

ФОРМИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В ПОВОЛЖЬЕ

Аннотация. В статье рассматривается один из аспектов модернизации местного аппарата государственного управления в России в начале XX в. Автор анализирует процесс создания землеустроительных комиссий, которые сыграли ключевую роль в осуществлении последней в истории имперской России масштабной реформы. Предметом исследования стали структура комиссий, условия, в которых осуществлялось их формирование, а также некоторые принципы кадровой политики правительства.

Ключевые слова: местное управление, землеустроительные комиссии, администрация, реформа, аграрные отношения.

Abstract. The article examines one of the aspects of the local state management modernization in the beginning of the XXth century in Russia. The author analyses the process of land-development commission's emergence, which played an important role in the implementation of the last great reform in the history of the Russian empire. The subjects of this research are the structure of commissions, its formation conditions and also some principles of the government human resource policy.

Key words: local management, land development, administration, reform, agrarian relations.

В начале XX в. Поволжье продолжало оставаться аграрной провинцией России. Абсолютное большинство населения было тесно связано с сельским хозяйством. Проблемы, характерные для аграрного развития страны, приобрели здесь особую остроту. Так, в Пензенской губернии крестьянский надел в среднем был на четверть ниже общероссийского [1, с. 41]. При этом сохранялись огромные помещичьи латифундии. Владения графа Орлова-Давыдова в Сызранском уезде Симбирской губернии составляли 77 200 десятин [2, с. 7]. Пользуясь крайней земельной нуждой крестьян, помещики взвинчивали цену на аренду земли. Почти весь доход с крестьянских земель уходил на выплату налогов и всевозможных платежей. Средств на развитие собственного хозяйства не оставалось. Появление новых хозяйственных отношений в деревне к началу века было заметно лишь в некоторых районах Самарской и Саратовской губерний. Низкий уровень сельскохозяйственной культуры в зоне рискованного земледелия делал крестьян заложниками погоды. Частые в начале XX в. неурожаи (1901, 1905, 1906) ставили крестьян в отчаянное положение. Н. Л. Клейн, исследовавшая состояние крестьянских хозяйств в Поволжье, отмечала, что к началу XX в. большая их часть оказалась на грани разорения или уже разорилась [3, с. 21].

Полная зависимость поволжских крестьян от сельского хозяйства делала их особо восприимчивыми к проблемам аграрного развития. В период революции 1905–1907 гг. аграрные выступления приобрели особый размах. По данным Л. Т. Сенчаковой, Средневолжский район стоял на первом месте среди других регионов России по количеству крестьянских выступлений в годы революции – 5595 из общего количества 25 823 [4, с. 92]. В таких условиях

борьба с аграрным движением превращалась в одно из основных направлений в охранительной деятельности местных властей.

Правительство и местная администрация прекрасно понимали, что, пока в самой сути российской жизни существуют причины для революционных выступлений, только репрессивными мерами полностью уничтожить революционное движение не удастся. «Благодарственной при этом почвой для развития разрушающих государственность идей, несомненно, служили необеспеченность трудящегося люда в городах и нужда в устройстве земельного быта крестьян, ожидающих земельного обеспечения в тревожной обстановке, вызванной бедствием недорода» [5, л. 3], – писал в 1906 г. самарский губернатор В. В. Якунин. В этой связи важнейшим направлением в административно-хозяйственной деятельности местной администрации была организация землеустроительных комиссий. С их помощью власти надеялись разрядить обстановку в аграрных губерниях Поволжья.

Правительство стало уделять пристальное внимание вопросам крестьянского землеустройства с весны 1906 г. После первой волны погромов помещичьих усадеб в конце 1905 г. разоренные хозяева в спешном порядке сбывали свои имения Крестьянскому поземельному банку. Только за 1906 г. в собственность его пензенского отделения перешло 31 имение размером более 35 тыс. десятин [6, с. 56]. Правительство не могло не поддержать разоряющихся помещиков, но содержание такого огромного земельного фонда было ему не по силам. Поэтому встал вопрос о его скорейшей ликвидации путем продажи крестьянам. Прекрасно понимая, что одной из главных причин аграрных выступлений является крестьянское малоземелье, правительство пыталось снизить накал социальных противоречий в деревне не только путем продажи банковских земель, но и выступая в качестве посредника при заключении сделок о покупке земли между помещиками и крестьянами. Осенью 1906 г. власти развернули наступление на крестьянскую общину, считая ее наличие одним из главных условий организованных аграрных выступлений. В решении вышеперечисленных задач, составлявших основу правительственной земельной политики, большая роль отводилась землеустроительным комиссиям.

В первые два месяца после выхода в свет указа от 4 марта 1906 г., объявившего о создании землеустроительных комиссий, правительство готовило нормативную базу для работы образующихся учреждений, снабжая губернаторов различными циркулярами, которые определяли задачи и полномочия губернских и уездных землеустроительных комиссий. Землеустроительные комиссии формально относились к ведомству Главного управления земледелия и землеустройства, но по сути были межведомственными учреждениями. Подробные инструкции по их организации были даны местной администрации совместным циркуляром МВД и ГУЗиЗ 14 марта 1906 г. Этот документ определял первоочередную задачу комиссий – оказание помощи Крестьянскому поземельному банку в продаже земель крестьянам. Комиссии должны были принимать участие в решении вопросов о целесообразности покупки банком того или иного имения, помогать в определении стоимости земли, проводить разверстание поступивших в продажу имений на отдельные участки.

В конце мая 1906 г. перед начальниками поволжских губерний была поставлена задача – приступить к организации уездных комиссий [7, л. 3]. Ввиду ограниченности средств, имевшихся в распоряжении правительства,

первоначально планировалось открыть комиссии в шести уездах каждой губернии. В конце мая – начале июня губернаторы проводили консультации с управляющими местных отделений Крестьянского банка и другими высшими губернскими чиновниками, определяя перечень уездов, в которых будут открыты комиссии. Приоритет отдавался тем уездам, где было больше всего помещиков, желающих продать свои земли, и крестьян, готовых их купить. К середине июня местная администрация определилась с выбором. В Пензенской губернии первые землеустроительные комиссии было решено открыть в Мокшанском, Саранском, Городищенском, Инсарском, Пензенском и Чембарском уездах, в Самарской губернии – Бугурусланском, Бузулукском, Бугульминском, Самарском, Ставропольском и Николаевском уездах, в Симбирской – Симбирском, Курмышском, Ардатовском, Алатырском, Сызранском, Карсунском [8, л. 11 об. – 12].

Со второй половины июня началось комплектование комиссий. Под председательством уездного предводителя дворянства в составе землеустроительной комиссии объединялись три категории членов – представители от земства, от крестьянства и от администрации (последние рекрутировались из числа земских начальников). Здесь стали возникать первые сложности. В отечественной историографии, особенно в советский период, обращалось внимание на трудности с выборами членов землеустроительных комиссий, возникавшие из-за негативного восприятия населением правительственных проектов землеустройства [4, 9, 10]. Следует отметить, что недовольство населения хотя и затрудняло формирование комиссий, но затормозить этот процесс не смогло. Самодержавная бюрократия уже давно научилась обходить сопротивление общества в таких чисто бюрократических процедурах, как создание новых административных учреждений.

Землеустроительные комиссии пытались бойкотировать некоторые земства. Отказалось от выборов Бугульминское земство в Самарской губернии, произошла задержка в Городищенском земстве в Пензенской губернии [11, л. 57]. Правительство было готово к такому повороту событий. В письме к симбирскому губернатору К. С. Старынкевичу Главноуправляющий землеустройством и земледелием князь Б. А. Васильчиков объяснял, что для открытия землеустроительных комиссий, кроме непрямого члена, достаточно представителей от одной из групп населения земства или крестьян, даже если другая группа от выборов отказалась [12, л. 69об.], что позволяло игнорировать сопротивление земств.

Еще хуже обстояли дела с выборами кандидатов от крестьянства. В ряде случаев волостные сходы отказывались проводить выборы, заявляя, что вопрос о земле может решать только заседавшая в то время в Петербурге I Государственная дума, другие учреждения, создаваемые правительством для решения этого вопроса, они не признают [12, л. 59]. В общей сложности около трети волостей в Поволжье проигнорировали выборы в землеустроительные комиссии [10, с. 85]. В этом случае администрация быстро нашла выход из положения. Согласно процедуре выборов крестьяне выбирали кандидата от каждой волости, из числа которых губернатор назначал трех членов уездной комиссии. Симбирский губернатор, требуя от земских начальников скорейшего проведения выборов от крестьян, заявлял, что «отказ отдельных волостей все-таки не парализует окончательно дела, так как при выборе от целого уезда только трех кандидатов – представителей от крестьян уездные

комиссии немедленно откроют свои действия» [12, л. 60]. Следует отметить, что количество волостей в каждом уезде значительно превышало необходимый минимум (в Николаевском уезде Самарской губернии их было 57), поэтому даже в самые беспокойные периоды революции местная администрация вполне могла обеспечить нужное количество кандидатов.

Одновременно проводился поиск кандидатов на должности непрременных членов землеустроительных комиссий. Кандидатов подбирали губернатор по согласованию с предводителями дворянства и председателями уездных земских управ. Наиболее желательными были лица, хорошо знакомые с уездом. Имущественный ценз большой роли не играл, но требовалось высшее образование (желательно юридическое или агрономическое). Снижение образовательного ценза до среднего допускалось лишь для тех, кто имел солидный опыт службы в учреждениях, связанных с крестьянским управлением. Существовали четкие возрастные рамки (25–55 лет), отступление от которых допускалось лишь при выдающихся качествах кандидата [18, л. 8 – 8 об.]. Местная администрация делала ставку на земских начальников, которые по роду деятельности считались более сведущими в вопросах крестьянского землеустройства. Сложности создавала специфика новых учреждений. В губернском административном аппарате комиссии являлись учреждениями временными. Некоторые кандидаты поначалу неохотно соглашались на занятие соответствующих должностей, добиваясь от правительства гарантий, что вновь создаваемые учреждения не будут носить краткосрочный характер. Денежное содержание непрменных членов (2000 руб. в год) не превышало оклада земского начальника, что снижало интерес последних к переходу на новые должности. Секретари уездных землеустроительных комиссий назначались губернатором по согласованию с уездными предводителями дворянства и непрменными членами комиссий. Непременным членам и секретарям землеустроительных комиссий отводилась основная роль в координации деятельности этих учреждений. Без них открытие комиссий было невозможно. Поэтому губернаторы при попустительстве правительства шли на некоторые уступки при выборе кандидатов, чтобы быстрее обеспечить комиссии необходимыми кадрами.

Главное управление землеустройства и земледелия внимательно следило за процессом формирования первых комиссий. Чуть ли не ежедневно из столицы приходили телеграммы с требованием ускорить создание комиссий. В свою очередь, некоторые губернаторы, стремясь быстрее отрапортовать о достигнутых успехах, сообщали правительству об открытии отдельных землеустроительных комиссий за несколько дней, а то и недель, до того, как они реально начинали функционировать [11, л. 125]. К осени 1906 г. организация первых землеустроительных комиссий закончилась, и в сентябре–ноябре они активно включились в работу.

После организации первых землеустроительных комиссий перед губернской администрацией встала задача определения приоритетных направлений их деятельности. Пензенский губернатор С. В. Александровский сформулировал первые задачи землеустроительных комиссий следующим образом: 1) сбор сведений о земельной нужде крестьян в пределах уезда и определение возможной помощи со стороны правительства; 2) сбор сведений о всех частновладельческих землях, поступивших в продажу через Крестьянский банк и определение возможного использования их для удовлетворения зе-

мельной нужды крестьян [13, л. 61]. До начала столыпинской аграрной реформы вопросы о внутриобщинном землеустройстве могли решать лишь сельские сходы абсолютным большинством голосов, а некоторые только единогласно. Деятельность комиссий в этом направлении ограничивалась пропагандой среди крестьян идей перехода к подворному землевладению и устранению чересполосицы, а также технической помощью и выдачей пособий при осуществлении сельскими обществами подобных мероприятий.

Открытие второй группы землеустроительных комиссий проходило уже не так организованно. После выхода указов от 12 и 27 августа 1906 г., передававших удельные и казенные земли в распоряжение Крестьянского банка для продажи крестьянам, ситуация в губерниях Поволжья изменилась. В одной только Самарской губернии в распоряжение Крестьянского банка для ликвидации поступило 1300 тыс. десятин казенных земель [14, л. 11 об.]. Не попавшие в список первоочередных уезды как раз и были богаты казенными и удельными землями. Губернаторы сразу стали просить правительство об открытии новых комиссий. Симбирский губернатор К. С. Старынкевич сообщал в МВД, что, если вовремя не открыть комиссии в Сенгилеевском и Буинском уездах, где сосредоточена основная масса удельных земель, их продажа крестьянам тех уездов, в которых есть такие комиссии, вызовет волнение местного населения [12, л. 61]. В ответ правительство предлагало начальникам губерний распространять на такие уезды действие соседних землеустроительных комиссий. Но губернаторы отказывались, так как считали подобное расширение неэффективным из-за больших размеров уездов. Каждая сторона стояла на своем, и лишь самарскому губернатору В. В. Якунину удалось в сентябре 1906 г. добиться разрешения на открытие землеустроительной комиссии в Новоузенском уезде, где была сосредоточена большая часть огромного фонда казенных земель, находившихся в губернии.

Ситуация изменилась после выхода указа от 9 ноября 1906 г. На уездные землеустроительные комиссии полностью легло техническое обеспечение внутринадельного землеустройства и выделов из общины, с марта 1907 г. землеустроительные комиссии стали играть важную роль в распределении ссуд на землеустройство. Теперь правительство требовало открытия губернских и оставшихся уездных землеустроительных комиссий к началу 1907 г. Аграрная реформа стала правительственной альтернативой многочисленным проектам решения земельного вопроса, выдвигавшимся представителями освободительного движения в годы революции. I Государственная дума поддержала некоторые из них. Законодательные акты, определившие основные направления правительственных преобразований в российской деревне, были приняты в чрезвычайном порядке согласно ст. 87 Основных законов Российской империи. Окончательное превращение таких императорских указов в постоянные законы должно было осуществиться при обязательном участии Государственной думы. П. С. Кабытов считает, что правительство П. А. Столыпина стремилось запустить механизм аграрного переустройства и направить его по выбранному пути еще до начала работы II Государственной думы, чтобы сделать преобразования в русской деревне необратимыми и поставить народное представительство перед необходимостью их утвердить [15, с. 140].

Местная администрация в столь короткие сроки выполнить правительственное распоряжение была не в состоянии. Тем более, что одновременно были ужесточены требования к кадровому составу комиссий. Модернизация

российского общества в начале XX в. усложнила задачи, стоящие перед государственным аппаратом и потребовала от правительственных агентов более высокого образовательного уровня и профессиональной подготовки. Правительство П. А. Столыпина стремилось приспособить кадровую политику к требованиям времени. Новый глава правительства пытался сделать главным критерием при замещении различных должностей в государственном аппарате не происхождение и протекцию, а уровень образования и профессиональную компетентность. Формирование землеустроительных комиссий – совершенно новых учреждений в системе местного управления, представлялось правительству хорошей возможностью реализовать новые кадровые принципы на практике. При утверждении неперенных членов второй группы уездных комиссий правительство особое внимание уделяло профессиональной подготовке кандидатов, что затормозило процесс организации комиссий. Основная часть комиссий была открыта в апреле–июне 1907 г. Наровчатскую уездную комиссию пензенским властям удалось открыть лишь к началу 1908 г. ввиду долгих поисков кандидата на должность неперенного члена, соответствующего требованиям правительства, без которого комиссия начать свою деятельность не могла [13, л. 139].

Сразу добиться желаемого эффекта правительству не удалось. В период революции 1905–1907 гг. престиж государственной службы в провинции существенно снизился, к тому же лица с высоким уровнем образования в этот период были широко востребованы и могли довольно легко найти более престижную и высокооплачиваемую службу в различных общественных и коммерческих структурах. Слишком высоко поднявшее планку образовательного ценза правительство столкнулось с нехваткой подготовленных кадров на местах. По данным Г. А. Герасименко, из 255 неперенных членов губернских и уездных землеустроительных комиссий, утвержденных ГУЗиЗ, в 1907 г. с высшим образованием было всего 28 человек [9, с. 68]. Это заставило ГУЗиЗ в дальнейшем несколько смягчить требования.

Губернские землеустроительные комиссии осуществляли координацию и надзор за деятельностью уездных землеустроительных комиссий. В их обязанности входило наблюдение за тем, чтобы землеустроительные проекты соответствовали целям правительственной аграрной политики, и, в случае необходимости, исправление действий уездных комиссий [16, л. 14]. Они также являлись высшей кассационной инстанцией, куда поступали жалобы на деятельность уездных землеустроительных комиссий. Решения губернской землеустроительной комиссии по всем вопросам разбивки и расценки казенных земель являлись окончательными и никакому протесту и обжалованию не подлежали [17, л. 39].

Поначалу правительство не спешило с созданием губернских комиссий. До начала столыпинской аграрной реформы все дела о землеустройстве решались полюбовным согласием крестьянских сходов, и кассационные инстанции были не нужны. Поторопиться с созданием губернских комиссий ГУЗиЗ заставил огромный поток различных запросов с мест, хлынувший после начала реформы. Взяв на себя еще и консультативную функцию, губернские землеустроительные комиссии должны были разгрузить центральные учреждения. Осенью 1906 г. местная администрация получила распоряжение правительства приступить к организации губернских землеустроительных комиссий.

Состав губернских землеустроительных комиссий не был четко обозначен. Кроме председательствующего губернатора и делегатов от землевладельцев, земства и крестьян, правительство рекомендовало включать в состав комиссий руководителей губернских подразделений, тесно связанных с землеустройством: вице-губернатора, управляющего местным отделением крестьянского поземельного банка, начальника местного управления земледелия и государственных имуществ и губернского землемера. По делам, затрагивавшим интересы церкви, на заседания комиссии приглашались представители местного духовенства [8, л. 14, 49].

Поскольку структура комиссий формировалась еще до начала аграрной реформы и большой нагрузки на нее не предполагалось, должность постоянного члена в штате губернской землеустроительной комиссии отсутствовала. Исполнение обязанностей постоянного члена губернатор мог возложить на любого руководителя губернского уровня. Эти обязанности в основном несли инспектора сельского хозяйства. В столичных и промышленных губерниях, где губернаторы меньше интересовались аграрными вопросами, инспектора сельского хозяйства, как наиболее компетентные в этой сфере чиновники, играли значительную роль в организации аппарата землеустроительных комиссий, который затем и возглавляли в должности постоянного члена губернской землеустроительной комиссии [18, с. 185]. В аграрных поволжских губерниях их влияние было менее заметно. Специфика региона заставляла губернаторов уделять особое внимание крестьянскому вопросу.

Секретари губернских комиссий должны были иметь образование не ниже среднего и опыт работы в соответствующих учреждениях. Под их руководством действовала канцелярия, делившаяся на три отделения: землеустроительное, агрономическое и огнестойкого строительства. В губерниях Поволжья эти учреждения начали действовать с лета 1907 г.

Местной администрации в Поволжье в целом удалось успешно выполнить задачу формирования землеустроительных комиссий. Процесс осуществлялся в условиях продолжавшихся революционных выступлений и, несмотря на сопротивление значительных слоев населения, был завершен в течение года. Попытки правительства изменить некоторые принципы традиционной для самодержавия кадровой политики были малоэффективны. Доминировавшие в землеустроительных комиссиях с момента их создания представители провинциального административного аппарата способствовали быстрому вращению этих учреждений в систему губернской администрации и внедрению в их деятельность традиционных для нее принципов бюрократического формализма и административного произвола. По сути своей учреждения временные, землеустроительные комиссии, по мере развития столыпинской аграрной реформы, играли все большую роль в деятельности местных органов государственного управления.

Список литературы

1. **Кузьмин, А. З.** Крестьянское движение в Пензенской губернии в 1905–1907 гг. / А. З. Кузьмин. – Пенза : Пенз. книж. изд-во, 1955.
2. Крестьянское движение в Симбирской губернии в период революции 1905–1907 гг.: Документы и материалы. – Ульяновск : Ульяновская правда, 1955.
3. **Клейн, Н. Л.** Экономические основания аграрных требований поволжских крестьян во время революции 1905–1907 гг. / Н. Л. Клейн // Классовая борьба в Поволжье в 1905–1907 гг. : межвуз. сб. науч. тр. – Куйбышев, 1985.

4. **Сенчакова, Л. Т.** Крестьянское движение в революции 1905–1907 гг. / Л. Т. Сенчакова. – М., 1989.
5. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Оп. 194. 1907. Д. 63.
6. **Кабытов, П. С.** Аграрные отношения в Поволжье в период империализма (1900–1917 гг.) / П. С. Кабытов. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1982.
7. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. 45. Оп. 1. Д. 3.
8. ГАПО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 1.
9. **Герасименко, Г. А.** Борьба крестьян против столыпинской аграрной политики / Г. А. Герасименко. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1985.
10. **Максимов С. В.** Осуществление столыпинской аграрной реформы в Поволжье в 1906–1916 гг. : дис. ... канд. ист. наук / Максимов С. В. – М., 1995.
11. Центральный государственный архив Самарской области (ЦГАСО). Ф. 6. Оп. 1. Д. 1.
12. Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). Ф. 76. Оп. 6. Д. 240.
13. ГАПО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 6.
14. РГИА. Ф. 1284. Оп. 194. 1908.
15. **Кабытов, П. С.** П. А. Столыпин: последний реформатор Российской империи / П. С. Кабытов. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2007.
16. ЦГАСО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 366.
17. ГАПО. Ф. 45. Оп. 1. Д. 3.
18. **Шлиппе, Ф. В.** «Построить здоровую Россию на основах сильного крестьянства» / Ф. В. Шлиппе // П. А. Столыпин глазами современников. – М., 2008.

Гарбуз Георгий Владимирович

кандидат исторических наук, доцент,
кафедра истории Отечества, государства
и права, Пензенский государственный
университет

E-mail: ggarbuz@rambler.ru

Garbus Georgy Vladimirovich

Candidate of historical sciences, associate
professor, sub-department of history
of Russia, state and law, Penza
State University

УДК 940.2(470.4)

Гарбуз, Г. В.

Формирование землеустроительных комиссий в Поволжье /

Г. В. Гарбуз // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 11–18.