

РЕФОРМЫ П.А. СТОЛЫПИНА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

(к 150-летию реформатора)

УДК 947.084 (063)

Нина Львовна РОГАЛИНА

ПЕРВЫЙ ЭТАП СТОЛЫПИНСКОЙ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

д-р ист. наук
МГУ им. М.В. Ломоносова
e-mail: nrogalina@mail.ru

В статье анализируются институциональные условия начального этапа столыпинской аграрной реформы: законодательная база преобразований, земельные отношения, переселенческая политика, деятельность Крестьянского банка и кредитная кооперация. Столыпинская реформа на основе обращения к широкому пласту документальных публикаций, трудов экономистов-аграрников и в свете современных историографических подходов раскрывается как комплексная и многоплановая. Автор приходит к выводу, что в 1907–1909 гг. была сформулирована идеология, разработана правовая база, запущен на практике механизм реформ, способствующий интенсификации сельскохозяйственного производства.

Ключевые слова: аграрная реформа, П.А. Столыпин, землеустройство, община, переселенческая политика.

Современное обновление научной проблематики, появление пласта новых документальных публикаций, обращение к трудам экономистов-аграрников начала XX в. позволили сформулировать различные подходы и пересмотреть ряд выводов в отношении наиболее изучаемой из аграрных реформ XX в. – столыпинской. «Реформа и крестьянство», «община и власть», «реформа и революция», «реформа и модернизация экономики» – вот стержневые проблемы, вокруг которых идут оживленные дискуссии. Ведется активное изучение основных мероприятий и этапов реформирования, проделана большая работа по реабилитации официальной статистики землеустройства и агрономической помощи, деятельности Крестьянского банка, размаха переселенческого движения и т.п. [1; 2; 3; 4; 5; 6].

В связи с этим особую актуальность приобретает оценка институциональных условий, в которых осуществлялось реформирование, таких как законодательная база преобразований, земельные отношения, переселенческая политика, кооперативная работа и др.

Законодательная база аграрных преобразований. Указ «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» стал основой столыпинского аграрного законодательства¹

. Указ 9 ноября 1906 г. не содержал ни юридической, ни экономической дискриминации общины. Он не запрещал общинного строя и не настаивал на подворном хозяйстве, но в целях развития личной инициативы и ответственности стимулировал выделение дворов из общины, порывая с принципом семейной собственности, которую ранее законодательство поддерживало. П.А. Столыпин говорил так: **«Отменяется лишь насильственное прикрепление крестьянина к общине, уничтожается закрепощение личности, несовместимое с понятием о свободе человека и человеческого труда»** (выделено мною. – Н.Р.) [7, с. 52].

Выделенная земля принадлежала теперь не семье, она являлась личной собственностью домохозяина. В то же время на надельную землю, после того как она становилась собственностью «укрепенца», налагались «известные ограничения». Они носили сословно-крестьянский характер, в этом просматривалось нежелание правительства резко потрясать «исторически своеобразно сложившийся крестьянский быт». Неизбежно культура новых правил должна была столкнуться с культурой крестьянских обычаев.

Необходимо подчеркнуть преемственную экономическую связь указа 9 ноября 1906 г. с актом 1861 г.: они выступали последовательными ступенями единого процесса превращения земли в частнохозяйственный капитал. Так, сначала произошло освобождение крестьян от помещиков, а затем, почти через полвека, началось освобождение крестьян от пут мира, общины. Этому предшествовала отмена подушной подати, ограничение переделов, ликвидация круговой поруки.

Премьер постоянно и последовательно разъяснял суть проводимых мероприятий. В Декларации в период работы 2-й Думы председатель Совета министров провозглашал «новые начала государственного строя», подчеркивая основную руководящую мысль, проводимую правительством: **«Отечество наше должно превратиться в государство правовое... Правовые нормы должны покоиться на точном, ясно выраженном законе»** (выделено мною. – Н.Р.) [7, с. 52].

¹ Полное собрание законов Российской империи. 3-е собр. СПб., 1909. Т. 26. № 28 528.

Реформа была задумана и реализовывалась как комплексная и многоплановая. Она включала программу льготных кредитов, помощь в землеустройстве, строительстве, переселении. Выход из общины и землеустройство планировались одновременно. Землеустройство стало вторым по значимости после укрепления наделной земли элементом реформирования. Непосредственное проведение земельных преобразований возлагалось на уездные и губернские землеустроительные комиссии, действовавшие при участии земских начальников.

Отвод участков был необходимым условием введения частной собственности на землю и включался в общий комплекс мероприятий с самого начала реформы. Он сопровождал процесс укрепления наделной земли в собственность новых частных владельцев. Совокупность культурно-технических мер должна была создать условия для дальнейшей рационализации сельского хозяйства. Законом от 4 марта 1906 г. создавались губернские и уездные землеустроительные комиссии как органы преобразований на основе децентрализации и привлечения местных сил. В 1907 г. действовали уже 38 губернских и 411 уездных землеустроительных комиссий. Технические работы по внутриобщинному и индивидуальному землеустройству выполнялись немногочисленными землемерами, подготовка которых была широко развернута в ведомстве Главного управления землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ). В необходимых случаях обязанности землемеров брали на себя местные чиновники и земские начальники; руководство работами на местах возлагалось на губернаторов.

Основываясь на принципе добровольных соглашений, руководитель ГУЗиЗ А.В.Кривошеин считал необходимым обязательное участие в местных землеустроительных комиссиях представителей от крестьян. Они должны были составлять большинство в комиссиях, что было новым в практике создания различных учреждений. А.В. Кривошеин стремился «перенести землеустроительное дело на места, к жизни крестьянства», выполняя его «не бюрократическим аппаратом». Для него единственным способом правильного землеустройства был «подбор самой землей подходящих хозяев и хозяевами наиболее пригодных для себя участков и форм труда на них» [8, с. 910].

Землеустройство выступало в двух формах – единоличной (выход на хутора и отруба) и групповой (разверстание целых общин). На первом этапе реформирования, до 1910 г., главное внимание уделялось землеустройству единоличных хозяйств. Правительство сознательно (но не искусственно) раскололо общину, более заботясь о выходцах, нежели об интересах остающихся. Вопрос об удобстве и возможности выдела решался не самой общиной, а администрацией, и при соответствующем пристрастии администрации к выделяющимся община могла лишиться своих лучших земель. Нередко с выходом многоземельных хозяйств малоземельные теряли надежду на увеличение своего землепользования в результате общего передела. Вот почему община сразу же обнаружила огромную силу сопротивления, препятствуя процессу индивидуализации крестьянского землепользования, блокируя закрепление излишков земли за уходящими, затягивая дела об укреплении земли в собственность. Количество подавших заявления намного превышало число реально получивших землю в собственность. «Выделенцы» вынуждены были обращаться к земским начальникам, и поначалу обязательные выделы вызвали большое социальное напряжение [1, с. 254].

Выдел из общины с оставлением земли в чересполосице нельзя считать актом землеустройства: чересполосное владение и на правах личной собственности не обеспечивало рациональной организации. Мало было освободить домохозяина от общины юридически, следовало дать ему возможность вести на наделной земле хозяйство по своему усмотрению, ликвидировать принудительный севооборот, чересполосицу, мелкополосицу и дальнотемелье. Практика первого (1907 г.) этапа аграрной реформы обнаружила большой разрыв между ликвидацией чересполосицы и сведением полос к одним местам. Поэтому 15 октября 1908 г. были утверждены «Временные правила о выделе наделной земли к одним местам». Их назначение – способствовать формированию широкого слоя крестьян, владеющих участками правильной конфигурации на правах частной собственности.

Число ходатайств по улучшению внутринаделного землепользования к 1 декабря 1907 г. превысило 160 тыс. На содержание землеустроительных органов было выделено около 15 млн руб., а на агрономическую помощь крестьянам – около 5,5 млн руб. [9]

В марте 1909 г. были утверждены «Временные правила о землеустройстве целых обществ». К тому времени более 60 тыс. дворов подали ходатайства о внутринаделном землеустройстве [10, с. 1]. В обзоре деятельности землеустроительных комиссий за 1907–1910 гг. сообщалось, что количество поступающих ходатайств повсюду превышает наличные землеустроительные и межевые силы, что к полевому исполнению избираются лишь вполне подготовленные проекты [1, с. 291]. Рациональное землеустройство коренным образом изменяло агротехнику хозяйства. Оно означало отказ от трехполья и переход к интенсивным севооборотам. Русское землеустройство велось по упрощенной технической процедуре и было относительно дешево. Так, расходы на единоличное землеустройство составили в 1906–1912 гг., по данным К.А. Кофода, 4 р. 07 к. на дес. а на групповое – 1 р. 55 к. Для поощрения землеустройства правительство взяло эти расходы на себя, а от населения требовалась некоторая помощь – в 20–50 коп. на дес. [11, с. 152].

Переселенческая политика. Важной составляющей аграрного реформаторства было переселенческое дело, имевшее целью не только колонизацию окраин империи, но улучшение условий землепользования и хозяйства крестьянского населения внутренних губерний. В 1904 г. было впервые узаконено активное движение крестьян на окраины, но получить разрешение от губернаторов и от МВД на переезд с увеличенными льготами было весьма сложно. Предложения расширить переселение поступали от Особого совещания. Указ 10 марта 1906 г. «О порядке применения закона 1904 г. о переселении» давал право на переселение без предварительной посылки ходочков всем желающим, без ограничений. Увеличивались льготы на проезд, на домообзаведение переселенцам,

возросло финансирование всех работ по организации переселения и устройства на новых местах. Землеустроительные комиссии закрепляли земли переселенцев в личную собственность, искали покупателей на покидаемую переселенцами надельную землю, удовлетворяли заявки на закрепление земель за желающими переселиться. Таким образом, развитие единоличного и группового землеустройства создавало качественно иную базу для крестьянского переселения.

В современной историографии выражено мнение, что законы 1904 и 1906 гг. означали переход от административных к экономическим методам [6, с. 224]. На наш взгляд, административные методы лишь дополняли и усиливали эффективность экономических методов. Под руководством П.А. Столыпина правительство не только узаконило переселения крестьян, но и создало целую систему мер для их материальной поддержки. Переселенцы освобождались на пять лет от государственных и земских денежных сборов, а в последующее пятилетие они оплачивались в половинном размере, им полагалась отсрочка на три года по отбыванию воинской повинности. Площадь хуторов и отрубов на заготовленных для переселенцев участках составила 2,3 млн дес. а с учетом старожилов – более 6 млн дес. Подчеркнем непосредственную связь Закона 1906 г. и переселенческого движения. По данным Южно-русской земской переселенческой организации, примерно 60 % тех средств, которые увозили с собой переселенцы, были получены от продажи их наделов. Следовательно, остававшиеся на земле в известной мере финансировали переселение односельчан.

Желавших переселиться в азиатскую часть России после 1906 г. оказалось так много, что увеличенный переселенческий аппарат не успевал отводить соответствующее количество участков, подходящих для немедленного заселения. По просьбе сибирских губернаторов, констатировавших истощение колонизационного фонда и вынужденный характер отвода переселенческих участков «в упрощенном порядке», в 1907 г. было принято решение сократить переселение на следующий год. П.А. Столыпин рассматривал эту меру как временную, исключительную и нетерпимую в будущем. Количество переселенцев увеличилось с 139,1 тыс. в 1906 г. до 664,8 тыс. (максимум) в 1908 г. Высокие урожаи в последующие два года уменьшили переселение, что совпало с сокращением в Азии запаса удобных земель, пригодных для колонизации без каких-либо крупных мероприятий по мелиорации [12, с. 25].

Деятельность Крестьянского банка. Сельскохозяйственная и кредитная кооперация. После 1906 г. Крестьянский поземельный банк сосредоточил в своих руках громадный земельный фонд, состоявший из частновладельческих земель, пригодных для сельскохозяйственного пользования земель Удельного ведомства. Кроме того, он наращивал свою посредническую деятельность по приобретению крестьянами земель в единоличную собственность. Он выдавал ссуды под залог надельных земель, и эти средства шли на уплату за землю, оставляемую теми крестьянами, кто переселялся на новые земли, на доплату за землю, приобретаемую при содействии банка, на улучшение землепользования и т.п.²

В 1906–1907 гг. крестьянские покупки земли выросли с 523 до 933 тыс. дес., т.е. на 78,3 % за один год [13, с. 9]. После революции 1905–1907 гг. происходили массовые распродажи дворянских имений (свыше 500 дес.). С 1908 г. земли из имений Крестьянского банка продавались исключительно в единоличную собственность. Средняя покупная цена десятины в 1906–1909 гг. составляла 86 руб., а в 1909 г. – 89 руб., что было значительно ниже фактической покупной цены [7, с. 254].

Сельскохозяйственная кооперация и кредитная кооперация переставали быть достоянием деревенских верхов, постепенно демократизировались по социальному составу, включая слои не только среднего, но и малосостоятельного крестьянства. Указами от 12 и 27 августа 1906 г. правительство передало Крестьянскому банку часть казенных и удельных земель для продажи малоземельным крестьянам с 25%-ным снижением номинальной стоимости. В 1906–1907 гг. появились новые образцовые уставы кредитных кооперативов. Вкладные, ссудные и посреднические операции союзов кредитных кооперативов помогали крестьянам увеличить товарность и доходность их хозяйств, приобретать товары ниже рыночных цен. Так, долгосрочные и специальные кредиты для выдачи ссуд под залог хлеба способствовали регулированию цен и предотвращению его массового выброса на рынок осенью. С этой целью было развернуто строительство мелких кооперативных зернохранилищ.

Усилению кооперативного движения способствовала система инспектирования и создания губернских комитетов по делам мелкого кредита [14, с. 185–201]. Помощь со стороны государства не означала потерю кооперацией ее самостоятельности и самодеятельности. Напротив, участие правительства и Государственного банка в делах мелкого кредита способствовало приливу в кредитное обращение всей массы мелких сбережений. Постоянный контроль над операциями и состоянием счетов упрочил положение товариществ. Инспекторы и агрономы земств оказывали содействие кооперативным организациям. В широком росте кооперативных учреждений, возникавших часто не по местной инициативе, не было ничего искусственного: правительственные средства являлись для сельских кредитных товариществ важной поддержкой в начальный период. В дальнейшем товарищества быстро пускали корни на месте, умело привлекали крестьянские средства, далеко превышавшие правительственные ссуды. Увеличение численности земских агрономов было также связано с ростом казенных субсидий [3, с. 122].

Результаты первого этапа столыпинских преобразований. Итак, в 1907–1909 гг. была проделана огромная работа: сформулирована идеология, разработана правовая база, на практике запущен механизм реформ, способствовавший интенсификации сельскохозяйственного производства. Постепенно уходили в прошлое организационная аморфность и бессистемность, чему способствовало совершенствование законодательства. Обозначились значительные темпы и массовость выделения и выходов крестьян. В своей речи перед

² Там же. Т. 26. № 28 547.

Государственным Советом 15 марта 1910 г. премьер подвел первые итоги применения нового земельного закона. Он отметил, что в течение трех лет изъявили желание укрепить свои участки в личную собственность более 1 700 000 домохозяев (17 % всех общинников-домохозяев); окончательно укрепили участки в личную собственность 1 175 000 домохозяев, т.е. более 11 % с 8 780 160 дес. земли, и это, кроме целых сельских обществ, в которых к по дворному владению перешли еще 193 447 домохозяев, владеющих 1 885 814 дес. П.А. Столыпин говорил о более 10 млн дес. общинной земли, перешедшей в личную собственность, о более 500 тыс. заявлений о желании устроить единоличное хозяйство, о более 1 400 000 дес., уже отведенных. В этом премьер видел «доказательство живой не угасшей силы, свободной воли русского крестьянства». Реформатор выражал надежду, что «при такой же успешной работе еще через 6–7 таких периодов, таких же трехлетий, общины в России, – там, где она уже отжила свой век, – почти уже не будет» [7, с. 248].

Экономическая дифференциация крестьянства и увеличение масштабов землепользования происходили за счет купчей и арендованной земли. Именно наделные земли были приведены в движение. Община, испытав на себе мощное стимулирующее влияние индивидуализации наделного землепользования, выработала своеобразную систему самозащиты. Сельские общества, спаянные годами аграрных беспорядков, встретили попытки проведения указа 9 ноября во всеоружии, находя различные способы затормозить процесс выделения, а местная власть оказалась не готова к активной и организованной поддержке реформы. Но постепенно количество обязательных выделов сокращалось, а добровольных соглашений увеличивалось как по числу домохозяев, так и по площади перешедшей к ним земли. Нарастал и поток заявлений об укреплении наделной земли в собственность, к одному месту. Власти справились с массовыми проявлениями экстремизма в виде крестьянского аграрного террора 1905–1907 гг., сделав крупные шаги в реформировании политического строя, в модернизации экономических отношений. В 1909 г. община, утратившая монополию на наделные земли, уже не воспринималась крестьянством как неприкосновенная. Однако время «продолжительной, черновой работы», по выражению Столыпина, только начиналось.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вронский О.Г. Государственная власть России и крестьянская община в годы «великих потрясений». М., 2000.
2. Давыдов М.А. Всероссийский рынок в конце XIX – начале XX вв. и железнодорожная статистика. СПб., 2010.
3. Ким Чан Чжин. Государственная власть и кооперативное движение в России – СССР (1905–1930). М., 1996.
4. Роголина Н.Л. Власть и аграрные реформы в России XX века. М., 2010.
5. Сидорович Г.П. П.А. Столыпин. Жизнь за Отечество. Саратов, 2002.
6. Тюкавкин В.Г. Великорусское крестьянство и столыпинская аграрная реформа. М., 2001.
7. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия: полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. М., 1991.
8. Государственная Дума. Третий созыв: стеногр. отчеты. 1908 г. Сессия вторая. СПб., 1908. Т. 1: Речь Главноуправляющего Кривошеина.
9. Комитет по землеустроительным делам. Краткий очерк за десятилетие 1906 – 4. III. 1916. Пг., 1916. Приложение III.
10. ГУЗиЗ в обзоре деятельности землеустроительных комиссий за 1907–1911 гг. СПб., 1912.
11. Кофод К.А. Русское землеустройство. Пг., 1914.
12. Огановский Н.П. Аграрный вопрос после 1905 г. М., 1914.
13. Огановский Н.П. Революция наоборот. Пг., 1917.
14. Файн Л.Е. Российская кооперация: историко-теоретический очерк. Иваново, 2002.

Статья поступила
в редакцию 17.02.2012 г.