

**ПЕРЕСЕЛЕНСЬКА ПОЛІТИКА У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ НА  
ПОЧАТКУ ХХ СТ. (НА МАТЕРІАЛАХ РОБОТИ КОМІСІЇ ОСОБЛИВОЇ  
НАРАДИ О. СТИШИНСЬКОГО ТА МІЖВІДОМЧОЇ ОСОБЛИВОЇ  
НАРАДИ З ПЕРЕСЕЛЕНСЬКОЇ СПРАВИ А. КУЛОМЗИНА)**

У статті висвітлено переселенську політику як невід'ємний структурний компонент заходів уряду Російської імперії початку ХХ ст. у сфері аграрної політики. Розкрито перипетії навколо розробки переселенського закону від 6 червня 1904 р.

**Ключові слова:** Переселенське законодавство, міграційні процеси, аграрна реформа, селянство, переселенці.

Кінець ХІХ – початок ХХ століття був позначений активним пошуком з боку державної влади шляхів виходу з кризового стану аграрного сектору економіки країни, у яке він потрапив через сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів. З метою послаблення соціальної напруги на селі, яка у поєднанні із загостренням внутріполітичної боротьби на рубежі ХІХ – ХХ ст. посилювала нестабільність державної влади, уряд створив ряд спеціальних комісій для розробки проектів нових, у тому числі і аграрних законів. Особлива увага була приділена систематизації переселенського законодавства, яке на думку його авторів повинно було впорядкувати міграційні процеси в країні що після звільнення колишніх поміщицьких селян із кріпосної залежності набирали все більшого розмаху. З одного боку потреби економічного розвитку країни вимагали таких законів, які б забезпечували безперешкодне переміщення по усій території країни робочої сили, з іншого – консервативне дворянство, представники якого були найближчим оточенням царя, намагалися всіляко обмежувати відтік дешевої робочої сили з села у промислові центри та на малозаселені землі окраїн імперії.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне висвітлити роботу Особливої наради під головуванням О. Стишинського з напрацювання переселенського законодавства. Розроблений нею проект доопрацьовувався спеціально створеною для цього міжвідомчою Особливою нарадою А. Куломзина. Тому є доцільним проаналізувати діяльність і цієї установи.

Процесам переселення та переселенській політиці Російської імперії початку ХХ ст. присвячено ряд досліджень. Серед них слід виділити праці В. Дашевича [1], В. М. Кабузана [2], А.А. Кауфмана [3], В.А. Степиніна [4], Д.А.Селіхова [5], Г.І. Шмелева [6], М.А. Якименко [7], І. Ямзіна [8], А.П. Яхонтова [9] та ін. Але загалом запропонована тема дослідження залишається відкритою.

Автор запропонованої публікації ставить за мету дослідити переселенську політику у Російській імперії на початку ХХ ст. на матеріалах роботи Комісії Особливої наради О. Стишинського та міжвідомчої Особливої наради з переселенської справи А. Куломзина, діяльність яких виявилася досить результативною.

28 грудня 1902 р. у Полтавському губернському присутствії з доповіддю виступив Ю. Черкесов. Він обіймав посаду чиновника для особливих доручень Переселенського управління. Його виступ мав промовисту назву „Про переселення із Полтавської губернії та про деякі зміни переселенського законодавства”. Ю. Черкесов свою промову підпорядкував обґрунтуванню однієї наскрізної ідеї – необхідності підпорядкування переселенської справи завданням державної аграрної політики. Останню він розумів як заходи, спрямовані на усунення селянського малоземелля шляхом масового переселення селянської бідноти на територію малозаселених губерній Російської імперії.

Інформація, озвучена чиновником для особливих доручень Переселенського управління, стала відома В. Плеве, а від нього – імператору. Під час виступу Миколи II 15 січня 1903 р. на засіданні комітету Сибірської залізниці окрім іншого, він звернув увагу присутніх на те, що потрібно

якомога швидше з'ясувати можливі заходи з розселення малоземельних селян у межах Європейської Росії [10, арк. 288].

В. Плеве, заручившись підтримкою царя, як це він робив зазвичай перед тим як щось організувати чи змінювати, зобов'язав А. Куломзина викласти міркування членів очолюваного ним Переселенського управління щодо змін у державній переселенській політиці. Йому були адресовані й коментарі Міністра внутрішніх справ щодо цього питання. У них йшлося про те, що переселенці повинні бути вихідцями із тих губерній, в яких земельний дефіцит був найгострішим. В. Плеве мав на увазі насамперед українські території – епіцентр селянських антиурядових виступів 1902 р. Переселяти їх варто у малозаселені губернії Європейської Росії. Територіальна наближеність, на його переконання шефа силового відомства, мала серйозні переваги перед переселенням селян до Сибіру. По-перше, схожість кліматичних умов. По-друге, менші фінансові витрати на дорогу, устаткування тощо [11, арк. 36-37]. У такий спосіб неофіційно було оприлюднено зміни в урядовій переселенській політиці.

Про серйозність намірів В. Плеве свідчать темпи розгляду цього питання. Його обговорення покладалося на Особливу нараду О. Стишинського. На порядок денний 3, 6, 10, 12 березня 1903 р. засідань Особливої наради О. Стишинського було винесено доповідь Полтавського губернатора М. Урусова про переселення малоземельних полтавських селян та її обговорення. У виступі князь детально та реалістично відтворив кризу екстенсивного сільського господарства Полтавської губернії. Він чітко окреслив її складники, справедливо зарахувавши до них такі: 1. гостре малоземелля та безземелля селян; 2. дефіцит у селян випасів та сінокосів; 3. високі орендні ціни за випаси та сінокоси. За оренду землі для випасу однієї голови великої рогатої худоби селяни платили 10 руб.; 4. катастрофічні наслідки недороду 1892 р.; 5. занепад тваринництва; 6. дефіцит, а в окремих господарствах – відсутність тягла та сільськогосподарських знарядь праці.

До того ж він зауважив, що сільськогосподарська криза на Полтавщині поглиблюється високими орендними цінами. Вартість однієї орендованої десятини упродовж середини 1880-х – 1902 рр. зростає з 92,5 руб. до 250 – 300 руб. Вона у декілька разів перевищувала прибутковість. На матеріальному становищі полтавчан негативно позначилося зменшення прибутковості від найму сільськогосподарських робітників-вихідців із Полтавської губернії на півдні. Південні великі землевласники, маючи достатньо обігових капіталів, широко застосовували сільськогосподарську техніку. Відповідно вони не були зацікавлені у наймі селянської робочої сили. Більше того, перенасичення ринку робочої сили автоматично зменшувало ціну під час їхнього найму [12, с. 1-3].

Наведені вище дані зумовлювали відповідний висновок Полтавського губернського присутствія, озвучений М. Урусовим членам Особливої наради О. Стишинського. Він полягав у тому, що „за сучасних екстенсивних способах господарювання неможливо у короткі терміни докорінно змінити економічні умови селянського побуту”. Як на нас, висновок логічний, підкріплений реальним станом справ в аграрному секторі економіки Полтавської губернії. Вихід із кризи полтавськими діячами убачався у переселенні селян. Проектом передбачалося одночасне переселення 50% малоземельних господарів – 337027 осіб обох статей. За підрахунками членів губернського присутствія, це б проблему селянського безземелля та малоземелля у губернії вирішило б на 10 – 15 років. За цей період можна було б вжити відповідних заходів для інтенсифікації сільського господарства губернії. Переселення, на переконання Полтавського губернатора, дало б і політичний ефект. М. Урусова вважав: „... лише спрямоване державною владою на досягнення визначених цілей, воно може стати потужним засобом покращення економічного становища селянства ... заспокоєння тривожного становища умів” [12, с. 3].

Концептуально погляди та ідеї, покладені в основу переселенського проекту полтавчан, чітко кореспондувалися з теорією державного

протекціонізму над селянами, а також принциповими положеннями проекту нового Положення, розробленого Редакційною комісією Міністерства внутрішніх справ. Про це, на наш погляд, красномовно свідчить теза князя про загальний стан справ у переселенській політиці. „... за сучасних умов переселення у місцях виходу є більше шкідливим, аніж корисним. Відволікаючи з центру кращі елементи та заохочуючи населення до бродячого життя, воно призводить до руйнування найбільш сильних господарств і до створення натомість так званих „полупанків”, або сільських куркулів” [12, с. 4].

У зв'язку з цим Полтавський губернатор закликав обережно підходити до переселення селян, координувати та узгоджувати цей процес із генеральною лінією держави в аграрній політиці. Князь пропонував, не допускаючи негативних моментів, зберегти державну підтримку у переселенні для тих селян, що мали від 3 до 9 десятин землі. Водночас передбачалося не фінансувати трудову міграцію заможніших односельців (більше 9 десятин). Малозаможні селяни, відповідно до проекту, отримували винагороду за повернений в общину наділ. Реалізація цього права для малозаможних селян-переселенців покладалася на Селянський банк [12, с. 3-4]. Община повернені землі селян-переселенців розподіляла або між безземельними, або малоземельними. Останні могли отримати надбавку у розмірі не більше 3 десятин [12, с. 3-4, 22-23].

Проект, озвучений Полтавським губернатором, не викликав серйозних дебатів між членами Особливої наради О. Стишинського. Навпаки було визнано цілковиту його доцільність та необхідність застосування не лише у Полтавській губернії. Новий порядок переселення вирішено було поширити ще на вісім Чорноземних губерній Російської імперії: Київську, Подільську, Харківську, Чернігівську, Воронежську, Курську, Орловську, Тульську. Це зумовлювалося незадовільним соціально-економічним становищем селянства окреслених територій. Члени Особливої наради О. Стишинського схвалили і

запропонований полтавчанами принцип винагороди переселенців-вихідців із общини за залишений ними в інтересах общини наділ [12, с. 7, 15-16].

Полеміка стосувалася лише майнового складу переселенців. В. Гурко підтримав тезу М. Урусова за переселення лише малоземельних селян. Вони доводили, що таке обмеження дозволить утримати у центрі імперії „надійні, заможні, господарсько-міцні елементи”. Тобто певною мірою зменшити відтік працездатного населення. О. Стишинський та більшість його колег заперечували на це. Вони вважали, що переселення лише малоземельних, а отже економічно малопотужних, селянських господарств потребуватиме колосальних державних фінансових видатків. Наділи малоземельних селян-вихідців із общини, доводили далі свою позицію опоненти В. Гурко та М. Урусова, суттєво не покращать землекористування безземельних та малоземельних, що залишаться в общині у зв'язку з незначними розмірами їхніх наділів.

Під час дискусії сторонам вдалося досягнути консенсусу. Компроміс полягав у незначному пом'якшенні регламентації урядом районів переселення: у межах окреслених губерній не іти далі визначення ступеню малоземелля цілих селянських общин (а не окремих господарів, як планувалося раніше) [12, с. 20, 38-39].

18 червня 1903 р. В. Плева виступив перед членами Комітету Сибірської залізниці, на засіданні якого присутнім був і Микола II. Зміст його доповіді стосувався змін та доповнень існуючих законів про переселення на казенні землі. Присутні схвалили запропоновані Міністром внутрішніх справ ініціативи. Так, зокрема, не викликала заперечень схема, передбачена Особливою нарадою О. Стишинського, розрахована на державне регулювання переселення, регламентацію питань виселення малоземельних селян. Комітет погодився з тим, що документом декларувалася „свобода переселення”, яка розумілася як „право кожного іти на нові місця без спеціального дозволу уряду”.

Учасники зібрання погодилися з тим, що заходи з переселення, відображені у проекті, сприятимуть зменшенню щільності селянства у губерніях виходу та зменшать гостроту земельного дефіциту для тих, хто залишився в общині. Водночас було акцентовано на необхідності забезпечення належних умов для селян-переселенців на нових місцях їхнього розселення.

Міністерство внутрішніх справ зобов'язувалося надати майбутньому проекту „доцільну гнучкість”. Це необхідно було з двох міркувань. По-перше, для того, щоб мати можливість „примирятися до стихії”. По-друге, щоб посилити відповідальність відповідних державних органів, що регулюють переселення, за майбутнє облаштування переселенців [13, с. 26].

За ініціативи Миколи II було засновано міжвідомчу Особливу нараду з переселенської справи під головуванням А. Куломзина. До її складу увійшли Міністр внутрішніх справ, Міністр фінансів, Міністр землеробства та державного майна. 25 червня, за тиждень після доповіді В. Плеве, затверджено було її статут [14, арк. 1-4 зв.]. Так само оперативно як було створено Особливу нараду А. Куломзина, так оперативно вона і працювала. У грудні 1903 р. її члени завершили роботу над законопроектом про переселення та пояснювальною запискою до нього [15, арк. 6-74]. 30 січня 1904 р. обидва документи вже розглядалися членами Особливої наради А. Куломзина [16, арк. 190]. Автори записки пояснювали, що недоліки існуючого законодавства про переселення полягали у недостатній узгодженості питань про переселення з вимогами аграрної політики, колонізаційними завданнями держави, малоуспішності переселення як засобу господарського облаштування селян тощо [17, арк. 39 зв.].

Зі змістом проекту було ознайомлено Міністра внутрішніх справ, Міністра фінансів, Міністра землеробства та державного майна 19 лютого 1904 р. Після цього, 10 та 24 квітня 1904 р., його обговорено членами Державної ради. Основні положення доопрацьованого проекту нового переселенського закону зводилися до такого. Безпосередній контроль за

переселенськими процесами покладався на відповідні органи державної влади. Розрізнялося два основних види переселення. Перший – з дозволу уряду. У ньому виокремлювалося: а) переселення до Кавказу та Далекого Сходу; б) переселення відповідно до інтересів аграрної політики з густонаселених центральних губерній імперії. Другий – самовільне або вільне, тобто без дозволу уряду. У такий спосіб ставилася крапка у невиправданій практиці властей повертати самовільних переселенців у місця їхнього попереднього проживання. Фактично законопроектом офіційно визнавався цей вид переселень. Держава припиняла застосовувати каральні санкції стосовно до самовільних переселенців [18, арк. 161].

Державною радою було схвалено норму законопроекту, за якою малоземельні селяни-переселенці, що залишали свій наділ общині, отримували державну винагороду. Водночас не отримала заперечення і та стаття, якою зазначена вище норма не поширювалася на самовільних переселенців. Тобто останні фактично позбавлялися державної фінансової підтримки, так необхідної селянам не лише для переїзду на нове місце, але й для облаштування там нового господарства. Пізніше цей недолік закону 1904 р. буде усунуто Столипінською аграрною реформою. Позики селянським общинам виділялися державою. Їхній термін становив п'ять-шість років. Також визначалися пільги з виплати викупних платежів та поземельного податку для тих громад, які мали намір покращити розміри землекористування.

У частині розмірів компенсації селянам-переселенцям за залишені ними в общині наділи цікавими є міркування П. Семенова. Його пропозиції стосувалися розмірів винагороди. Так, він зауважував, якщо розміри винагороди будуть визначатися на підставі сучасних непомірних цін на землю, то зубожілі селянські общини не зможуть придбати землю селян-переселенців. Вона стане власністю економічно заможних селян – куркулів. У зв'язку з таким розмір винагороди він пропонував визначати відповідно



розміру викупних платежів [18, арк. 161]. Але ідеї П. Семенова були відхилені членами Державної ради.

Окрім цього пільги надавалися організованим переселенцям. Зокрема, вони оплачували свій переїзд за заниженими тарифами залізничних перевезень. Тимчасово звільнялися від оплати казенних та мирських зборів. Їм надавалися пільги та розстрочка з виконання податкових недосплат. Діти організованих селян-переселенців отримали військову відстрочку [18, арк. 161]. Отже, ці моменти були якісно новими як загалом для імперського законодавства, так і для переселенського закону зокрема. У такий спосіб юридично оформлялися державні гарантії селянам у соціальній сфері. Однозначно це заслуговує позитивної оцінки.

Полеміку між членами Державної ради викликали ті положення законопроекту, в яких ішлося про узгодження інтересів переселенської та аграрної політик. Чіткі роз'яснення щодо цього дав В. Плеве. Міністр внутрішніх справ зауважив, що узгодженість державних переселенської та аграрної політик цілком виправдана і логічна. Апелюючи до полтавського та харківського досвіду 1902 р., він розкрив, що малоземелля стало одним із факторів посилення суспільно-політичної активності селян цих губерній. Тому не враховувати його – неправильно. Вирішувати у тому числі й за допомогою переселення – правильно. Хід думок шефа силового відомства, на наш погляд, був резонним. Переселення до обговорення законопроекту, про який йдеться, мало місце. Владі не вдавалося його стримувати, а тим паче – контролювати. Зрозумівши, якщо „повстання не можна придушити, то його потрібно очолити”, влада переселенським законопроектом переселенську стихію брала під цілковитий контроль [18, арк. 166].

Аргументи В. Плеве переконали Державну раду. Законопроект 24 травня було передано на розгляд останній інстанції – Загальним зборам Державної ради.

Принципи, відображені у законопроекті про переселення, не викликали застережень з боку членів цієї інституції. Однак полемічним виявилось

положення про розміри компенсації селянам-переселенцям за наділи, залишені ними в общині. Дев'ять членів Загальних зборів Державної ради дотримувалися позиції, дотичної точці зору П. Семенова. Від авторів законопроекту вони вимагали юридично закріплених гарантій общині у першості придбання залишених селянами-переселенцями земель. Залишений наділ, на переконання дев'ятки, міг також передаватися у користування членам тієї ж самої общини до чергового перерозподілу. За таких умов розмір компенсації визначався повітовим з'їздом. У такий спосіб усувалася можлива конкуренція між общиною та економічно заможними селянами.

Більшість Загальних зборів Державної ради – 50 осіб – визнали недоречним втручання повітових з'їздів у визначення розмірів компенсації селянам-переселенцям за залишені ними общині наділи. До того ж загроза з боку економічно заможних селян усувалася у силу самої природи володіння общинною землею – тимчасового характеру общинного землеволодіння. Позицію більшості й було відображено у законі про переселення [18, арк. 166].

Загальні збори Державної ради визнали за доцільне звільнити законопроект від надмірної регламентації. Місцевим адміністраціям надавався широкий простір у методах, способах керівництва переселенським рухом. Також одностайно підтримали ідею надання новому закону характеру тимчасових правил. У такому статусі його й було оприлюднено 6 липня 1904 р. [18, арк. 166]. Вважаємо таке рішення слушним з багатьох причин. По-перше, будь-який закон – результат творчої діяльності особи або групи осіб. Тому він завжди буде суб'єктивним, тобто таким, що не повною мірою відповідатиме об'єктивним потребам суспільства. Завжди практика виявить прогалини. По-друге, урахувавши занадто забюрократизовану законотворчу діяльність в імперії, такий характер закону дозволить оперативно вносити до нього поправки, відповідно до об'єктивних потреб.

Підсумовуючи, констатуємо, що діяльність Особливої наради під головуванням О. Стишинського та Особливої наради А. Куломзина виявилася

результативною. Ними було розроблено законопроект, який 6 липня 1904 р. набув характеру тимчасових правил із регулювання переселенської політики в Російській імперії. У цьому не можна не бачити позитиву. Обидві комісії працювали напрочуд злагоджено. Вони розробили закон, за яким уперше у юридичній практиці Російської імперії регламентувався соціальний аспект у житті селян-переселенців. Влада пішла на певну лібералізацію, звівши паспортизацію населення лише до функції посвідчення особи. Також про пом'якшення державної політики у переселенській сфері свідчила відсутність на законодавчому рівні переслідування властями самовільних селян-переселенців. Позитив убачаємо і у тому, що тимчасові правила про переселення узгоджували два вектори внутрішньої політики держави: переселенський та аграрний.

З іншого боку, закон не можна повною мірою визнати як соціально орієнтований, бездоганний. Оскільки, по-перше, самовільні селяни-переселенці не отримували державної фінансової підтримки. По-друге, встановлювався тотальний контроль держави за переселенськими процесами.

Водночас консервативні кола в особі двох означених інституцій продемонстрували здатність до прийняття загалом необхідного закону, зміст якого стосувався важливого складника державної аграрної політики – переселення. Попри наявність окремих недоліків, пов'язаних із тим, що тимчасові правила і обмежували можливості у переселенні малоземельних селян, він став підґрунтям для Столипінських аграрних перетворень. У такий спосіб, самі такого не очікуючи, консерватори сприяли лібералізації державної аграрної політики у майбутньому.

### **Джерела та література**

1. Дашевич В. Переселение в Сибирь. / В.Дашевич. – СПб, 1912. – 84 с.
2. Кабузан В.М. Переселення українців у Далекосхідний край в 1850 – 1916 рр. / В.М. Кабузан // Український історичний журнал. – 1971. – №2. – С. 65 – 70.

3. Кауфман. А.А. Переселение и колонизация. / А.А. Кауфман. – СПб., 1905. – 348 с.
4. Степынин В.А. Из истории переселенческой политики самодержавия в начале XX века (Переселенческий закон 6 июня 1904 г.) / В.А. Степынин // История СССР. – 1960. – №5. – С. 161 – 165.
5. Селіхов Д.А. Аграрне законодавство царської Росії в Україні епохи капіталізму (II пол. XIX – поч. XX ст.) / Д.А. Селіхов. – Дис.... к.ю.н. – Х., 2002. – 210 с.
6. Шмелев Г.И. Аграрная политика и аграрные отношения в России в XX веке. / Г.И. Шмелев. – М.: Наука, 2000. – 255 с.
7. Якименко Н.А. Аграрные миграции в России (1861 – 1917 гг.) / Н.А. Якименко // Вопросы истории. – 1983. – № 1. – С. 17-31.
8. Ямзин И. Переселенческое движение в России с момента освобождения крестьян. / И. Ямзин. – К., 1912. – 198 с.
9. Яхонтов А.П. Переселение и колонизация. / А.П. Яхонтов. – Харьков, 1925. – 105 с.
10. Російський державний історичний архів (Далі – РДІА). – Ф. 1273. – Оп. 1. – Спр. 83.
11. РДІА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Спр. 437.
12. Журнал совещания, образованного при МВД для обсуждения предложений Полтавского губернского присутствия о переселении малоземельных крестьян из Полтавской губернии. Заседания 3, 6, 10 и 12 марта 1903 г. – СПб., 1903. – 124 с.
13. Крестьянское переселение и русская колонизация за Уралом. – Пг., 1914. – 78 с.
14. РДІА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Спр. 443.
15. РДІА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Спр. 433.
16. РДІА. – Ф. 391. – Оп. 1. Спр. 909.
17. РДІА. – Ф. 586. – Оп. 1. Спр. 404.
18. РДІА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Спр. 94.

**ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В  
НАЧАЛЕ XX В. (НА МАТЕРИАЛАХ РАБОТЫ КОМИССИИ ОСОБОГО  
СОВЕЩАНИЯ А. СТИШИНСЬКОГО И МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО  
ОСОБОГО СОВЕЩАНИЯ ПО ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОМУ ДЕЛУ  
А. КУЛОМЗИНА)**

В статье освещено переселенческую политику как неотъемлемый структурный компонент мер правительства Российской империи начала XX века в сфере аграрной политики. Раскрыты перипетии вокруг разработки переселенческого закона от 6 июня 1904 г.

**Ключевые слова:** переселенческое законодательство, миграционные процессы, аграрная реформа, крестьянство, переселенцы.

**IMMIGRATION POLICY IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE  
EARLY TWENTIETH CENTURY (THE MATERIALS OF THE  
COMMISSION SPECIAL MEETING O. STYSHYNSKOHO AND  
INTERAGENCY SPECIAL MEETING WITH IMMIGRATION CASE  
A. KULOMZYNA)**

The article deals with the resettlement policy as an integral structural component measures of the government of the Russian Empire beginning of the twentieth century in agricultural policy. Reveals the implications of design migration Act of June 6, 1904.

**Keywords:** immigration law, migration, agrarian reform, peasants, settlers.