

Н. Н. Сорока

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД**

Со второй половины XIX в. районы Азиатской России становятся зоной миграционного процесса, что связано с разворотом имперской политики от военно-политической колонизации к аграрному освоению зауральских территорий посредством крестьянских переселений. Произошедший разворот сопровождался разработкой правовых мер по организации переселений в колонизируемые территории, что получило своё проектное продолжение в законодательных инициативах российского правительства.

Нормативно-правовые акты второй половины XIX – начала XX вв. озвучивали и формально закрепляли не только имперские установки, ориентированные на организацию крестьянских переселений, но и понимание государством вопросов, связанных с урегулированием статуса локальных сообществ заселяемых регионов – основных субъектов, вольно или невольно оказавшихся втянутыми в «водоворот» аграрной колонизации регионов. Характерной чертой имперских законодательных актов являлось стремление государства создать юридическую базу, призванную подчинить миграционные процессы потребностям решения аграрного вопроса как неотъемлемой части экономического развития страны. Результатом нормотворческой деятельности государства стало создание проектной модели, в рамках которой имперский законодатель попытался учесть интересы не только крестьян-мигрантов, но и коренного населения, проживавшего в местах водворения.

В статье рассматриваются основные этапы формирования правовых основ переселенческой политики российского правительства второй половины XIX-начала XX вв., анализируются законодательные решения имперской власти и их правовое содержание: от установлений общего характера, отражённых в «Манифесте» 1861 г. до признания переселений в качестве общегосударственной задачи и подчинения миграционным процессам интересам империостроительства.

Ключевые слова: Азиатская Россия, законопроект, казённые земли, крестьянство, переселения, «сведущие люди», совещание, циркуляр.

Отправной точкой для государственно-политических мероприятий правительства по организации переселенческого дела стало решение властей об отмене крепостного права, которая способствовала формированию принципиально новой модели общества, в которой государство оказалось лицом к лицу с самым многочисленным сословием – крестьянством. В новых исторических реалиях правительственные круги приступают к разработке правовых мер с целью установления совершенно иных, чем ранее, правоотношений с сельским сословием с целью решения насущных проблем, к числу которых относилось и решение переселенческого вопроса.

Для первого пореформенного двадцатилетия была характерна политика запрета переселений в районы Азиатской России. В основе политического кредо центральной власти по вопросу оттока земледельческого населения лежало мнение, согласно которому освобождённое крестьянство, имея официальное разрешение, широким потоком направится на окраины государства, оставив тем самым помещичьи хозяйства без дешёвой рабочей силы. Кроме того декларировалось, что разрешение поселений на казённых землях может породить среди крестьян «...несбыточные ожидания общего дополнительного наделения их землёй» [8, с. 104]. Опасаясь развития «вредной подвижности и бродяжничества в сельском населении», государство усиливает механизм правового принуждения не только за переселение, но и за подготовку к нему без официального разрешения, о чём свидетельствуют положения статьи 948 «Уложения о наказаниях»: «Те, кто вследствие...по собственному побуждению будут, не имея на то права и

особого по установленному порядку разрешения, делать приготовление к переселению, или...пойдут на другие места, подвергнутся аресту на время от 2 недель до 3 месяцев» [3, с. 344-345].

Разрешения, выдаваемые в отдельных случаях на переселения, сопровождались многочисленными ограничениями, получившими своё закрепление в статьях 130-146 «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. Непременными условиями выхода из сельского общества провозглашались: отсутствие недоимок по казённым, земским и мирским платежам, уплата всех податей вперёд до конца текущего года, отсутствие препятствий по отправлению рекрутской повинности [4, с. 63-64]. Переселения, выступавшие как частные мероприятия государства, преследовали исключительно интересы освоения и закрепления пограничных окраин – Амурского и Южно-Уссурийского края, Приморской области – и рассматривались правительством в качестве экспериментальных площадок для апробации новых технологий при освоении новых земель: плановое заселение при полном контроле и инициативе центральных властей, активное участие казны, использование при водворении как общинного, так и подворного хозяйства [11, с. 47].

Изданные в 1876 г. «Правила об увольнении крестьян из сельских общества и о приписке к обществам», ещё более ужесточали требования к увольняющимся крестьянам. В соответствии с данными правилами, лицам, намеревающимся переселиться на казённые земли, необходимо было сдать земельный участок общине, погасить все недоимки, не иметь частных взысканий и обязательств, получить согла-

сие родителей [7, с. 22]. Правила об увольнении крестьян конкретизировали правительственные циркуляры, изданные ещё в предшествующий период. Так, в частности, циркуляр МВД от 4 мая 1868 г. № 7 устанавливал запрет крестьянам на продажу имущества вплоть до окончательного их водворения на новое место жительства, а на само переселение требовалось разрешение двух министров – внутренних дел и государственных имуществ [7, с. 22].

Поворот в переселенческой политике наметился на рубеже 1870-1880 гг., когда крестьянские волнения, охватившие европейские губернии страны, нависшая угроза «чёрного передела» вызвали серьёзную тревогу в высших эшелонах власти за судьбу крупного землевладения, заставив правительство вновь обратиться переселенческому вопросу. В начале 1881 г. Комитетом министров был рассмотрен законопроект о переселении в восточные губернии России. Учитывая накопленный опыт, правительство высказалось за сохранение существовавшего института контрактации, оставив прерогативу выдачи разрешений на переселение за центральными органами власти, но упростив бюрократическую процедуру в отношении той категории безземельного и малоземельного крестьянства, которое владело не более трети надела, определённого «Положением» 1861 г. В то же время авторы законопроекта исключали возможность массового переселения крестьян, а выход из сельского общества не должен был превышать половины наличного числа душ.

Трансформации государственной политики в области переселений продолжились в начале 1880-х гг., когда крестьянский земельный голод сделался реальной угрозой для стабильности империи. Именно в этот период правительство приходит к осознанию упорядоченности переселенческого движения, что выразилось в утверждении 10 июля 1881 г. «Временных правил о переселении крестьян на свободные казённые земли». В соответствии с данными правилами переселение допускалось исключительно с разрешения министров внутренних дел и государственных имуществ, а право водвориться на новое место жительства получали лишь те просители, экономическое положение которых было неудовлетворительным. Существенному ограничению подлежали и права переселенцев, поскольку земельные участки отводились в краткосрочное пользование размерами не более 8 десятин на душу мужского пола, а переход надела в собственность допускался через 10 лет при условии его ежегодной запашки. Вскоре правительство уточнило требования к переселенцам: они должны быть русскими и православными.

Несмотря на утверждённые «Временные правила», подготовка законопроекта о переселении крестьян продолжалась, что проявилось в создании целого ряда совещательных учреждений, к числу которых, в первую очередь, относится созданная при министерстве внутренних дел Особая правительственная комиссия под председательством П. П. Семёнова. Основная задача комиссии заключалась в определении организации переселенческого дела на местах. Предполагалось, что уездные по крестьянским делам

присутствия будут составлять списки сельских сообществ с указанием числа душ мужского пола, имеющих менее трети земельного надела, либо получивших в качестве такового землю ненадлежащего качества. В то же время комиссия не определяла размер ссудной помощи переселенцам, поскольку уездной администрации полагалось лишь ходатайствовать о ней.

Официальная позиция относительно переселения в рассматриваемый период была выражена и в записке министра внутренних дел Д. А. Толстого, в которой формулировались основополагающие принципы в развитии институтов, связанных с регулированием миграционного процесса: использование мер, направленных на сдерживание переселенческого потока и в то же время материальная поддержка тех, кто на законном основании получил право на переселение. Разработанный законопроект был направлен на рассмотрение в Соединённый Департамент законов и государственной экономии. Признавая пророст сельского населения и дальнейшее обнищание крестьянского хозяйства, чиновники рекомендовали придать означенным правилам «...более скромную постановку, ограничиваясь изданием постановлений, определяющих собственно порядок заселения казённых земель, когда то будет признано правительством полезным и необходимым» [8, с. 113]. При обсуждении законопроекта в Государственном Совете было признано, что на «правительстве лежит обязанность сдерживать переселение, чем поощрять его посредством оказания переселенцам содействия в разных видах» [8, с. 110].

Итоги работы комиссии П. П. Семёнова были обсуждены в конце 1881-начале 1882 г. на Особом совещании (совещании «сведущих людей»), мнение которого было выражено в заключении, где особо отмечался принцип свободы переселения для каждого лица. Участники совещания различали следующие виды переселений: во-первых, переселение за свой счёт и, во-вторых, переселение с выплатой пособия малоземельным крестьянам, хозяйство которых пришлось в упадок. «Сведущие люди» полагали, что «поощрение переселений не должно...входить в планы правительства, а лишь способствовать выходу недобровольных на свободные земли» [6, с. 30].

В августе 1882 г. министром внутренних дел графом Д. А. Толстым был разослан специальный циркуляр по итогам работы Особого совещания «сведущих людей», где представителям региональной административной бюрократии предлагалось высказать своё мнение по широкому спектру вопросов, связанных с организацией переселенческого дела: вызваны ли крестьянские переселения экономическими условиями или какими-либо иными причинами; какого впечатления следует ожидать в крестьянской среде от издания закона, содействующего переселению; каких последствий следует ожидать для экономического быта сельского населения в случае оказания мигрантам правительственной поддержки; представляется ли возможным установление каких-либо норм относительно условий, дающим право крестьянам ходатайствовать о переселении их с содействия пра-

вительства; представляется ли желательным установление льгот для переселенцев, предпринимающих водворение на новое место жительства на свой счёт и страх; следует ли при водворении переселенцев целыми группами отводить им земли в пользование на целое общество или как отдельным домохозяевам [2, ЛЛ. 1, 3, 4, 6, 8]. Губернаторский корпус высказал крайне неодобрительное отношение даже к этим весьма умеренным пожеланиям, полагая, что принятие нового переселенческого закона повлечёт за собой сокращение численности рабочей силы и, как следствие, повышение заработной платы сельскохозяйственным рабочим. Поэтому, считали губернаторы, новый переселенческий закон необходимо распространить только на небольшую часть избыточного населения, чтобы не вызвать новой волны переселений.

Среди многочисленных ответов, полученных министром, наибольшего внимания заслуживала точка зрения, высказанная Степным генерал-губернатором Г. А. Колпаковским, учтённая в дальнейшем при разработке очередного переселенческого закона. Симптоматично, что первоначальная реакция чиновника в связи с самим фактом переселения в регион являлась негативной. По мнению администратора, «...Акмолинская область не может быть заселена русскими поселенцами, потому что здесь нет пригодных для аграрного освоения земель, а если и есть, то они целиком и полностью принадлежат киргизам, хорошо приспособленным к местным условиям» [9, с. 11]. Кроме того, продолжал чиновник, переселенцы, «прибыв на место, нередко не находят того, чего ожидали; нередко останавливаются на... участке, который уже достаточно заселён...» [2, Л. 3]. Таким образом, констатировал Г. А. Колпаковский, переселение «не может способствовать скорому экономическому их благоустройству. Для этого было бы весьма желательным предварительное сообщение переселенцам сведений об имеющихся свободных участках для водворения их...» [2, Л. 3]. Однако в дальнейшем позиция краевого администратора предстала в смягчённом варианте, что выразилось в твёрдом убеждении в обнародовании переселенческого закона. В частности, им предлагалось, чтобы при водворении на новые места жительства потенциальные переселенцы обладали элементарными знаниями относительно почвенно-климатических условий, поскольку «...их незнание... приводит к тому, что первые земельные попытки... по большей части... малоуспешны», что неизбежно вызывает дополнительное финансирование «...не только на обсеменение полей, но и на пропитание в течение зимы» [2, Л. 4]. Г. А. Колпаковский весьма в осторожной форме высказался за выдачу пособий переселенцам, но с рядом оговорок и только в отношении тех лиц, которые переселяются с содействия правительства. При этом, подчёркивал чиновник, «...ходатайства крестьян... должны подвергаться предварительному обсуждению надлежащей власти, и затем в каждом... случае можно будет определять вид и размер пособия» [2, Л. 6.]. В то же время, генерал-губернатор высказал отрицательное отношение к установлению

льгот в отношении лиц, «предпринимающих переселение на свой счёт и страх...», что целиком и полностью совпадало с позицией правительства и отражённой во «Временных правилах» 1881 г. Мотивируя свою позицию, краевой администратор подчёркивал, что переселенцы действительно будут «нуждаться в безвозвратном пособии... на обсеменение полей и на обеспечение продовольствием» [7, Л. 6]. Тем не менее, выдача ссуд не может разрешить коренные проблемы освоения региона, с которыми сталкиваются мигранты – ранние заморозки, частые неурожаи, наличие степных вредителей и т. д.

Отрицательной была позиция Г. А. Колпаковского и к практике индивидуального расселения прибывавших мигрантов. Сославшись на ранний опыт организации переселенческого дела в Акмолинской области, чиновник поддерживал водворение на новые места исключительно обществами. По его мнению, подобный порядок уже прошёл апробацию, «ссор и несогласий по этому предмету... не замечено, поэтому... такой порядок следует... сохранить и впредь...» [2, Л. 8].

Суммируя мнения различных правительственных комиссий и губернаторского корпуса, правительство сформулировало своё отношение к крестьянским переселениям в регионы Азиатской России: разрешить переселение лишь небольшой части крестьянства на определённых условиях с оказанием некоторого содействия. В то же время правительство не возражало, если переселенцы будут действовать на свой страх и риск. Эта общая линия нашла отражение в основном переселенческом законе от 13 июля 1889 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан на казённые земли и о порядке перечисления лиц означенных сословий, переселившихся в прежнее время». В соответствии с законом право на переселение предоставлялось всем нуждающимся лицам названных сословий, но с согласия Министров внутренних дел и Государственных имуществ и при наличии уважительных причин, вынуждающих крестьян на переезд на новое место жительства. Лица, предпринявшие переселение без разрешения, подлежали возвращению в места прописки распоряжениями административных властей.

Новацией в институте вселения являлось то, что подготовка земельных участков на казённых землях возлагалась на Министерство государственных имуществ, что предполагало активное включение в землеустроительный процесс территориальные органы власти [1, Л. 7].

Согласно новым правилам переселенцы освобождались от уплаты казённых сборов и платежей в течение трёх лет и недоимок по казённым и мирским сборам, освобождались от платежей с невыкупленных окончательно земельных наделов, что существенно облегчало процесс хозяйственной адаптации на новом месте [5, с. 26-27]. С целью сохранения хозяйственного устройства и формы землевладения, аналогичной месту выхода, переселенцам предоставлялось право брать земли в подворное или общинное пользование, но при этом устранялись льготы при проезде по железной дороге.

Вскоре переселенческий закон был дополнен Особым циркуляром министерства внутренних дел от 22 февраля 1890 г. «О порядке применения закона от 13 июля 1889 г.», в котором, в частности, отмечалось, что новые переселенческие правила имеют цель предупредить самовольное переселение и урегулировать узаконенное, а от губернских властей требовалось «...особой осмотрительности и внимания для предупреждения в населении превратного толкования его, в смысле поощрения переселенческого движения» [12, с. 64].

Новым толчком к законодательному оформлению процесса переселения в восточные регионы страны послужило строительство Сибирской железной дороги, экономическое обоснование проекта которой исходило из того, что получение прибыли возможно «лишь при условии целесообразного воздействия государства на расселение...и дальнейшее устройство» в районах Азиатской России «непрерывно притекающих из-за Урала колонизационных элементов» [8, с. 119]. Для координации вопросов, связанных со строительством Транссибирской магистрали, был образован специальный орган – Комитет Сибирской железной дороги и учрежденная при нём Подготовительная Комиссия, ставшие центром разработки нового переселенческого законодательства. Уже в марте - апреле 1893 г. членами Подготовительной Комиссии была разработана «Инструкция для ограничения свободных казенных земель и для образования переселенческих участков по линии Сибирской железной дороги», а 13 июля 1893 г. – «Правила для образования переселенческих и запасных участков в районе Сибирской железной дороги», согласно которым для нужд переселенцев отводилась казенная земля, не используемая местным населением, с расчётом 15 дес. на душу мужского пола на праве постоянного (бессрочного) пользования за повинности в пользу государства.

«Правила» 1893 г., дополненные рядом землеустроительных законов, активизировавших работы по

нарезке земель для вновь водворившихся лиц, способствовало коренному изменению переселенческого законодательства, которое значительно облегчало получение крестьянам разрешение на выезд, способствовало развитию ходяческого движения, легализовало практику перевоза семей переселенцев, устанавливало льготный железнодорожный проезд.

Важным шагом, демонстрирующим имперский характер российского законодательства, направленного на дальнейшую модернизацию переселенческой политики следует считать принятие 6 июля 1904 г. «Временных правил о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». Несмотря на то, что новый закон сохранял громоздкую процедуру получения разрешения от местных властей, материальная помощь предоставлялась лишь тем лицам, которые желали переселиться в местности, заселение которых вызывается видами правительства и низкий размер ссуды, он впервые декларировал право на переселение за свой счёт. В справочной книжке переселенца прямо говорилось, что «закон не устанавливает каких-либо мер, препятствующих выходу подобных лиц из их обществ, ...но водворение их на переселенческих участках допускается только в том случае, если этим не будет причинено ущерба лицам, переселяющимся с содействия правительства» [10, с. 124].

Таким образом, в формировании правовых основ переселенческой политики российского правительства в пореформенный период выделяется ряд периодов, свидетельствующих о попытке государства создать наиболее оптимальную юридическую базу, регламентирующую миграционные процессы в районы Азиатской России. Одновременно менялось и правовое содержание законодательных актов: от установлений общего характера до признания переселения общегосударственной задачей и подчинения миграционного процесса потребностям решения аграрного вопроса как неотъемлемой части экономического развития империи.

Библиографический список

1. Российский государственный исторический архив. Ф. 1149, Оп. 12, Д. 31.
2. Центральный государственный архив Комитета информации и архивов Министерства связи и информации Республики Казахстан (далее – ЦГА РК). Ф. 369, Оп. 1, Кн. 4, Д. 6362.
3. Полный свод уголовных законов: Уложение о наказаниях со включением текста статей томов Свода законов. – Москва: Тип. Ф. Иогансон, 1879. – 574 с.
4. Российское законодательство X-XX веков в девяти томах. Том VII. Документы крестьянской реформы [Текст] / ред. О. И. Чистяков. – М.: Юридическая литература, 1989. – 816 с.
5. Сборник узаконений и распоряжений о переселении в губернии Европейской России и в Сибирь. – СПб, 1901. – 499 с.
6. Брусникин Е. М. Переселенческая политика царизма в конце XIX века. // Вопросы истории. – 1965. – № 1. – С. 28-38.
7. История Сибири с древнейших времён до наших дней (в 5 томах) /гл. ред. А. П. Окладников. Т. III. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1968. – 529 с.
8. Колонизация Сибири в связи с общим переселенческим вопросом [Текст] / Комитет Сибирской железной дороги. – СПб.: Издание Канцелярии Комитета Министров, 1900. – 374 с.
9. Остафьев В. А. Колонизация степных областей в связи с вопросом о кочевом хозяйстве // Записки Западно-Сибирского отдела Императорского Русского Географического Общества. Книга XVIII. Вып. 1 – Омск: Типография Штаба Сибирского военного округа, 1895. – 62 с.
10. Переселение за Урал в 1908 г. – СПб.: Издательство Переселенческого управления, 1908. – 159 с.

11. Сибирь в составе Российской империи / отв. ред. Л. М. Дамешек, А. В. Ремнёв. – М.: Новое лит. Обозрение, 2007. – 362 с. (Окраины Российской империи).

12. Складов Л. Ф. Переселение и землеустройство в Сибири в годы столыпинской аграрной реформы [Текст] / Ленингр. гос. пед. ин-т им. А. И. Герцена. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. – 588 с.

Сведения об авторе:

Сорока Николай Николаевич – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет» (644099, Российская Федерация, г. Омск, ул. Партизанская 14).

Статья поступила в редакцию 04.05.2019.