УДК 338.43:323

Крамаров Н.И.

Государственное регулирование аграрного переселения во второй половине XIX – начале XX вв.

В статье рассматривается эволюция государственной политики в вопросе аграрного переселения в дореволюционной России.

Ключевые слова: аграрное переселение, аграрное перенаселение, государственное регулирование, колонизация, переселенческое управление, главного управление землеустройства и земледелия, столыпинская реформа.

Среди наиболее острых российских вопросов второй половины XIX – начала XX в. был аграрный, от решения которого зависело будущее развитие России. Одним из способов его решения стало переселение из европейских губерний на окраины России, которое решало не только проблему аграрного перенаселения, но и экономического освоения окраин страны.

Государственное регулирование процесса переселения неизменно имело место в ходе освоения присоединенных к России новых территорий. Но в предшествующие периоды оно преследовало в большей степени политические, нежели хозяйственные и социальные цели. Уже в первой половине XIX в. проявляется проблема аграрного переселения центральных губерний Российской империи. В докладной записке в Сибирский комитет в 1821 г. М.М. Сперанский поднимает вопрос о необходимости организации добровольного переселения крестьян в Сибирь, дающей возможность не только заселить «этот пустынный малолюдный край», но и обеспечить крестьянам, проживающим в губерниях, испытывающих нехватку свободных земель, «потребное изобилие». Представление М.М. Сперанского в конце 1821 г. было рассмотрено в Сибирском комитете, и 10 апреля 1822 г. Александр I подписал Именной указ Сенату о разрешении казенным крестьянам всех губерний переселяться в Сибирь. Желающие переселиться должны были среди прочего согласно статьям 4 и 5 Указа представить увольнение из своих обществ и заплатить все числящиеся на них недоимки [1].

Серьезное внимание на организацию крестьянского переселения обратил позднее П.Д. Киселев, возглавивший созданное в 1837 г. Министерство государственных имуществ. Министерством организовывалось переселение государственных крестьян в 1840-е гг. преимущественно в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую, Саратовскую и Оренбургскую губернии, а с начала 1850-х гг. в сибирские губернии – Тобольскую, Томскую и Енисейскую.

В 1851 г. министр государственных имуществ обратился к казенным палатам 12-ти в основном черноземных губерний европейской части России с циркулярным предписанием о вызове желающих из государственных крестьян к переселению в сибирские губернии. Из каждой губернии предписывалось переселить 300-400 семей. На основании этого предписания в 1852–1854 гг. в Тобольскую и Томскую губернии было переселено 38235 душ мужского пола, в Енисейскую губернию с 1852 по 1858 г. переселилось 5982 душ м.п. Показательно увеличение крестьян, желающих решить проблему малоземелья с помощью переселения. Если в 1856 г. в Енисейскую губернию переселилось 779 семей государственных крестьян из Вятской, Пермской и Орловской губерний, то в 1857 г. только в Орловской губернии изъявили желание переехать в Енисейскую губернию 2050 семей [2, с. 77–78].

Вопрос о переселении казаков и государственных крестьян был поднят в конце 1850-х гг. так же в связи с необходимостью освоения Дальнего Востока.

Идея использования колонизации новых территорий как средства решения аграрного вопроса в России получила широкое распространение в последние десятилетия XIX в. Еще в 1876 г. кн. А.И. Васильчиков писал: «Никакое поземельное положение, никакой аграрный

и социальный строй не может быть признан довершенным, полным и прочным, если он не дополняется правильной системой колонизации» [3]. С тех пор, как отмечал А.А. Кауфман, переселение за пределы европейской части России «занимает одно из самых почетных мест во всякой русской аграрной программе» [4, с. 3].

Первые 30 лет после отмены крепостного права правительство противодействовало переселению. Общее направление пореформенного законодательства характеризуется отрицательным отношением к вопросу о крестьянских переселениях. В правительстве господствовало мнение, что получившие свободу и землю крестьяне не будут нуждаться для поднятия их благосостояния в прежней правительственной опеке и в случае нужны смогут обеспечить свое существование наемным трудом в качестве сельских рабочих в случае, если доходность их наделов окажется недостаточной для удовлетворения их потребностей. Кроме того, существовало опасение, что дарование освобожденным от крепостной зависимости крестьянам права переселения на казенные земли приведет к развитию «вредной подвижности и бродяжничества в сельском населении» [2, с. 96]. Против развития переселенческого движения выступало и большинство поместных владельцев, вынужденных использовать наемный труд крестьян для обработки своих земель или сдавать им участки в аренду. Отток крестьянского населения угрожал повышением цены на наемный труд и уменьшением спроса на аренду земельных участков.

Изданные до 1881 г. 4 отдельных правовых акта ограничивались официальным признанием уже свершившихся переходов крестьян в восточные губернии и западную Сибирь, предоставляя право на водворение на свободных казенных землях лицам, уже проживавших на них к моменту обнародования закона. В 1870-е гг. ежегодно увеличивается число поданных в Министерство государственных имуществ прошений «сельских обывателей» об отводе им участков казенных земель. С 1876 по 1881 г. таких прошений было подано около 1000 от 11 тыс. душ, но большинство из них было «оставлено без последствий» [2, с. 104].

В 1879 г. в Кабинет министров поступило ходатайство Черниговского губернского земского комитета с просьбой распространить на всех крестьян Черниговской губернии действие закона 1876 г., предоставлявшего право водворения на казенных землях Оренбургской и Уфимской губерний малоземельным и безземельным крестьянам. Показателен отзыв на ходатайство земства министра государственных имуществ П.А. Валуева, по мнению которого к часто поступавшим ходатайствам о переселении на казенные земли надлежало относиться «с величайшею осторожностью, дабы тем не внушить населению, что правительство, раз устроив поземельный быт сельского населения, не считает себя обязанным продолжать это устройство и раздавать ценные казенные земли для удовлетворения временных и случайных потребностей». Валуев придавал отклонению таких ходатайств особое значение «вследствие повсеместно наблюдаемого настроения сельского населения, которое на основании ложных слухов и злонамеренных толкований ожидает новой нарезки земли в видах дополнения наделов» [2, с. 105].

Однако усиливающееся малоземелье способствовало развитию переселенческого движения. В это же время изменилась политика правительства в отношении переселенцев.

В 1880 г. при министерстве внутренних дел была учреждена специальная комиссия для выработки проекта закона, регулирующего переселение. До принятия закона было признано целесообразным выработать временные правила, которые были утверждены императором 10 июля 1881 г. Правительство стремилось сдерживать переселенческое движение. Министерством внутренних дел в 1884 г. на содействие переселенцам было запрошено всего 40000 руб. В последующие годы сумма была сокращена до 20000 руб. А сами правила не подлежали обнародованию.

Закон о переселенцах, предложенный министерством внутренних дел, в мае 1884 г. был одобрен Александром III, выразившим «высочайшую волю» чтобы переселения всецело были направляемы правительством. По новому закону правительство получило право

в случае необходимости выдавать «путевые пособия» отдельным переселенцам. На новом месте переселенцы могли воспользоваться ссудами «на продовольствие и обсеменение полей». Переселенцы получили освобождение от уплаты казенных сборов и арендных платежей в течение 2 лет в европейской части России и 3 лет в Сибири и Средней Азии. Значительным облегчением для желающих переселиться стало сложение с них всех недоимок по казенным, земским и мирским сборам, а также освобождение от платежей с невыкупленных окончательно наделов. Все эти платежи, в отличие от временных правил 1881 г., переводились на прежние общества переселенцев.

Для организации переселения 2 декабря 1896 г. было создано Переселенческое управление при Министерстве внутренних дел. В мае 1905 г. оно было передано в состав Главного управления землеустройства и земледелия, созданного на базе преобразованного Министерства земледелия и государственных имуществ. Результаты деятельности управления не вселяли оптимизма. Во второй половине 1890-х гг. наблюдается значительный рост числа переселенцев: 120 тыс. в 1895 г., около 185 тыс. (не считая «ходоков», т.е. отдельных крестьян, переселявшихся самостоятельно, без семьи) в 1896 г., по 150-170 тыс. в 1898-1900 гг. В первые годы XX в. происходит спад – по 70-90 тыс. в 1901-1903 гг. Как мы видим, в самые лучшие годы до столыпинской реформы переселение не достигало 200 тыс. человек, в то время как годовой прирост населения в европейской части России составлял 2 млн. человек. «И только если бы переселение возросло в десятки раз, если бы оно унесло из средней полосы России, в немного лет, десятка три миллионов, – только тогда оно могло бы оказать заметное влияние на аграрно-хозяйственные отношения» [4, с. 4].

Не меньшие проблемы составило достижение «высокого и прочного благосостояния» переселенцев, что было вызвано рядом причин.

Во-первых, ограниченность земельного фонда, привлекательного для переселенцев. В России имелся значительный массив государственных земель в лесных районах Северной России и Сибири. Но основная масса крестьян переселялась из черноземной полосы, которых не привлекали лесные участки, требовавшие расчистки. Не решало проблемы урегулирования казачьего и инородческого землевладения на Северном Кавказе, так как освободившихся в регионе значительных пространств земли, по мнению А.А.Кауфмана, «не хватит даже для наличного "иногороднего" населения – для сотен тысяч старых переселенцев, уже ожидающих наделения; а о запасах земель для новых переселенцев здесь не может быть и речи». В киргизских степях к 1905 г. уже выделено 3 млн. дес., которые не в состоянии покрыть существующие потребности. Земли в Туркестане требуют орошения [4, с. 10-11].

Во-вторых, заселение русскими переселенцами национальных районов вступало в противоречие с правами и интересами местного населения.

Безусловно, ожидать абсолютного результата в переселенческой политике было невозможно. 3-4% переселенцев, возвращавшихся в 1880-е – начале 1890-х гг. не вызывали тревоги. Однако за пятилетие 1894-1898 гг. возвратилось 13,8%, за пятилетие 1899-1903 гг. уже 18,8% переселенцев.

Разделявший точку зрения Кауфмана о возможностях переселенческой политики М.И. Туган-Барановский приходит к выводу: «Ни о каком серьезном расширении крестьянского землепользования не может быть и речи, если не касаться частновладельческих земель. Только частные владельцы располагают в России обширной площадью пригодной для сельскохозяйственной культуры земли, которая могла бы облегчить все растущую земельную нужду крестьян» [5, с. 105]. Однако проводившиеся в ходе столыпинской аграрной реформы мероприятия исключали возможность принудительного отчуждения помещичьих земель в пользу крестьянства.

Таким образом, еще до начала столыпинской реформы специалистами высказывались аргументированное мнение о том, что «надежду уменьшить путем переселения земельную тесноту в коренной России следует признать совершенно несбыточной: переселение

не только не может разредить русского земледельческого населения… но оно даже не сможет существенно ослабить неизбежный рост земельной тесноты благодаря приросту населения» [5, с. 101].

Каковы результаты переселенческой политики? В годы столыпинской реформы количество переселенцев было максимальным. Пик переселения пришелся на 1908-1909 гг., когда переселилось за Урал соответственно 758812 и 707463 человек соответственно. В последующие годы число переселенцев уменьшается более чем в два раза. С 1906 по 1914 г. за Урал переселилось 3772151 душ обоего пола. Но из них 1026072 человек (27,2%) возвратилось [6–7]. Начало первой мировой войны отрицательно сказалось на масштабах переселения. Из общего числа переселившихся в 1914 г. 96,2% выехали в первые 7 месяцев, т.е. до начала войны [6–7].

В связи со значительным ростом числа переселенцев Переселенческое управление столкнулось с рядом проблем, на неизбежность обострения которых критики массовой колонизации обращали внимание еще до начала столыпинской реформы. Например, предлагавшиеся для колонизации районы не отвечали пожеланиям переселенцев. «Все экономические причины, делавшие Алтай и Киргизские степи излюбленными районами для переселенцев, остались в силе. При почти равных размерах земельных наделов и почти равных денежных ссудах, на Алтае можно было получить даром великолепную «кабинетскую» землю, а где-нибудь на севере Иркутской губернии – глухой таежный участок» [8, с. 513]. Возник дисбаланс между переселенческими потоками, при котором в одних регионах переселенцы подолгу ожидали участки, а в других – уже готовые земли залеживались. Для устранения указанной проблемы, усилившейся после 1910 г., был разработан проект «О продаже переселенческих участков в некоторых местностях Азиатской России». Как указывал Столыпин: «Правильная расценка и продажа лучших земель в Сибири – наиболее верный способ отвлечь часть переселенческого потока и на менее выгодные участки, для которых следует сохранить и даровую раздачу и денежную помощь» [9, с. 524]. Проект пытался решить задачу льготной продажи свободной земли, поскольку затраты на подготовку участков порой достигали значительных сумм. Прежде всего, это касалось среднеазиатских районов, где проводилась дорогостоящая ирригация, приведшая к повышению покупной цены земли. Рыночная стоимость учитывалась также при предоставлении участков в освоенных районах Степного края, Туркестана и Сибири.

Показательно, что справочная книжка Переселенческого управления «Переселение за Урал в 1911 году» вышла с подзаголовком на обложке – «На Кавказ переселение закрыто». Кроме того, Управление оказалось неспособным провести работы по выделению участков всем желающим.

По мнению А.В. Кривошеина, высказанном в подготовленном им с одобрения Столыпина проекте преобразования Главного управления землеустройства и земледелия, основная проблема в реализации переселенческой политики заключалась в том, что экстенсивное увеличение сельхозучастков и рост самих переселенцев не приведет к подъему осваиваемых регионов [10]. Основной упор предлагалось делать на развитие культуры сельскохозяйственного производства, а также развитие сельскохозяйственной науки. На Переселенческое управление планировалось возложить заведование партиями по образованию переселенческих участков в Азиатской России и все землеустройство старожилов в четырех Сибирских губерниях и в Забайкальской области.

При подведении первых итогов переселения, Столыпин отмечал: «Переселенческая организация, ставившая одной из своих задач двинуть это дело, оказалось, располагает для этого недостаточными силами: ни казенных землемеров, ни денежных ссуд на наем частных землемеров не хватало. Не удалось сразу организовать и достаточный, повсеместный правительственный контроль за работами частных землемеров, нередко недобросовестных» [8, с. 544].

Кроме того, переселенческая политика правительства преследовала в значительной степени политические и военно-стратегические цели.

Переселенческая деятельность играла ключевую роль в заселении окраин империи русскими, что являлось частью процесса укрепления государственности. Особенно актуально это было в приграничных регионах – в Средней Азии и на Дальнем Востоке. Среди всех заинтересованных министерств, именно Переселенческое управление, патронируемое Кривошеиным, взяло на себя роль координатора процесса освоения регионов, за что это ведомство негласно называли «Всеазиатской земской управой», а самого Кривошеина – «министром Азиатской России». Процесс колонизации Средней Азии и Дальнего Востока имел не только общие черты, но и существенные отличия. Так, успешное освоение среднеазиатского региона зависело от того, насколько центральная власть сможет договориться с местной политической элитой, а также учесть интересы мусульманского населения. В контексте переселения это порой приводило к конфликтам между властными структурами, особенно после 1904 г., когда Семиреченская и Сыр-Дарьинская области были объявлены переселенческими районами.

На Дальнем Востоке Россия столкнулась с проблемой заселения региона китайцами. Столыпин указывал: «Отдаленная наша суровая окраина, вместе с тем, богата, богата золотом, богата лесом, богата пушниной, богата громадными пространствами земли, годными для культуры. И при таких обстоятельствах, господа, при наличии государства, густонаселенного, соседнего нам, эта окраина не останется пустынной. В нее прососется чужестранец, если раньше не придет туда русский, и это просачивание, господа, оно уже началось. Если мы будем спать летаргическим сном, то край этот будет пропитан чужими соками и, когда мы проснемся, может быть, он окажется русским только по названию» [11, с. 122].

Данная задача переселения была решена не полностью. С.Д. Меркулов, автор доклада «Русское дело на Дальнем Востоке», написанного им для императорской семьи в 1912 г., отмечал, что реформаторам не удалось реализовать именно тот замысел, который обозначал Столыпин – всестороннее развитие переселенческого дела: «...в 1908 году прибыло в край до 80.000 переселенцев. Кроме того, в 1909 году прибыло много рабочих на сооружение Амурской железной дороги. Экспортеры маньчжурского хлеба, не предвидя такого роста потребностей, не приспособились в достаточной степени к вывозу его в край. С 1906 по 1910 год спрос на хлеб в Приамурье увеличился на 13.000.000 пудов. А между тем земледелие в крае по сравнению с 1905 годом остается на точке замерзания. С 1907 по 1910 год запашки в Амурской области не только не увеличились, но даже несколько уменьшились. В Приморской области замечается ничтожное увеличение, но и оно обязано увеличению спроса казной овса, гречихи и закрытию порто-франко для американской муки» [12, с. 30].

У доклада Меркулова были критики, однако и они вынуждены были констатировать возрастающую продовольственную зависимость Приамурья от Маньчжурии, которая обозначилась ещё в ходе столыпинских реформ: «В 1910 году ввезено в Приамурье маньчжурского хлеба около 15миллионов пудов, а мяса из Монголии, Кореи и Китая более 2 миллионов пудов» [13, с. 78]. Экономический аспект деятельности Переселенческого управления был направлен на создание системы мер для развития современного сельскохозяйственного производства. Столыпин, а вслед за ним и Кривошеин, призывали отказаться от убеждения, будто переселение – это способ избавления от неблагонадежных или попросту нищих земледельцев.

Таким образом, надежды правительственных реформаторов на переселение крестьян как одного из способов решения аграрного вопроса в России не оправдались.

Литература

1. ПСЗ I. Т. XXXVIII.

2. Колонизация Сибири в связи с общим переселенческим вопросом. СПб., 1900.

3. Васильчиков А.И. Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах. СПб., 1876. Т. II.

4. Кауфман А.А. Переселение. Мечты и действительность. М., 1906.

5. Туган-Барановский М.И. Национализация земли. Изд. 2-е. СПб., 1906.

6. Статистический ежегодник России. 1914 г. (год одиннадцатый). Пг., 1915. Отд. II;

7. Россия 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995.

8. Столыпин П.А. Грани таланта политика. М., 2006.

9. Переселение за Урал в 1911 году. Краткая справочная книжка. СПб., 1911.

10. Объяснительная записка к проектам «Учреждения Министерства земледелия» и «Положения о местных его установлениях», представленным в Государственную Думу // Министерская система в Российской империи. М., 2007.

11. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия… Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. М., 1991.

12. Меркулов С. Русское дело на Дальнем Востоке // Желтая опасность. Владивосток, 1996.

13. Желтая опасность. Владивосток, 1996.