

ИЗ ИСТОРИИ ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ САМОДЕРЖАВИЯ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

(ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИЙ ЗАКОН 6 ИЮНЯ 1904 г.)

Экономическое развитие страны и подъем крестьянского движения в начале XX в. заставил царизм поставить вопрос о расширении возможностей для развития капитализма в сельском хозяйстве. Для решения этой задачи при обязательном условии сохранения помещичьего землевладения правящие круги видели два средства: разрушение крестьянской общины и переселения. В первые годы XX в., до революции 1905—1907 гг., правительство считало возможным пойти только на расширение переселений, надеясь выйти из кризиса крестьянского хозяйства исключительно за счет простого увеличения площади обрабатываемой земли, без ломки существующих отношений в деревне. Новый взгляд на переселения, как на одно из средств решения аграрного вопроса в центре страны и предотвращения роста крестьянского движения, нашел свое выражение в переселенческом законе 6 июня 1904 г. Этот закон, как и постановка

вопроса о судьбах общины в период до первой русской революции, явился одним из истоков столыпинской аграрной политики.

Автор данного сообщения ставит своей задачей выяснить процесс выработки нового курса в переселенческой политике самодержавия, что дает возможность полнее представить те средства, с помощью которых правительство пыталось не допустить развития крестьянского движения.

Непосредственным исходным моментом, толкнувшим правительство на разработку закона 6 июня 1904 г., явились крестьянские волнения на юге России в 1902 г. Министр внутренних дел Плеве писал, что «настоящее дело началось вследствие заявлений полтавского губернского начальства о настоятельной необходимости прийти путем переселений на помощь сельскому населению Полтавской губернии и этим путем улучшить быт его малоземельной части»¹. На заседании Комитета Сибирской железной дороги 15 января 1903 г. Николай II заявил о желательности «скорейшего выяснения возможных мер по расселению недостаточно обеспеченных земель крестьян малоземельных губерний в пределах Европейской России»². На основании этого указания Министерство внутренних дел составило проект новых правил о переселениях. Правила предусматривали определенную материальную помощь крестьянам, проживающим прежде всего в малоземельных губерниях и выразившим согласие переселиться. В проекте говорилось о необходимости отменить статью 13 закона от 13 июля 1889 г. о безвозмездной передаче обществу земельных наделов переселяющихся крестьян и установить льготный порядок переселения как в губернии Европейской России, так и в Сибирь «в связи с улучшением землепользования остающегося на местах населения и увеличением земельного обеспечения наиболее нуждающихся в том домохозяйств за счет освобождающихся за уходом переселенцев наделов». С хозяйств переселенцев предполагалось снимать недоимки по казенным сборам, предоставлять переселенцам права на льготный проезд по железной дороге, выдавать им путевые ссуды»³.

Проект Министерства внутренних дел был одобрен Подготовительной комиссией при Комитете Сибирской железной дороги и передан в учрежденное 25 июня 1903 г. Особое совещание по переселенческому делу. В законопроекте и объяснительной записке к нему⁴, составленных Переселенческим управлением Особого совещания по переселенческому делу, говорилось о необходимости подчинить переселения не только задаче решения аграрного вопроса в центре страны, но и политическим интересам заселения окраин с незначительным процентом русского населения. Предлагалось открыть поощряемое переселение, независимо от района выселения, на Кавказ, Дальний Восток и в Туркестан. Особое совещание в заседании 30 января 1904 г. без существенных изменений приняло законопроект и объяснительную записку Переселенческого управления⁵ и передало его со своими «соображениями» на рассмотрение Государственного совета. Чем же отличался законопроект Особого совещания от действующего законодательства? Законопроект включал 34 статьи, из них — 11 новых, 12 — меняющих содержание статей действующего законодательства и 11 статей, переписанных из действующих законодательных документов⁶. Новые статьи говорили о районах поощряемого выселения и водворения, разрешали переселенцу продавать свой земельный надел сельскому обществу или отдельным домохозяевам и определяли порядок выдачи ссуд. Статьи, меняющие содержание действующего законодательства, упрощали порядок получения разрешения на переселение и облегчали финансовое положение переселенца.

По ранее действующему законодательству разрешение на переселение выдавал губернатор; недоимки по казенным повинностям переносились с переселенца на общество, у которого оставался его надел. Переселяющиеся в губернии Европейской России освобождались от казенных повинностей на месте водворения на два года полностью и на два года наполовину; переселяющиеся в другие места освобождались от них на три года полностью и на три года наполовину.

По законопроекту разрешение на переселение выдавали административные при-

¹ ЦГИАЛ ф. 1273, оп. 1, д. 443, л. 2.

² Там же, л. 6.

³ Там же.

⁴ Там же, лл. 7—25.

⁵ Там же, лл. 496—505.

⁶ Там же, лл. 544—561.

сутствия уездных съездов. Недоимки по казенным повинностям слагались с переселенца; переселяющиеся в губернии Европейской России освобождались от казенных повинностей на месте водворения на три года полностью и на три года наполовину; переселяющиеся на Кавказ, в Туркестан и на Дальний Восток освобождались от них на пять лет полностью и на пять лет наполовину.

Законопроект отказался от юридического запрещения переселения отдельным группам крестьян, устранил деление переселенцев на переселяющихся с разрешения и самовольцев. Было введено новое деление: переселяющихся при содействии правительства и без содействия правительства. Таким образом, мы видим, что законопроект, руководствуясь стремлением выселить из густонаселенных губерний как можно больше бедноты, создавал большие возможности для ее ухода на окраины.

Законопроект и «соображения» перед внесением в Государственный совет были разосланы крупным сановникам для ознакомления. В конце февраля 1904 г. к председателю Особого совещания Куломзину стали поступать отзывы. Так, например, министр финансов возражал против деления переселенцев на группы по представляемым льготам, поскольку регламентация переселений прежде не имела успеха, и указывал на необходимость уделить больше внимания колонизации Степного края и Сибири⁷. Член Государственного совета Половцев, одоблив стремление облегчить условия переселения, в то же время заявил, что «затрудняется, однако, признать желательною предполагаемую постановку переселенческого дела». Половцев считал, что главной целью переселений должна быть колонизация не только Кавказа, Туркестана и Дальнего Востока, но также Степного края и Сибири. Он возражал против предоставления льгот переселенцам из районов поощряемого выселения, так как причиной бедности, по его мнению, являлось не малоземелье, а отсталая система хозяйства. К тому же переселения не устранили малоземелья. Отвергая идею законопроекта, Половцев ничего не предлагал для решения вопроса, так волновавшего правительство. В заключение Половцев отмечал, что в отдельных случаях переселение может помочь малоземельным крестьянам, но для этого достаточно административных мер Министерства внутренних дел⁸. Министр финансов и Половцев выразили настроение той части правящих кругов, которая не верила в возможность подчинения переселения интересам решения аграрного вопроса в центре страны.

10 и 24 апреля 1904 г. законопроект о переселениях обсуждался в Государственном совете соединенных департаментов законов, гражданских и духовных дел, государственной экономики и промышленности, наук и торговли. Государственный совет одобрил новый курс в переселенческой политике, заявив, что «сущность предстоящего преобразования сводится к устранению всех ранее применявшихся по отношению к переселению без установленного разрешения запретительных мер». 24 мая 1904 г. Государственный совет без каких-либо споров о новом курсе переселенческой политики, с некоторыми изменениями утвердил законопроект и передал его на подпись царю⁹.

Следует отметить, что ни в одной инстанции, ни одним служебным лицом, участвующим в обсуждении законопроекта о переселениях, не было упомянуто о связи нового курса в переселениях с ломкой общины. Очевидно, тогда правящие круги эту связь и не устанавливали, рассматривая новый курс в переселениях и ломку общины как два самостоятельных, не связанных между собой вопроса, отдавая предпочтение первому из них.

6 июня 1904 г. царь утвердил законопроект под названием «Временные правила о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». Сравнивая текст закона с проектом Особого совещания, мы видим, что на основании замечаний Государственного совета статьи проекта, сравнительно полно и конкретно определявшие порядок выдачи ссуд сельским обществам и отдельным крестьянам на покупку земельного надела переселенцев, на улучшение землеустройства, были заменены одной статьей, более общо и менее конкретно говорившей о помощи правительства крестьянам. Вместе с тем было добавлено восемь новых статей. Одни из них конкретизировали льготы, которые переселяющиеся с разрешения получали в пути и на месте водворения, другие представляли собой отдельные части статей проекта; были добавлены пункты об устройстве переселяющихся отставных нижних чинов. В целом текст

⁷ ЦГИАЛ, ф. 1273, оп. 1, д. 443, лл. 598—600.

⁸ Там же, лл. 613—616.

⁹ Там же, лл. 624—653.

закона сохранил основные положения проекта; некоторые изменения касались в основном смягчения обязательств правительства оказывать финансовую помощь крестьянам.

Закон 6 июня 1904 г. не сразу вступил в силу. Ввиду войны с Японией переселения были приостановлены на два года. А когда представилась возможность открыть переселения, в правящих кругах уже вполне определенно созрело мнение о необходимости учесть в переселенческой политике крестьянское движение, развернувшееся в годы революции. Оно было высказано Переселенческим управлением и Управлением землеустройства и земледелия в записке от 20 февраля 1906 г. в Совет министров о порядке применения в 1906 г. закона 6 июня 1904 г. Авторы записки исходили из того, что в период революции крестьянские волнения проходили не только в части южных губерний, как это было в 1902 г., после чего и зародилась идея новой постановки переселения, а в подавляющем большинстве губерний. Значит, для ослабления крестьянского движения необходимо из всех губерний Европейской России удалить значительную часть малоземельного крестьянства. То, что в период выработки закона 6 июня 1904 г. считалось необходимым только для некоторых губерний центра; теперь было признано необходимым для всех губерний Европейской части страны. В записке разрешалось «допустить поощряемое правительством переселение из всех без различия губерний Европейской России, так как ограничение переселенческого движения в настоящее время представлялось бы опасным ввиду тревожного настроения крестьянских масс».

Конкретные предложения записки сводились к следующему: 1) разрешение на переселение и на посылку ходоков для упрощения и сокращения сроков должны выдавать не уездные съезды земских начальников, как определял закон 6 июня 1904 г., а земские начальники; 2) независимо от района выселения и водворения семьям, переселяющимся на участки, зачисленные ходоками, предоставлять все льготы, предусмотренные законом 6 июня 1904 г. только для районов поощряемого выселения и водворения; 3) переселенческим семьям, уход которых будет содействовать «улучшению землепользования и упрочению быта» остающегося на родине населения, или семьям, члены которых участвовали в войне с Японией, оказывать особое содействие в виде предоставления бесплатного проезда ходокам и переселенцам; 4) главному управлению землеустройства и земледелия давалось право ограничивать бесплатный и льготный проезд ходоков и переселенцев в районы Азиатской России в зависимости от наличия отведенной земли и в известные местности из губерний, не страдающих малоземельем.

7 марта 1906 г. Совет министров рассмотрел предложения Переселенческого управления и Главного управления землеустройства и земледелия и утвердил их¹⁰. 10 марта 1906 г. царь подписал решение Совета министров. Дополнения, внесенные в закон 6 июня 1904 г., лишь развивали дальше основные его положения, поэтому следует считать необоснованным утверждение П. Н. Ефремова о том, что «Положение Совета министров от 10 марта 1906 г. о порядке применения в 1906 году закона от 6 июня 1904 г. ...явилось по существу новым законом, отменяющим закон 6 июня 1904 г. и в корне изменившим переселенческую политику правительства»¹¹.

На основе закона 6 июня 1904 г., дополненного решением Совета министров от 10 марта 1906 г., проходили переселения и в последующие годы.

Следует отметить, что при обсуждении правил о порядке применения закона 6 июня 1904 г. в 1906 г., как и при выработке самого закона, ничего не говорилось о связи переселений с предстоящей ломкой общины. На ломку общины самодержавие пошло тогда, когда, учитывая опыт революции, увидело недостаточность переселения для успокоения крестьян.

Как показали последующие годы, надежды самодержавия удалить из Европейской части страны малоземельных крестьян путем переселений не оправдались, не удалось царскому правительству успокоить крестьян ни развитием переселений, ни ломкой общины.

В. А. Степанин

¹⁰ ЦГИАЛ, ф. 1276, оп. 2, д. 369, лл. 1—8.

¹¹ П. Н. Ефремов. Столыпинская аграрная политика, М., 1941, стр. 64.

