

Научные труды Дальрыбвтуза. 2023. Т. 64, № 2. С. 132–151.
Scientific Journal of the Far Eastern State Technical Fisheries University. 2023. Vol. 64, no 2. P. 132–151.

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫБОЛОВСТВА
В РОССИИ В XIX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.

Научная статья

УДК: 93+639.2

DOI: <https://doi.org/10.48612/dalrybvtuz/2023-64-12>

**Становление государственного управления рыбохозяйственной деятельностью
в России до 1917 г.**

Ольга Игоревна Шестак

Дальневосточный государственный технический рыбохозяйственный университет,
Владивосток, Россия, vvsu_vladivostok@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1952-0829>

Аннотация. Показано становление системы государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в России в дореволюционный период истории. Автором отмечается, что бассейновый характер отрасли и сохранение феодальных форм собственности на земельные и водные ресурсы вплоть до 1917 г. существенно препятствовали формированию единой централизованной системы управления, институционализации и развитию отрасли в целом.

Ключевые слова: рыбное хозяйство, рыбная промышленность, история рыбной промышленности, история рыбного хозяйства, история рыбного хозяйства России, история России, история государственного управления

Для цитирования: Шестак О.И. Становление государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в России до 1917 г. // Научные труды Дальрыбвтуза. 2023. Т. 64, № 2. С. 132–151.

ISSUES OF STATE REGULATION OF FISHING IN RUSSIA
IN THE XIX – EARLY XXI CENTURIES

Original article

DOI: <https://doi.org/10.48612/dalrybvtuz/2023-64-12>

The formation of state fisheries management in Russia until 1917

Olga I. Shestak

Far Eastern State Technical Fisheries University, Vladivostok, Russia, vvsu_vladivostok@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-1952-0829>

Abstract. The article makes the formation of the state fisheries management in Russia until 1917. The author notes that the basin nature of the industry and the preservation of feudal forms of ownership of land and water resources until 1917 significantly impeded the formation of the system of a centralized management of the fisheries industry in Russia.

Keywords: fisheries, fishing industry, history of the fishing industry, history of fisheries, history of fisheries in Russia, Russian history, history of state administration, fisheries management

For citation: Shestak O.I. The formation of state fisheries management in Russia until 1917. *Scientific Journal of the Far Eastern State Technical Fisheries University*. 2023;64(2):132–151. (in Russ.).

Введение

Вопросы истории рыбохозяйственной отрасли России в последние годы актуализировались. Становятся все более очевидны исторические параллели многих современных процессов с дореволюционным историческим периодом, схожесть социально-экономической характеристики современного общества и его состояния в Российской империи. С разрушением советской организационной модели отраслевого управления рыбохозяйственная отрасль с начала 1990-х гг. столкнулась с многочисленными кризисными факторами (падение объема вылова, снижение запасов биоресурсов, высокая стоимость рыбной продукции на внутреннем рынке и предпочтительный ее вывоз за рубеж со стороны предпринимателей, слабый уровень развития рыбоводства, недостаточность переработки продукции, хищнический лов, кадровый голод, недостаточность научного сопровождения отраслевого развития, устаревшее оборудование и технологии), преодолеть которые до настоящего времени так и не удалось, несмотря на многочисленные изменения организационных структур и подходов к регулированию рыболовства.

В подобной ситуации актуально обращение к историческому опыту. Если мы гипотетически можем предположить схожесть условий и факторов развития рыбного хозяйства современного и дореволюционного исторических этапов, с пониманием, что в СССР уровень развития отрасли (объемы вылова, техническая и инфраструктурная обеспеченность) достиг своего пика, то очевидно, что анализ государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в России до 1917 г. позволит дать ответ на вопрос о причинах недостаточной эффективности современной управленческой модели и уже в советских практиках искать те эффективные для достижения целей отраслевого развития решения, которые могли бы быть использованы в деятельности современных органов власти.

Результаты и обсуждения

Становление системы государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в России приходится на вторую половину XIX в., когда рост объемов производства и потребления рыбы и рыбной продукции вступает в противоречие с истощением запасов водных биологических ресурсов, и государство начинает активно включаться в организацию и регулирование рыболовства.

Рыбный промысел как вид хозяйственной деятельности, существовал в России издревле, но как хозяйственная отрасль рыболовство формируется в первой половине XIX в. с расширением добычи рыбы и морского зверя до промышленных масштабов.

С самого начала зарождения рыболовство в России носило бассейновый характер.

Рыбохозяйственные бассейны – районы рыболовства, в состав которых входили водные акватории морей и озер, прибрежные воды и бассейны впадающих в них рек, имели существенные различия по видовому составу рыб и морского зверя, по этническому составу занятых и исторически сложившимся формам и традициям рыбной ловли, по форме собственности на морские угодья и культурно-организационным особенностям регулирования лова, по характеру труда, а также по уровню экономического развития прилегающей территории, включая сопутствующую дифференциацию производств, численность населения и доступность рынков сбыта для рыбной продукции [1–4].

К середине XIX в. выделялись следующие рыбохозяйственные бассейны и промысловые районы [4, с. 59–211].

Северный ледовитый океан с промысловыми районами: *Мурманское побережье* (океанический промысел трески, сайды, палтуса, зверобойный промысел тюленя, нерпы, морского зайца); *побережье Белого моря* (беломорский сельдяной промысел, а также лов наваги, корюшки и камбалы, зверобойный промысел тюленя и нерпы) и *реки Архангельской губернии* (промысел семги и сиговых пород – нельмы, омуля, пеляди и чира на реках, впадающих в Белое море, печорские промыслы семги и сиговых, а также озерные и промыслы на внутренних реках сиговых, налима, щуки и других пород пресноводных рыб) [2].

Балтийское море с промысловыми районами: *Финским, Рижским и прилегающими заливами с впадающими в них реками* (прибрежный промысел салаки (разновидности сельди), кильки, угря; промысел в поймах рек лосося, тайменя и сиговых, а также камбалы и трески в зимнее время; промысел в пресноводных водоемах окуня, щуки, леща, судака, плотвы и речной миноги); *сетью Северо-Западных и Северных озер и рек* – Ладога, Онежское, Ильмень, Пейпус, Белое озеро, Чаранда, Неро, Переяславское (Плещеево), где велся промысел сиговых и озерной рыбы (щука, судак, лещ, окунь, плотва, карась, ерш, налим, сом и т.д.) [4, с. 76–105].

Черное море с промысловыми районами: *Черноморское побережье* (промысел скумбрии, кефали, хамсы, а также кефали, барабульки и камбалы, лов адриатической устрицы); *Низовья Дуная* (промысел осетровых, с преобладанием белуги); *Днестровский и Днепровский лиманы* (промысел осетровых: севрюга и стерлядь – и пресноводных рыб) [4, с. 115–119].

Азовское море с промысловыми районами: *Низовье Дона* (промысел осетровых – осетр, белуга, севрюга, шип, стерлядь, а также пород белой рыбы – судак, окунь, сазан, лещ и др.); *дельта реки Кубань и устья близлежащих рек* (промысел осетровых с преобладание севрюги и пород белой рыбы – преимущественно судак и сазан) [4, с. 120–131].

Каспийское море в составе шести рыболовных областей: *Волжско-Каспийская* – от верховья Волги до впадения в Азовское море, северная часть Каспийского моря и сеть прилегающих озер (промысел осетровых с преобладанием стерляди, а также судак, лещ, сазан, бёрш и прочие частичковые породы рыб, озерный карась, а также тюлений промысел); *Уральская* – речные, озерные, морские воды (промысел осетровых – белуга, осетр, шип, севрюга, стерлядь); *Западная Кавказская* – прибрежный промысел осетровых; *Закавказская* – морские, речные и озерные воды Юго-Восточного Закавказья (промысел севрюги и осетра, а также сазана, судака, сельди и кутума), *Персидская* – область вдоль южного берега Каспийского моря (промысел осетра и кутума); *Мангышлакская* – район Тюк-Караганского полуострова (промысел осетровых и бой тюленя в зимнее время) [4, с. 132–173].

Аральское море – бассейн Аральского моря и низовье Сырдарьи в пределах Туркестанского генерал-губернаторства (из осетровых пород – шип, из частичковых – сазан, лещ, сом, усач и жерех) [4, с. 132–173].

Сибирь – речная система *Оби и Иртыша* (лов осетров, стерляди, нельмы, тайменя, щуки, окуня, карасей); *речная система Енисея* (осетровые, и белая рыба – чир, нельма, сельдь, окунь); *речная системы Лены* (европейские и сибирские породы речных рыб); *Байкальский бассейн и реки Забайкалья* (промысел сига, омуля, хариуса, лов тюленя и байкальской нерпы) [4, с. 174–185].

Восточный (Тихий) океан – *побережье Японского моря и Амурский бассейн* (промысел кеты, горбуши, осетровых, а также речных видов рыб); *Камчатка и Командорские острова* (промысел тюленей, котиков, моржа, сивучей, лов горбуши и нерки) [4, с. 185–192].

На основании сведений, собранных Статистическим комитетом Министерства внутренних дел, в 1840-е-1850-е гг. ценность ежегодного улова рыбы в европейской части России, по первоначальным ценам в местах улова, определялась в 24 млн руб. [5, с. 80]. Основными районами сосредоточения рыбного промысла были Каспийский бассейн – около 62 % от всей

рыбодобычи в денежном эквиваленте, Азово-Черноморский бассейн – около 16 % рыбодобычи, Ледовитый океан и Балтийское море в составе всех промысловых районов – около 9 % в совокупности [Там же]. На все остальные моря и внутренние водоемы приходилось чуть больше 10 % добычи рыбы и морского зверя [Там же]. Рыболовный промысел в Сибири и на Дальнем Востоке до конца XIX в. считался несущественным и учету не подлежал [6, с. 15].

Право рыбной ловли в Российской империи носило выраженный *феодалный характер* и соединялось с правом собственности на землю – тот, кто владел землей, владел и примыкающими к ней водами, а следовательно, пользовался правом рыболовства [7, с. 415].

Формально, все морские воды Российской империи, а также рыбные ловли в озерах и реках, принадлежали государству, что было подтверждено Именным указом от 27 августа 1802 г., согласно которому был провозглашен принцип свободы моря и вольного промысла, с передачей земли в аренду [4, с. 561]. Но по факту собственность на рыболовные угодья была дифференцированной, а формы собственности классифицировались в зависимости от типа собственника.

Выделялись следующие формы собственности на рыбные ловли: *государственная – казенная* (принадлежащая государственной казне) и примыкавшая к ней *удельная* (принадлежащая императорской фамилии); *общественная* – принадлежащая казачьим, городским и крестьянским обществам (переданная обществам в безвозмездное пользование в разные годы и по разным основаниям); *церковная* – монастырская и архиерейских домов (частично секуляризованная в пользу государства в 1841 г.) и *частновладельческая* – на праве полной собственности и праве посессионном (с 1832 г.)¹ [8, с. 832].

По *организационно-правовому признаку* все рыболовные угодья (рыбные ловли) разделялись на четыре категории.

Часть рыболовных угодий, преимущественно Каспийского и Азово-Черноморского бассейнов, принадлежала крупным собственникам – русским купцам и рыбопромышленникам как на праве полной собственности, так и на праве посессионном. Они создавали крупные рыболовецкие фактории, имеющие соляные и хлебные склады, посольные чаны и салотопенные заводы, нанимали работников и вели промышленный промысел рыбы и морского зверя. Самыми известными были частные промыслы в дельте Волги Братьев Сапожниковых – площадью в 16,730 десятин (182,78 км²) и О.И. Базилевского – площадью 29,064 десятины (317,52 км²) [9]. Добытую рыбу и произведенную рыбную продукцию, в основном – икру, поставляли в Санкт-Петербург, Москву и другие крупные российские города, вывозили на европейские рынки.

Часть угодий Черного, Азовского и Каспийского морей, по руслу Урала, Дона, Кубани и в низовьях Волги принадлежала казачеству, переданная в безвозмездное пользование в качестве вознаграждения за служение России [9, 10]. В казачьих обществах рыбная ловля производилась самими членами обществ с максимально возможным равномерным распределением участия в прибылях или сдавалась в аренду в пользу общественной кассы. Примером равномерного и справедливого регулирования доходов выступала организация промысла в *Уральской рыболовной области Каспийского бассейна*, где все угодья принадлежали Уральскому казачьему войску [3]. Здесь рыболовство представляло собой замкнутую, хорошо структурированную хозяйственную систему со своими правилами, целями которых было: оградить исключительное право на рыболовство лиц войскового сословия, в особенности по товарным

¹ Посессионная собственность предполагала, что от казны отводились рыболовные угодья и передавались в пользование частным или юридическим лицам. По сути, посессионные рыболовные угодья только условно принадлежали частным лицам, оставаясь все той же государственной собственностью. Они передавались в пользование под ведение рыболовного промысла и могли быть отобраны в казну при нарушении ведения правил рыболовства или иных норм, регулирующих добычу рыбы и морского зверя.

объектам лова; уравнивать по возможности права всех рядовых членов казачьих общин через четкие установления и ограничения в ведении лова; в установлении таких комбинаций видов, времени и места рыбного промысла, чтобы при наименьших затратах получать максимальную выгоду, например, перенося на зимнее время, когда цены объективно выше, лов самых доходных видов рыбы. По другим казачьим обществам рыболовные угодья закреплялись за станицами, как, например, на Дону [10], или между отдельными членами общин. Казки обеспечивали поставками рыбы и рыбной продукции (икра, соленая и вяленая рыба) как центральную Россию, так и рынки юга Европы. Наименее ценные объекты лова шли на собственное потребление.

Большая часть угодий архиерейских домов и монастырей находилась на побережье Балтийского моря и Архангельской губернии, вдоль русла и на берегах Северо-Западных и Северных рек и озер. Ни монастыри, ни архиерейские дома рыбной ловлей сами не занимались. Одни, как на Белом море, отправляли на промысел свои «ватаги» (рыболовецкие артели) – у крупных поморских монастырей доходившие до 1000 человек в сезон. Другие сдавали свои водоемы и участки в аренду купцам-рыбопромышленникам или городским общинам, которые в свою очередь дробили участки на более мелкие и далее отдавали на откуп местному населению.

Остальные угодья принадлежали государству, а их пользователями являлись крестьяне, средней руки купечество и городские промышленники, представители коренных народов [11, с. 73]. В определенных случаях за пользование рыболовными угодьями в казну взималась определенная денежная плата. Например, в Каспийском и в Аральском морях был установлен особый билетный сбор с рыболовных лодок, различный в зависимости от срока, места лова и его способа. В других случаях – на Каспии, на Балтийском и Мурманском побережье, прибрежные участки сдавались в аренду с торгов всем желающим в годичное и более пользование. В Сибири и на Дальнем Востоке практиковалось обложение рыбного промысла определенной (для каждой местности – своей) попудной пошлиной.

Крестьяне-рыболовы, ведущие промысел на государственных угодьях, объединялись в различные рыболовные артели. Организационные формы артелей различались в зависимости от характера собственности на участки и орудия лова. Часть артелей носила характер малого промышленного предприятия – ее члены не только сообща вели промысел, но и владели на паях участком, орудиями лова и производственным капиталом, другие артели зависели от предпринимателя, владеющего рыболовным участком. На Мурманском побережье широкое развитие получили рыболовецкие артели, в которых одному из членов принадлежало судно (лодка) или рыболовные снасти, а другие участвовали в общем промысле лишь личным трудом и получали существенно меньшую долю или пай от улова. Артельное рыболовство этого типа носило название «покрута» (покрута – договор) [4, с. 63–75].

В отношении коренных народов политика государства была направлена на невмешательство в их хозяйственную жизнь, особенно это касалось народов Сибири и Дальнего Востока, а рыболовные угодья передавались им в безвозмездное пользование, поскольку рыбная ловля для них была традиционным видом промыслов. Часть своих угодий коренные народности сдавали в долгосрочную аренду русским рыбопромышленникам и торговым людям. Но, как отмечают в своей работе Санкин Е.В. и Зиновьев В.П., из-за постоянных конфликтов коренного населения с русскими рыбопромышленниками и из-за стремления государства не допустить последних на рынок пушных товаров Сибири, чтобы не спровоцировать сокращение поступления натурального ясака, крупных рыбопромысловых предприятий в угодьях коренных народов не возникало [11, с. 74]. Из-за отсутствия возможности вывоза рыбы в центральную Россию из Сибири и Дальнего Востока улов здесь не носил товарного характера.

Активный лов ценных пород и добычу морского зверя в государственных угодьях вели иностранные промысловики. На русском Севере это были норвежские рыбаки, в дальнево-

сточных морях – японские, американские, канадские промысловики. Иностранцы вели масштабный хищнический промысел тюленей, китов и ценных пород рыбы – осетровых и лососевых. По оценке В.И. Вешнякова, в 1851 г. в российских водах Белого моря вели китобойный промысел 57 норвежских судов, которыми было добыто 900 китов, общей суммой более 1 млн норвежских крон [4, с. 57]. В это же время на севере Тихого океана ежегодно вели добычу рыбы и морского зверя (моржей, тюленей, котиков и китов) более 700 американских судов, имея в год прибыли свыше 10 млн долларов [4, с. 307].

За исключением небольшого числа крупных частновладельческих предприятий Каспийского и Азово-Черноморского бассейнов, российское рыболовство было мелкопромышленным, кустарным хозяйством с небольшим основным капиталом и практически не регулировалось. Из-за слишком дифференцированных форм собственности и характера промысла хозяйственная деятельность рыболовных предприятий, артелей, а тем более частных, вплоть до последней четверти XIX в. не поддавалась статистическому учету.

На промыслах господствовал ручной труд, на путине работали по 18–20 часов в сутки, а техника рыбного промысла была примитивной – преобладал мелкий парусный флот – карбасы, бударки, ложки, кунгасы, широко использовались ставные орудия лова – сети, яруса, сетные и проволочные ловушки, крючковые снасти [12, с. 45]. Основную массу уловов – свыше 80 % – давал прибрежный пассивный промысел. Рыбу, включая такие ценные породы, как осетровые и лососевые, преимущественно солили, вялили, коптили и сушили, реже – замораживали. Качество копчения и заморозки было низким, поэтому замороженную и копченую рыбу потребляли в месте вылова [4, с. 59–211].

Организация рыболовства существенно отставала от объемов промысла – не было единых общегосударственных ограничений на лов в период нереста, отсутствовал контроль за выловом (за исключением зоны рыболовства Уральского казачьего войска), оставались безнаказанными многочисленные нарушения и отравы рыбы. Рыболовы из местного населения, промысля добычей икры в устьях рек, массово травили идущую на нерест рыбу, били ее острой, широко использовали мелкоячеистые сети, выбирая малька. Хищническую эксплуатацию рыболовных угодий повсеместно вели и крупные рыбопромышленники-арендаторы, перекрывая устья рек в период нерестового хода.

Интенсивный промысел рыбы уже в начале XIX в. привёл к тому, что объемы промысловых запасов стали повсеместно сокращаться. Так, в начале XIX в. Донское казачество из-за хищнического лова коренных малороссов почти лишилось своих промыслов, что привело к конфликту казаков с местным населением [10, с. 81]. Уже в 1823 г. отмечалось, что уловы трески на Мурманском побережье постоянно уменьшаются, потому что многие рыбаки употребляют мелкоячеистые, а то и вовсе из простого холста сети, уничтожая молодой приплод [4, с. 59]. К середине XIX в. жалобы о сокращении рыбных запасов фиксировались в Азово-Черноморском и Волжско-Каспийском бассейнах, в водах Балтики и Белого моря, на Ладоге, на Чудском и Онежском озерах, на Байкале. Понимание, что рыбные запасы не безграничны, а масштабы рыбного промысла увеличиваются, привело к началу целенаправленной государственной политики в области рыболовства и охраны рыбных ресурсов, что потребовало формирования соответствующей системы государственного управления рыбным хозяйством.

В начале XIX в. рыболовство находилось в ведении *Рыбной конторы*, входившей в *Департамент водных коммуникаций Министерства коммерции* [13, с. 51–52], все функции которой сводились к надзору за казенными промыслами на Каспии. Бассейновые различия в формах и методах рыболовства, в объемах вылова и ценности видов рыб определял *Каспийский бассейн как основной объект государственного регулирования*. В 1803 г. в Астрахани была создана первая в государстве рыбная инспекция и введено особое положение по организации рыболовства для Каспийского моря [14, с. 15], в котором был установлен запрет перекрывать реку для входа в нее идущей на нерест рыбы и запрещено употребление частых сетей, хотя размер ячеи при этом не был установлен.

В 1810 г. указом императора все дела по рыболовству были переданы из Министерства коммерции в ведение *Министерства внутренних дел* [14, с. 16], которое попыталось наладить учет добычи рыбы и морского зверя и контроль за незаконными способами лова, наносящими ущерб промысловым участкам, но успеха в этом не достигло.

26 декабря 1837 г. указом императора Николая I для управления сельским хозяйством и его отраслями, к которым с самого начала был отнесен и рыбный промысел, было учреждено *Министерство государственных имуществ* (далее – МГИ) [15, с. 78]. К предметам ведения 5-го отделения оброчных статей Первого департамента было отнесено управление рыбными, тюленьими и звериными промыслами [Там же].

Ключевым принципом формирования органов управления рыбохозяйственной деятельностью в Российской империи становится *рациональное соотношение элементов централизма и децентрализации* – концентрации в руках центральных органов власти *фискальных полномочий, полномочий по контролю за казенными рыбными ловлями, по формированию правовых основ рыболовства, организации рыбохозяйственных исследований, сбору сведений о рыболовстве*, и передачи полномочий *по регулированию вопросов, связанных с организацией рыболовства в рыболовных районах и местностях* от центральных государственных органов исполнительной власти в ведение местных органов исполнительной власти и общественности – непосредственно рыбопромышленников и местных сообществ. Такой подход определялся бассейновыми различиями, дифференциацией форм собственности на рыбные ловли и сословным характером социальной организации общества с высоким уровнем внутреннего саморегулирования общественных групп внутри сословной иерархии. Именно поэтому управление рыбными и тюленьими промыслами попало в отделение оброчных статей Министерства государственных имуществ.

К концу 1840-х гг. жалобы на повсеместное браконьерство приобрели обвальный характер и дошли до Сената. Но для принятия специальных законов по регулированию рыболовства требовались обширные научно-промысловые исследования, поскольку ни у кого не было объективного представления ни о биологии и условиях обитания рыб в морях и водоемах России, ни о специфике промысла на те или иные виды рыб и морских животных, ни о различиях в организации промыслов по бассейнам.

Первые экспедиции были организованы в 1851 г. по инициативе бывшего министра МГИ графа П.Д. Киселева при участии Русского географического общества. Возглавили экспедиции вначале академик К.М. Бэр, а в дальнейшем Н.Я. Данилевский. Исследования начались в 1851 г. на Чудском и Псковском озерах, в 1852 г. работа переместилась на Балтику, в 1853–1855 гг. был изучен Каспийский бассейн со всеми впадающими в него реками. В 1859 г. начались исследования на Белом море, на Мурманском побережье и у берегов Норвегии. В 1862–1864 гг. экспедиция работала в Азово-Черноморском бассейне. В завершении, в 1870 г. были проведены исследования Северо-Западных озер – Онежского, Ладожского, Белого, озера Ильмень и др. По итогам экспедиций в 1860–1875 гг. было издано 9 томов под общим названием «Исследования о состоянии рыболовства в России» с 4 атласами чертежей и рисунков. В результатах своих исследований К.М. Бэр и Н.Я. Данилевский привели сведения о биологии и поведенческих особенностях промысловых видов рыб, о связях между рыбой и средой ее обитания, между состоянием запасов и эффективностью рыболовства, изложили мероприятия, которые следовало принять для упорядочения и развития рыбных промыслов. Результаты экспедиции легли в основу всех последующих рыбопромысловых законов и правил рыболовства, а также изменений в структурах управления отраслью.

После возвращения экспедиции из Каспийского бассейна, в 1856 г. в Астрахани была создана Комиссия рыбных и тюленьих промыслов вместо Рыбной инспекции, учрежденной в 1803 г. На Комиссию было возложена подготовка Устава водных и тюленьих промыслов, который был утвержден в 1865 г. Управление Волжско-Каспийскими промыслами было воз-

ложено на Управление рыбных и тюленых промыслов и Комитет, состоящий под председательством Астраханского губернатора из чинов администрации, представителей крупных владельцев рыбных угодий и выборных от рыбопромышленников [16, с. 116–118].

На Управление возлагался контроль за исполнением Устава и деятельностью Полиции рыбных и тюленых промыслов, заведование землями береговой полосы Каспийского моря и впадающих в него рек, выдачей билетов на право рыболовства и боя тюленя в море и фискальные функции. Основная детальность Комитета рыбных и тюленых промыслов состояла в определении и регулировании общественного сбора, взимаемого с рыбопромышленников на обеспечение деятельности Управления в сумме до 100 тыс. руб. ежегодно, и в утверждении сметы расходов из этого сбора. Средства направлялись на содержание промысловой Полиции, а также и на содержание и обслуживание флота судов Управления, который к середине 1890-х гг. состоял из 10 парусных, 10 паровых судов и более 30 гребных лодок. За исполнением постановлений о порядке ведения промысла на местах следил промысловый надзор – полуобщественный контролирующий орган, состоявший из назначавшихся Управлением смотрителей, избиравшихся Комитетом общественных надзирателей и выборных участковых старост. Промысловая полиция следила за соблюдением установленных Правил рыболовства на воде, составляла протоколы о нарушениях, которые передавала в Управление для наложения соответствующих взысканий в административном порядке. Взыскания состояли из денежных штрафов, конфискации улова и в особых случаях – конфискации судов и орудий лова. 25 % от общей суммы взысканий шли на содержание рыболовной полиции, остальные 75 % – в общественную кассу при Управлении, из которой выделялись ссуды на развитие местным промышленникам и отдельным ловцам [16, с. 116]. Кроме государственного надзора за промыслом, существовал общественный надзор, осуществлявший деятельность за счет собственных средств рыбопромышленников.

Схожая модель управления промыслами действовала и в восточной части Закавказья. Здесь при Закавказском управлении рыбными и тюленьими промыслами состояла промысловая Полиция, но не было ни Комитета рыбных и тюленых промыслов, ни общественного сбора с рыбопромышленников. Деятельность Управления обеспечивалось исключительно казенными средствами, была ограниченной в ресурсах и менее эффективной в части надзора за ловом. Так, Бакинская промысловая полиция располагала лишь двумя паровыми судами и несколькими парусными и гребными лодками [16, с. 116]. Штрафные деньги, также налагаемые административным порядком на нарушителей, распределялись по Закавказскому Управлению следующим образом: 25 % – на содержание промысловой полиции, 50 % – в доходы казны, 15 % – на содержание аппарата Управления и 10 % – в ссудную кассу для поддержки деятельности рыболовов [16, с. 118].

В период с 1860 по 1886 г. были утверждены правила рыболовства для отдельных районов Беломорско-Ледовитого бассейнов, для Чудского и Псковского озер, бассейнов Черного и Азовского морей, отдельные правила рыболовства для вод казачьих войск.

После завершения экспедиций Берга и Данилевского, на основе правил рыболовства, разработанных для бассейна Северного Ледовитого океана, был выработан и представлен на рассмотрение губернаторам Проект общих правил рыболовства для всех бассейнов, включая рыболовные районы Сибири и Дальнего Востока. Правила преимущественно регламентировали техническую сторону рыболовства и были направлены на ограничение использования отдельных орудий и способов лова, включая запрет на перегораживание устьев рек и их притоков, на использование мелкочейстых и сетей, по размеру превышающих половину ширины реки, препятствующих свободному ходу осетровой молоди, а также на использование крючковой снасти – переметов и самоловов [11, с. 76]. Однако со стороны сибирских губернаторов и рыбопромышленников правила были признаны непригодными для местных условий, в итоге не получили требуемой поддержки и не были приняты Министерством госиму-

ществ. Рыболовное законодательство, в составе наработанных к этому времени законов и правил регулирования рыбной ловли, нашло отражение в Уставе сельского хозяйства, вошедшем в качестве особой главы в полный свод законов Российской империи, изданный в 1886 г., и распространилось на всю Россию [17].

Реформой 1864 г. земским учреждением была передана часть полномочий от центральных министерств и ведомств по управлению и регулированию местной промышленности и ее учреждениями, а также рассмотрение и утверждение губернских земских смет, денежных и натуральных повинностей, право установления сборов на местные потребности и право займствований на нужды развития местных сообществ из губернских касс [10]. Соответственно, часть полномочий в области регулирования рыболовства перешло на земства. С учетом этих изменений, в декабре 1866 г. документы по рыболовству были переданы в Третье отделение образованного временного отдела по поземельному устройству государственных крестьян Департамента земледелия Министерства государственных имуществ [18, с. 83]. Несмотря на то, что в январе 1881 г. управление рыбными и тюленьими промыслами было признано полноценным предметом ведения и выделено в самостоятельное 4-е отделение Департамента земледелия, рыбные дела были разбросаны по нескольким отделениям департамента – третье, ведавшее ранее рыболовством, сохранило за собой контроль за казенными и оброчными статьями, статистическое отделение собирало информацию о состоянии промыслов, первое выделяло ссуды на развитие. Существенной проблемой оставалось отсутствие объективной статистики о состоянии отрасли, об объемах вылова, товарном обороте, доходах в казну. Все статистические подсчеты производились отдельными чиновниками или исследователями под разные цели, брались из разных источников, противоречили друг другу. Несоввершенство системы управления отраслью становится все более очевидной на фоне усиливающейся дифференциации производства, как структурной, так и географической.

Со второй половины XIX в. в России начинает развиваться рыбоводство. Начало искусственному рыбоводству было положено еще в 1850-е гг. Новгородским землевладельцем В.П. Врасским, устроившим в своем имении в с. Никольском Новгородской губернии рыбоводный завод. Используемый им метод сухого оплодотворения икры рыб, хорошо известный за рубежом, широкого развития в России не получил [19, с. 3]. В 1863 г. В.П. Врасский взял из казны беспроцентную ссуду на 12 лет для своего рыбоводного завода, но к 1868 г. обанкротился, и Никольский рыбоводный завод перешел в собственность Министерства государственных имуществ, которое перевело его в статус Опытной рыбоводной станции [20, с. 297]. Работы по искусственному разведению рыб продолжились под контролем Министерства как на Никольском заводе, так и в его филиале в Санкт-Петербурге [19, с. 3–4].

В 1881 г. при Министерстве государственных имуществ и по его инициативе создается Общество рыбоводства и рыболовства для содействия развитию рыболовства и рыбоводства, распространению знаний о рыбном промысле и водной фауне и подготовке материалов для разработки правил и законов рыболовства [21]. Принцип организации общества строился на общественных началах, бюджет формировался из ежегодных членских взносов и пожертвований, а результаты работы зависели от личной инициативы его отдельных членов. Но поскольку учредителями общества согласились стать известные люди своего времени академики Кесслер К.Ф., Шренк Л.Н., Штраух А.А. и Овсянников Ф.В., директор Департамента земледелия Вешняков В.И., директор Сельскохозяйственного музея Сольский Н.М. и Грейг В.А., то Общество активно включилось в разработку нормативной базы и правил рыболовства, параллельно создавая многочисленные отделения (Лифляндское (г. Юрьев), Уральское, Тифлисское, Черноморское (г. Севастополь), Астраханское, Варшавское и др.) и вовлекая широкое количество участников. Параллельно возникают более мелкие общества, преследующие, помимо целей любительского рыболовства, улучшение рыбных промыслов в ограниченных районах своей деятельности: Московское Общество любителей рыболовства (1875 г.),

Симбирское Общество любителей рыбной ловли (1888 г.), Московский кружок любителей рыболовства (1889 г.), Воронежское Общество правильной рыбной ловли (1889 г.), Харьковское Общество любителей рыбоводства и рыболовства (1892 г.), Тамбовское Общество правильной рыбной ловли (1898 г.), Уфимский кружок любителей рыболовства (1896 г.) и др. [16, с. 124].

В 1884 г. была предпринята попытка разработки нового Проекта общих правил рыболовства, направленных на сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов. Но поскольку разработчики опирались, с одной стороны, на интересы отраслевиков, а с другой – на существовавшую дифференциацию предметов ведения рыболовства, относившихся к разным министерствам, учреждениям и уровням власти, то они не смогли предложить четкой системы контроля и надзора за исполнением предлагаемых правил, перекладывая большую часть контрольных функций на общественность. К тому же Проект не распространялся на Тихоокеанские воды, будучи лишь обобщением существующих в Европейской части России местных законов. В 1890 г. переработанный проект был представлен в Министерство государственных имуществ, но так и не был вынесен на обсуждение [16, с. 125–126].

Важными событиями последней четверти XIX в., повлиявшими на институционализацию рыбного хозяйства и развитие управления отраслью, стали отмена в 1880 г. акциза на соль и развитие железнодорожного и морского сообщения, открывшее доступ на российский и зарубежный рынки для сибирских и дальневосточных рыболовецких предприятий и расширившее возможности сбыта своей продукции для рыболовов традиционных бассейнов.

С введением в 1862 г. Соляного устава, передавшего соляные разработки в частные руки, акциз на соль увеличился до 30 коп. с пуда. Земские собрания и бассейновые управления рыболовных и тюленных промыслов инициировали многочисленные ходатайства об отмене или снижении акциза. Однако Министерство финансов отказалось даже уменьшить соляной акциз для рыбной промышленности. И тем не менее многочисленные ходатайства и обращения промысловиков рыболовов привели в итоге к отмене соляного акциза 23 ноября 1880 г. Отмена акциза дала толчок улучшению качества соленой рыбной продукции за счет прекращения использования низкокачественных сортов соли, непригодных для засолки рыбы. Если стоимость соли до снятия акциза составляла по разным регионам от 40 до 55 коп. за пуд, то после отмена акциза она стала составлять от 7 до 11 коп. [13, с. 187]. Снижение цен на соль привело и к снижению себестоимости посола, благодаря чему на российский рынок стали в массовых объемах поступать недорогие сорта рыбы, в первую очередь сельдь, что существенно подтолкнуло развитие сельдяного промысла.

В 1884 г. завершилось строительство участка Уральской железной дороги от Екатеринбурга до Тюмени. В 1887 г. начались изыскания для проведения будущей ветки Транссибирской железной дороги, а в 1893 г. был создан комитет по сооружению Сибирской железной дороги. К 1895 г. был закончен еще один участок Сибирской железной дороги – от Челябинска до станции Обь у Новониколаевского посёлка. В 1895 г. первый поезд прибыл в Красноярск, а в 1899 г. было открыто прямое сообщение из Красноярска до Иркутска и из Иркутска до Байкала. Из Сибири пошли грузы в Европейскую часть России. Одновременно расширение сети железных дорог в центральных российских губерниях существенно снизило стоимость перевозок как рыбной продукции, так и соли, что увеличило поставки рыбы и рыбной продукции на внутренние рынки России (табл. 1) к концу XIX в.

В 1889 г. состоялся Первый съезд русских рыбопромышленников, где был поднят ряд существенных вопросов для развития рыбной отрасли – о необходимости утверждения общих правил рыболовства, о необходимости выработки закона против загрязнения вод, что стало актуальным в связи с развитием нефтедобывающей и химической промышленности, об установлении технического надзора за рыболовством, а также вопрос о необходимости «возбудить надлежащее ходатайство об образовании при Министерстве Государственных Имуществ

ществ центрального Управления рыбными и звериными промыслами всей Империи» (РГИА, Ф. 398, Оп. 64, д. 54, л. 2). В 1890 г. по итогам съезда правление Российского общества рыбодства и рыболовства обратилось с письмом к министру Государственных имуществ, в котором было изложено ходатайство об образовании центрального Управления рыбными и звериными промыслами при МГИ, которое, однако, осталось без ответа. Тем не менее в 1892 г. в Департаменте земледелия была введена должность инспектора по рыбной части, тогда как ранее был общий инспектор сельского хозяйства, который не уделял должного внимания рыболовству.

Таблица 1

**Сведения об отправке рыбных грузов по сети железных дорог
из районов промысла, тыс. т**

Table 1

**Information on the shipment of fish cargoes via the railway network
from fishing areas, thousand tons**

Наименование железных дорог	Год		
	1897	1898	1899
Юго-Восточная	161,8	163,1	185,4
Рязанско-Уральская	15,9	19,3	40,9
Владикавказская	15,2	16,2	29,9
Екатерининская	31,6	29,2	25,6
Юго-Западная	18,4	21,1	18,5
СПб-Варшавская	16,4	16,3	16,4
Итого	259,3	265,2	316,7

Примечание. Подсчитано автором по источнику [16, с. 89].

В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ, Департамент земледелия эти изменения не затронули.

В 1897 г. дальневосточная рыбная промышленность интегрировалась в единую отраслевую систему управления – в Приамурском генерал-губернаторстве было создано Приамурское управление государственных имуществ Министерства земледелия и государственных имуществ. В составе его рыбного отдела были введены штатные заведующие рыбными промыслами. На Дальнем Востоке, к моменту включения рыбной отрасли в российское рыбное хозяйство, было два основных промысловых района – *Амурский и Камчатский* [12, с. 43]. Все рыбные ловли здесь принадлежали казне. Отрасль представляла собой мелкопромышленное хозяйство, с краткосрочной арендой участков и с краткосрочным наймом на сезон – владелец участка обеспечивал жителей прибрежных деревень орудиями лова, всем необходимым для засолки – чанами, солью, а затем скупал готовую продукцию. Часть участков принадлежала коренным малочисленным народам – они ловили рыбу, били морского зверя, продавая потом продукцию – рыбу копченую, вяленую, соленую, шкуры и жир морского зверя по бросовым ценам русским купцам и иностранным компаниям, преимущественно американцам и японцам. Японские и американские рыбаки и сами вели хищнический лов, в особенности японцы – в Охотском море, в низовьях Амура, вывозя рыбу за пределы края.

Именно деятельность японских рыбопромышленников привела к созданию Приамурского управления государственных имуществ, целью которого стало установление взаимоотношений с Японией в области рыболовства. С этого времени начинается взимание платы за рыболовные участки с японских рыбаков. В 1898 г. при Приамурском генерал-губернаторе было учреждено Особое управление государственными имуществами, в ведение которого вошла вся дальневосточная рыбная промышленность.

В целом рыбная промышленность Дальнего Востока, по оценке дальневосточных авторов [12, 22–25], имела кустарный характер, широко использовались методы хищнического лова – ставные мелкочейстые сети и различные ловушки. В районе Курильских островов велся интенсивный китобойный промысел и бой тюлений. Краткосрочная аренда участков и отсутствие путей сообщения с центральной Россией сдерживали как развитие рыбной отрасли, так и развитие края в целом. Дальний Восток оставался малозаселенной территорией со слабым уровнем хозяйственного освоения.

К началу XX в. управление рыбными и тюленьими промыслами было сосредоточено в IV отделении Департамента земледелия Министерства земледелия и государственных имуществ. Дела о рыбоводстве и рыболовстве во внутренних водах, включая Каспийское, Черное и Аральское моря курировал Первый стол (2 специалиста), Второй стол (1 специалист) заведовал делами по проведению торгов на казенные рыбные промыслы, сдаваемые подведомственным Департаменту Управлениями рыбными и тюленьими промыслами в Астрахани и Баку и делами по нарушению правил рыболовства, которые доходили в Министерство в кассационном порядке. Остальными делами о нарушениях, передаваемых непосредственно в Министерство, занималась Юрисконсультская часть. Третий стол (2 специалиста) курировал рыболовство и тюлений промысел в Архангельской губернии и на Дальнем Востоке, в их ведении также находились пчеловодство, шелководство и звериный промысел в целом. Таким образом, в IV отделении Департамента Земледелия были сосредоточены все отношения с Управлениями рыбными и тюленьими промыслами в Астрахани и в Баку, с Комитетом Волжско-Каспийских промыслов в Астрахани, с Заведующими рыбными промыслами в Архангельской губернии, Черноморско-Дунайским, а также по вопросам рыболовства с Управлениями государственных имуществ, при которых были учреждены должности штатных Заведующих рыбными промыслами (Приамурское генерал-губернаторство – 2 заведующих), Смотрителей рыболовства (Туркестанское генерал-губернаторство – 2 смотрителя и Верхне-Волжское Управление государственных имуществ – 8 смотрителей) [15, с. 71–74].

Вопросами о сдаче казенных рыболовных угодий Управлениями государственных имуществ на местах занимался Департамент государственных земельных имуществ. Вопросы эксплуатации рыболовных вод в лесах относились к компетенции Лесного департамента. Наконец, вопросы об обустройстве рыбных промыслов в пределах казачьих войск находились в ведении Министерства земледелия и госимуществ лишь в отношении законодательства по рыболовству, непосредственное заведование промыслами и рыбопромысловый надзор за исполнением правил рыболовства лежали на войсковых административных учреждениях, подведомственных Военному министерству.

В ведение IV отделения Департамента земледелия также входили подготовка проектов законов по рыболовству, вопросы о кредитовании на развитие рыболовства и рыбоводства, содержание Никольского рыбоводного завода в Новгородской губернии и его филиала в Санкт-Петербурге при Императорском сельскохозяйственном музее [19, с. 3–4]. Вопросы об учреждении казенных предприятий рыболовства входили в ведение I отделения Департамента земледелия, вопросами о личном составе бассейновых Управлений рыбными и тюленьими промыслами ведала канцелярия Департамента, вопросы о школах рыбного дела рассматривались в V отделении Департамента земледелия.

В 1892 г. непосредственно в подчинении Министра земледелия и госимуществ была учреждена должность инспектора по рыбной части. Функции инспектора по рыбной части не регламентировались никакой инструкцией, но фактически, до 1899 г., все поступающие в Департамент земледелия вопросы по рыболовству передавались на заключение инспектора. В 1899 г. были учреждены должности нескольких специалистов по рыбному делу при Департаменте земледелия, и наиболее существенные вопросы стали передаваться для обсуждения на совещании специалистов по рыбному делу под председательством директора Депар-

таменга и с участием инспектора по рыбной части. Дела по рыбоводству находились полностью в ведении инспектора по рыбной части, который одновременно состоял в должности заведующего Никольским рыбоводным заводом [26, с. 165–167], на него же ложились функции организации научных мероприятий и научных изысканий. В ведение Департамента также входило проведение съездов рыбопромышленников и организация сельскохозяйственных и рыбопромысловых выставок [15, с. 73].

Сбором общих статистических сведений о рыболовстве занимался Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики Министерства земледелия и госимуществ наравне с *Центральным статистическим комитетом*, входившим в структуру *Министерства внутренних дел*².

Часть функций по управлению и обеспечению рыбопромышленной отрасли также находилась в ведении *Морского министерства*, *Министерства финансов*, *Министерства путей сообщения* и *Министерства иностранных дел*.

В ведение *Министерства финансов* входила выработка таможенных и железнодорожных тарифов на перевозку рыбной продукции, установление льгот для отдельных видов товаров и выдача ссуд на развитие предприятий, а также для рыбаков в случае получения ими увечий на промысле. *Министерство путей сообщения* отвечало за создание условий для перевозки рыбных грузов. *Морское Министерство* обеспечивало охрану промыслов путем кроссирования военных судов вдоль Мурманского побережья, у входа в Белое море, у берегов Новой Земли и вдоль берегов и островов Тихоокеанского побережья.

Совещательные функции и функции общественного контроля в управлении рыболовством лежали на обществах рыбоводства и рыболовства, ключевым из которых было Российское общество рыбоводства и рыболовства, получившее в 1896 г. статус Императорского, одним из соучредителей которого являлся Департамент земледелия. Общества содержали за свои средства печатные органы, публиковавшие сведения о новых изменениях в отрасли, знакомявшие читателей с передовыми технологиями и проблемами рыболовства на местах и обеспечивавшие предпринимателей рекламными пространствами.

В 1882 г. был образован Отдел ихтиологии Императорского Русского общества акклиматизации животных и растений в Москве. Отдел имел собственную гидробиологическую станцию на оз. Глубоком в Московской области, результатами исследования которой пользовалось Министерство земледелия и госимуществ.

Непосредственно наукой в Министерстве земледелия и госимуществ занимался Ученый комитет, положение о котором было утверждено в 1894 г. В его состав входили специальные бюро, включая Бюро по промысловой зоологии и рыбоводству.

К началу XX в. структура управления рыбохозяйственной отраслью в Российской империи так и не приобрела централизованного характера, дела были разбросаны по разным ведомствам, типовых структур для управления бассейнами не существовало. Весомую роль играли бассейновые различия и место отрасли в экономике региона. Не способствовало эффективности управления и отсутствие общего устава рыболовства.

² До 1911 г. полных и объективных данных о состоянии российского рыболовства не было, что было обусловлено разрозненностью субъектов сбора статистической информации и несовершенством методик статистического учета – учитывался только промышленный вылов по наиболее ценным породам рыбы. Сведения о состоянии отрасли собирались: 1) Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел от местных административных органов и публиковались в «Статистическом ежегоднике России»; 2) Отделом сельской экономики и сельскохозяйственной статистики Министерства земледелия и госимуществ от бассейновых управлений и публиковались в «Сборнике статистико-экономических сведений по сельскому хозяйству России и иностранных государств». Первые наиболее полные обобщенные данные о состоянии рыболовства в Российской империи были опубликованы ЦСК МВД в 1911 г.

В 1902 г. прошел Второй съезд русских рыбопромышленников, на котором снова были подняты вопросы принятия единого Устава рыболовства, развития морских промыслов, состояния рыболовства в разных бассейнах страны, развития научно-промысловых исследований и преподавания морских дисциплин в вузах. В том же году в Санкт-Петербурге прошла Первая международная рыбопромышленная выставка с участием 16 стран, показавшая существенное отставание в развитии рыбного хозяйства России.

В мае 1905 г. Министерство земледелия и государственных имуществ снова меняет профиль и статус и реорганизуется в Главное управление землеустройства и земледелия, в котором сосредоточилось осуществление столыпинских аграрных реформ. В 1907 г. инспектор по рыбной части Н.А. Бородин представил «Проект положения о Центральном Комитете по делам рыболовства» и обосновал необходимость единого управления рыбными промыслами в статье, опубликованной в «Вестнике рыбопромышленности» [26]. Рыбный Комитет был образован 15 апреля 1907 г., однако он имел лишь совещательное значение и управление делами ему передано не было (*РГИА, Ф. 398, Оп. 70, д. 24611, л. 164-165*).

В 1912 г. проблемы управления рыбной отраслью привлекли внимание Государственной Думы (IV созыв, 1912–1917 гг.), при которой была сформирована Комиссия по рыболовству во главе с Оскаром Андреевичем Гриммом – русским зоологом, специалистом по рыбному хозяйству России, длительное время проработавшем инспектором по рыбной части Департамента земледелия Министерства земледелия и госимуществ.

Рыбные промыслы, находящиеся во владении казны, играли существенную роль в формировании государственных доходов. В 1900 г. с казенных рыбных промыслов России в казну поступило 43,8 млн руб., а в 1911 г. эта сумма уже составила 97,2 млн [27, с. 97]. По приблизительным подсчетам, ежегодное потребление рыбы составляло около 1 638 тыс. т на сумму до 250 млн руб. Однако к концу первого десятилетия XX в. российская рыбная промышленность уже не могла удовлетворять потребности населения в рыбе и рыбной продукции, что показывает динамика внешней торговли (табл. 2).

Таблица 2

Динамика внешней торговли России за период 1908–1911 гг.

Table 2

Dynamics of Russia's foreign trade for the period 1908–1911

Год	Экспорт		Импорт		Превышение импорта над экспортом	
	Количество, тыс. т	Стоимость, тыс. руб.	Количество, тыс. т	Стоимость, тыс. руб.	Количество, тыс. т	Стоимость, тыс. руб.
1908	36,9	6209	324,5	28998	287,6	22789
1909	47,7	8152	338,5	29939	291,1	21787
1910	44,1	8233	317,5	28157	273,4	19924
1911	41,7	8925	354,0	32586	312,3	23661

Примечание. Приведено и подсчитано автором на основании источника [27, с. 98].

В статистике и в замечаниях Рыбного комитета отмечалось массовое падение объемов вылова по всем бассейнам, за исключением Дальневосточного (табл. 3), причем по ряду рыболовных районов рыбная ловля и вовсе утратила промысловое значение.

Причиной повсеместного снижения объемов вылова стало хищническое рыболовство, при котором массово истреблялся малек, и неэффективная организация промысла при отсутствии общего Устава рыболовства, единых для всех правил вылова и слабого развития рыболовства [7]. Относительно последнего, вплоть до 1917 г. в России было всего 9 рыбободных заводов, воспроизводство рыб на котором носило кустарный характер [19, с. 4]. Слабо использовались рыбные запасы Дальнего Востока, устаревшим и неэффективным был рыбо-

ловный флот, состоящий преимущественно из малых парусных судов и легких баркасов. Недостаточной была переработка, не было современного холодильного оборудования. На Дальнем Востоке лучшими рыболовными участками владели японцы.

Таблица 3

Динамика улова по отдельным бассейнам за 1893–1911, тыс. т

Table 3

Catch dynamics by individual basins for 1893–1911, thousand tunnel

Бассейн	1893	1897	1911
Каспийский бассейн	502,9	560,5	427,3
Внутренние озера и реки	81,9	68,8	50,1
Азово-Черноморский бассейн	234,3	154,8	68,5
Балтийский бассейн	32,8	31,9	44,2
Мурманско-беломорский	19,7	16,1	14,7
Дальневосточный район	9,8	43,4	73,7
Итого	781,3	875,5	678,5

Примечание. Составлено и подсчитано автором по [16, с. 85–88], [27, с. 97].

В «Объяснительной записке к смете Департамента земледелия на 1912 год» было обосновано создание новой структуры по управлению рыбными промыслами с передачей ей всех дел по заведованию отраслью. В 1912 г. была принята серия законов об ограничении браконьерского промысла – закон «О расширении запретного для рыболовства пространства перед восточными рубежами реки Волги» и закон «Об ограничении подледного рыболовства на Каспийском море» [14, с. 48], а итогом года стало долгожданное принятие Общего Устава рыболовства, действие которого, однако, не затронуло Сибирь и Дальний Восток.

2 июня 1914 г. управление делами рыболовства и охоты было выделено в особый Отдел управления рыболовством, рыбоводством и звериными промыслами, заведывание которым было возложено на широко известного среди отраслевиков специалиста рыбного дела В. Бражникова (*РГИА, Ф. 398, Оп. 75, д. 587, л. 1-2*). А в начале января 2015 г. были созданы Лаборатория по рыболовству и библиотека отделений по рыболовству и охоте.

Новый отдел вобрал следующие функции (*РГИА. Ф. 398. Оп. 75. д. 587. л. 3*):

- административное делопроизводство: общий надзор за исполнением законов, правил и обязательных постановлений, относящихся к промыслу и издание соответствующих инструкций; разработку новых промысловых законоположений и правил, а также международных договоров по охране промыслов; заведывание всеми учреждениями и структурами, имеющими отношение к рыболовству;

- хозяйственное делопроизводство: хозяйственное управление промыслами в государственных водах и охотой на государственных землях; рыбоводство – управление казенными рыбоводными заводами, прудовыми хозяйствами и парками; управление ловецкими кассами и другими финансовыми учреждениями, обслуживающими нужды отрасли (склады рыболовных орудий и т.п.);

- научно-техническое делопроизводство: управление научно-промысловыми исследованиями; ведение рыбохозяйственной статистики; распространение технических и иных сведений и знаний по предметам ведения Отдела – издание печатных органов, проведение выставок, съездов, чтение лекций; рассмотрение и утверждение уставов ученых и иных сообществ по промысловому делу и финансовая поддержка их деятельности; делопроизводство промыслового Комитета.

Трансформации структуры управления рыбохозяйственной отраслью в Российской империи были завершены 26 октября 1915 г. преобразованием Главного управления землеустройства и земледелия в Министерство земледелия.

Заключение

Сформировавшаяся к 1917 г. рыбохозяйственная отрасль действительно носила характер и структуру, во многом схожие с современной отраслевой спецификой, где внутриотраслевой организационно-правовой дисбаланс, слабый уровень технического оснащения, недостаточность регулирующих правил и неэффективность системы управления, при ее многочисленных количественных реорганизациях без качественного завершения, вели к низкой экономической отдаче и неспособности отрасли обеспечить продовольственные потребности населения.

Сформировавшееся в России до 1917 г. отраслевое управление носило бассейновый характер, а рыбное хозяйство не представляло единого организма. Бассейны существенно различались между собой характером организации производства, структурами управления, формами собственности на рыболовные участки, используемыми методами и орудиями лова. Структура вылова за весь период Российской империи и высокая доля в ней Каспийского бассейна свидетельствует, что рыбное хозяйство базировалось преимущественно на использовании рыбных ресурсов внутренних водоемов – рек, озер и прибрежных районов, прилегающих к России морей. Отсюда шла и техническая отсталость рыболовства – оно вплоть до 1917 г. сохраняло кустарный характер, хотя и обеспечивало население продовольствием и приносило существенную прибыль в казну. Океаническое рыболовство не развивалось, в отличие от иных зарубежных стран, небогатых рыбными ресурсами прибрежных районов и внутренних водоемов [7].

Широкое вовлечение общественности через общества рыболовства и рыбоводства не влияло на общую эффективность управления, хотя и приносило пользу для отрасли, поднимая на поверхность насущные вопросы ее развития. Проблемой было и отсутствие квалифицированных специалистов на всех уровнях управления, имеющих соответствующий опыт и знание отрасли, недостаточными оставались научные знания, необходимые для развития рыболовства и рыбоводства. Из-за отсутствия общих целей отраслевой политики, понятных для всех субъектов производства, и концентрации ресурсов на их достижение вся производственная деятельность в бассейнах сводилась к хищническому вылову и вела к истощению запасов биологических ресурсов. Неверным будет считать, что только иностранные рыбаки вели хищнический лов в российских водах – проблема была обоюдоострой – российские рыбопромышленники неоднократно выходили за пределы своих территориальных вод на Черном море и в Северных водах, что неоднократно отмечали зарубежные исследователи [28–31]. Концентрация всех полномочий по управлению рыболовством в Отделе управления рыболовством Министерства земледелия не могло повлиять на повышение эффективности отрасли, при сохранении организационно-правовой дифференциации собственности на участки и форм организации производства.

Список источников

1. Данилевский Н.Я. Взгляд на рыболовство в России // Сборник политических и экономических статей Н.Я. Данилевского. Санкт-Петербург : Издание Н. Страхова, 1890. С. 406–451.
2. Данилевский Н.Я. Рыбные промыслы и колонизация Мурманского берега // Сборник политических и экономических статей Н.Я. Данилевского. Санкт-Петербург : Издание Н. Страхова, 1890. С. 588–601.
3. Данилевский Н.Я. Краткий очерк Уральского рыбного хозяйства // Сборник политических и экономических статей Н.Я. Данилевского. Санкт-Петербург : Издание Н. Страхова, 1890. С. 452–500.
4. Вешняков В.И. Рыболовство и законодательство. Санкт-Петербург, 1894. 780 с. [Прил.]
5. Ливрон де, В.В. Статистическое обозрение Российской Империи [статистический справочник], 1874 г. СПб. : типограф. тов. «Общественная польза», 1874. 370 с.

6. Статистические таблицы Всероссийской Империи, или физическое, политическое, статистическое начертание России, с XIX-го столетия, из новейших писателей извлеченное [статистический справочник] / под ред. Кн. Ивана Голицына. М. : В губ. типографии у А. Решетникова, 1807. 75 с. [Прил.].

7. Шестак О.И., Образцова Е.Ю. Зарождение и эволюция советской системы государственного управления рыбным хозяйством: 1917–1940 гг. // Инновационное развитие рыбной отрасли в контексте обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации : материалы VI Национальной научно-технической конференции. Владивосток, 2023. С. 414–423.

8. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Павловича составленный: издание 1842 года : в 15 т. Т. 11: Свод уставов государственного благоустройства. Ч. 1, 2 и 3. Санкт-Петербург : В типографии 2-го отделения собственной Е.В. канцелярии, 1842. 868 с.

9. Воронова А.А. Государственное регулирование рыболовства в Каспийско-Волжском регионе во второй половине XIX – начале XX в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2005. № 4. С. 129–136.

10. Венков А.В. Рыбная ловля в дельте Дона и казачье-крестьянские противоречия // Вестник Южного научного центра РАН. 2013. Т. 9, № 2. С. 80–84.

11. Санкин Е.В., Зиновьев В.П. Государственное регулирование рыболовства в России в XIX – начале XX в. // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2021. Т. 38. С. 72–85.

12. Мандрик А.Т. История рыбной промышленности российского Дальнего Востока (50-е годы XVII в. – 20-е годы XX в.). Владивосток : Дальнаука, 1994. 192 с.

13. Очерк пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837–1887. Санкт-Петербург, 1887. 294 с.

14. Календарь событий, связанных с историей отечественного рыбного хозяйства с древнейших времен до наших дней / Автор-сост. С.А. Студенецкий. М. : Изд-во ВНИРО, 2004. 176 с.

15. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг.: в 4 т. Т. 3. Центральные государственные учреждения / Редкол.: Н.П. Ерошкин (отв. ред.), Д.И. Раскин (отв. сост.) и др. СПб.: Наука, 2002. 228 с.

16. Кузнецов И.Д. Очерк русского рыболовства (промысел различных водяных животных). Санкт-Петербург : Типография В. Киршбаума, 1902. 128 с.

17. Полное собрание законов Российской империи: Собрание 3-е: в 23 т. Т. 6: 1886: от № 3436–4137. Санкт-Петербург : Государственная типография, 1888. 1243 с.

18. Свод учреждений государственных. Кн. 5. Учреждения министерств: Т. 1, ч. 2: изд. 1892 года. Санкт-Петербург, 1892. 211 с.

19. Сергиева З.М., Бурлаченко И.В., Николаев А.И., Яхонтова И.В. Основные этапы становления искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов в России // Труды ВНИРО. 2015. Т. 153. С. 3–25.

20. Обзор управления государственными имуществами за последние 25 лет, с 19 февраля 1855 по 19 февраля 1880 года, представленный государю императору управляющим Министерством государственных имуществ. Санкт-Петербург, 1880. 388 с.

21. Устав Императорского Российского общества рыбоводства и рыболовства: 1881 год // Страницы истории рыболовства: история рыболовства с древнейших эпох до нашего времени [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://histfishing.ru/biblio/istochniki-i-dokumenty/1881-g-ustav-imperatorskogo-rossijskogo-obshhestva-rybovodstva-i-rybolovstva.html>, свободный (дата обращения : 11.04.2022).

22. Егоров Н.Г. Становление рыбной промышленности на русском Дальнем Востоке (вторая половина XIX века). Владивосток, 1987. 46 с.

23. Свицерский В.Г. Рыбная промышленность Дальнего Востока СССР (60–80-е годы). Владивосток : РИО Приморурполиграфиздат, 1989. 223 с.

24. Свицерский В.Г. Из истории развития рыболовства на Дальнем Востоке. Владивосток: Приморурполиграфиздат, 1990. 199 с.
25. Гантимуров И.П. Защита экономических интересов России в области морского рыболовства на Дальнем Востоке (1821–1944 гг.) // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2011. № 1(155). С. 13–21.
26. Бородин Н.А. К вопросу об учреждении центрального комитета по делам рыболовства в Империи // Вестник рыбопромышленности, рыбоводства и рыболовства. 1907. № 4–5. С. 165–179.
27. Россия в 1913 году: Статистико-документальный справочник / Ред.-сост: А.М. Анфимов, А.П. Карелин, отв. ред. А.П. Карелин. Санкт-Петербург : Изд-во «БЛИЦ», 1995. 416 с.
28. Hønneland G. Towards a precautionary fisheries management in Russia? // *Ocean & coastal management*. 2005. Vol. 48, №. 7–8. P. 619–631.
29. Barber W.E., Taylor J.N. The importance of goals, objectives, and values in the fisheries management process and organization: a review // *North American Journal of Fisheries Management*. 1990. Vol. 10, №. 4. P. 365–373.
30. Atkinson C. E. Fisheries management: an historical overview // *Marine Fisheries Review*. 1988. Vol. 50, №. 4. P. 111–123.
31. Lajus J. «Red Herring»: The Unpredictable Soviet Fish and Soviet Power in the 1930s // *Competing Arctic Futures*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. P. 73–94.

References

1. Danilevsky N.Ya. A look at fishing in Russia // Collection of political and economic articles by N.Ya. Danilevsky. St. Petersburg : N. Strakhov edition, 1890. P. 406–451.
2. Danilevsky N.Ya. Fisheries and colonization of the Murmansk coast // Collection of political and economic articles by N.Ya. Danilevsky. St. Petersburg : N. Strakhov edition, 1890. P. 588–601.
3. Danilevsky N.Ya. Brief outline of the Ural fisheries // Collection of political and economic articles by N.Ya. Danilevsky. St. Petersburg : N. Strakhov edition, 1890. P. 452–500.
4. Veshnyakov V.I. Fisheries and legislation. St. Petersburg, 1894. 780 pp.
5. Livron de, V.V. Statistical review of the Russian Empire [statistical handbook], 1874. St. Petersburg : Typographer comrade «Public Benefit», 1874. 370 pp.
6. Statistical tables of the Russian Empire, or the physical, political, statistical outline of Russia, from the 19th century, extracted from the latest writers [statistical handbook] / Ed. Book. Ivan Golitsyn. Moscow : in the lips. printing house at A. Reshetnikov, 1807. 75 pp.
7. Shestak Olga I., Obraztsova Elizaveta Yu. The genesis and evolution of the Soviet System of State administration of fisheries industry: 1917–1940 // Innovative development of the fishing industry in the context of ensuring the food security of the Russian Federation : materials of the VI National Scientific and Technical Conference. Vladivostok, 2023. P. 414–423.
8. The code of laws of the Russian Empire, compiled by the order of the Emperor Nikolai Pavlovich: edition of 1842: in 15 volumes. Vol. 11: Code of statutes of state improvement. Part. 1, 2 and 3. St. Petersburg : In print. 2nd branch of own H.M. office, 1842. 868 pp.
9. Voronova A.A. Russian government regulation of fishing in Volga-Kaspian Region and participation of public since second half of 19th century to the beginning of 20th century // *RUDN Journal of Russian History*. 2005. № 4. P. 129–136.
10. Venkov A.B. The fishing on the territory of River Don's Delta and the conflict between the cossacks and the peasants // *Bulletin of the Southern Scientific Center of the Russian Academy of Sciences*. 2013. Vol. 9, № 2. P. 80–84.
11. Sankin E.V., Zinoviev V.P. State regulation of fishing in Russia in the 19th - early 20th century // «The bulletin of Irkutsk State University». Series «History». 2021. Vol. 38. P. 72–85.
12. Mandrik A.T. History of the fishing industry of the Russian Far East (50s of the 17th century - 20s of the 20th century). Vladivostok : Dalnauka, 1994. 192 pp.

13. Essay on fifty years of activity of the Ministry of State Property. 1837-1887. St. Petersburg, 1887. 294 pp.
14. Calendar of events related to the history of domestic fisheries from ancient times to the present day / Author-comp. S.A. Studenetsky. Moscow : VNIRO Publishing House, 2004. 176 pp.
15. Higher and central state institutions of Russia. 1801-1917: In 4 volumes. Volume 3. Central state institutions / Editorial board: N.P. Eroshkin (responsible editor), D.I. Raskin (responsible editor) and others. St. Petersburg : Nauka, 2002. 228 pp.
16. Kuznetsov I.D. Essay on Russian fishing (fishing of various aquatic animals). St. Petersburg : Printing house of V. Kirshbaum, 1902. 128 pp.
17. Complete Collection of Laws of the Russian Empire: Collection 3: In 23 Volumes. Vol. 6: 1886: dated no. 3436-4137. St. Petersburg : State-Printing House, 1888. 1243 pp.
18. Code of state institutions. Book. 5. Institutions of ministries: Vol. 1, part 2: Edition of 1892. St. Petersburg, 1892. 211 pp.
19. Sergieva Z.M., Burlachenko I.V., Nikolaev A.I., Yakhontova I.V. The main stages in the formation of artificial reproduction of aquatic biological resources in Russia // TRUDY VNIRO. 2015. Vol. 153. P. 3–25.
20. Review of the management of state property over the past 25 years, from February 19, 1855 to February 19, 1880, presented to the Sovereign Emperor by the manager of the Ministry of State Property. St. Petersburg, 1880. 388 pp.
21. Charter of the Imperial Russian Society of Fisheries and Fisheries: 1881 // Pages of the history of fisheries: the history of fisheries from ancient times to the present [Electronic resource]. URL: <http://histfishing.ru/biblio/istochniki-i-dokumenty/1881-g-ustav-imperatorskogo-rossijskogo-obshhestva-rybovodstva-i-rybolovstva.html>.
22. Egorov N.G. Formation of the fishing industry in the Russian Far East (second half of the 19th century). Vladivostok, 1987. 46 pp.
23. Svidersky V.G. Fish industry of the Far East of the USSR (1960-80s). Vladivostok : RIO Primoruprpoligraphizdat, 1989. 223 pp.
24. Svidersky V.G. From the history of fishery development in the Far East. Vladivostok : Primoruprpoligraphizdat, 1990. 199 pp.
25. Gantimurov I.P. Protection of economic interests of Russia in the sea fishery in the Far East (1821-1944) // Vestnik of Far Eastern Branch of Russian Academy of Sciences. 2011. № 1(155). P. 13–21.
26. Borodin N.A. On the issue of establishing a central committee for fisheries in the Empire // Bulletin of the fishing industry, fish farming and fisheries. 1907. № 4–5. P. 165–179.
27. Russia in 1913: Statistical and documentary reference book / Ed.-compiled: A.M. Anfimov, A.P. Karelin, responsible ed. A.P. Karelin. St. Petersburg : Publishing House «BLITs», 1995. 416 pp.
28. Hønneland G. Towards a precautionary fisheries management in Russia? // Ocean & coastal management. 2005. Vol. 48, № 7–8. P. 619–631.
29. Barber W.E., Taylor J.N. The importance of goals, objectives, and values in the fisheries management process and organization: a review // North American Journal of Fisheries Management. 1990. Vol. 10, № 4. P. 365–373.
30. Atkinson C. E. Fisheries management: an historical overview // Marine Fisheries Review. 1988. Vol. 50, № 4. P. 111–123.
31. Lajus J. «Red Herring»: The Unpredictable Soviet Fish and Soviet Power in the 1930s // Competing Arctic Futures. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. P. 73–94.

Сведения об авторе

О.И. Шестак – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин, SPIN-code: 6136-2133, AuthorID: 153161.

Information about the author

O.I. Shestak – PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines, SPIN-code: 6136-2133, AuthorID: 153161.

Статья поступила в редакцию 08.06.2023, одобрена после рецензирования 20.06.2023, принята к публикации 30.06.2023.

The article was submitted 08.06.2023, approved after reviewing 20.06.2023, accepted for publication 30.06.2023.