

### **З.В. Священко**

Доцент Уманского государственного педагогического университета  
имени Павла Тычины (Украина)

## **ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИЙ ВОПРОС В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАЧАЛА XX ВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ РАБОТЫ ОСОБОГО СОВЕЩАНИЯ С ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИХ ДЕЛ А.Н.КУЛОМЗИНА)**

Переселение было неотъемлемым структурным компонентом в системе мер правительства Российской империи в сфере аграрной политики. Ему представителями высших органов власти всегда придавалось огромное значение. Эта политика подчинялась одной сквозной идеи – необходимости подчинения переселенческого дела задачам государственной аграрной политики. Последнюю понимали как меры, направленные на устранение крестьянского малоземелья путем массового переселения крестьянской бедноты на территорию малозаселенных губерний Российской империи. В связи с этим считаем необходимым осветить работу специально созданного для этого межведомственного Особого совещания А. Куломзина.

Именно в октябре – ноябре 1902 г., было подавлено выступления крестьян Полтавской и Харьковской губерний. Над их организаторами длился судебный процесс. Поэтому вопрос о причинах усиления общественно-политической активности крестьян был важным для имперских чиновников. Правильность наших мыслей подтверждает выступление Николая II 15 января 1903 г. на заседании комитета Сибирской железной дороги. Помимо прочего, он обратил внимание присутствующих на то, что нужно как можно скорее выяснить возможные меры по расселению малоземельных крестьян в пределах Европейской России (РГИА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Д. 83. – Л. 288.).

По инициативе Николая II было основано межведомственное Особое совещание с переселенческих дел под председательством А. Куломзина. В его состав вошли Министр внутренних дел, Министр финансов, Министр земледелия и государственного имущества. 25 июня было утверждено его устав

(РГИА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Д. 443. – Л. 1 – 4 об.). Особое совещание А. Куломзина работало оперативно. В декабре 1903 г. его члены закончили работу над законопроектом о переселении и объяснительной запиской к нему (РГИА. – Ф. 1273. – Оп. 1. – Д. 433. – Л. 6 – 74.). 30 января 1904 г. оба документа уже рассматривались членами Особого совещания А. Куломзина (РГИА. – Ф. 391. – Оп. 1. Д. 909. – Л. 190.). Авторы записки объясняли, что недостатки существующего законодательства о переселении заключались в недостаточной согласованности вопросов о переселении с требованиями аграрной политики, колониционными задачами государства, неэффективности переселения как средства хозяйственного обустройства крестьян и т.п. (РГИА. – Ф. 586. – Оп. 1. Д. 404. – Л. 39 об.).

С содержанием проекта ознакомили Министра внутренних дел, Министра финансов, Министра земледелия и государственного имущества 19 февраля 1904 г. После этого, 10 и 24 апреля 1904 г., его рассмотрено членами Государственного совета. Основные положения доработанного проекта нового переселенческого закона сводились к следующему. Непосредственный контроль за переселенческими процессами возлагался на соответствующие органы государственной власти. Различалось два основных вида переселения. Первый – с разрешения правительства. В нем выделялось: а) переселение на Кавказ и Дальний Восток; б) переселение в соответствии с интересами аграрной политики из густонаселенных центральных губерний империи. Второй – самовольное или свободное, то есть без разрешения правительства. Таким образом ставилась точка в неоправданной практике властей возвращать самовольных переселенцев в места их прежнего жительства. Фактически законопроектом официально признавался этот вид переселений. Государство прекращало применять карательные санкции по отношению к самовольным переселенцам (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 161.).

Государственным советом была одобрена норма законопроекта, по которой малоземельные крестьяне-переселенцы, оставлявшие свой надел общине, получали государственное вознаграждение. Вместе с тем не получила

возражения и та статья, которой указанная выше норма не распространялась на самовольных переселенцев. То есть последние фактически лишались государственной финансовой поддержки, так необходимой крестьянам не только для переезда на новое место, но и для обустройства там нового хозяйства. Позже этот недостаток закона 1904 г. будет устранен Столыпинской аграрной реформой.

В части размеров компенсации крестьянам-переселенцам за оставленные ими в общине наделы интересны рассуждения члена Государственного совета П. Семенова. Его предложения касались размеров вознаграждения. Так, он отмечал, если размеры вознаграждения будут определяться на основании современных непомерных цен на землю, то обнищавшие крестьянские общины не смогут приобрести землю крестьян-переселенцев. Она станет собственностью экономически зажиточных крестьян – кулаков. В связи с этим размер вознаграждения он предлагал определять по размеру выкупных платежей (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 161.). На наш взгляд, предложение П. Семенова не в полной мере учитывало интересы всех крестьян. Оно не давало ответа на вопрос: а сможет крестьянин-переселенец на полученную от государства компенсацию, рассчитанную по формуле П. Семенова, приобрести надел на новом месте. Если нет, то какой смысл было теряться? Во-вторых, неужели экономически состоятельные крестьяне не такие же крестьяне, как и другие. Для чего таким образом распространять антагонизм на селе. В-третьих, такой подход был похож на замкнутый круг: намерения государства в аграрной сфере направлены на улучшение благосостояния крестьян, а за такого предложения – сводились на нет. Идеи П. Семенова были отклонены членами Государственного совета.

Кроме этого льготы предоставлялись организованным переселенцам. В частности, они оплачивали свой переезд по заниженным тарифам железнодорожных перевозок. Временно освобождались от оплаты казенных и мирских сборов. Им предоставлялись льготы и рассрочка по выполнению налоговых недоплат. Дети организованных крестьян-переселенцев получили

военную отсрочку (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 161.). Следовательно, эти моменты были качественно новыми как в целом для имперского законодательства, так и для переселенческого закона в частности. Таким образом юридически оформлялись государственные гарантии крестьянам в социальной сфере. Это заслуживает положительной оценки.

Полемику между членами Государственного совета вызвали те положения законопроекта, в которых говорилось о согласовании интересов переселенческой и аграрной политик. Так, А. Половцев настаивал на сохранении ограниченного характера переселенческой политики. Он суммировал, что переселение качественно не скажется на улучшении состояния крестьянских хозяйств, поскольку даже в годы наибольшего подъема переселения доля крестьян-переселенцев составляла лишь 1/5 естественного прироста населения. В своих суждениях он даже обратил внимание на возможную политическую опасность от переселения. Вместе с тем А. Половцев положительно отнесся к разрешению крестьянам-переселенцам продавать приусадебные и наделные участки (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 153 – 155).

В целом подход А. Половцева не выдерживает ни малейшей критики. Во-первых, переселение по новому проекту не рассматривалось как одномоментное явление. Оно понималось как долговременный процесс. Во-вторых, кроме переселения планировались и другие мероприятия. О них, в частности, говорил М. Урусов. В-третьих, он не замечал, что таким, пусть и бюрократическим способом, крестьяне получали реальный шанс если совсем не избавиться от нищеты, то, по крайней мере, улучшить свое состояние. К тому же не только крестьяне-переселенцы, но и те, что оставались в общине. В-четвертых, крестьяне-переселенцы становились субъектами общеимперского гражданского законодательства.

Четкие разъяснения по согласованности государственных переселенческой и аграрной политик дал В. Плеве. Он опроверг критические упреки в адрес законопроекта со стороны А. Половцева. Министр внутренних дел отметил, что

согласованность государственных переселенческой и аграрной политик вполне оправдана и логична. Апеллируя к полтавскому и харьковскому опыту 1902 г., он раскрыл, что малоземелье стало одним из факторов усиления общественно-политической активности крестьян этих губерний. Поэтому не учитывать его – неправильно. Решать в том числе и с помощью переселения – правильно (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 166.). Ход мыслей шефа силового ведомства, на наш взгляд, был резонным.

Аргументы В. Плеве убедили Государственный совет. Законопроект 24 мая был передан на рассмотрение последней инстанции – Общему собранию Государственного совета.

Принципы, отраженные в законопроекте о переселении, не вызвали замечаний со стороны членов этого института. Однако полемическим оказалось положение о размерах компенсации крестьянам-переселенцам за наделы, оставленные ими в общине. Девять членов Общего собрания Государственного совета придерживались позиции, касательной точке зрения П. Семенова. От авторов законопроекта они требовали юридически закрепленных гарантий общине в первенстве приобретения оставленных крестьянами-переселенцами земель. Оставленный надел, по убеждению девятки, мог также передаваться в пользование членам той же общины до следующего перераспределения. При таких условиях размер компенсации определялся уездным съездом. Таким образом устранялась возможная конкуренция между общиной и экономически зажиточными крестьянами.

Большинство Общего собрания Государственного совета – 50 человек – признали неуместным вмешательство уездных съездов в определение размеров компенсации крестьянам-переселенцам за оставленные ими общине наделы. К тому же угроза со стороны экономически состоятельных крестьян устранялась в силу самой природы владения общинной землей – временного характера общинного землевладения. Позицию большинства и было отражено в законе о переселении (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 166.).

Общее собрание Государственного совета сочло целесообразным освободить законопроект от чрезмерной регламентации. Местным администрациям предоставлялся широкий простор в методах, способах и т.п. руководства переселенческим движением. Также единодушно поддержали идею предоставления новому закону характера временных правил. В таком качестве его и было обнародовано 6 июля 1904 г. (РГИА. – Ф. 1149. – Оп. XIII. – Д. 94. – Л. 166.). Считаем такое решение оправданным по многим причинам. Во-первых, любой закон – результат творческой деятельности человека или группы лиц. Поэтому он всегда будет субъективным. Всегда практика выявит пробелы. Во-вторых, учитывая слишком забюрократизированную законотворческую деятельность в империи, такой характер закона позволит оперативно вносить в него поправки, в соответствии с объективными потребностями.

Подытоживая, констатируем, что деятельность Особого совещания А. Куломзина оказалась результативной. Был разработан законопроект, который 6 июля 1904 г. приобрел характер временных правил по регулированию переселенческой политики в Российской империи. В этом нельзя не видеть позитива. Впервые в юридической практике Российской империи регламентировался социальный аспект в жизни крестьян-переселенцев. Власти пошли на определенную либерализацию, сведя паспортизацию населения только к функции удостоверения личности. Также о смягчении государственной политики в переселенческой сфере свидетельствовало отсутствие на законодательном уровне преследования властями самовольных крестьян-переселенцев. Позитив усматриваем и в том, что временные правила о переселении согласовывали два вектора внутренней политики государства: переселенческий и аграрный.

С другой стороны, закон нельзя в полной мере признать как социально ориентированный, безупречен. Поскольку, во-первых, самовольные крестьяне-переселенцы не получали государственной финансовой поддержки. Во-вторых, устанавливался тотальный контроль государства за переселенческими процессами.

Вместе с тем консервативные круги в лице указанной институции продемонстрировали способность к принятию в целом необходимого закона, содержание которого касалось важной составляющей государственной аграрной политики – переселения. Несмотря на наличие отдельных недостатков, он стал основой для Столыпинских аграрных преобразований. Таким образом, сами того не ожидая, консерваторы способствовали либерализации государственной аграрной политики в будущем.