

УДК 94 (571.1): 332.021.8

ПРАВИЛА О ПЕРЕСЕЛЕНИИ НА КАЗЕННЫЕ ЗЕМЛИ (1906 г.): ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА И ЛЬГОТЫ ГОСУДАРСТВА В ПРЕДВЕРИИ СТОЛЫПИНСКОЙ РЕФОРМЫ**В. М. Зинякова****THE 1906 «REGULATIONS FOR RESETTLEMENT ON STATE LAND»: THE PROCESS ORGANIZATION AND STATE BENEFITS PRELIMINARY TO STOLYPIN'S REFORM****V. M. Zinyakova**

В статье рассматриваются российские "Правила о переселении на казенные земли", 1906 года издания. "Правила" регламентировали порядок выделения земель для поселений, последовательность получения переселенцами разрешений, размеры и виды государственных льгот и пособий, условия заселения новых территорий. Автор подчеркивает разрешительный характер проводимой политики, превалирование государственного интереса в регулировании переселений, множественность бюрократических инстанций, неопределенность предоставления денежных ссуд, что создавало возможности для чиновничьей коррупции.

Ключевые слова: переселения, переселенческая политика, льготы, Сибирь.

In the article the "Rules about resettlement on the state earths", edited in 1906 are considered. The "Rules" regulated the order of allocation of the land for resettlements, the sequence of receiving immigrants' permissions, the amount and kinds of the state privileges and grants, the conditions of settling in new territories. The author underlines the allowing character of the applied policy, the prevalence of the state interest in regulation of resettlement, the excessive plurality of bureaucratic instances, the uncertainty of granting money loans to immigrants that created possibilities for the official corruption.

Keywords: resettlement, resettlement policy, privileges, Siberia.

Переселенческая политика П. И. Столыпина получила всестороннюю нормативную регламентацию в целом ряде законодательных актов и распоряжений. Одним из первых таких актов, предваряющих последующие постановления правительства, явились «Правила о переселении на казенные земли» (1906 г.). «Правила» упростили прежнюю процедуру переселения, но четко регламентировали порядок выделения земель для переселений, последовательность получения разрешений потенциальными переселенцами, размеры и условия предоставления пособий государства и варианты заселения («водворения») новоприбывших на новых территориях государственного ведомства (преимущественно Сибири и Дальнего Востока).

Территории признавались желательными для заселения и годными для заселения по соглашению министров внутренних дел, финансов и Главноуправляющего землеустройством и земледелием. В отношении местностей, находившихся в ведении Военного министерства, учитывалось дополнительно мнение военного министра. Нарезка земли производилась преимущественно в отдаленных районах страны и отчасти – на окраинах Европейской России.

Особое внимание обращалось на желательность заселения новых территорий бывшими военными служащими и с точки зрения разрешения их земельных проблем, и по соображениям обеспечения окраин «надежным элементом». «Правилами» подчеркивалось, что при увольнении в запас или отставку из армии нижние чины войск Кавказского, Туркестанского, Иркутского и Приамурского военных округов, Манчжурской армии, а также Сибирского флотского экипажа и Тихоокеанской эскадры, могли, вместо

возвращения на родину, поселиться на казенных землях, на идентичных с переселенцами условиях [ст. 27]. В «Правилах о переселении на казенные земли» 1906 г. предписывалось отдавать предпочтение «желающим переселиться лицам из числа отставных и запасных нижних чинов, кои имеют в составе семейств не менее двух годных для занятий хлебопашеством работников». К этой категории относились лица, отслужившие по правилам Рекрутского устава и не имевшие до сих пор надела; либо служившие по Уставу о воинской повинности: унтер-офицеры, прослужившие сверх срока не менее 10 лет в сухопутных войсках или 7 лет – в морфлоте; получившие военное ранение; имевшие знак военного ордена; отбывавшие воинскую повинность в тех местах, куда хотели бы переселиться, и те, чьи семьи уже переселились [ст. 6].

Разрешения на переселение в Среднюю Азию (Сыр-Дарьинская, Ферганская, Самаркандская области) и Кавказский край выдавались только лицам коренного русского происхождения и православного вероисповедания. При этом допускались к переселению и представители старообрядческих согласий и сектантских толков по согласованию с начальствующими инстанциями [ст. 5]. Мещане, не намеренные заниматься земледелием и желающие сохранить свой городской статус, могли переселиться только в города на окраинах России – в Приамурье и Забайкалье [ст. 8]. Разрешалось также предоставлять земельные участки в Томской и Тобольской губерниях сахалинским ссыльнопоселенцам, «способным к земледельческому труду», вынужденным покинуть остров после русско-японских договоренностей 1905 года [ст. 4, Прим.].

Первым шагом для крестьян и мещан-земледельцев, желающих переселиться на свободные казенные земли при содействии правительства, было обращение с ходатайством в административное присутствие уездного съезда, куда входили крестьянские начальники и исправник – глава уездной полиции, и получение от них особого «разрешения на переселение с содействием правительства». После этого переселенцы должны были получить разрешение земского начальника по месту жительства (в Европейской России), каковым являлось т. н. «Проходное свидетельство», служившее основанием для выхода (увольнения) из своего общества [ст. 8]. «Проходное» же свидетельство выдавалось только при наличии специального удостоверения о предварительном закреплении за переселенцем земельного участка на новом месте, либо – приемного приговора старожительского общества о приеме переселенцев на жительство. Для мещан таковым исходным документом являлось свидетельство о приписке к городам Приамурья или Забайкалья.

Дабы получить «прикрепительные» документы, переселенцы должны были предварительно отправить в места переселений своих ходоков, призванных закрепить за собою земельные участки. Ходоки отправлялись по одному от каждой семьи или один от нескольких семей одной общины. В последнем случае требовалось утверждение земского начальника или соответствующего ему должностного лица. Избранные ходоками земли зачислялись местными органами за переселенцами на два года. Ходоки, «в случае исключительной нужды», получали от государства путевую ссуду в размере 10 рублей на одного человека для продвижения к месту переселения и обратно [ст. 55]. О ссудах, выданных ходокам, доводилось до сведения губернатора и Казенной Палаты места выхода, с тем, чтобы были внесены соответствующие отметки в Проходное свидетельство данного хозяина или для взыскания ссуды в случае несостоявшегося переселения [ст. 40]. Выданная ходаческая ссуда взыскивалась государству спустя год после предоставления, по месту фактического проживания ходока. Возвращали ссуду как те, кто закрепил за собой земли, так и те, кто по разным причинам не получил таковой и вынужден был оставаться на прежнем месте жительства [ст. 55].

Добыв Удостоверение о закреплении земель и получив Проходное свидетельство, переселенцы могли, наконец, тронуться в путь. Особым вопросом было «расставание» со своей прежней землей. «Правилами» предписывалось, что земли, оставляемые переселенцами в Европейской России, подлежали передаче общине с вознаграждением бывшего хозяина по добровольному соглашению. В случае несостоявшегося соглашения переселенец мог передать участок любому лицу-однообщиннику по договоренности. При этом все обязательства и платежи по земле также возлагались на преемника [ст. 10].

На новом месте переселенцы могли устроиться как на основе общинного, так и подворного землепользования [ст. 16]. Порядок землевладения определялся большинством голосов сельского схода (там, где существовало сельское общество), либо решением большинства наличных в поселке переселенцев муж-

ского пола. При этом в каждом переселенческом поселке, состоявшем из 10 и более дворов, создавалось отдельное сельское общество. Все прибывавшие в село новые переселенцы вступали в состав последнего без всяких приемных приговоров. Мещане (бывшие городские жители), поселившиеся на земле, также переходили в разряд сельских обывателей. Новые хозяева могли часть причитавшейся им земли выделить в хуторской отруб, но при условии, что это не ущемляло интересы других переселенцев [ст. 18]. Недоразумения и споры по поводу разделения земли и угодий между переселенцами разрешались местными крестьянскими учреждениями.

Переселявшиеся на новые земли получали определенные льготы от государства: а) по железнодорожным и другим перевозкам; б) по уплате казенных и земских денежных сборов; в) по исполнению натуральных земских повинностей; г) по отправлению воинской обязанности; д) по получению денежных пособий и ссуд; е) по безвозмездному отпуску леса для строительства.

Железнодорожные перевозки осуществлялись по уменьшенному тарифу. Уплата казенных и земских налогов и сборов с переселенцев определялась общими для данной местности правилами. При этом переселенцы, создавшие свои сельские общества, не подлежали действию правил о круговой поруке в исполнении казенных, земских и мирских сборов [ст. 17]. Числившиеся за ними недоимки по казенным сборам упразднялись [ст. 21]. Однако недоимки по земским и мирским платежам подлежали взысканию и передаче прежнему обществу или земству. Продовольственные же платежи обращались в продовольственные запасы по новому месту жительства. По прибытии на новое место жительства переселенцы освобождались от казенных платежей и земских денежных сборов на пять лет, а в течение следующих пяти лет уплачивали их в половинном размере (в Закаспийской области период, свободный от казенных и земских сборов, устанавливался в 10 лет). Кроме того, на три года переселенцы получали льготы по отбыванию натуральных земских повинностей, правда, с оговоркой «которые по местным условиям окажутся возможными» [ст. 23, Прим.]. В Закавказье, Туркестане, Приамурском генерал-губернаторстве и Забайкальской области льготы по земским натуральным повинностям предоставлялись на более длительный срок – пять лет.

Льготы по отправлению воинской повинности представляли собой освобождение лиц призывного возраста на 3 года от призыва в армию [ст. 23].

Денежные пособия (ссуды) от правительства предоставлялись переселенцам на: 1) путевые нужды; и 2) на общественные надобности и хозяйственное устройство [ст. 31]. Ссуды предоставлялись только «нуждающимся», в соответствии с «выясненными действительными потребностями». Никаких процентов и пеней по ссудам, выданным переселенцам, не начислялось [ст. 35]. Путевые ссуды выдавались переселенцам, следующим на основе разрешения, в размере до 50 рублей, но только после минования ими конечного на их пути врачебно-продовольственного пункта, для следования уже на место водворения [ст. 37]. В исключительных случаях, с согласия Переселенческого управления, путевая ссуда могла быть выдана

для продвижения по железной дороге и пароходным транспортом. Переселенцам, следующим на Дальний Восток (Приамурское генерал-губернаторство), путевая ссуда увеличивалась на 100 рублей. Им же предоставлялась дополнительная ссуда для движения по Сибирской и Забайкальской железной дороге, «на приобретение перевозочных средств» в размере до 100 рублей на каждое отдельное семейство [ст. 37, Прим.]. Время выдачи и размер предоставленной ссуды фиксировались на обороте Проходного свидетельства, по которому следовали переселенцы [ст. 39]. О всех выделенных путевых ссудах сообщалось Казенным палатам соответствующих местностей, куда направлялись получившие их переселенцы. После вселения переселенцев на новом месте крестьянский начальник или заменяющее его должностное лицо доводило до сведения местной Казенной палаты информацию о размере ссуды, полученной каждой переселенческой семьей в пути (включая, так называемую походческую ссуду).

Ссуды на хозяйственное обустройство выдавались по заявлениям переселенцев в течение трех лет со времени водворения и составляли до 200 рублей на семью на Дальнем Востоке (Амурская и Приамурская области) и до 165 рублей в остальных местностях [ст. 42]. При этом ссуда переселенцам, поселившимся в старожильческих селах по Приемным приговорам их крестьянских обществ, составляла только половину от установленного размера и выдача её обуславливалась удостоверением крестьянского начальника о том, что данные переселенцы «приступили к обзаведению собственным хозяйством» [ст. 42, Прим. 2]. В случае, если крестьяне переселялись на расстояние не далее 30 вёрст от места выхода, предоставляемая им ссуда на хозяйственное устройство также не могла превышать половину от суммы, установленной для данной местности [ст. 42, Прим. 3].

Выдача ссуд на хозяйственное устройство производилась уездными Съездами крестьянских начальников или иными, соответствующими им уездными по крестьянским делам учреждениями, по представлению местных крестьянских начальников. В представлении приводились подробные сведения о хозяйственном положении просителей, и давалось обоснованное заключение должностного лица. В случае отсутствия в местности особых по крестьянским делам уездных учреждений, ссуды на хозяйственное устройство выдавались губернским или областным учреждением, ведавшим крестьянскими вопросами. Крестьянским начальникам и заменяющим их должностным лицам разрешалось выдавать ссуды не одновременно, а по частям, «по мере целесообразного расходования переселенцами прежде полученных долей» [ст. 46]. Общий надзор за ведением дел по назначению ссуд и расходованием отпущенных средств находился в ведении губернаторов. В тех местностях, где имелись склады лесных материалов, земледельческих орудий и других предметов хозяйственного устройства, а также продовольственного и семенного хлеба, крестьянам давалось право получать перечисленные товары по заготовительной цене, с зачислением стоимости полученного в счёт разрешенных им ссуд [ст. 49]. В случае «особо затруднительного положения» переселенческой семьи Уездный съезд мог обра-

титься с представлением о разрешении дополнительной ссуды в губернское или областное учреждение. Те, в свою очередь, обо всех особых ссудах были обязаны «доводить до сведения» Главного управления землеустройства и земледелия. Непосредственный контроль за начислением ссуд и фиксированием долга заемщиков Государственному Казначейству, а также за своевременным возвратом ссуд осуществляли местные Казенные палаты [ст. 50].

Все выделенные ссуды подлежали возврату Государственному Казначейству по истечении пяти льготных лет, в течение следующих 10 лет, равными ежегодными платежами. При этом допускалось возвращение ссуды и до истечения срока. Льготный пятилетний срок исчислялся для путевых ссуд со времени вселения на новом месте, для остальных ссуд – с момента их выдачи [ст. 54]. В случае неуплаты годовых платежей задолженности объявлялись недоимкою и взыскивались «мерами полиции» под контролем Казенных палат и податных инспекций. В особых случаях возврат ссуд мог быть рассрочен, однако не более, чем на 10 лет сверх положенного срока. Рассрочка предоставлялась губернским или областным учреждением, заведующим крестьянскими делами, по месту вселения переселенцев. Таким же образом могли быть произведены отсрочки ежегодных взносов [ст. 58].

Одной из существенных льгот переселенцам со стороны правительства было выделение безвозмездно леса для строительства. Так, для возведения усадебных построек крестьянам-переселенцам отпускатся безвозмездно из ближайших казенных дач: до 200 строевых деревьев – на постройку дома, 20 деревьев – на создание бани, 6 – на обустройство риги и гумна. Билеты на вырубку лесного материала и на вывозку его из леса выдавались лесничим по представлению крестьянского начальника по месту вселения переселенцев и сохраняли силу в течение двух лет со времени их выдачи [ст. 53]. В случае пожаров, происшедших в течение первых шести лет со времени вселения переселенцев, потерпевшим разрешалось, по удостоверению крестьянского начальника, вторичный отпуск лесных материалов в тех же количествах, что и ранее [ст. 52, Прим.].

Крестьяне не всегда приживались на новом месте. Однако государство не приветствовало самовольные уходы и переходы крестьян-переселенцев с предоставленных им земель. «Правила» подчеркивали, что новые (иные) наделы могут предоставляться только «в случае уважительных причин» покидания прежних, зато прежние (первоначальные) признавались свободными и по истечении двух лет передавались новым переселенцам. Установленный двухлетний период ещё более сокращался, если местные должностные лица, заведующие устройством переселенцев, заведомо знали о полном освобождении данных участков. Ссуды, предоставленные переселенцам, подлежали взысканию в любом случае по месту действительного пребывания последних. Недоимки же, числящиеся на их наделах, в случае неизвестности места проживания самовольно ушедших лиц, подлежали списанию по истечении двух лет. Переселенцы, желающие легально вернуться на родину (в Европейскую Россию) должны были получить Увольнительные свидетельства, выдаваемые местными органами,

заведующими переселением, а также предоставить в течение 6 месяцев Приемные приговоры того сельского общества, куда собирались вернуться и где состояли до переселения. В случае отсутствия такого Приговора они могли вернуться на родину, но приписывались к соответствующей волости без договора.

Таким образом, «Правила о переселении на казенные земли» 1906 года регламентировали разрешительный характер российских переселений и строго отслеживали государственный интерес в социальных, земельных и финансовых вопросах. Переселенцам предоставлялся определенный перечень льгот и беспроцентных ссуд, однако все денежные выплаты под-

лежали обязательному возврату государству в оговоренные сроки. Обращает на себя внимание большое количество инстанций, выдающих разрешения переселенцам по тем или иным вопросам, и неопределенность предоставляемых пособий, что, с одной стороны, излишне бюрократизировало процесс переселений, с другой – создавало огромные возможности для чиновничьей коррупции.

Литература

1. Свод законов Российской империи: в 16 томах. Т. IX / Особое приложение. Кн. VIII. По продолжению 1906. – СПб, 1906.