

УДК 947.081

УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЫСШЕЙ АДМИНИСТРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПОДГОТОВКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ АГРАРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НАЧАЛА XX ВЕКА

СЫСОЕВА Людмила Николаевна,кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России,
Воронежский государственный педагогический университет

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается роль личного фактора в процессе подготовки и реализации аграрной реформы начала XX в. Прослеживается влияние государственных деятелей на оформление идеологии преобразований, их эволюцию и практическое осуществление.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: аграрная реформа, крестьянство, община, землеустройство, переселение.

SYSOEVA L.N.,Cand. Histor. Sci., Docent of the Department of Russian History
Voronezh State Pedagogical University

THE PARTICIPATION OF THE REPRESENTATIVES OF THE SENIOR ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN EMPIRE IN PREPARATION AND REALIZATION OF AGRARIAN REORGANIZATION OF THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

ABSTRACT. The article deals with the role of personal factor in the process of preparation and realization of the agrarian reform of the beginning of the XX century; the influence of statesmen on the formulation of the ideology of conversions, their evolution and practical implementation.

KEY WORDS: agrarian reform, peasantry, community, land exploitation, migration.

В начале XX в. одной из проблем, решение которой не терпело дальнейшего отлагательства, становится аграрный вопрос. Его урегулирование требовало изучения состояния сельского хозяйства и положения крестьянства, разработки и проведения комплекса мероприятий правового, финансового, административного характера. Для решения данной проблемы было необходимо участие большого количества бюрократических структур, и в первую очередь Министерства внутренних дел, Министерства финансов и Министерства земледелия и государственных имуществ.

Активизация внимания правящих кругов к аграрной проблеме начинается с 1902 г., что находит отражение в организации различных межведомственных совещаний. В ходе их работы осуществляется не только сбор и обработка материалов, но и представление первоначальных концепций реформирования аграрного сектора, выходят на первый план чиновники, для которых преобразования станут главным направлением деятельности.

В ходе разработки реформы, затрагивавшей фундамент российской государственности, столкнулись интересы различных слоев населения, многочисленных ведомств, имевших отношение к аграрной сфере; политических группировок, отстаивавших как различные варианты стратегии развития государства, так и

свои ведомственные, карьерные, политические интересы.

Большой вклад в изучение состояния аграрного вопроса внесло Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности под председательством С.Ю. Витте. Концептуальный итог деятельности совещания оформлен в «Записке по крестьянскому делу», где были определены основные направления реформирования сельского хозяйства и его приоритеты: совершенствование крестьянского землепользования и пересмотр правового положения крестьянства. С.Ю. Витте, имея непосредственное отношение к финансовой системе России, пытался сообразовывать аграрные реформы с общим вектором экономического развития страны, рассматривал сельскохозяйственный сектор как источник средств; в то же время он понимал необходимость и целесообразность переустройства всей крестьянской жизни.

Параллельно аграрная проблематика обсуждалась в Редакционной комиссии по пересмотру законодательства о крестьянах во главе с А.С. Стишинским. Фактическим руководителем комиссии был министр внутренних дел В.К. Плеве, а в разработке концепции большую роль сыграл В.И. Гурко. В Министерстве внутренних дел существовало свое видение проблем крестьянства и, соответственно, путей их преодоления. Наибольшую актуальность для этого ведомства представляли такие аспекты сельской действительности, как неполноправность крестьян, институты и ме-

ханизмы административного управления в деревне и, наконец, «управляемость» крестьянства. События 1902–1903 г. и 1905 г. наглядно продемонстрировали, что крестьяне включаются в открытую борьбу и институт общины постепенно превращается из механизма патриархального управления в механизм консолидации и ухода от личной ответственности.

Редакционная комиссия в качестве приоритета выделяла пересмотр правовой обособленности крестьянства. Основная идея проекта В.И. Гурко состояла в ликвидации старой административно-хозяйственной единицы – сельского общества и создании на его основе двух новых: земельного общества во главе с сельским сходом и собственно сельского общества с административными функциями. В.И. Гурко говорил об идее выхода из общины, ставя целью эволюции земельного строя переход к отрубному и хуторскому землепользованию. В Редакционной комиссии были определены принципиальные основы аграрного курса и подготовлен законопроект, указывавший на необходимость защиты наделного землевладения вообще и мелкой крестьянской собственности в частности от свободного оборота и дробления. Комиссия исходила из принципа «семейной собственности».

События 1905 г. потребовали активизации работы, перевода ее в плоскость практических мероприятий. К этому же времени относится и появление в правящих кругах как умеренных, так и достаточно радикальных концепций аграрных преобразований. В начале марта 1905 г. императору Николаю II была подана записка «Земельная политика и крестьянский вопрос», автором которой А.В. Кривошеин, принимавший участие в отдельных заседаниях как Особого совещания, так и Редакционной комиссии. В записке подчеркивалось политическое значение неотложности решения аграрной проблемы: «Прочное хозяйственное обеспечение сельского населения сделает его невосприимчивым к революционной пропаганде и создаст в зажиточном, наделенном землей крестьянстве необходимый для государства охранительный элемент» [1]. Предполагаемые меры носили и экономико-правовой, и политический характер. Это отличало позицию А.В. Кривошеина от точки зрения С.Ю. Витте и стало прообразом столыпинской ставки на «крепких и сильных».

Автор акцентирует внимание на необходимости упорядочения землепользования, т.е. землеустройства. Цель реформ в интерпретации А.В. Кривошеина – «улучшение существующих форм крестьянского землепользования в нынешних его границах» [2]. В этом подходе были учтены и тесно увязаны различные аспекты аграрной проблемы: с одной стороны, повышение экономической эффективности крестьянского земледелия за счет землеустройства; с другой – незыблемость идеи частной собственности, внедряемой в менталитет крестьянства; с третьей – соображения политической целесообразности (трансформация крестьянской веры в царя-батюшку из эмоционально-патриархально-религиозной в экономико-прагматико-правовую). Последний фактор был немаловажен как способ привлечения внимания и обеспечения поддержки Николая II.

Записка стала основой рескрипта 30 марта 1905 г. о закрытии Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности под председательством С.Ю. Витте, а представленная в ней про-

грамма была рекомендована Особому совещанию о мерах к укреплению крестьянского землевладения под председательством И.Л. Горемыкина. Николай II призвал обратить внимание на упрочение земельного строя крестьян при условии охраны частного землевладения. К задачам Совещания была отнесена разработка «мер к предоставлению крестьянам удобнейших способов пользования наделными землями, облегчению переселения и расширению своего землевладения при содействии Крестьянского банка» [3]. В цитируемом документе «О существе и направлении работы Особого совещания о мерах к укреплению крестьянского землевладения» сформулирована идея создания ведомства, в компетенцию которого должно было войти сельское хозяйство, ее авторами являлись А.В. Кривошеин и И.Л. Горемыкин [4].

Однако тот умеренный вариант решения аграрного вопроса, который предлагал А.В. Кривошеин в записке «Земельная политика и крестьянский вопрос», был в содержательной части отклонен И.Л. Горемыкиным, и работа Совещания свелась к подготовке реорганизации управления. На заседаниях велись прения, главным образом по вопросу о необходимости и возможности привлечения крестьян к обсуждению проектов пересмотра законов. Такой результат был прогнозируем и закономерен, поскольку в состав совещания преимущественно входили деятели, считавшие излишне радикальными проекты Особого совещания С.Ю. Витте и даже Редакционной комиссии. Главным результатом работы Особого совещания о мерах к укреплению крестьянского землевладения стало образование Главного управления землеустройства и земледелия. Таким образом, вместо разработки практических мер, совещание ограничилось только организационными мероприятиями в духе традиций русской бюрократии. Стало очевидно, что авторитета отдельных деятелей и целых группировок, даже поддержанных царем, явно недостаточно, чтобы дело сдвинулось с «мертвой точки».

При всем разнообразии предложенных подходов выработать какую-либо единую концепцию на этом этапе не удалось, что указывало на паралич воли правящих кругов в 1905 г.

Накал крестьянской борьбы в 1905 г. поставил на повестку дня обсуждение проблемы о дополнительном наделении крестьян землей. Вопрос был инициирован ведомственными кругами; затем его обсуждение переместилось в Совет министров. Дебаты в Совете министров развернулись вокруг записки П.П. Мигулина «К вопросу о земельном устройстве крестьян» [5], под влиянием которой родился проект главноуправляющего землеустройством и земледелием Н.Н. Кутлера о мерах к расширению и улучшению крестьянского землевладения. Проект предусматривал возможность отчуждения земель у тех помещиков, которые не хотели продать Крестьянскому банку угодья, необходимые для реализации землеустройства. Речь шла о принудительном выкупе земель, сдаваемых в аренду, о расширении полномочий Крестьянского банка по покупке земли за свой счет и увеличении числа посреднических операций, так как земли, необходимые крестьянству, либо не поступали в продажу, либо предлагались по завышенным ценам. Создание земельного фонда предоставило бы крестьянам возможность получения дополнительной земли на приемлемых условиях и устранило бы вопрос о принудительном отчуждении. Однако привычка помещиков рассчитывать (и

небезосновательно) на поддержку государства препятствовала формированию запаса земель. В правительстве, оказавшемся в сложнейшей ситуации, многие были готовы согласиться со «стеснением частных интересов», но проект Н.Н. Кутлера вызвал резкое неприятие в среде помещичьего дворянства, которое сохраняло свое влияние на правящие круги империи.

6 января 1906 г. основные принципы будущей реформы были рассмотрены правительством. Большинство министров высказались против законопроекта Н.Н. Кутлера, аргументируя свою позицию тем, что передача части помещичьих земель не успокоит крестьян, которые будут и впредь стремиться к захвату всей частновладельческой земли. Хотя проект предусматривал отчуждение в основном земель, «впустележащих» и находившихся в аренде у крестьян, его противники считали, что передача даже части помещичьих земель приведет к падению сбора хлеба из-за худшей обработки земли крестьянами.

В январе 1906 г. деятельность реформаторов активизировалась, и разработка основных положений реформы сосредоточилась в Комиссии о дополнительном наделении крестьян и мерах борьбы с крестьянским малоземельем, которая собиралась 18 и 19 января. На втором заседании был окончательно отклонен наиболее радикальный вариант аграрных преобразований, разработанный правящими кругами. В то же время именно проект Н.Н. Кутлера сделал возможным консолидацию различных групп и дал шанс прийти к умеренному варианту реформирования.

Следующий этап оформления парадигмы аграрных преобразований связан с деятельностью Комиссии при Главном управлении землеустройства и земледелия для рассмотрения ближайших мер к устройству земельного быта крестьян [6], предложившей широкую программу реформирования деревни. 17 февраля А.В. Кривошеин внес в правительство проект, предусматривавший меры, которые могли быть проведены до созыва Думы: облегчение покупки частновладельческих и казенных земель крестьянами при помощи банка, широкое использование казенных земель для устройства малоземельных и безземельных крестьян, полюбовное и беспошлинное разверстание чересполосных угодий, разделение сельских обществ, выполнение землемерных работ за счет казны [7].

Заинтересованным ведомством предлагалось разработать и внести в Думу предложения об облегчении крестьянам перехода к хуторскому и подворному землепользованию и выдела в частную собственность отдельных домохозяев их участков наделной земли; об отграничении и обязательном разверстании крестьянской земли по требованию одной из сторон; о предоставлении Крестьянскому банку права выдачи ссуд под залог наделной земли для вынесения доплат к ссудам, выдаваемым этим банком на покупку вненаделной земли и для уплаты вознаграждения за наделы выходящим из общества домохозяевам, а также меры по дальнейшему развитию и упорядочению переселенческого дела и арендных отношений; условия передачи Главному управлению землеустройства и земледелия свободных казенных земель для обеспечения нуждающихся в земле крестьян [8]. К июню 1906 г. был составлен проект ГУЗиЗ, отрицавший принудительное отчуждение помещичьих земель и исходивший из необходимости их массовой добровольной продажи. В основе расчетов лежало доведение крестьянских пределов до норм 1861 г.

Для снятия социального напряжения в деревне комиссия предполагала возобновить переселение по удешевленному тарифу для ходоков и переселенцев, а выселяющимся из обществ с неблагоприятными экономическими условиями предоставить бесплатный проезд с выдачей путевых ссуд. Рекомендовалось активизировать деятельность Крестьянского банка по продаже помещичьих земель крестьянам, а для этого – учредить уездные и губернские землеустроительные комиссии.

Таким образом, в начале 1906 г. в общих чертах оформился основной комплекс мер, которые в дальнейшем составят сущность мероприятий столыпинской аграрной реформы. Самое главное, что после многочисленных и продолжительных обсуждений и согласований был найден некий вариант компромисса, положенный в основу идеологии преобразований: отказ от пересмотра землевладельческих прав дворянства, преодоление негативных проявлений в аграрном секторе посредством оперирования массивом крестьянской наделной земли и свободными земельными ресурсами в Азиатской части России.

В 1906 г., когда крестьянские выступления достигли своего пика, а в системе власти Российской Империи произошли серьезные изменения, начинается новый этап подготовки аграрного законодательства. В недрах Государственной думы один за другим рождаются разные по степени своей радикальности аграрные проекты, что заставляет правящие круги приступить к реализации основных мероприятий реформы. Кроме того, преобразования получают мощный импульс – политическую волю и административный ресурс. Назначение П.А. Столыпина министром внутренних дел, а затем и председателем Совета министров способствовало ускорению преобразований аграрного сектора. Однако существовала и серьезная преграда: согласно основным законам Российской Империи все проекты должны были утверждаться Государственной думой, Государственным советом и императором. Расхождение в видении перспектив развития сельскохозяйственного сектора между Советом министров и Государственной думой грозило если не сорвать, то существенно затормозить процесс осуществления преобразований.

Еще в начале 1906 г. был предложен комплекс мер, рассчитанных на незамедлительную реализацию в ведомственном порядке, главным образом по линии ГУЗиЗ, а также Крестьянского банка и Переселенческого управления. К такому механизму будут прибегать в течение всего хода реформы, что позволит более динамично реагировать на проблемы, возникающие в процессе осуществления мероприятий, и иногда проводить меры, на поддержку которых в Государственной думе рассчитывать заведомо не приходилось. Примером стало проведение Указа 9 ноября 1906 г., разрешавшего крестьянам выход из общины в порядке 87 ст. Основных законов.

П.А. Столыпин, будучи министром внутренних дел, сумел привлечь к реализации реформы губернаторский корпус. Использование административного аппарата приводило к определенным злоупотреблениям на местах, и в первую очередь к нарушению принципа добровольности, декларировавшегося почти в каждом правительственном документе. В то же время при П.А. Столыпине Министерство внутренних дел почти отказалось от практики корректировки мероприятий в консервативном ключе, что неоднократно имело место

при его предшественниках. Статус П.А. Столыпина как председателя Совета министров способствовал преодолению межведомственных противоречий, ускорял согласование решений.

Главным проводником мероприятий стал А.В. Кривошеин, сделавший себе имя в ходе дискуссий по аграрному вопросу и выдвинувшийся в число ведущих специалистов по данной проблематике. Формально он возглавит ГУЗиЗ только в 1908 г., но еще будучи главой Крестьянского банка, с 1906 г. активно реализовывал новые принципы правительственной земельной политики: активизировал покупку земель у дворян, способствовал повышению доступности покупки земли крестьянами, отдавая предпочтение единоличным собственникам, перестраивал механизм функционирования банка, адаптируя его к новым задачам.

С 1908 г. к нему переходит оперативное руководство осуществлением преобразований. А.В. Кривошеин формирует в ГУЗиЗ команду единомышленников: А.А. Кофод, Г.В. Глинка, А.А. Риттих, которые на различных направлениях осуществляют задуманные мероприятия. А.А. Кофод, будучи главой инструкторской части Комитета по землеустроительским делам, фактически руководил технической стороной землеустройства, обобщал опыт и популяризировал новые виды землевладения. Г.В. Глинка – многолетний соратник А.В. Кривошеина, руководитель Переселенческого управления, взявший на себя оперативное руководство переселенческим делом. А.А. Риттих имел опыт работы в системе Переселенческого управления МВД, министерства финансов, был делопроизводителем Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, с 1906 г. – директор Департамента государственных земельных имуществ, а затем товарищ главноуправляющего. В процессе проведения реформы ГУЗиЗ и его подразделения отслеживают ситуацию, складывающуюся в переселенческом деле, землеустройстве, деятельности Крестьянского банка и местных землеустроительных комиссий. На центральный и местный аппарат ведомства легла масса проблем, начиная от обеспечения крестьян-переселенцев инвентарем и заканчивая организацией подготовки кадров агрономов, землемеров, ветеринаров и других специалистов.

Чиновники ГУЗиЗ неоднократно предпринимают инспекционные поездки с целью ознакомления с организацией дела на местах. Самая масштабная поездка – посещение П.А. Столыпиным и А.В. Кривошеиным Поволжья и Сибири – привела к существенным изменениям земельной политики правительства. Это нашло отражение в содержании Закона 14 июня 1910 г. и Закона о землеустройстве 29 мая 1911 г.

На протяжении нескольких лет шло обсуждение Указа 9 ноября 1906 г. в Государственной думе и Государственном совете. Здесь активную роль играл С.И. Шидловский – товарищ председателя земельной комиссии III Думы, а ранее – участник Особого совещания под председательством С.Ю. Витте. По его собственному признанию, «ближе меня едва ли кто-нибудь из членов Думы стоял к указу 9 ноября, так как мне же пришлось проводить его и через земельную комиссию, и через Государственную думу, не считая всех предварительных переговоров с Государственным советом, правительством» [9].

После смерти П.А. Столыпина преобразования не только лишились политического импульса и административного ресурса, но и постепенно утратили динамику. Министерство внутренних дел, игравшее ведущую роль в распространении единоличного крестьянского землевладения, отходит от проблем аграрного сектора. Руководство преобразованиями неуклонно перемещалось к ГУЗиЗ по линии Департамента землеустройства и государственных имуществ и затем Главного комитета по землеустроительным делам. Главное управление земледелия и землеустройства сосредотачивается на закреплении достигнутых результатов и готовит проекты, направленные на интенсификацию хозяйства.

По мере расширения и развития аграрных преобразований существенной проблемой становится вопрос об их финансировании, расширении функций Крестьянского банка и создании Сельскохозяйственного банка. Здесь столкнулись ведомственные интересы ГУЗиЗ и Министерства финансов. В 1909–1914 гг. разворачиваются дискуссии между А.В. Кривошеиным и В.Н. Коковцовым, которые не привели к позитивным результатам, а в дальнейшем приобрели еще и политическое звучание. Противостояние В.Н. Коковцову объединило людей разной политической ориентации и экономических взглядов: А.В. Кривошеина, С.Ю. Витте, Н.А. Маклакова, С.В. Рухлова. Они выдвигали требования усиленного субсидирования сельского хозяйства путем создания Сельскохозяйственного банка с правом эмиссии закладных листов и превращения Крестьянского банка в бессословное учреждение долгосрочного кредита с переводом его из системы Министерства финансов в ГУЗиЗ. Соответствующие проекты имели своей целью финансирование реформы и укрепление создаваемых частнособственных хозяйств. В.Н. Коковцов возражал против подобных реформ, так как, по его мнению, ввод в обращение большого количества закладных листов грозил подорвать устойчивость золотого рубля.

Недофинансирование существенно тормозило структурные преобразования в сельском хозяйстве. Министр финансов В.Н. Коковцов, ставший председателем Совета министров, был принципиальным сторонником накопления наличности и считал затраты на сельское хозяйство непроизводительными. Средства же, выделяемые в распоряжение ГУЗиЗ, не позволяли даже частично удовлетворить потребности крестьянства, прежде всего нужду в доступном кредите на покупку дополнительных земель и на обустройство хозяйства.

Главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин предпринимал огромные усилия, чтобы не допустить свертывания реформ: в Государственную думу в 1912–1914 гг. вносятся законопроекты, касающиеся как краеугольных аспектов мероприятий, так и частных вопросов. Однако аграрные преобразования в итоге пали жертвой внутриполитической ситуации, изменения расстановки сил в правящих кругах, а затем и Первой мировой войны.

Аграрные реформы начала XX в. стали результатом труда представителей многих ведомств, которые по-разному видели перспективы развития сельской России. Нараставшие проблемы в функционировании государственного механизма (как на стадии выработки решений, так и в процессе их реализации) ставили на первое место личностный фактор. Зачастую административные, политические способности тех или иных

государственных деятелей, их взаимоотношения между собой, авторитет при Дворе или в Государственной думе, поддержка императора и главы Совета министров становились определяющими. На разных этапах преобразования сельского хозяйства эти нюансы имели как позитивное, так и негативное значение. У истоков реформы стояли носители разных альтернатив экономического развития государства: С.Ю. Витте и В.К. Плеве, В.И. Гурко и А.В. Кривошеин. Объединение

усилий П.А. Столыпина и А.В. Кривошеина обеспечило мероприятиям мощный импульс на старте и динамизм в проведении, поддержку верховной власти и Государственной думы. Еще на стадии разработки мероприятий сформировалась команда единомышленников, которые и определяли в дальнейшем процесс реализации и эволюции основных направлений преобразований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. РГИА. Ф.1571. Оп. 1. Д. 28. Л. 2.
2. РГИА. Ф.1571. Оп. 1. Д. 28. Л. 15.
3. РГИА. Ф.1212. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
4. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия в 1904–1914 гг.: Проблемы торгово-промышленной политики / Л.Е. Шепелев. – 1987. – С. 30.
5. РГИА. Ф.1276. Оп. 1. Д. 133. Л. 1–2, 9–21.
6. РГИА. Ф.408. Оп. 1. Д. 31. Л. 1.
7. Кривошеин К.А. А.В. Кривошеин. Судьба российского реформатора / К.А. Кривошеин. – М., 1993. – С. 77.
8. Сидельников С.М. Аграрная политика самодержавия в период империализма / С.М. Сидельников. – М., 1980. – С. 69–70.
9. Аврех А.Я. П.А. Столыпин и судьбы реформ в России / А.Я. Аврех. – М., 1991. – С. 69.