Проф. П. И. Лященко.

КРЕСТЬЯНСКОЕ ДѢЛО

И ПОРЕФОРМЕННАЯ

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.

Т. 2

Ч. II. Регулированіе крестьянскаго землевладѣнія.

ТОМСКЪ.
Типо-лит. Сибирскаго т-ва печатнаго дѣла, у. Ямского и Дворянской ул., соб. д.
1917.

Просв 39

ПРОСВ.

1467
93

Глава I.

Регламентація крестьянскаго землевладѣнія.

Общее стремленіе къ опекѣ надъ крестьянскимъ землевладѣніемъ.—Законъ о семейныхъ раздѣлахъ.—Установленіе неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ.—Законъ объ ограниченіи передѣловъ.—Неприкосновенность земельнаго крестьянскаго фонда, какъ мѣра борьбы противъ идей дополнительнаго надѣленія.

I.

Изъ детально разсмотрѣннаго нами хода крестьянскаго дѣла и пореформенной землеустроительной политики за 50-лѣтіе послѣ освобожденія *) было видно, что основными законодательными актами 60-хъ годовъ была только начата громадная землеустроительная работа „первоначальнаго надѣленія“ землею сельскаго населенія, при томъ даже безъ окончательнаго закрѣпленія и объединенія основного принципа его. Эта работа совершалась постепенно, крайне медленно и не вполнѣ законченной осталась даже по истеченіи полувѣка послѣ освобожденія крестьянъ. Идя путемъ сепаратнаго законодательства, колеблясь въ своихъ основныхъ началахъ и принципахъ, пореформенное землеустройство не создало того единаго типа, который формально былъ превозглашенъ законодательствомъ 19 февраля въ его стремленіи къ созданію свободнаго земледѣльческаго сословія „крестьянъ-собственниковъ“. Фактически только спустя 30—40 лѣтъ это начало стало въ дѣйствительности находить свое осуществленіе для всѣхъ группъ крестьянства. Первоначальное землеустройство на началѣ созданія крестьянской собственности спустя полвѣка можно считать, хотя все еще не для всѣхъ группъ крестьянства, болѣе или менѣе законченнымъ.

Но почти одновременно съ „первоначальнымъ землеустройствомъ“, по мѣрѣ его распространенія, и параллельно съ нимъ должна была идти и другая работа по землеустройству и надѣ-

---

*) Крестьянское дѣло и пореформенная землеустроительная политика. Ч I. Первоначальное надѣленіе и осуществленіе крестьянской собственности. СПБ. 1913.

ленію того же населенія землею, работу, которую можно назвать вторичнымъ или дополнительнымъ надѣленіемъ.

Уже въ самихъ условіяхъ первоначальнаго надѣленія (т. е. преимущественно реформъ 60-хъ годовъ), какъ уже было указано, заложены были причины и необходимость этой вторичной дополнительной работы землеустроительства. Этими условіями были главнымъ образомъ, съ одной стороны, недостаточность размѣровъ первоначальнаго надѣленія при продолжительности сохраненія обязанныхъ отношеній крестьянъ къ ихъ бывшимъ помѣщикамъ; съ другой—фискально-податной характеръ сословнаго устройства свободныхъ сельскихъ обывателей. Первое условіе явилось слѣдствіемъ той частно-правовой постановки дѣла въ развязкѣ крѣпостныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ, которую постепенно пріобрѣла крестьянская реформа, ради охраненія интересовъ помѣщичьяго класса. Этотъ частноправовой характеръ установленія поземельныхъ отношеній стоялъ въ явномъ противорѣчіи съ другимъ принципомъ, превозглашеннымъ реформой—надѣленіемъ крестьянъ землею ради „обезпеченія быта и выполненія обязанностей передъ правительствомъ и помѣщикомъ". Въ этомъ отношеніи освобожденное крестьянство и обновленное крестьянское хозяйство оказалось несостоятольнымъ именно вслѣдствіе недостаточности земельнаго надѣленія и тот. часъ же послѣ реформы потребовало мѣропріятій, направленныхъ на измѣненіе этихъ обѣихъ сторонъ своего существованія—расширенія главнаго источника выполненія своихъ податныхъ обязанностей—земельнаго надѣленія—и облегченія самихъ этихъ обязанностей. Землеустроительная политика пріобрѣтала такимъ образомъ тѣсную связь и расширялась до предѣловъ финансовой политики, такъ какъ правильное выполненіе этой послѣдней становилось возможнымъ лишь при осуществленіи правильнаго и достаточно широкаго землеустройства.

Здѣсь мы не будемъ касаться вопроса о собственно финансовомъ раскрѣпощеніи крестьянства и развязкѣ финансовыхъ отношеній его къ правительству и помѣщикамъ, о чемъ отчасти уже было сказано въ своемъ мѣстѣ *). Та же цѣль „обезпеченія быта и выполненія обязанностей передъ правительствомъ" достигалась и другой стороной дѣла—расширеніемъ крестьянскаго землевла-

*) Цатиров. сочин., глава XI.

дѣнія, которое увеличивало податную выносливость крестьянства. Однако, при новыхъ условіяхъ это расширеніе земельной собственности крестьянъ не могло уже быть произведено въ той формѣ первоначальнаго надѣленія, какъ это было при освободительной реформѣ. Выполнивъ однажды это первоначальное надѣленіе, законодательство вмѣстѣ съ тѣмъ въ дальнѣйшемъ навсегда отказалось отъ принципа общаго вторичнаго надѣленія. Оно признавало возможнымъ лишь частичное новое расширеніе крестьянскаго землевладѣнія, при томъ не на тѣхъ основахъ обязательности, къ которымъ оно пришло въ завершеніи первоначальнаго надѣленія, а по частнымъ соглашеніямъ купли—продажи, аренды и т. п. Общее и обязательное вторичное надѣленіе и расширеніе крестьянской надѣльной собственности категорически отрицалось пореформенной землеустроительной политикой, и никакое другое начало не было проводимо въ ней съ такой послѣдовательностью и постоянствомъ, какъ это утвержденіе, что „вторичнаго и дополнительнаго надѣленіе впредь никогда не будетъ“. Все, что сколько нибудь могло напомнить и навести на мысль о дополнительномъ надѣленіи крестьянства за счетъ не только частновладѣльческихъ помѣстій, но и казенныхъ земель, тщательно вычеркивалось изъ программы аграрной и землеустроительной политики, какъ вредный и опасный принципъ.

Отрицая такимъ образомъ принципъ общаго дополнительнаго надѣленія, правительство свое содѣйствіе необходимому расширенію крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія оказывало лишь въ формѣ такъ сказать суррогатовъ этого дополнительнаго надѣленія, т. е. въ формѣ открытія поземельнаго кредита на покупку земель, нѣкотораго облегченія арендованія казенныхъ земель, регулированія переселеній и т. п. Даже и эти способы, поскольку они могли представляться, въ глазахъ крестьянъ, общей мѣрой „дополнительнаго надѣленія“, избѣгались правительствомъ. Въ лучшемъ случаѣ оно считало достаточнымъ заботиться не о расширеніи, а о сохраненіи за крестьянствомъ того земельнаго фонда, который былъ предоставленъ ему освободительной реформой. Отсюда землеустроительная политика этого періода и становится на путь охраненія за крестьянствомъ его надѣльнаго земельнаго фонда, на путь созданія чисто сословныхъ началъ въ крестьянскомъ надѣльномъ землевладѣніи. Хотя сословная замкнутость и

неприкосновенность крестьянскаго земельнаго фонда стояла въ противорѣчіи съ тѣми правовыми началами свободы, которые были восприняты и проводимы законодательствомъ 1861 года, но сохраненіе неприкосновенности крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія и его обособленности отъ общаго гражданскаго оборота являлось логической необходимостью для сохраненія главнаго источника податного обложенія крестьянства—ихъ земли.

Такимъ образомъ, правительственная политика въ послѣдней четверти прошлаго столѣтія остановилась въ дѣлѣ крестьянскаго землеустройства съ одной стороны на установленіи сословной замкнутости и изолированности крестьянскаго земельнаго фонда; съ другой—на проведеніи нѣкоторыхъ палліативовъ въ смыслѣ расширенія крестьянскаго землевладѣнія. Общественная и политическая реакція, которой характеризуется время девяностыхъ годовъ, придало этимъ теченіямъ особую окраску сословной реакціонной „опеки" крестьянскаго землевладѣнія съ недопущеніемъ какъ проникновенія въ него постороннихъ элементовъ, такъ и выхода участниковъ его изъ его принудительности и связанности. Но съ точки зрѣнія и цѣлей собственно землеустроительной политики всѣ эти мѣропріятія имѣли значеніе замѣны ими дополнительнаго надѣленія и орудія борьбы съ этой идеей. Дѣло въ томъ, что если правительство категорически отрицало принципъ дополнительнаго надѣленія, то въ общественномъ движеніи и въ народномъ самосознаніи эта идея не только никогда не замирала, но часто возобновлялась съ новой силой и настойчивостью. Пройдя формы революціонной борьбы и законодательной разработки въ Гос. Думѣ, вопросъ о дополнительномъ вторичномъ надѣленіи былъ отрицательно разрѣшенъ правительствомъ, введеніемъ совершенно новыхъ формъ и идей въ дѣло поземельнаго устройства и быта сельскаго населенія.

Ближайшія главы посвящаются именно разсмотрѣнію тѣхъ палліативовъ, которые выдвигались правительственной политикой въ противовѣсъ и для борьбы съ идеей дополнительнаго надѣленія. Этими мѣропріятіями были, какъ сказано, съ одной стороны введеніе начала изолированности и неотчуждаемости крестьянскаго земельнаго фонда; съ другой—мѣропріятія по развитію переселеній, землеустроительной и поземельно-кредитной дѣятельности крестьянскаго поземельнаго банка, арендованію казен-

ныхъ земель и т. п. Дальнѣйшее разсмотрѣніе общественныхъ теченій въ пользу вторичнаго дополнительнаго надѣленія будетъ служить непосредственнымъ переходомъ къ новому періоду правительственной землеустроительной политики и къ изученію тѣхъ глубокихъ экономическихъ и общественныхъ послѣдствій, которыя несла съ собою эта коренная ломка установившихся земельныхъ отношеній.

II.

Въ развитіи правительственной опеки надъ крестьянствомъ и крестьянскимъ хозяйствомъ, ради сохраненія и созданія для него болѣе благопріятныхъ условій, однимъ изъ первыхъ явленій, обратившихъ на себя вниманіе, было вредныя послѣдствія наблюдавшагося измельчанія крестьянскихъ семей вслѣдствіе раздѣловъ.

Семейныя раздѣлы, т. е. возникновеніе нѣсколькихъ болѣе мелкихъ самостоятельныхъ хозяйствъ вмѣсто одного болѣе крупнаго, въ дореформенномъ быту, какъ и другія его стороны, находились подъ регламентаціей помѣщичьей власти. Послѣ освобожденія крестьянъ эта регламентирующая власть исчезла, почему вскорѣ же въ пореформенномъ законодательствѣ былъ поднятъ и вопросъ о необходимости ограниченій семейныхъ раздѣловъ крестьянъ. Именно, впервые этотъ вопросъ былъ поднятъ еще въ трудахъ Валуевской комиссіи *). На поставленный экспертамъ вопросъ о семейныхъ раздѣлахъ и ихъ вліяніи большинство свидѣтельскихъ показаній подтверждало, что „семейные раздѣлы съ каждымъ годомъ увеличиваются и дошли до того, что не только два брата, не даже отецъ съ сыномъ дѣлятся на разныя хозяйства". Причинами раздѣловъ указывались главнымъ образомъ исключительно семейныя и психологическія обстоятельства, побуждающія младшихъ членовъ искать самостоятельности въ своемъ хозяйствѣ отъ старшихъ членовъ. Что касается послѣдствій семейныхъ раздѣловъ, то большинство показаній свидѣтельствовало о крайне вредномъ вліяніи ихъ: „съ семейными раздѣлами уничтожалось значеніе былого многолюдного, богатаго крестьянскаго дома, полнаго свѣжихъ силъ, всегда готоваго на спѣшную и дружную работу. Пока живутъ вмѣстѣ, живутъ зажиточно; пока семья

*) Докладъ Высоч. учрежденной комиссіи, прил. I, стр. 253—256.

не дѣлится многіе предметы служатъ одни на всѣхъ... Семейные раздѣлы влекутъ за собой увеличеніе черезполосицы... уменьшеніе скота,... неблагопріятно отзываются и на хозяйствахъ помѣщиковъ, такъ какъ небольшія семьи, едва справляясь съ своей землей, не могутъ удѣлять работниковъ". Впрочемъ, нѣкоторыми членами указывалось и на полезныя послѣдствія раздѣловъ, благодаря усиленной дѣятельности при нихъ каждаго члена семьи.

Въ результатѣ этихъ показаній комиссія пришла къ заключенію о необходимости принятія мѣръ, „чтобы при семейныхъ раздѣлахъ переходъ имущества, и въ особенности хозяйственнаго инвентаря, къ отдѣляющимся членамъ семьи совершался не иначе, какъ въ извѣстныхъ предѣлахъ и на основаніи положительно для сего установленныхъ правилъ" *). Въ связи съ этимъ, комитетъ министровъ разсмотрѣвъ это заключеніе комиссіи, поручилъ министрамъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ выработать „мѣры къ точному опредѣленію порядка перехода имущества при семейныхъ въ крестьянскомъ быту раздѣлахъ" **). Такимъ образомъ, Валуевская комиссія не стремилась ограничивать самое право семейныхъ раздѣловъ, и очевидно подъ вліяніемъ указаній нѣкоторыхъ членовъ ея на положительное значеніе семейныхъ раздѣловъ для нѣкоторыхъ сторонъ деревенской жизни предполагала урегулировать лишь имущественный вопросъ при раздѣлахъ.

Эти постановленія Валуевской, такъ-же, какъ и другія, не имѣли практическихъ послѣдствій. Только почти черезъ 10 лѣтъ министерство внутреннихъ дѣлъ снова поставило этотъ вопросъ на очередь. Изъ собранныхъ за это время свѣдѣній оказалось, что по 46 губерніямъ Европ. Россіи за время съ 1861—1883 года было произведено 2371 тыс. семейныхъ раздѣловъ. Изъ указаннаго числа лишь 303.149 раздѣловъ или около 13% было разрѣшено сельскими сходами, остальные происходили самовольно; такимъ образомъ, по мнѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, надежда законодательства 1861 года на сдерживающее вліяніе сходовъ и здѣсь не оправдалась ***). Для нѣкоторыхъ губерній размѣры

*) Ibid., докладъ, стр. 49,

**) „Особый журналъ ком. министровъ по докладу Высоч. учрежд. ком. для изслѣдов. сельскаго хозяйства и сельской промышленности", стр. 67.

***) Архивъ Гос. Сов., депар. законовъ. 1885 г. № 130 и 99, а также „Законодательные матеріалы по вопросамъ, относящимся къ устройству сельскаго населенія". Вып. I. СПБ. 1889 г.

вреда отъ семейныхъ раздѣловъ ясно подтверждаются цифрами роста раздѣловъ сравнительно съ ростомъ населенія. Такъ въ Олонецкой губ. со времени послѣдней ревизіи до 1882 года населеніе возросло на $11._{90}\%$, а число семей на $43,_{03}\%$; соотвѣтственно этому слабѣли и рабочія силы семей: въ 1858 году на семью приходилось $1,_{78}$ работниковъ, а въ 1882 г. $1,_{38}$. Въ Псковской губерніи количество населенія увеличилось на $20^0{}_0$, а число семей на $50^0{}_0$; количество работниковъ на семью упало съ $1,_{94}$ до $1,_{53}$. Такимъ образомъ, увеличилось число малорабочихъ и безрабочихъ семей. Поэтому какъ всѣ губернаторы, такъ и министерство внутреннихъ дѣлъ приходили къ заключенію, что семейные раздѣлы являются „одною изъ основныхъ причинъ упадка экономическаго благосостоянія крестьянъ", и находили „своевременнымъ и крайне настоятельнымъ принятіе мѣръ къ ограниченію семейныхъ раздѣловъ".

Исходя отъ этихъ соображеній, министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ въ мартѣ 1884 г. въ Госуд. Совѣтъ съ представленіемъ о необходимости принятія мѣръ къ уменьшенію семейныхъ раздѣловъ *). Этими мѣрами, по мнѣнію министерства, являлись: требованіе квалифицированнаго большинства голосовъ схода въ приговорахъ о раздѣлахъ, внесеніе приговоровъ о раздѣлахъ въ книгу, совершеніе раздѣловъ лишь разъ въ годъ; контроль крестьянскихъ учрежденій надъ дѣятельностью сходовъ въ этомъ отношеніи; кромѣ того требованіемъ допущенія раздѣловъ является свобода отъ недоимокъ и согласіе на раздѣлъ главы семьи и нѣк. др.

При предварительныхъ разсмотрѣніи этого проекта отдѣльными министрами, между прочимъ министромъ финансовъ Бунге было указано **) на неосновательность прежде всего мнѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ объ увеличеніи числа раздѣловъ. По мнѣнію Бунге, раздѣлы были дѣйствительно часты тотчасъ послѣ уничтоженія крѣпостного права, за послѣдніе же годы, можно думать, они даже уменьшились и вообще по размѣрамъ своимъ не представляли опасности. Къ такому же выводу приходилъ и членъ Госуд. Совѣта Галаганъ, который указывалъ на вредъ предлагаемой регламентаціи семейныхъ раздѣловъ въ томъ видѣ, какъ она будетъ осуществляться на практикѣ, когда фактически раз-

*) Ibid., представ. министра внутрен. дѣлъ отъ 17 марта 1884 г., № 1305.

**) Тамъ же, отзывъ министра финансовъ отъ 18 января 1884 г. № 414.

дѣлъ будетъ зависѣть отъ волостного старшины и писаря и когда ко всѣмъ дѣйствительно вреднымъ сторонамъ раздѣловъ прибавится еще произволъ этихъ органовъ.

Государственный Совѣтъ въ Соед. департаментахъ *) хотя и призналъ принципіальную необходимость къ ограниченію семейныхъ раздѣловъ, но нашелъ, что данныхъ, собранныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, недостаточно для сужденія о увеличеніи числа раздѣловъ до размѣровъ дѣйствительно опасныхъ. Поэтому Гос. Совѣтъ счелъ необходимымъ для рѣшенія вопроса собрать новыя свѣдѣнія о количествѣ раздѣловъ за послѣднее пятилѣтіе. Помимо того Гос. Совѣтъ обратилъ также вниманіе на то, что кромѣ раздѣловъ имущества послѣ смерти главы семьи, въ крестьянскомъ быту часто встрѣчаются не менѣе вредные въ экономическомъ отношеніи выдѣлы имущества, напр. сыновьямъ при жизни отца. По мнѣнію Госуд. Совѣта этотъ обычай выдѣловъ „не согласуется съ постановленіями нашихъ гражданскихъ законовъ объ имущественныхъ правахъ родителей“ и удовлетвореніе подобныхъ ходатайствъ судебными учрежденіями „колебля основы семейнаго союза и значеніе родительской власти, не можетъ не производить крайне вреднаго воздѣйствія на нравственность въ крестьянской средѣ“.

Въ исполненіе этого порученія Гос. Совѣта министерствомъ внутреннихъ дѣлъ вновь были собраны потодныя свѣдѣнія о числѣ семейныхъ раздѣловъ за время 1874—84 г.г. Изъ этихъ свѣдѣній оказалось, что среднее число семейныхъ раздѣловъ за указанное время 1874—84 г.г. опредѣлилось въ 140355, тогда какъ за время съ 1861—82 г.г. ихъ было 116229; особенно сильно число семейныхъ раздѣловъ стало увеличиваться именно съ конца 70-хъ годовъ, достигнувъ къ 1883 г. 15433. Экономическое значеніе семейныхъ раздѣловъ для крестьянскаго хозяйства видно изъ того факта, что согласно тѣмъ-же свѣдѣніямъ въ 37 губерніяхъ $52,_4{}^0{}_0$ семей не имѣли ни одного или лишь одного работника мужского пола.

Этими данными, приведенными въ новомъ представленіи въ Гос. Совѣтъ **), министръ внутреннихъ дѣлъ считалъ уже совершенно доказаннымъ весь вредъ чрезмѣрнаго развитія семейныхъ

*) Тамъ-же. Журналъ соед. депар. законовъ и экономіи 24 ноября 1884 г. № 130.

**) Тамъ-же, представленіе министра внутреннихъ дѣлъ отъ 23 октября 1885 г. № 11.459.

раздѣловъ. Предлагая мѣры къ стѣсненію раздѣловъ путемъ подчиненія ихъ власти сходовъ, гр. Толстой указывалъ, что такая мѣра не представляла какого-либо нововведенія по существу, такъ какъ и редакціонныя комиссіи относили семейные раздѣлы къ вѣдѣнію сельскихъ сходовъ.

Интересны при этомъ тѣ доводы, которые приводитъ гр. Толстой по поводу высказаннаго при первоначальномъ разсмотрѣніи въ Гос. Совѣтѣ пожеланія—регулировать также и право выдѣловъ отдѣльныхъ членовъ семьи. Хотя по словамъ гр. Толстого, онъ считаетъ вопросомъ большого значенія поддержаніе въ крестьянскомъ быту родительской власти, однако, „признаніе отца крестьянской семьи владѣльцемъ и распорядителемъ имущества, двора и полевого надѣла семьи едва-ли отвѣчаетъ условіямъ крестьянской жизни и относящимся до крестьянъ законодательнымъ постановленіямъ. По общему духу законодательства имущественныя права крестьянъ подчинены установившимся среди нихъ общимъ воззрѣніямъ, а по этимъ воззрѣніямъ имущество двора является не личною собственностью домохозяина, а достояніемъ всей семьи". И сенатъ имѣлъ случай разъяснить, что на основаніи законовъ участокъ полевой и надѣльной земли составляетъ не единоличную собственность домохозяина, а общую собственность всей семьи *). Являясь поэтому защитникомъ общей семейной собственности, гр. Толстой не соглашался вопреки предложенію Госуд. Совѣта поставить выдѣлъ въ зависимость отъ единоличнаго желанія домохозяина.

При новомъ разсмотрѣніи правилъ къ ограниченію семейныхъ раздѣловъ Гос Совѣтъ пришелъ къ заключенію **), что „стремленіе къ раздробленію хозяйствъ, возникшее въ средѣ сельскаго населенія послѣ предоставленія ему правъ свободныхъ гражданъ Имперіи, не только продолжаетъ донынѣ сохранять свою силу, но получило въ послѣдніе годы еще большее напряженіе". Поэтому, сознавая „невознаградимый вредъ, который дальнѣйшее безпрепятственное развитіе этого явленія можетъ причинить крестьянскому хозяйству", Госуд. Совѣтъ вполнѣ присоединился къ мнѣнію министра внутреннихъ дѣлъ о необходимости принять

*) Сборникъ рѣшеній гражлан. кассац. департ. прав. сенат 1881 г. № 161.

**) Архивъ Госуд. Совѣта, журналъ Соед. департ. закон. и экон. 23 ноября 1885 г. № 99.

въ этомъ отношеніи соотвѣтствующія мѣропріятія. Главныя измѣненія, которыя были внесены Госуд. Совѣтомъ, состояли съ одной стороны въ ограниченіи предлагаемой мѣры лишь крестьянами, земельный надѣлъ которыхъ находится въ общинномъ владѣніи; съ другой—въ еще большей власти сходовъ, которымъ Госуд. Совѣтъ счелъ нужнымъ поручить обсужденіе каждый разъ по существу основательности раздѣла.

Не безъинтересными представляются тѣ мотивы экономическаго свойства, которые были выдвинуты въ Госуд. Совѣтѣ въ доказательство необходимости опеки и регламентаціи семейныхъ раздѣловъ лишь селеніями съ общиннымъ владѣніемъ. По мнѣнію департаментовъ Госуд. Совѣта, необходимость ограниченія предполагаемаго мѣропріятія лишь обществами съ общиннымъ землевладѣніемъ вытекала изъ того характера его, что общество связано круговой порукой при взносахъ выкупныхъ платежей, что оно само должно заботиться о правильномъ распредѣленіи участковъ, о хорошей ихъ обработкѣ и не допускать излишняго дробленія и обѣдненія семействъ необходимыми для этого средствами. Между тѣмъ, при подворно-наслѣдственномъ владѣніи распоряженіе участками не зависитъ отъ общества и производится самостоятельно владѣльцами участковъ; противъ же чрезмѣрнаго дробленія участковъ, по мнѣнію департаментовъ, имѣются уже достаточно твердыя постановленія дѣйствующаго законодательства, не допускающаго дробленія ниже извѣстной нормы (ст. 96 Малорос. пол. и ст. 86 сѣверо-западнаго).

Наконецъ, нужно отмѣтить также, что департаменты Госуд. Совѣта не согласились съ проектированнымъ министерствомъ лишеніемъ самовольно выдѣлившихся ихъ земельныхъ надѣловъ и вообще доли принадлежащаго имъ имущества, въ виду противорѣчія такого постановленія общимъ законамъ о лишеніи имущества лишь по суду и въ виду возможности частыхъ злоупотребленіяхъ при этомъ.

Общее собраніе Гос. Совѣта приняло этотъ измѣненный департаментами проектъ безъ существенныхъ измѣненій, и 18 марта 1886 г. такимъ образомъ были Высочайше утверждены правила о порядкѣ разрѣшенія семейныхъ раздѣловъ *).

*) Тамъ же. Журналъ Общ. собранія 3 марта 1886 г., П. С. З. № 3578.

Какъ уже видно изъ сказаннаго, новый законъ стремился подчинить семейные раздѣлы исключительной власти сходовъ. Раздѣлы допускались лишь съ разрѣшенія сходовъ и лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда на это послѣдовало согласіе главы семьи. При разсмотрѣніи заявленій о раздѣлахъ, сходъ широко долженъ обсуждать вопросъ по существу, именно: существуетъ ли основательный поводъ для раздѣла, способно ли образующееся семейство къ самостоятельному веденію хозяйства, достаточны ли принадлежащіе имъ участки, обезпечено ли правильное поступленіе податей. Сходъ же самъ распредѣляетъ и полевые участки, а также производитъ раскладку податей. Для разрѣшенія раздѣла установлено требованіе согласія не менѣе $^2/_3$ голосовъ. Отказъ схода при нежеланіи главы семьи служилъ окончательнымъ препятствіемъ къ раздѣлу.

Вслѣдъ за изданіемъ закона министръ внутреннихъ дѣлъ гр. Толстой циркуляромъ отъ 4 апрѣля 1886 г. обратился къ губернаторамъ, обращая ихъ особнинное вниманіе на необходимость наблюденія за тщательнымъ соблюденіемъ новаго закона и выражая надежду, что законъ „встрѣтитъ на мѣстахъ должныхъ исполнителей“. При этомъ, въ видахъ „правильнаго уразумѣнія новаго и чрезвычайно важнаго закона“, циркуляръ шелъ въ своихъ толкованіяхъ его гораздо далѣе, чѣмъ предполагалось самимъ закономъ. Именно, какъ средство ограниченія раздѣловъ, министръ внутреннихъ дѣлъ предлагалъ въ своемъ циркулярѣ именно ту мѣру, которую отвергъ Гос. Совѣтъ, т. е. отобраніе надѣловъ отъ самовольно выдѣлившихся. Правда, эту мѣру предлагалось совершать уже въ порядкѣ п. 6 ст. 188 объ обезпеченіи исправности выполненія повинностей, но было ясно, что этимъ совершался лишь обходъ точности только что принятаго закона. Циркуляръ конечно не остался безъ воздѣйствія на мѣстныя учрежденія; вслѣдъ за нимъ уѣздными присутствіями были выработаны особыя инструкціи и въ одной изъ нихъ, даже вопреки закону, требовалось, въ качествѣ карательной мѣры, водвореніе самовольно раздѣлившихся въ одинъ дворъ и уголовное наказаніе ихъ волостнымъ судомъ. *)

*) Н. Бржесскій, Крестьянскіе семейные раздѣлы и законъ 18 марта 1886 г. Русск. Экон. Обозр. 1900 годъ № 4.

Такимъ образомъ новый законъ и еще болѣе циркуляръ категорически и рѣзко закрѣпляли въ крестьянскомъ законодательствѣ ту черту, которая лишь слегка и неопредѣленно, незаконченно была намѣчена реформой 19 февраля. Мы видѣли, что и законодательство 1861 г не предоставляло крестьянству особенно широкой свободы самоопредѣленія. И въ немъ замѣтно было нѣкоторое стремленіе къ опекѣ и нежеланіе слить область крестьянскаго законодательства и права съ общимъ правовымъ строемъ. Наоборотъ, на самую общину оно всегда смотрѣло, между прочимъ, какъ на лучшее средство податного обезпеченія, почему хозяйственную свободу общины стѣсняло круговой порукой, а личную свободу крестьянина—необходимостью сословной замкнутости его въ податномъ сельскомъ обществѣ. Тѣмъ не менѣе, относясь такъ строго и предвзято главнымъ образомъ къ финансовой сторонѣ крестьянскаго общества, законодательство 19 февраля бережно и свободно относилось къ бытовымъ чертамъ и особенностямъ его внутренняго строя. Законъ 1886 г., продолжая развивать и усиливать намѣченное уже реформой подчиненіе отдѣльныхъ членовъ обществу, впервые доводилъ это подчиненіе до полной потери самостоятельности въ тѣхъ сторонахъ жизни, которыя должны оставаться совершенно свободными отъ вторженія регламентаціи и произвола какъ со стороны администраціи, такъ и со стороны односельчанъ.

Уже въ отвѣтѣ своемъ на возраженіе Бунге, министръ внутреннихъ дѣлъ гр. Толстой указывалъ, что „подчиненіе семейныхъ раздѣловъ согласію сельскихъ сходовъ не опирается исключительно на затрагиваемые имущественные интересы общества, связанные съ круговою порукою; въ гораздо большей степени оно объясняется тѣсной связью, существующей между экономическимъ благосостояніемъ общества и имущественнымъ довольствомъ его отдѣльныхъ членовъ. Мѣра эта поэтому присваиваетъ сходу обязанность опеки надъ отдѣльными членами общества; и таковому характеру дѣятельности схода, добавлялъ гр. Толстой,—*я* придаю особое значеніе“. *)

И положенія 19 февраля давало сходу большую власть надъ личностью отдѣльнаго крестьянина; но эта власть обусловливалась исключительно фискальными интересами. Гр. Толстой вво-

*) Тамъ-же, отзывъ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 18 іюня 1884 г. № 5621.

дилъ эту опеку въ область личныхъ, частныхъ правъ и отношеній, доводя ее кромѣ того до такихъ размѣровъ, которыхъ не знало положеніе 19 февраля. Ограниченіе имущественныхъ правъ, которое по положенію 19 февраля вытекало изъ неисполненія также лишь имущественныхъ обязательствъ (отданіе въ отработки, отобраніе надѣла въ случаѣ невыполненія денежныхъ повинностей),—здѣсь вводилось вводилось въ качествѣ карательной мѣры за нарушенія совершенно другихъ нормъ. При томъ, эти нормы, эта регламентація семейныхъ отношеній навязывалась сходамъ извнѣ, центральной правительственной властью. Если даже общее правило Положенія 19 февраля, предоставлявшее сходамъ вопросы о семейныхъ раздѣлахъ, не имѣло осуществленія на практикѣ, въ виду того, что сходы по разнымъ причинамъ не вмѣшивались въ семейныя дѣла своихъ членовъ, то понятно, что болѣе строгая регламентація не могла привести къ большему успѣху.

Поэтому, правила закона 1886 г. могли находить себѣ осуществленіе только въ томъ случаѣ, если дѣйствительно на мѣстахъ находились „достойные выполнители“ закона. Другими словами, подъ видомъ власти сходовъ, подъ видомъ опеки ихъ надъ своими сочленами ради ихъ собственныхъ интересовъ, въ крестьянскій строй вводилась опека центральной государственной власти. Эта власть впервые сознательно, рѣзко и опредѣленно дѣлала шагъ къ вторженіе во внутреннія отношенія крестьянскаго быта, при томъ, къ вторженію, не вызванному даже стремленіемъ обезпечечить свои фискальные интересы. Внутренней цѣлью ея было какъ видно изъ приведенныхъ словъ гр. Толстого, введеніе о п е к и надъ крестянскими распорядками. При томъ эта опека вмѣстѣ съ тѣмъ проводила рѣзкую черту въ сословныхъ крестьянскихъ правахъ отъ правъ другихъ сословій. Крестьянская масса получала рѣзкое обособленіе и ограниченіе въ области своихъ семейно-имущественныхъ правъ. Цѣлость семейнаго союза насильственно поддерживалась, хотя-бы по тѣмъ или другимъ причинамъ онъ стремился распасться. Насколько грубы и неправомѣрны были эти пріемы—видно изъ того, что даже лишеніе имущества за самовольный раздѣлъ, не прошедшее въ Госуд. Совѣтѣ, и уголовное наказаніе—нашли себѣ на практикѣ разрѣшеніе циркулярами министерства.

Эта опека семьи и семейной собственности, нашедшая защитниковъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ имѣла за собой конечно не экономическую, а другую болѣе общую причину: она покоилась на убѣжденіи въ необходимости опеки вообще сословныхъ особенностей и сословной замкнутости крестьянства, въ томъ числѣ и его общиннаго строя. Законодательство 1861 г. стремилось сохранить эту обособленность, и то лишь въ видахъ необходимости, въ области финансово-податныхъ вопросовъ. Послѣ того, какъ реформы Бунге, направленныя къ уничтоженію этой финансовой изолированности, остались недоконченными и были вскорѣ сведены на нѣтъ—новое направленіе политики въ крестьянскомъ дѣлѣ пошло совершенно противоположнымъ путомъ. Лозунгомъ ея стало провозглашеніе необходимости сословной изолированности и сохраненіе особенностей крестьянскаго быта, опека надъ ними,—прежде всего надъ семьей и общиной. Какъ и другіе позднѣйшіе земельные законы этого періода опеки, своими заботами о сохраненіи самобытности основъ крестьянскаго строя онъ прикрывалъ стремленія чисто вотчиннаго характера къ сохраненію сословной изолированности крестьянства, сословному подчиненію его центральной власти и дворянскому сословію.

Тѣмъ не менѣе, формальная забота о сохраненіи крестьянскаго строя, казалось, совпадала по внѣшности съ тѣми тенденціями, которыя преобладали въ это время въ нѣкоторыхъ общественныхъ теченіяхъ и литературныхъ кругахъ. Поэтому-то законъ 1886 г. имѣлъ сравнительно „хорошую прессу“. Въ подчиненіи семейныхъ правъ крестьянъ сходу видѣли развитіе основъ законодательства 1861 года. Дѣйствительно, и по законодательству 19 февраля семейные раздѣлы подлежали вѣдѣнію сходовъ. Но во всякомъ случаѣ ни прямого запрещенія раздѣловъ, ни той регламентаціи, которую вводилъ законъ 1886 года, положенія 1861 г. не заключали. Между тѣмъ въ достоинство закона даже часто ставилось отсутствіе категорическаго воспрещенія семейныхъ раздѣловъ. „Нельзя не отнестись съ крайнимъ сочувствіемъ“, говоритъ Тернеръ,*) „къ осторожности законодателя, воздержавшагося отъ всякой излишней регламентаціи въ сознаніи недостаточности тѣхъ мѣстныхъ свѣдѣній о крестьянскомъ

*) Тернеръ, „Общинное владѣніе и частная собственность.“ Вѣстн. Европ. 1895 г., VI.

бытѣ, которыми онъ обладалъ. При такихъ условіяхъ всякія слишкомъ рѣшительныя мѣропріятія, а въ особенности рѣшительное воспрещеніе совершать семейные раздѣлы, въ извѣстныхъ, опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, могли бы нызвать только опасныя неурядицы въ семейномъ быту крестьянъ".

Конечно, какъ первый шагъ къ регламентаціи и опекѣ надъ крестьянскимъ бытомъ, законъ 1886 года былъ сравнительно скромнымъ начинаніемъ. Онъ дѣйствительно не шелъ такъ далеко и прямо въ этой регламентаціи, сословной опекѣ и стремленіи къ изолированію крестьянства, какъ позднѣйшіе, болѣе послѣдовательно и смѣло дѣйствовавшіе законодательные акты 1893 года о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ и объ установленіи сроковъ передѣловъ. Онъ стоялъ и въ меньшемъ, по сравненію съ тѣми же законами, противорѣчіи съ общимъ духомъ и съ положеніями законодательныхъ актовъ 19 февраля. При немъ еще не такъ открыто высказывалось мнѣніе о необходимости пересмотра и „исправленія" положеній 19 февраля, какъ это было при проведеніи закона о неотчуждаемости. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ законъ 1886 года являлся лишь предтечей и провозвѣстникомъ новаго направленія правительственной политики въ крестьянскомъ дѣлѣ. И помимо своего чисто правового значенія, какъ новый видъ законодательнаго регулированія семейнаго строя крестьянства, этотъ законъ представляетъ большой интересъ и съ точки зрѣнія земельной политики, какъ одна изъ попытокъ все болѣе тѣсными связями прикрѣпить крестьянство къ его землѣ и затруднить проявленія всего того, что такъ или иначе разрушало и расшатывало эти принудительныя связи.

III.

Разъ принципіально признавъ необходимость регламентаціи и вмѣшательства въ крестьянскій бытъ ради выдвигаемыхъ новыхъ общихъ сословно-политическихъ и экономическихъ задачъ, правительственная политика въ этомъ новомъ своемъ теченіи не могла уже остановиться на полумѣрахъ и на незначительныхъ лишь „исправленіяхъ" положеній 19 февраля. Творцы этихъ новыхъ теченій въ крестьянскомъ законодательствѣ все болѣе расширяли рамки общаго пересмотра и выдвигали необходимость все болѣе существенныхъ „исправленій" актовъ 19 февраля. Если въ центрѣ

общаго крестьянскаго устройства было поставлено начало опеки надъ сословной изолированностью крестьянства, то центральнымъ вопросомъ переустройства земельнаго явилось начало созданія также изолированнаго сословнаго, особаго вида крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія. Тѣ начала свободы гражданскаго оборота и распоряженія земельнымъ надѣломъ, которыя вообще говоря законодательство распространяло и на крестьянское надѣльное землевладѣніе, стояли конечно въ противорѣчіи съ новыми стремленіями правительственной политики. Свобода отчужденія крестьянской надѣльной собственности, признаваемая законодательствомъ 19 февраля; возможность слѣдов. уменьшенія этого источника „обезпеченія быта и выполненія податныхъ обязанностей"; возможность, благодаря этому, проникновенія въ крестьянское надѣльное землевладѣніе постороннихъ элементовъ—все это противорѣчило тѣмъ цѣлямъ, которыя выдвигались правительственной политикой по отношенію къ крестьянскому землевладѣнію. Изъ него нужно было создать такой особый видъ земельной собственности, такой неприкосновенный земельный фондъ, который привязывалъ къ себѣ крестьянство и былъ-бы въ то же время неприкосновенень и постояненъ. Такимъ путемъ идеѣ вторичнаго дополнительнаго надѣленія можно было противопоставить идею неприкосновеннаго земельнаго крестьянскаго фонда.

Понятно, что та свобода распоряженія надѣльной землей, которую предоставляло законодательство 19 февраля отдѣльнымъ членамъ крестьянскаго общества противорѣчило идеѣ созданія неприкосновеннаго земельнаго фонда. И создатель новаго направленія политики въ крестьянскомъ дѣлѣ, министръ внутреннихъ дѣлъ гр. Толстой совершенно правильно оцѣнилъ громадное значеніе начала неотчуждаемости крестьянской надѣльной земли въ созданіи его системы опеки надъ крестьянствомъ. И наиболѣе важное „исправленіе" законодательства 19 февраля было совершенно справедливо разсчитано и найдено—въ пересмотрѣ права и свободы отчужденій крестьянами ихъ надѣльной земельной собственности.

Мотивомъ необходимости ограниченія правъ крестьянъ на отчужденіе ихъ надѣльной земли министръ внутреннихъ дѣлъ гр. Толстой выставляетъ „обнаруженныя изъ дѣлъ министерства" крайне вредныя послѣдствія этого права отчужденія на благосостояніе крестьянскаго населенія и опасность обезземленія боль-

шинства получившихъ надѣлы крестьянъ. „Въ то время, какъ правительство различными способами старается по возможности расширить крестьянское землевладѣніе, говорилъ гр. Толстой *), уже созданное правительствомъ подвергается опасности медленнаго, но вѣрнаго разрушенія. Опасность эта происходитъ отъ предоставленному каждому обществу и каждому отдѣльному крестьянину права, при соблюденіи весьма незатруднительныхъ требованій, по своему усмотрѣнію продавать въ постороннія руки отведенныя имъ надѣльныя земли, при чемъ продажа отдѣльнымъ домохозяиномъ причитающейся на его долю части надѣла можетъ послѣдовать даже вопреки волѣ и прямымъ интересамъ его общества". Источникъ этой свободы и опасности гр. Толстой видитъ въ ст. 37 общ. пол. и въ ст. 165 и 162 пол. о выкупѣ. „Особенный вредъ принесла ст. 165 пол. о выкупѣ. Статья эта должна была служить выходомъ для наиболѣе рачительныхъ хозяевъ изъ тяжкихъ условій, которыя представляютъ для нихъ круговая порука и постоянные передѣлы, лишающіе ихъ возможности ввести какія либо усовершенствованія въ свои хозяйства. На дѣлѣ же она оказалась лишь средствомъ, при помощи котораго ловкіе скупщики получили возможность пріобрѣтать крестьянскія земли. Практика показала, что выкупъ участковъ по ст. 165 производился исключительно самыми неимущими домохозяевами, которые въ дѣйствительности производили такой выкупъ на деньги скупщиковъ съ тѣмъ, чтобы по выдѣлѣ участка перепродать его этимъ послѣднимъ".

Гр. Толстой не приводитъ, впрочемъ, подробныхъ указаній на тѣ конкретные случаи и примѣры, которые имѣлись, по его словамъ, въ дѣлахъ министерства, въ доказательство большого распространенія выкупа по ст. 165. Единственнымъ, приводимымъ имъ указаніемъ является ссылка на случай скупки крестьянской надѣльной земли въ Пензенской губ., гдѣ скупщики пріобрѣли по 27—47 и даже до 117 надѣловъ. Кромѣ того, за необходимость отмѣны ст. 165 высказывалось большинство губернаторовъ запрошенныхъ по этому поводу министерствомъ.

Нужно сказать, впрочемъ, что помимо указаній администраціи, мысль о вредномъ вліяніи ст. 165 на крестьянское землевладѣніе

*) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. Законовъ 1893 г. № 77, а также „Законодательные матеріалы", вып. III. СПБ. 1900 г., первоначальный проектъ министра внутреннихъ дѣлъ 2 мая 1884 г.

была весьма распространена какъ въ общей литературѣ, такъ и въ земскихъ мнѣніяхъ. Какъ извѣстно, въ свое время обратило особенное вниманіе ходатайство Симбирскаго земства по поводу обнаруженныхъ въ Симбирской губ. продажъ досрочно выкупленной земли по цѣнамъ въ 3—5 разъ дешевле рыночной цѣны. Подобныя же явленія массоваго выкупа и продажи въ посторонія руки наблюдались мѣстами въ Самарской и Саратовской губ. *). Вмѣстѣ съ тѣмъ и въ литературѣ поднимается вопросъ, насколько цѣлесообразнымъ является предоставленное крестьянамъ право досрочнаго выкупа и свободнаго распоряженія надѣльными участками. Въ этомъ отношеніи также много вниманія въ текущей прессѣ и въ обществѣ обращалось въ концѣ 80-хъ годовъ на факты массовой продажи надѣловъ, полученныхъ крестьянами за счетъ спеціальнаго капитала, завѣщаннаго Пантелѣевымъ, въ Порховскомъ у. Псковской губ. Сдѣланное по этому поводу Вольно-экономическимъ обществомъ спеціальное изслѣдованіе вопроса на мѣстѣ дѣйствительно обнаружило факты продажи крестьянами надѣловъ, выкупленныхъ съ помощью капитала Пантелѣева, при чемъ по подсчетамъ Сазонова до одной пятой надѣльныхъ земель было отчуждено при помощи продажи **). Въ сдѣланномъ по этому поводу докладѣ въ Вольно-Экономическомъ обществѣ авторъ изслѣдованія, обобщая факты, наблюдавшіеся въ Порховскомъ у., приходилъ къ заключенію о необходимости „въ интересахъ удержанія за крестьянами тѣхъ земель, которыя мудро предоставлены великимъ освободительнымъ актомъ въ обезпеченіе ихъ быта... а также въ виду государственнаго значенія крестьянскаго землевладѣнія, не медлить признаніемъ надѣльныхъ земель неотчуждаемою неприкосновенною собственностью обществъ“ ***).

Такимъ образомъ, и либеральная пресса, исходя изъ мнѣнія объ особенномъ характерѣ крестьянской надѣльной собственности, склонялась къ признанію ее неотчуждаемой, т. е. неприкосновенно сохраняемой за крестьянствомъ, какъ за сословіемъ. Въ этой неотчуждаемости видѣли способъ, если не полнаго обезпеченія

*) *Пругавинъ.* Русская земельная община въ трудахъ ея мѣстныхъ изслѣдователей. СПБ. 1888, стр. 89—130. Сборникъ статист. свѣдѣній по Самарской губ., вып. I. Сам. 1883.

**) Сазоновъ. Крестьянская земельная собственность въ Порховскомъ у. СПБ. 1890, стр. 97.

***) Тамъ-же, стр. 214.

крестьянства землей, то по крайней мѣрѣ способъ сохраненія за нимъ существующихъ надѣловъ.

На такой же точкѣ зрѣнія стоитъ и гр. Толстой. Не задаваясь болѣе подробнымъ разсмотрѣніемъ вопроса о томъ, какъ относилось къ этому началу неотчуждаемости положеніе 19 февраля, гр. Толстой прямо приходитъ къ выводу, что это положеніе не признавало за крестьянами права полной собственности на ихъ надѣльныя земли. Указывая, въ связи съ обнаруженной скупкой досрочно выкупленныхъ надѣловъ, что такимъ путемъ „пожертвованія правительства на увеличеніе крестьянскаго землевладѣнія обращаются лишь на пользу скупщиковъ земли", гр. Толстой продолжаетъ: „Такому явленію долженъ быть положенъ конецъ... Къ этому обязываетъ правительство и самое происхожденіе крестьянскаго землевладѣнія. Обязательное отчужденіе изъ владѣній помѣщиковъ громадной массы земель, поступившей въ надѣлъ крестьянамъ, могло послѣдовать лишь для удовлетворенія высшаго государственнаго интереса, тѣсно связаннаго съ правильнымъ устройствомъ крестьянскаго населенія; а коль скоро земли эти отходятъ изъ рукъ крестьянъ, коимъ онѣ отведены, онѣ, очевидно, уклоняются отъ своего назначенія и цѣль, которая оправдывала отчужденіе этихъ земель отъ помѣщиковъ, является недостигнутой... Право свободнаго распоряженія надѣльными крестьянскими землями не отвѣчаетъ и самому характеру этого землевладѣнія. Крестьяне получили надѣлъ, какъ выражено въ Высочайшемъ манифестѣ 19 февраля 1861 г. и повторено во многихъ мѣстныхъ положеніяхъ о крестьянахъ, „для обезпеченія быта ихъ и исполненія обязанностей передъ правительствомъ". Такимъ образомъ, съ пользованіемъ крестьянскими землями несомнѣнно связаны обязательства передъ правительствомъ, и, слѣдовательно, о распространеніи на это пользованіе правъ, соединенныхъ съ владѣніемъ на правѣ собственности, не можетъ быть и рѣчи".

Такимъ образомъ, гр. Толстой здѣсь совершенно опредѣленно и категорически формулируетъ тотъ принципъ исключительной обособленности крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, который постепенно назрѣвалъ и проводился пореформеннымъ законодательствомъ, несмотря на его несоотвѣтствіе и противорѣчіе принципамъ положеній 19 февраля. Тѣмъ не менѣе, этотъ переходъ отъ свободы земельной собственности, по положеніямъ 19 фев-

раля, къ новому понятію обособленности крестьянской надѣльной собственности былъ такъ подготовленъ въ общественномъ мнѣніи идеями о необходимости обезпеченія быта крестьянства земельнымъ надѣломъ, былъ такъ незамѣтенъ, что провозглашеніе неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ стало казаться прямымъ развитіемъ положеній 19 февраля, а практиковавшаяся до сихъ поръ свобода отчужденій—противорѣчіемъ духу этихъ положеній.

Ставъ на эту точку зрѣнія, гр. Толстой разрѣшаетъ вопросъ о крестьянскомъ надѣльномъ землевладѣніи въ томъ смыслѣ, что надѣльная земля должна признаваться неотчуждаемой изъ владѣнія тѣхъ обществъ, которымъ она была отведена. Здѣсь-же, впрочемъ, гр Толстой указываетъ и на тѣ причины, которыми, кромѣ заботъ о цѣлости крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, обусловливается это стремленіе къ установленію замкнутости крестьянскаго общества. „Укрѣпленіе надѣльныхъ земель за обществами будетъ имѣть и ту выгодную сторону, что устранитъ и главнѣйшія неудобства, которыя проистекали до настоящаго времени отъ вторженія въ среду крестьянъ лицъ, совершенно имъ чуждыхъ". Другими словами, заботамъ объ общинѣ и ея сохраненіи придавался все тотъ-же характеръ стремленія къ дальнѣйшему сословному изолированію крестьянства и къ опекѣ надъ нимъ, которыми сталъ характеризоваться новый курсъ правительственной политики съ восьмидесятыхъ годовъ.

Дѣйствительно, въ первоначальномъ своемъ проектѣ гр. Толстой обращаетъ прежде всего вниманіе не на такія частныя статьи, какъ ст. 165, которая при распространительномъ толкованіи на практикѣ могла получить мѣстами отрицательное вліяніе и значеніе, а наоборотъ—на самыя общія статьи, опредѣляющія общія права крестьянъ на надѣльныя земли въ смыслѣ права собственности. Такъ, гр. Толстой предлагаетъ рядъ измѣненій важныхъ статей 37, 38, 130 и др., въ томъ смыслѣ, что отчужденіе, залогъ и наслѣдованіе надѣльныхъ земель предоставляется лишь лицамъ того же сельскаго общества; само сельское общество не можетъ отчуждать надѣльныхъ земель вовсе; статьи 162, 164, 169, 170 исключались вовсе, какъ несоотвѣтствующія новымъ началамъ неотчуждаемости. Объ отмѣнѣ ст. 165 въ первоначальномъ проектѣ не было еще рѣчи.

Не смотря на такую опредѣленную общую тенденцію къ установленію ограниченій и сословной изолированности въ крестьян-

скомъ надѣльномъ землевладѣніи, проектъ гр. Толстого, переданный на разсмотрѣніе представителей другихъ вѣдомствъ, не удовлетворилъ ихъ. Большинство заинтересованныхъ министерствъ выражаетъ принципіальное согласіе съ необходимостью регулированія крестьянскаго землевладѣнія и ограниченія права отчужденія, но идетъ даже дальше проекта гр. Толстого и дѣлаетъ къ нему добавленія, значительно расширяющія его. По отношенію къ самой постановкѣ вопроса о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ было признано, что проектируемыя мѣропріятія не достаточно полны для той цѣли, которую они преслѣдуютъ. Обезземеленіе крестьянъ происходитъ не только путемъ непосредственныхъ продажъ надѣльныхъ участковъ, но и посредствомъ сосредоточенія въ рукахъ отдѣльныхъ домохозяевъ надѣльныхъ земель путемъ ли аренды, или благодаря неравномѣрности разверстки общинныхъ земель. Особенно вредной въ этомъ отношеніи является ст. 165 пол. о выкупѣ; но въ тѣхъ же цѣляхъ необходимо произвести и рядъ другихъ ограниченій и дополненій дѣйствующаго законодательства о крестьянскихъ земляхъ. Такъ, министерство юстиціи предлагало правила о неотчуждаемости распространить и на земли, пріобрѣтаемыя съ помощью крестьянскаго банка; кромѣ того, для регулированія крестьянскаго землевладѣнія министерство считало полезнымъ выработать особыя законодательныя постановленія о крестьянскихъ земельныхъ участкахъ, какъ о достояніи всего крестьянскаго двора, а не отдѣльнаго домохозяина *).

Важный новый принципъ въ дѣлѣ регулированія крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія выдвигалъ министръ финансовъ, признавая необходимымъ принятіе мѣръ противъ раздробленія и концентраціи надѣльныхъ участковъ, путемъ установленія предѣльной нормы крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, а также вообще противъ неравномѣрности разверстки общинныхъ земель, путемъ законодательной регламентаціи общинныхъ порядковъ **). Предлагалось также введеніе ограничительныхъ постановленій о долгосрочной арендѣ въ цѣляхъ фактическаго ограниченіи концентраціи надѣльнаго землепользованія ***).

---

*) Тамъ-же, отзывъ Мин. юстиціи, 6 октября 1884 г., № 23234.

**) Тамъ же, отзывъ Мин. финансовъ, 3 дек. 1884 г. № 5432.

***) Тамъ же, отзывъ военнаго мин., 3 октября 1884 г., № 357.

Такимъ образомъ вопросъ о регламентаціи крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія значительно расширялся сравнительно съ первоначальными предположеніями гр. Толстого. Стремленіе къ опекѣ надъ крестьянскимъ землевладѣніемъ доходило до регулированія даже такихъ сложныхъ внутреннихъ распорядковъ общины, какъ уравнительность передѣловъ, и функціи общины въ этомъ вопросѣ предлагалось регулировать общимъ законодательнымъ порядкомъ. Вопросъ объ ограниченіи правъ отчужденія расширялся до полнаго пересмотра земельныхъ правъ крестьянъ въ смыслѣ введенія такого существеннаго ограниченія права собственности, какъ неотчуждаемость земель, купленныхъ черезъ Крестьянскій банкъ. Не только надѣльное, но все вообще крестьянское землевладѣніе, хотя бы и купленное черезъ посредство земельнаго кредитнаго учрежденія въ собственность, превращалось въ какой-то особый сословный неотчуждаемый фондъ, „владѣніе мертвой руки". Вся та широкая свобода внутреннихъ распорядковъ общины, которую такъ разумно предоставило ей законодательство 19 февраля, ставилась подъ сомнѣніе и замѣнялась регламентаціей и вмѣшательствомъ во внутреннюю жизнь общины и общинныхъ порядковъ.

И самъ гр. Толстой, начавъ съ частичныхъ сравнительно ограниченій, приходитъ къ заключенію о необходимости болѣе широкой постановки вопроса о земельныхъ правахъ крестьянъ. „Конечный результатъ такого пересмотра законодательства о крестьянахъ, говоритъ гр. Толстой, долженъ выразиться въ составленіи новаго положенія о порядкѣ пользованія и распоряженія надѣльными землями—положенія, имѣющаго замѣнить собою всѣ постановленія по сему предмету, разбросанныя нынѣ въ различныхъ положеніяхъ о крестьянахъ". Лишь въ видѣ временныхъ правилъ до этого пересмотра слѣдовало бы провести мѣропріятія для борьбы съ наиболѣе опаснымъ для устойчивости крестьянскаго землевладѣнія явленіемъ—отчужденіемъ крестьянскихъ надѣловъ.

Гр. Толстому не удалось, впрочемъ, ни провести этихъ временныхъ правилъ, ни сдѣлать общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ. Преемникъ его, новый министръ внутреннихъ дѣлъ Дурново, не рѣшившись все же сразу приступить къ общему пересмотру законодательства о крестьянахъ, спроектировалъ новыя правила урегулированія крестьянскаго землевладѣнія. По

этимъ правиламъ Дурново предполагалъ запретить, впредь до общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ, отчужденіе надѣльныхъ земель въ постороннія руки, обращеніе на эти земли частныхъ взысканій, право залога ихъ, кромѣ особыхъ исключительныхъ случаевъ; предполагалось также пріостановить дѣйствіе ст. 165 и допустить выдѣлъ отдѣльныхъ домохозяевъ только съ согласія общества.

Первоначально предполагалось даже эти правила, вносящія столь коренныя видоизмѣненія въ законодательство о крестьянахъ, провести въ административномъ порядкѣ, черезъ Комитетъ Министровъ. Однако, съ новой смѣной министерствъ, проектъ встрѣтилъ здѣсь столь существенныя возраженія и разногласія, что осуществленіе снова пришлось отложить. Особенно интересными по тону и постановкѣ вопроса представляются возраженія министра Двора и Удѣловъ. Указывая, что проектируемыя правила являются кореннымъ измѣненіемъ и ломкой тѣхъ началъ, которыя вообще усвоены нашимъ законодательствомъ и въ частности законодательствомъ 19 февраля, гр. Воронцовъ-Дашковъ находитъ, что проектируемая мѣра „исходитъ изъ совершенно противоположнаго воззрѣнія: она совсѣмъ почти отнимаетъ у крестьянъ всякое право свободнаго распоряженія пріобрѣтенными ими въ собственность землями и разрушаетъ такимъ образомъ въ корнѣ установленное самимъ закономъ понятіе „крестьянъ-собственниковъ“. Подчеркивая далѣе недостатокъ фактическихъ данныхъ, которыя оправдывали-бы такія мѣропріятія, гр. Воронцовъ-Дашковъ не считаетъ необходимой такую ломку и приходитъ къ заключенію, наоборотъ, что она представляется опасной, такъ какъ „мѣра эта можетъ возбудить въ крестьянахъ неосновательныя ожиданія и надежды, коренящіяся въ томъ представленіи, что если во имя общаго блага у нихъ отнимаются извѣстныя ихъ права, то во имя того же блага могутъ быть также отняты въ ихъ пользу такія же и подобныя права и отъ лицъ другихъ сословій“ *). Министръ финансовъ возражалъ противъ фактическаго указанія на распространенность выкупа по ст. 165 и случаевъ отчужденія надѣльныхъ земель, указывая вмѣстѣ съ тѣмъ на полезность существованія ст. 165 для желающихъ освободиться отъ круговой поруки **).

*) Тамъ же, отзывъ мин. Двора 26 февраля 1888 г. № 56.

**) Тамъ же, отзывъ мин. финансовъ 18 іюля 1888 г. № 1561 .

Такимъ образомъ, и проекту Дурново не удалось собрать большинство среди представителей министерствъ, и проведеніе проекта снова задерживается. Вмѣстѣ съ тѣмъ учреждается особая комиссія подъ предсѣдательствомъ Плеве для выработки общаго законодательнаго предположенія. Комиссія эта почти цѣликомъ принимаетъ проектъ Дурново 1888 г. *), который и вносится снова въ Комитетъ министровъ. И снова Дурново и Плеве хотя и встрѣчаютъ здѣсь принципіальное согласіе Комитета съ необходимостью ограниченія отчуждаемости крестьянской земельной собственности, тѣмъ не менѣе самый проектъ возвращается для новыхъ дополненій **).

При этомъ вторичномъ разсмотрѣніи проекта наиболѣе подробныя фактическія данныя, опровергающія заключенія Дурново, были представлены министромъ финансовъ, на основаніи спеціально произведеннаго обслѣдованія. Оказалось, что въ теченіе 28 лѣтъ въ 49 губерніяхъ крестьянами было выкуплено до срока по ст. 165 всего 1205 тыс. дес., т. е. 1,29% ихъ надѣльной собственности; земельной же фондъ ихъ уменьшился всего на 201 тыс. дес., т. е. на 0,21%, считая въ томъ числѣ и земли по обязательному отчужденію. Что же касается скупки надѣльныхъ земель посторонними лицами, то таковая выразилась за 20 лѣтъ всего 2573 случаями продажъ отдѣльныхъ душевыхъ надѣловъ и 1159 случаями продажъ земли обществами. При распредѣленіи этихъ досрочныхъ выкуповъ по губерніямъ, обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что наибольшее количество досрочно выкупленной земли приходится у бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ на нечерноземныя губерніи, у колонистовъ же и у бывшихъ государственныхъ крестьянъ—на южныя губерніи. По объясненію министра финансовъ, самыя условія землевладѣнія въ этихъ губерніяхъ указываютъ на причину распространенія здѣсь выкупа. Въ нечерноземныхъ губерніяхъ посторонніе промыслы даютъ многимъ крестьянамъ настолько хорошій заработокъ, что они стремятся выкупить на эти средства свои земельные участки для обезпеченія остающейся дома семьи. Въ губерніяхъ же южныхъ главный контингентъ выкупающихъ участки составляютъ колонисты, также наиболѣе обезпеченный землевладѣльческій классъ.

*) Журналъ комиссіи 29 сентября—3 октября 1889 г.

**) Представленіе мин. внутр. дѣлъ 29 мая 1890 г. № 3029.

На основаніи этихъ данныхъ министръ финансовъ Вышнеградскій приходилъ къ заключенію, что досрочный выкупъ представляется явленіемъ вообще не слишкомъ распространеннымъ и при томъ нормальнымъ, такъ какъ продажа выкупленныхъ надѣловъ въ постороннія руки встрѣчается крайне рѣдко. Поэтому и нѣтъ поводовъ къ возбужденію общаго вопроса объ ограниченіи права досрочнаго выкупа и о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ. Ограниченіе права досрочнаго выкупа недопустимо и съ юридической точки зрѣнія, такъ какъ оно было бы равносильно измѣненію одного изъ коренныхъ условій, на которыхъ заключены сдѣлки по выкупнымъ ссудамъ и такъ какъ оно нарушало бы общее право должника досрочно уплатить долгъ. Единственное ограниченіе, которое считаетъ возможнымъ провести министръ финансовъ—это уничтоженіе права досрочнаго выкупа вопреки воли общества и предоставленіе послѣднему права опредѣлять количество земли, которое можетъ выкупить домохозяинъ; для этого же достаточно лишь отмѣнить вторую часть ст. 165. Къ этому же мнѣнію присоединяется и министръ Двора Воронцовъ-Дашковъ, указывающій кромѣ того, что не меньшимъ зломъ, чѣмъ досрочные выкупы, представляются частые передѣлы земли, которые также должны быть урегулированы *).

Послѣ такихъ отзывовъ министру внутреннихъ дѣлъ приходилось уже нѣсколько измѣнить свое мнѣніе и всю постановку вопроса объ измѣненіи условій и правъ крестьянскаго землевладѣнія. Въ новомъ своемъ представленіи въ Госуд. Совѣтъ **) Дурново принужденъ уже согласиться, что «появившіяся въ послѣднее время въ поврежденной печати указанія на широкую мобилизацію крестьянскихъ земель не имѣютъ подъ собой достаточныхъ основаній или по меньшей мѣрѣ оказываются крайне преувеличенными». Тѣмъ не менѣе, Дурново считаетъ, что выработанныя имъ мѣропріятія по охранѣ крестьянскаго землевладѣнія не утрачиваютъ отъ этого своей настоятельной необходимости. Указанные имъ факты, по его мнѣнію, „доказывая своевременность мѣропріятій, охраняющихъ крестьянское землевладѣніе отъ опасности свободнаго гражданскаго оборота, обязываютъ совершенно удалить всякую мысль о возможности сколько нибудь продолжитель-

*) Тамъ же, отзывъ мин. Двора, 9 августа 1890 г. № 7616.

**) Тамъ же, представленіе мин. внутр. дѣлъ 22 февраля 1891 г. № 1939.

ной отсрочки соотвѣтствующихъ мѣръ, ибо всякое такое промедленіе безспорно сопряжено... съ рискомъ утратить настоящее благопріятное положеніе правительства въ борьбѣ съ однимъ изъ наиболѣе пагубныхъ явленій современной жизни". Такимъ образомъ Дурново уже открыто переносилъ вопросъ на другую почву и вмѣсто доказательствъ распространенности отчужденій надѣльной земли поводомъ къ вмѣшательству въ земельные распорядки ставилъ предполагаемую имъ возможность „пагубныхъ послѣдствій" отъ такого разрушенія надѣльной собственности. Въ основаніе разработки этихъ мѣропріятій, по словамъ Дурново, „былъ положенъ взглядъ на мобилизацію крестьянской поземельной собственности, какъ на нежелательное явленіе, вредное для интересовъ государства и несоотвѣтствующее требованіямъ правильной правительственной политики въ крестьянскомъ дѣлѣ—взглядъ чисто принципіальный, исходящій изъ высшихъ государственныхъ соображеній и по самому существу своему если и не устраняющій пользы фактическихъ данныхъ для освѣщенія вызваннаго имъ вопроса, то во всякомъ случаѣ отнимающій отъ нихъ рѣшающее значеніе".... „Предположеніе объ изданіи временныхъ правилъ о неотчуждаемости крестьянскихъ земель вызвано было вовсе не преувеличеннымъ представленіемъ о широкомъ развитіи мобилизаціи крестьянской поземельной собственности, а глубокимъ убѣжденіемъ въ нежелательномъ и вредномъ характерѣ этого явленія, въ какихъ бы то ни было размѣрахъ".

Такъ просто и легко министерство внутреннихъ дѣлъ смотрѣло на преобразованіе законодательства о крестьянскомъ землевладѣніи и коренныхъ со времени реформы 19 февраля основъ его. Безъ всякихъ фактическихъ обоснованій, единственно изъ предвзятыхъ „высшихъ государственныхъ соображеній", на крестьянскую земельную собственность, купленную крестьянами дорогой цѣной, налагался рядъ тяжелыхъ ограниченій, ставящихъ ее внѣ гражданскаго оборота и внѣ гражданскихъ правъ. И хотя даже при осуществленіи освободительной реформы и надѣленіи крестьянъ все дѣло, какъ мы видѣли*), очень далеко отклонилось отъ государственныхъ соображеній и свелось къ частнымъ соглашеніямъ—теперь эти „государственные интересы" неожиданно бы-

*) См. наше „Крестьянское дѣло и пореформенная землеустроительная политика". СПБ. 1913. Ч. I, гл. I.

ли снова выдвинуты. Въ дѣйствительности же эти государственныя соображенія сводились къ стремленію еще болѣе распространить на крестьянскіе правопорядки ту опеку, которая постепенно проникала во всѣ стороны крестьянской жизни. При этомъ, самый характеръ и значеніе этихъ „государственныхъ соображеній" представлялись и самому министерству повидимому довольно неясно, такъ какъ оно то заявляло о необходимости „исправленій" въ положеніи 19 февраля, то увѣряло, что проекты его являются лишь „необходимымъ развитіемъ и дополненіемъ основного начала реформы 19 февраля, котораго требуетъ историческое прошлое крестьянскаго землевладѣнія".

Не мудрено поэтому, что проектъ министерства внутреннихъ дѣлъ и послѣ этой послѣдней переработки, при внесеніи въ Государственный Совѣтъ встрѣтилъ снова большую оппозицію со стороны многихъ членовъ. Нужно, впрочемъ, замѣтить, что смѣна министровъ дала Дурново новаго защитника въ лицѣ министра финансовъ Витте, вмѣсто прежнихъ противниковъ Бунге и Вышнеградскаго. Въ противоположность мнѣніямъ этихъ своихъ предшественниковъ, Витте выразилъ не только свое полное согласіе съ проектомъ Дурново, но и представилъ подробную записку, гдѣ, являясь самымъ горячимъ защитникомъ общины, высказывался за необходимость отмѣны ст. 165, „во имя защиты крестьянства отъ обезземеленія, отъ пусканія земли на вѣтеръ, а землевладѣльцевъ отъ обращенія въ сословную пыль" *).

Тѣмъ не менѣе, подготовлявшійся такъ долго проектъ встрѣтилъ въ Госуд. Совѣтѣ большія разногласія. При разсмотрѣніи преній интересными являются съ одной стороны та необычайная путаница мнѣній, которыя высказывались по поводу проекта какъ защитниками, такъ и противниками проекта; съ другой—то обстоятельство, что какъ тѣ, такъ и другіе выставляли себя защитниками идей законодательства 19 февраля.

По отношенію къ основному и принципіальному вопросу о пересмотрѣ законодательства по крестьянскому землевладѣнію, Госуд. Совѣтъ не только высказалъ полное согласіе съ начинаніями министерства внутреннихъ дѣлъ, но даже призналъ необходимость полнаго пересмотра законодательства о крестьянахъ. По мнѣнію

*) Тамъ же. Соображенія министра финансовъ 16 ноября. 1893 г., № 3441.

соединенныхъ департаментовъ *), многія данныя и между прочимъ собранныя при только что разсмотрѣнномъ законѣ о передѣлахъ надѣльныхъ земель свидѣтельствуютъ о полной неудовлетворительности этой части дѣйствующаго законодательства. Для этого исправленія крестьянскаго законодательства „необходимо значительное расширенія задачи того законодательнаго труда, который намѣченъ министерствомъ. Несомнѣнно, что при исполненіи сей задачи на первомъ планѣ должно стоять подробное изученіе и разрѣшеніе всѣхъ вообще вопросовъ, касающихся крестьянскаго землевладѣнія, не исключая и такихъ коренныхъ, какъ напр. вопросъ объ общинномъ землевладѣніи... На ряду съ вопросами, касающимися поземельнаго устройства крестьянъ, въ программу означенной законодательной работы долженъ быть введенъ вопросъ о пересмотрѣ той части положеній 19 февраля, которая касается имущественнаго и общественнаго ихъ быта, ибо въ неполнотѣ этой части дѣйствующаго законодательства кроется одна изъ немаловажныхъ причинъ экономической слабости нашего сельскаго населенія". Такую важную задачу общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ нельзя, конечно, по мнѣнію Госуд. Совѣта, возлагать на обычную министерскую комиссію. „Было-бы всего цѣлесообразнѣе придерживаться въ данномъ случаѣ пріема, который далъ столь блестящіе результаты при разработкѣ крестьянской реформы, а именно образовать... особую внѣвѣдомственную комиссію съ привлеченіемъ въ нее мѣстныхъ дѣятелей, близко знакомыхъ съ крестьянскимъ дѣломъ **)".

Итакъ, вопросъ ставился совершенно опредѣленно и весьма широко: дѣло шло не болѣе, не менѣе, какъ о полномъ пересмотрѣ всего законодательства 1861 года, которое было признано „не полнымъ и неудовлетворительнымъ". Работамъ Редакціонныхъ комиссій 1861 г. предположено было противопоставить работы новыхъ, очевидно болѣе совершенныхъ, редакціонныхъ комиссій. Впрочемъ, въ видахъ предосторожности, Госуд. Совѣтъ рѣшилъ не помѣщать этого своего мнѣнія въ публикуемое во всеобщее свѣдѣніе заключеніе, такъ какъ „предавать огласкѣ предстоящій

*) Тамъ же. Журналъ Соед. Департ. законовъ и экономіи. 1893 г. № 77.

**) Вопросъ объ общемъ пересмотрѣ крестьянскаго законодательства и объ образованіи новыхъ „редакціонныхъ комиссій" былъ поднятъ въ Госуд. Совѣтѣ Горемыкинымъ. Дурново, наоборотъ, стоялъ за болѣе скромные размѣры этого законодательнаго начинанія и за образованіе лишь обычной комиссіи. Тамъ же, протоколъ 2 засѣданія 24 апрѣля 1893 г.

пересмотръ положеній 19 февраля 1861 г. при невозможности предусмотрѣть всѣ стороны этой работы и ея результаты было бы крайне неудобно, потому что эта мѣра могла бы породить въ крестьянской средѣ напрасныя опасенія и ожиданія, предупредить которыя представляется безусловно желательнымъ".

Такъ и былъ принципіально рѣшенъ вопросъ объ общемъ пересмотрѣ законодательства о крестьянахъ и актовъ 19 февраля, съ образованіемъ новыхъ „Редакціонныхъ комиссій", что и было осуществлено десять лѣтъ спустя.

Въ дальнѣйшемъ, приступивъ къ обсужденію мѣропріятій, предлагаемыхъ министерствомъ до общаго пересмотра крестьянскаго законодательства, Госуд. Совѣтъ не пришелъ, однако, къ единогласному разрѣшенію этого вопроса. Такъ по поводу предложенія объ ограниченіи права отчужденій надѣльной земли только лицамъ того же сельскаго общества, девять членовъ Гос. Совѣта находили, что предлагаемая мѣра „идетъ въ разрѣзъ съ однимъ изъ основныхъ началъ положенія 19 февраля. Она нарушаетъ въ корнѣ установленное приведеннымъ закономъ понятіе о крестьянахъ-собственникахъ". Это понятіе составляетъ существенную черту положенія 19 февраля, и было бы неправильно „принимать такую коренную мѣру, какъ ограниченіе права собственности всего крестьянскаго населенія Россіи временно и какъ бы попутно, не сообразивъ ее всесторонне со всѣми прочими условіями крестьянскаго быта", тѣмъ болѣе, что фактически мобилизація и отчужденіе крестьянской земли не получили большого развитія. Кромѣ того, замкнутость крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія отъ мобилизаціи и невозможность перехода крестьянскихъ земель вредна еще въ томъ отношеніи, что нарушаетъ иногда и права другихъ сословій. Напр., лишенными права пріобрѣтать крестьянскую надѣльную землю оказались бы между прочимъ и дворяне, а это „привело бы къ искусственному созданію у насъ привилегированной крестьянской земельной собственности, въ родѣ западно-европейскаго Bauernland, противопоставляемой собственности дворянской". Такое послѣдствіе едва ли однако желательно. „Установленіе неотчуждаемости въ Остзейскомъ краѣ и въ Польшѣ вызывалось политическими мотивами; тамъ правительству надобно было опираться на крестьянъ въ тѣхъ видахъ, чтобы при ихъ сочувствіи противодѣйствовать дворянамъ". Для внут-

ренней Россіи такимъ соображеніямъ нѣтъ мѣста. „Розни сословій, говорилось въ Гос. Совѣтѣ, у насъ не существуетъ, дворянство идетъ всегда первое на встрѣчу всѣмъ начинаніямъ правительственной власти и стоитъ весьма близко къ крестьянскому населенію. Оно принесло не мало жертвъ при освобожденіи крестьянъ и продолжаетъ въ настоящее время, въ лицѣ своихъ предводителей и земскихъ начальниковъ, служить интересамъ крестьянскаго сословія. Поэтому лишать дворянство права на пріобрѣтеніе крестьянскихъ участковъ нѣтъ никакихъ основаній, тѣмъ болѣе, что вслѣдствіе смежности владѣній именно бывшимъ ихъ помѣщикамъ должна встрѣчаться нерѣдко надобность въ пріобрѣтеніи подобныхъ участковъ*)".

Большинство членовъ Госуд. Совѣта не только вполнѣ соглашалось съ начинаніями министерства внутреннихъ дѣлъ, но и находило, что законопроектъ представляется дальнѣйшимъ и естественнымъ развитіемъ законодательства 19 февраля, если только не останавливаться исключительно на буквѣ этого закона, а углубиться въ его внутреннее содержаніе. Далѣе 18 членовъ большинства и начинаютъ выяснять это внутреннее содержаніе положеній 19 февраля. Положеніе 19 февраля надѣлило крестьянъ землею, необходимою для ихъ существованія и выполненія обязанностей передъ правительствомъ; поэтому „нѣкоторое ограниченіе крестьянъ въ распоряженіи надѣльною землею, направленное къ удержанію ея въ ихъ рукахъ, представляется вполнѣ согласнымъ съ духомъ этихъ положеній". По мнѣнію Побѣдоносцева, одного изъ наиболѣе горячихъ защитниковъ проекта о неотчуждаемости надѣльныхъ земель, не слѣдуетъ брать примѣра съ Зап. Европы въ существующемъ тамъ взглядѣ на землю, какъ на товаръ, ничѣмъ не отличающійся отъ другихъ рыночныхъ цѣнностей. Правда, законодательство 19 февраля стоитъ близко къ этой свободѣ мобилизаціи, но за 33 года законъ 19 февраля „треснулъ по многимъ швамъ... Законодатели 1861 года питали идеальныя надежды: они думали, что въ крестьянскомъ быту все устроится само-собою"... Надежды эти однако не оправдались, и теперь „необходимо исправить допущенную положеніемъ 19 февраля ошибку, надо сохранить за надѣльною землею значеніе не-

*) Архивъ Гос. Совѣта, департ. зак. 1893 г. № 77, протоколы засѣданія 20 апрѣля 1893 г.

прикосновеннаго фонда" *). Впрочемъ, даже эти защитники неотчуждаемости надѣльныхъ земель не соглашались съ проектомъ относительно воспрещенія продажъ этой земли кому либо, кромѣ членовъ того же общества, и считали необходимымъ предоставить это право всѣмъ вообще лицамъ сельскаго состоянія.

То же большинство 18 членовъ вполнѣ присоединялось къ проекту министерства по поводу второй, предлагаемой имъ, мѣры къ ограниченію мобилизаціи надѣльной земли—запрещенію залоговъ ея. Предоставленіе права залога и несвобода отъ частныхъ взысканій „пагубно отзываются на благосостояніи крестьянъ". Полнымъ изъятіемъ крестьянскихъ земель изъ гражданскаго оборота, запрещеніемъ залога и освобожденіемъ отъ частныхъ взысканій „болѣе, чѣмъ всякимъ другимъ путемъ, будетъ обезпечена сохранность ихъ надѣла. Крестьяне получатъ увѣренность въ томъ, что при условіи исправнаго взноса ими лежащихъ на землѣ повинностей, надѣльная земля никогда не уйдетъ отъ нихъ помимо ихъ воли и что никакая нужда не сгонитъ ихъ съ принадлежащаго имъ участка".

Послѣдняя изъ предлагаемыхъ мѣръ, полная отмѣна всей ст. 165 пол. о выкупѣ, также не нашла себѣ полнаго сочувствія въ Гос. Совѣтѣ. Прежде всего, относительно отмѣны первой части ст. 165, т. е. о запрещеніи выдѣла участковъ общинной земли даже съ согласія общества, всѣ члены признали ненужнымъ такое полное и категорическое запрещеніе всякаго выдѣла изъ общинной земли. По отношенію ко второй части ст. 165, т. е. объ обязательномъ выдѣлѣ участка домохозяину, уплатившему досрочно всю выкупную ссуду, снова возникли пренія объ отношеніи законодательства 19 февраля къ свободѣ выхода изъ общиннаго землевладѣнія.

Такъ, новый защитникъ общины, министръ финансовъ Витте, указывалъ на возрастающую для общиннаго землевладѣнія опасность сохраненія ст. 165. По мнѣнію Витте, по общему смыслу ст. 165 общество можетъ требовать отъ выдѣляющагося домохозяина взноса полной суммы капитальнаго долга, безъ вычета уже произведенныхъ взносовъ. Между тѣмъ, уже Высоч. утвержденнымъ положеніемъ Главнаго Комитета 9 октября 1868 г. такой

*) Тамъ же, протоколы засѣданія 20 апрѣля, стр. 19.

прямой смыслъ ст. 165 былъ измѣненъ и выдѣляющійся домохозяинъ былъ обязанъ взносомъ лишь оставшейся части капитальнаго долга. Съ теченіемъ времени, по мѣрѣ уменьшенія выкупного долга, а тѣмъ болѣе послѣ пониженія въ 1881 г. выкупныхъ платежей, стремленіе къ досрочному выкупу должно было возрасти. Такъ, за десятилѣтіе 1872—81 года сумма особыхъ взносовъ равнялась 8 милл. руб.; за десятилѣтіе 1882—91 г. 10 милліоновъ рублей; всего за двадвать лѣтъ 1861—81 г.г. было выкуплено 47 тысячъ душевыхъ надѣловъ и 178 тысячъ дес. земли, тогда какъ уже въ одно 5-лѣтіе послѣ пониженія выкупныхъ платежей 1882—87 г.г. выкуплено было 101, 4 тыс. душевыхъ надѣловъ въ количествѣ 394 тыс. дес. земли, т. е. вдвое больше, чѣмъ за первыя двадцать лѣтъ.*) Въ результатѣ этихъ соображеній Витте и раздѣлявшіе его мнѣніе члены приходили къ заключенію о необходимости немедленной отмѣны второй части ст. 165.

Однако, большинство членовъ Госуд. Совѣта въ этомъ вопросѣ разошлось съ проектомъ министерства внутреннихъ дѣлъ и съ толкованіемъ министра финансовъ, ссылаясь также на положенія 19 февраля. „Не слѣдуетъ стѣснять членовъ крестьянскаго общества—сказано въ журналѣ Главнаго Комитета—непремѣнною обязанностью оставаться въ общемъ владѣніи пріобрѣтенною ими собственностью... Каждый членъ общества долженъ имѣть право на опредѣленную часть общей собственности и для осуществленія этого права слѣдуетъ предоставить каждому участнику не только уступать другимъ право участія въ общемъ пользованіи землею, съ согласія общества и до окончательнаго раздѣла ея между членами общества, но и требовать отъ общества выдѣла на свою часть участка въ натурѣ". Результатомъ такого сужденія Главнаго Комитета, говорилось въ Госуд. Совѣтѣ, и явилась ст. 36 общаго положенія. На ст. же 165 пол. о выкупѣ, по мнѣнію 18 членовъ, слѣдуетъ смотрѣть лишь какъ на указаніе порядка примѣненія вышеприведеннаго общаго правила о выдѣлѣ въ то время, пока обществомъ не будетъ уплачена выкупная ссуда, почему отмѣна той или другой части ст. 165 шла бы въ разрѣзъ со смысломъ основного опредѣленія о выдѣлѣ, даваемаго ст. 36 общаго положенія. Съ отмѣной ст. 165 можно было бы примириться, если бы дѣйствительно наблюдались частые фак-

*) Тамъ же, протоколы второго засѣданія 24 апрѣля 1893 г.

ты перепродажи и отчужденій въ постороннія руки участковъ, выдѣленныхъ по ст. 165; между тѣмъ явленіе это вовсе не такъ распространено и поэтому такая отмѣна ничѣмъ не вызывается.

Когда вопросъ внесенъ былъ, вслѣдствіе указанныхъ разногласій, на общее собраніе Гос. Совѣта, всесильнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ были повидимому мобилизованы всѣ силы, чтобы провести свой проектъ. Не всегда общія собранія Гос. Совѣта бывали столь многочисленны, какъ общее собраніе 22 ноября 1893 г., когда обсуждался проектъ о пересмотрѣ законодательства о крестьянскомъ землевладѣніи. Все дѣло велось, повидимому, подъ сильнымъ давленіемъ министра внутреннихъ дѣлъ; и когда оказывались недостаточными ссылки на экономическіе мотивы необходимости огражденія крестьянскаго землевладѣнія, выдвигались мотивы политической необходимости огражденія крестьянства, какъ сословія. И достинуть успѣха министру внутреннихъ дѣлъ было тѣмъ болѣе не трудно, что у большинства членовъ Гос. Совѣта, повидимому, не было особенно твердаго и опредѣленнаго принципіальнаго взгляда на дѣло, почему при общей путаницѣ понятій въ концѣ концовъ и выдвинулись по обыкновенію политическіе мотивы. А какъ легко было министру внутреннихъ дѣлъ сговориться съ противниками проекта, выдвинувъ эти соображенія политической необходимости и безопасности, видно напр. хотя бы изъ такихъ мнѣній, какъ члена Гос. Совѣта Роопа, который считалъ, что неотчуждаемость крестьянскихъ надѣловъ является мѣрой, которая „идетъ въ руку соціализму, коллективизму, коммунизму и т. п. ученіямъ*)“.

Помимо этихъ «политическихъ“ мнѣній сановныхъ членовъ Гос. Совѣта, дѣловое разсмотрѣніе закокопроекта почти исключительно ограничилось составленіемъ мнѣній, представленныхъ главнымъ образомъ Бунге, и возраженіями на нихъ со стороны министра внутреннихъ дѣлъ Дурново. Бунге, еще при разсмотрѣніи проекта въ департаментахъ Гос. Совѣта остался при особомъ мнѣніи, въ которомъ онъ подробно указывалъ на всю несостоятельность проекта неотчуждаемости. Подчеркивая то давленіе, которое оказывало министерство при защитѣ своего проекта, Бунге указываетъ въ то же время на шаткость и неосновательность во мнѣніяхъ и доказательствахъ самого министерства. Ссы-

*) Тамъ же, протоколы общаго собранія Гос. Совѣта 22 ноября 1893 г.

лаясь сначала на фактическія данныя, затѣмъ, когда была доказана ихъ неправильность, министерство пытается оправдать свои предложенія „принципіальными взглядами". „Принципіальные взгляды и „высшія соображенія", говоритъ Бунге, рождаются и исчезаютъ у насъ часто вмѣстѣ съ т. наз. „вѣяніями и теченіями". Начиная съ 60-хъ годовъ такихъ вѣяній и теченій было не мало и поневолѣ приходится къ нимъ относиться съ нѣкоторою осторожностью*)".

Возраженія Дурново были направлены какъ отчасти противъ мнѣнія Бунге, такъ главнымъ образомъ на подкрѣпленіе своего проекта „общими соображеніями". Онъ, какъ и Витте, настаивали на необходимости медленнаго проведенія закона ради соображеній государственной важности охраны неприкосновенности крестьянскаго землевладѣнія. „Черезъ нѣсколько лѣтъ будетъ уже поздно, говорилъ Витте, защищая проектъ Дурново; опасеніе волненій крестьянъ не можетъ поколебать рѣшимости принять предлагаемыя мѣры. Волненія среди крестьянъ всегда возможны, но не какъ слѣдствіе законопроекта, а вслѣдствіе пролетаріата, къ устраненію котораго направлены предлагаемыя мѣры**)".

При такой обстановкѣ законопроектъ министерства внутреннихъ дѣлъ, разрабатывавшійся въ теченіе болѣе 10 лѣтъ, наконецъ прошелъ въ Гос. Совѣтѣ, собравъ по всѣмъ почти пунктамъ большинство; только полная отмѣна ст. 165 не собрала большинства, которое высказалось лишь за компромиссное рѣшеніе путемъ отмѣны [illegible]торой ея части***).

14 декабря 1893 года законопроектъ получилъ Высочайшее утвержденіе****), закрѣпивъ, наконецъ, за крестьянскимъ надѣльнымъ землевладѣніемъ ту неотчуждаемость, которой не знало законодательство 19 февраля, но которая новыми вѣяніями была

*) Тамъ же, особое мнѣніе Бунге и протоколы второго засѣданія 24 апрѣля.

**) Тамъ же, протоколы общаго собранія Гос. Совѣта 22 ноября 1893 г.

***) О той важности, которая придавалась этому закону о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ свидѣтельствуетъ между прочимъ тотъ фактъ, что въ тотъ же день 22 ноября Гос. Секретарь въ 8 час. вечера уже докладывалъ Государю, что дѣло о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ, послѣ разсмотрѣнія въ Гос. Совѣтѣ, было рѣшено большинствомъ въ смыслѣ предположеній министерства внутреннихъ дѣлъ, на что Государь положилъ свою резолюцію: „Это очень утѣшительно и успокоительно".

****) П. С. З. № 10151.

признана необходимымъ дополненіемъ и исправленіемъ великой реформы.

Какъ извѣстно, главныя основанія этого законодательнаго измѣненія въ земельныхъ правахъ крестьянъ сводились къ слѣдующимъ. Прежде всего была значительно затруднена продажа надѣльной земли цѣлыми сельскими обществами, которая допускалась именно не иначе, какъ по особому приговору большинствомъ двухъ третей голосовъ и съ утвержденія губернскаго присутствія, а въ извѣстныхъ случаяхъ и министерства. Участки надѣльной земли, пріобрѣтенные отдѣльными домохозяевами и состоящіе въ подворно-наслѣдственномъ пользованіи могли быть отчуждаемы только лицамъ, принадлежащимъ къ сельскимъ обществамъ. Воспрещена была отдача надѣльной земли въ залогъ, хотя бы выкупная ссуда была уже уплачена, вмѣстѣ съ чѣмъ надѣльныя земли были освобождены и отъ всякаго рода взысканій. Наконецъ, пріостановлена была вторая часть ст. 165, т. е. выдѣлъ при досрочномъ выкупѣ допускался только съ согласія общества.

Таково было содержаніе немногочисленныхъ статей новеллы о крестьянскомъ землевладѣніи, внесшей однако коренныя перемѣны въ него сравнительно съ законодательствомъ 19 февраля. Мы видѣли, насколько свободно относилось къ земельнымъ правамъ крестьянъ законодательство 1861 г.*) Тѣ сравнительно незначительныя ограниченія, которыя налагались на крестьянскія земли въ ихъ отчужденіяхъ и залогахъ, обусловливались исключительно стремленіемъ обезпечить правильность поступленія и уплаты выкупной ссуды. Поэтому всѣ эти ограниченія имѣли силу лишь до погашенія выкупной ссуды; наоборотъ, земли, пріобрѣтенныя безъ содѣйствія правительства или по которымъ выкупная ссуда была уже уплачена, были свободны отъ этихъ ограниченій свободы земельнаго оборота, отчужденія и залоговъ. Новое законодательство совершенно разрываетъ съ этими началами законодательства 19 февраля и „исправляетъ“ его въ совершенно противоположномъ направленіи.

Крестьянское надѣльное землевладѣніе ставилось внѣ всякаго почти гражданскаго оборота, какъ владѣніе „мертвой руки“, такъ какъ возможность обращенія крестьянскихъ земель лишь въ сре-

*) См. наше „Крестьянское дѣло и пореформенная землеустроительная политика“, гл. 1, стр. 28—87.

дѣ же крестьянства не только улучшала, но наоборотъ ухудшала его положеніе, создавая монопольныхъ покупателей и понижая цѣнность этихъ земель. Къ сословнымъ аттрибутамъ крестьянства прибавлялся новый—неотчуждаемыя крестьянскія надѣльныя земли. Поэтому экономическая цѣнность новаго закона скорѣе отрицательна. Но и не къ достиженію ея стремился законодатель. Онъ имѣлъ цѣлью политическіе мотивы ограниченія крестьянства, какъ сословія, въ его гражданскихъ правахъ и въ земельномъ быту отъ постороннихъ элементовъ и другихъ сословій, отъ того „раскрестьяниванія", котораго такъ стали бояться какъ въ пореформенномъ законодательствѣ, такъ и въ обществѣ. И если въ повременной литературѣ особенно оживленную политику и споры вызывала часть закона, касающаяся отмѣны ст. 165, то принципіально гораздо большее значеніе имѣло установленіе вообще неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ. Въ землеустроительномъ отношеніи это обозначало окончательное рѣшеніе прекратить сокращеніе главнаго источника „обезпеченія быта"—надѣльнаго землевладѣнія, взамѣнъ все болѣе настоятельно выдвигавшейся необходимости какого либо „дополнительнаго надѣленія".

IV.

Установленіемъ неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ не ограничились становившіяся все болѣе и болѣе настойчивыми стремленія къ регламентаціи и опекѣ крестьянства и къ установленію его сословной замкнутости. Въ то время, какъ проектъ о неотчуждаемости проходилъ черезъ канцеляріи министерствъ въ теченіе десяти лѣтъ и вызывалъ среди многихъ изъ нихъ отрицательные отзывы, послѣдующая попытка регламентированія внутренняго строя и распорядка общинной жизни не вызывала уже никакихъ почти противорѣчій и треній. Мы говоримъ о законѣ, регулирующемъ сроки передѣловъ общинныхъ земель. Когда въ 1892 г. Дурново считалъ уже, что прохожденіе его законопроекта о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ обезпечено, онъ поднялъ другой вопросъ, правда менѣе общій, но затрагивающій еще болѣе глубоко внутреннюю сторону крестьянскихъ земельныхъ распорядковъ—вопросъ о регламентаціи передѣловъ земли. Внесенный въ Гос. Совѣтъ значительно позже, чѣмъ проектъ о неотчуждаемости, этотъ проектъ о срокахъ передѣловъ встрѣченъ

былъ гораздо болѣе единодушно и получилъ окончательное осуществленіе даже значительно раньше, чѣмъ первый. Несмотря на очевидное несоотвѣтствіе такой регламентаціи общему духу законодательства 19 февраля, съ его свободнымъ отношеніемъ къ внутреннимъ распорядкамъ крестьянской жизни, такихъ вопросовъ, какъ при разсмотрѣніи закона о неотчуждаемости—о „несовершенствѣ“ актовъ великой эпохи и о необходимости ихъ улучшенія и исправленія—здѣсь уже не поднималось: эти вопросы повидимому считались министромъ внутреннихъ дѣлъ уже рѣшенными и не требующими доказательствъ.

Впрочемъ, въ своемъ представленіи въ Госуд. Совѣтъ *) самъ Дурново исходилъ, какъ всегда, изъ мысли о несоотвѣтствіи положеній 19 февраля фактамъ дѣйствительной жизни. „Практика показала, говорилъ Дурново, что ожиданія, возлагавшіяся составителями положеній на благотворное вліяніе въ обществахъ благоразумнаго и трудолюбиваго большинства на общественныя дѣла оправдались далеко не въ той степени, какъ было-бы желательно. Выяснилось, наоборотъ, что преобладаніе въ мірскихъ дѣлахъ получили во многихъ обществахъ не эти члены, а иныя лица, сплошь и рядомъ далеко не безупречной репутаціи, преслѣдовавшія исключительно своекорыстныя цѣли. Такія лица распоряжались въ частности и надѣлами земли—общими и частными, допуская и направляя ихъ сообразно своей выгодѣ и интересамъ; еще чаще въ этого рода дѣлахъ имѣли мѣсто случаи, когда въ отдѣльныхъ обществахъ по тѣмъ или другимъ причинамъ слагалось большинство, состоящее изъ худшихъ элементовъ—плохихъ хозяевъ, нерѣдко забросившихъ земледѣліе и интересовавшихся землею въ виду рыночной ея цѣнности, требуя передѣла исключительно съ цѣлью сбыта ея въ постороннія руки“. Впрочемъ, и самъ Дурново тутъ же оговаривается, что эти факты „имѣли мѣсто не слишкомъ часто“.

Другимъ пробѣломъ въ законодательствѣ объ общинномъ землевладѣніи является, по мнѣнію Дурново, отсутствіе какихъ либо постановленій, гарантирующихъ права отдѣльныхъ членовъ отъ произвола большинства. Обычаемъ свалки и навалки земли,

*) Архивъ Госуд. Сов., департ. законовъ 1893 г., № 43 и „Законодательные матеріалы“, вып. II, представленіе министра внутр. дѣлъ отъ 16 ноября 1892 года, № 13.670.

а также частными передѣлами общество часто вводило неравномѣрность въ распредѣленіи земли и обезземеливало нѣкоторыя хозяйства. Обычай частныхъ передѣловъ и свалки и навалки надѣловъ происходилъ даже безъ требуемаго закономъ большинства $^2/_3$ голосовъ, при очевидномъ стремленіи общества къ обезземеленію нѣкоторыхъ семей и къ отобранію у нихъ земли. Это явленіе происходитъ, по словамъ министра, настолько часто, что потребовалось даже спеціальное ограничительное сенатское разъясненіе закона (ст. 188 и 6 общ. пол.) о правѣ общества отбирать надѣлы у отдѣльныхъ домохозяевъ.

Защитникомъ равномѣрности распредѣленія общинной земли и правъ этого меньшинства счелъ нужнымъ выступить министръ внутреннихъ дѣлъ Возставая противъ существеннѣйшаго права общины, передѣловъ земли, и предлагая ихъ урегулировать общею законодательною нормою, Дурново, однако, желаетъ остаться тѣмъ же защитникомъ общиннаго землевладѣнія, какимъ онъ явился въ своемъ проектѣ закона о неотчуждаемости земельныхъ надѣловъ. Онъ полагаетъ, что общинное землевладѣніе „не должно быть отожествляемо и смѣшиваемо съ экономическимъ его проявленіемъ—въ періодическихъ передѣлахъ земли“. Съ послѣднимъ явленіемъ слѣдуетъ бороться, по отношенію же къ первому необходимо соблюдать „большую осторожность при разрѣшеніи всѣхъ вопросовъ, близко затрагивающихъ нашу общину“. Общинное землевладѣніе „заслуживаетъ безусловнаго предпочтенія и поддержки со стороны правительства, существенно заинтересованнаго въ сохраненіи за крестьянами надѣльныхъ земель въ качествѣ постояннаго земельнаго фонда, обезпечивающаго ихъ бытъ и податную силу“. Поэтому полное воспрещеніе всякихъ дальнѣйшихъ передѣловъ и окончательный переходъ къ подворно-наслѣдственному пользованію представляется Дурново въ настоящее время неосуществимымъ и нецѣлесообразнымъ. „Подобнаго рода мѣра, равносильная цѣлому экономическому перевороту, не допускаетъ сколько либо легкаго и быстраго выполненія, а поэтому въ настоящее время не можетъ быть поставлена на очереди законодательнаго разрѣшенія“.

Все это и заставило министра внутреннихъ дѣлъ остановиться на болѣе скромной задачѣ—урегулированія передѣловъ и установленія сроковъ для нихъ. При этомъ, хотя въ виду разнообра-

зія мѣстныхъ условій, министръ не считалъ возможнымъ устанавливать какихъ либо общихъ правилъ, однако, по его мнѣнію, „о полной самостоятельности общества въ дѣлѣ составленія подобныхъ приговоровъ не можетъ быть, конечно, рѣчи, послѣ того, какъ съ осуществленіемъ реформы 12 іюля 1889 г. принципъ свободы всѣхъ вообще мірскихъ распоряженій ограниченъ и подлежащей правительственной власти предоставленс право фактическаго надъ нимъ контроля". Исходя изъ этихъ соображеній, Дурново и считаетъ необходимымъ установить для производства передѣловъ общій минимальный срокъ въ 12 лѣтъ, подчиняя все вообще дѣло передѣловъ контролю и вѣдѣнію земскихъ начальниковъ.

Дѣйствительно, послѣ положенія 12 іюля 1889 г. введеніе контроля земскихъ начальниковъ и регламентація внутренней жизни общины представлялись лишь послѣдующимъ развитіемъ воспринятаго новаго направленія правительственной политики въ крестьянскомъ дѣлѣ. Поэтому проектъ министерства внутреннихъ дѣлъ и встрѣтилъ такъ мало возраженій со стороны отдѣльныхъ вѣдомствъ, которыя ограничились преимущественно лишь частными замѣчаніями. Такъ, министръ госуд. имуществъ признавалъ „рискованнымъ безусловное воспрещеніе скидки и накидки тяголъ, какъ самаго существеннаго, вѣками сложившагося условія общиннаго землевладѣнія, неразрывно связаннаго съ круговой порукой*)". Министръ финансовъ указывалъ на необходимость не распространять запрещенія на обмѣнъ участковъ во избѣжаніе черезполосицы и на необходимость принятія мѣръ противъ концентраціи надѣловъ и т. п.**).

Наиболѣе подробный и отрицательный отзывъ, какъ и при проектѣ закона 14 декабря 1893 г. представилъ министръ двора и удѣловъ Воронцовъ-Дашковъ. Выступая противникомъ общины и защитникомъ подворно-участковаго землевладѣнія, онъ отрицательно относился къ законопроекту, какъ къ попыткѣ поддержать жизнь общины путемъ улучшенія условій землепользованія. Отзывъ этотъ представляетъ извѣстный интересъ, не столько, конечно, по существу и серьезности выдвинутыхъ имъ возраженій, сколько по общему характерному тону, почему мы и приве-

*) Тамъ же. Отзывъ министра госуд. имуществъ 11 декабря 1892 г. № 909.

**) Тамъ же, отзывъ мин. финансовъ 15 января 1893 г. № 40.

демъ его здѣсь in extenso. „До 1861 года, говорилъ въ немъ Воронцовъ-Дашковъ, крестьянинъ былъ въ крѣпостной зависимости казны, удѣла, помѣщика, а теперь еще въ крѣпостной зависимости отъ общины. И Богъ вѣсть, какая еще зависимость хуже". Община лишила крестьянина понятія права собственности, она убиваетъ всякую инициативу, оказываетъ вредное вліяніе на технику; и въ то же время она не предохраняетъ отъ пролетаріата. На населеніе община производитъ деморализирующее вліяніе. «Съ уничтоженіемъ крѣпостного права патріархальность общественнаго строя явилась подорванною. Прежде въ этомъ строѣ для крестьянина была такая послѣдовательность: Богъ, Царь, помѣщикъ». Теперь — «въ этомъ строѣ явился пробѣлъ» и мѣсто помѣщика заняла община; но этотъ новый руководитель—«некультурный, дѣйствовавшій инстинктивно, не могъ не дать простора инстинктамъ массы, всегда хищническимъ и неразумнымъ". „Какой нибудь „Ванька", который вчера и за домохозяина не считался, на сходѣ оспариваетъ мнѣніе стариковъ, поднимаетъ ихъ на смѣхъ" Вліяніе церкви пало, развиваются соціалистическіе инстинкты... „Я совершенно убѣжденъ въ томъ, заканчиваетъ этотъ защитникъ подворно-участковаго владѣнія, что если Россіи суждено когда нибудь пережить потрясенія, вызванныя стихійными движеніями народныхъ массъ, то починъ въ этомъ дѣлѣ, вопреки примѣрамъ Зап. Европы, будетъ принадлежать массѣ аграрной". Переходя къ положительной аграрной программѣ, Воронцовъ-Дашковъ рекомендовалъ, какъ главную мѣру, возможно широкое использованіе казенныхъ земель для разселенія крестьянъ хуторами на правахъ подворнаго владѣнія *).

Изъ другихъ отзывовъ, также отрицательно относившихся къ проекту Дурново, слѣдуетъ отмѣтить также отзывъ Бунге, поданный въ видѣ особой записки предварительно разсмотрѣнію вопроса въ Госуд. Совѣтѣ.**) Въ этой запискѣ Бунге снова весьма рѣзко возстаетъ противъ стремленія министерства внутреннихъ дѣлъ искуственными мѣрами регулировать и поддержать общинное землевладѣніе. Какъ бывшій членъ редакціонныхъ комиссій онъ указывалъ на ошибочность распространеннаго мнѣнія, что

*) Тамъ же, отзывъ мин. Двора 30 января 1893 г. № 123.

**) Архивъ Госуд. Сов. департ. закон. 1893 г. № 47, записка Бунге отъ 14 апрѣля 1893 года.

„редакціонныя комиссіи защищали необходимость сохраненія общиннаго землевладѣнія тамъ, гдѣ оно существуетъ. Редакціонныя комиссіи не считали удобнымъ ломать законодательнымъ путемъ установившіяся отношенія въ крестьянскомъ землевладѣніи, но указали на выходъ для населенія, стремящагося къ пріобрѣтенію личной частной собственности". Указывая на настоятельную необходимость развитія крестьянскаго законодательства именно въ духѣ законодательныхъ актовъ 19 февраля, Бунге констатировалъ, что „законодательное дѣло объ устройствѣ крестьянъ осталось послѣ выхода Н. А. Милютина изъ министерства внутреннихъ дѣлъ безъ всякаго дальнѣйшаго движенія". Особенно же вреднымъ представлялось Бунге стремленіе новаго министерства „не пробуждать въ населеніи систему личной хозяйственной дѣятельности, а доставлять преобладаніе какимъ то новымъ видамъ общиннаго хозяйства и общиннаго владѣнія, едва ли испытаннымъ на практикѣ".

Не смотря на эти указанія, законопроектъ Дурново въ Госуд. Совѣтѣ не встрѣтилъ никакихъ возраженій, подобно тѣмъ, какія высказывались по поводу законопроекта о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ. Въ высшемъ законодательномъ установленіи уже вполнѣ укрѣпилась мысль о необходимости общаго пересмотра законодательства о крестьянахъ, такъ что Совѣтъ только констатировалъ, что данный законопроектъ является лишь „первымъ шагомъ въ дѣлѣ коренного переустройства крестьянскаго землевладѣнія, не допускающаго пока немедленнаго рѣшенія". Характеръ этого будущаго пересмотра оставленъ былъ, однако, Совѣтомъ открытымъ. А такъ какъ предлагаемая мѣра, по удостовѣренію министерства, не имѣла въ виду „ни затруднять переходъ крестьянъ къ участковому владѣнію надѣльною землею, ни закрѣплять общиннаго владѣнія", то Госуд. Совѣту не оставалось ничего другого, какъ сдѣлать этотъ „первый шагъ". Поэтому въ Гос. Совѣтѣ проектъ министерства прошелъ почти безъ преній и въ него внесены были главнымъ образомъ лишь редакціонныя поправки. Изъ наиболѣе существенныхъ поправокъ было внесено ограниченіе примѣненія закона лишь на пахотныя земли и съ исключеніемъ сѣнокосныхъ, а также внесеніе оговорки, что требованіе 12-лѣтняго минимальнаго срока для передѣловъ не

распространяется на случаи окончательной разверстки на подворно-наслѣдственные участки*).

Пройдя такимъ образомъ всѣ инстанціи, проектъ этотъ уже 8 іюня сталъ закономъ**). Какъ извѣстно, законъ этотъ регулировалъ свободное до тѣхъ поръ право передѣловъ установленіемъ 12-лѣтней нормы, чаще которой передѣлы не могли совершаться, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда передѣлы мірской земли совершались для окончательнаго раздѣла ея на подворно-участковое владѣніе. При томъ, при всякомъ передѣлѣ крестьянамъ, улучшившимъ свои участки удобреніемъ, осушеніемъ и т. п., земля должна быть отводима по возможности на томъ же мѣстѣ; между же передѣлами общество вообще не могло отбирать отъ домохозяевъ ихъ участковъ.

Законъ имѣлъ такимъ образомъ цѣлью, какъ видно было и изъ приведенныхъ выше представленій министерства, съ одной стороны помѣшать разрушенію общины, которую правительство считало нужнымъ до нѣкоторыхъ поръ поддерживать; съ другой стороны —регулированіемъ передѣловъ устранить главный и особенно чувствительный техническій недостатокъ общиннаго владѣнія, именно временность землепользованія. Практика показала, однако, что ни та, ни другая цѣль не была въ полной мѣрѣ достигнута, и открывъ широкое поле земскимъ начальникамъ для вмѣшательства ихъ въ земельные распорядки и во внутреннюю жизнь общины, законъ этотъ не оказалъ задерживающаго вліянія на разложеніе общины, и не устранилъ кратковременности землепользованія крестьянскими участками. Регулируя только общіе предѣлы земель, законъ не распространялся на еще болѣе обычные т. наз. „частные“ передѣлы, на „свалки и навалки душъ“, почему кратковременность землепользованія сохранялась даже безъ того преимущества общей уравнительности, которое получалось при общихъ передѣлахъ. Земскимъ начальникамъ или приходилось примѣнять распространительное толкованіе закона и налагать запрещеніе на частные передѣлы и переверстки земель, или видѣть, какъ легко на практикѣ обходится законъ. Да и что касается охраненія общинной жизни и ея устоевъ, то и въ этомъ отношеніи законъ 8 іюня не только не далъ положительныхъ результатовъ, а

*) Тамъ же, Журналъ Соед. Департ. законовъ и экономія 17—20апрѣля 1893 года № 47

**) П. С. З. № 9754.

скорѣе наоборотъ оказалъ обратное вліяніе на устойчивость и сохранность общины. Тамъ, гдѣ передѣльная жизнь общинъ была интенсивна и передѣлы были болѣе часты, чѣмъ черезъ 12 лѣтъ, установленіе новаго срока въ 12 лѣтъ оказало задерживающее вліяніе и передѣльная жизнь общинъ стала замирать. Молодое и обдѣленное поколѣніе, не имѣя возможности ранѣе, чѣмъ черезъ 12 лѣтъ получить себѣ надѣлы, принуждалось къ поискамъ занятій въ другихъ областяхъ хозяйственной жизни и покидало деревню, а если впослѣдствіи и возвращалось къ своимъ полямъ, то часто не находило въ себѣ ни умѣнья, ни желанія къ занятіямъ земледѣльческимъ трудомъ.

Такимъ образомъ, даже своими наиболѣе, на первый взглядъ, раціональными сторонами новый законъ оказался далекимъ отъ жизни и непримѣнимымъ къ ней. Но по своей общей тенденціи, какъ „первый шагъ“ къ регламентаціи внутреннихъ распорядковъ крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, этотъ законъ дѣйствительно открывалъ новую эру. Послѣ законовъ 1886—1889 годовъ, стиснувшихъ крестьянскую жизнь въ рамки регламентаціи и опеки, окончательно рѣшившихъ вопросъ объ изолированности и сословной замкнутости крестьянства, оставалась только одна сторона, которая сохранила еще черты свободы и отсутствія регламентаціи, унаслѣдованныя крестьянской жизнью отъ законодательства 19 февраля: это—бытовая свобода внутренней земельной жизни. Если правительство, налагая свою руку на право свободнаго распоряженія надѣльной землей, не говорило здѣсь столь опредѣленно о внутренней цѣли новаго мѣропріятія—охраненіи сословной изолированности и цѣлости крестьянскаго земельнаго фонда—какъ это было при установленіи неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ, то лишь потому, что вопросъ этотъ представлялся уже рѣшеннымъ. Законъ 8 іюня былъ одной изъ мѣръ въ постоянныхъ стремленіяхъ правительства создать и прочно связать съ крестьянствомъ постоянный, неприкосновенный земельный фондъ, какъ средство избѣжать дополнительныхъ надѣленій и вообще расширенія крестьянскаго землевладѣнія. Земля и здѣсь привязывалась къ крестьянству, а крестьянство къ землѣ, создавался громадный сословно-изолированный земельный фондъ, чтобы въ этой его изолированности и неподвижности находила противовѣсъ всякая мысль и всякое стремленіе къ его увеличенію.

Глава II.

Поземельная политика крестьянскаго банка.

Крестьянскій банкъ, какъ землеустроительное и кредитное учрежденіе.—Политика банка въ расширеніи крестьянскаго землевладѣнія.—Насажденіе частной собственности, какъ противовѣсъ идеи дополнительнаго надѣленія.

I.

Установленіе сословной изолированности крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія и неприкосновенности крестьянскаго земельнаго фонда не могло, конечно, разрѣшить крестьянскій земельный вопросъ и недостаточность надѣленія. Недостаточность надѣловъ ощущалась ничуть не менѣе сильно, такъ какъ замкнутость крестьянскаго землевладѣнія при увеличивающемся населеніи тѣмъ самымъ предполагала измельчаніе надѣловъ. Кромѣ того, и фактическая мобилизація землевладѣнія и землепользованія внутри крестьянства не только не уничтожалась, но наоборотъ возрастала, способствуя отливу земли изъ рукъ маломощныхъ и сосредоточенію въ многоземельныхъ группахъ. Недостаточность первоначальнаго надѣленія помѣщичьихъ крестьянъ, для той главной цѣли, которую преслѣдовалъ въ этомъ надѣленіи законодатель—обезпеченіе быта и выполненіе обязанностей передъ правительствомъ и помѣщикомъ, какъ мы видѣли *), стала ясна и для правительства, вскорѣ-же по освобожденіи и надѣленіи крестьянъ. И не только защитникамъ общаго расширенія крестьянскаго землевладѣнія, но и самому правительству было ясно, что вопросъ объ увеличеніи крестьянскаго землевладѣнія, въ особенности его малоземельныхъ группъ, съ теченіемъ времени долженъ становиться все болѣе острымъ. Но, какъ мы видѣли, вмѣстѣ съ тѣмъ столь же категорически отрицательно рѣшался правительствомъ вопросъ и о какомъ-либо „дополнительномъ надѣленіи", о новомъ отчужденіи помѣщичьихъ земель или о новомъ устройствѣ крестьянъ на казенныхъ земляхъ.

*) См. наше „Крестьянское дѣло и пореформенная землеустроительная политика, гл. IX.

Отсюда землеустроительная политика и приходитъ къ той трудно разрѣшимой дилеммѣ, которой и окрашивается всякое начинаніе въ крестьянскомъ дѣлѣ. Какимъ образомъ, сохраняя неприкосновеннымъ принципъ, что „дополнительнаго, вторичнаго надѣленія никогда не будетъ“, удовлетворить нужду въ расширеніи крестьянскаго землевладѣнія?

Однимъ изъ ближайшихъ путей представилась, конечно,—организація кредитной помощи для покупки крестьянами земли. Къ этому естественно должно было натолкнуть и то обстоятельство, что самая выкупная операція представлялась кредитной помощью, организованной правительствомъ для крестьянскаго землеустройства. Но чѣмъ опредѣленнѣе и шире ставился вопросъ объ организаціи кредитной помощи крестьянамъ для расширенія ихъ землевладѣнія, тѣмъ большей, въ глазахъ нѣкоторыхъ, представлялась опасность отождествленія этихъ кредитныхъ мѣропріятій съ „вторичнымъ надѣленіемъ“. При слухахъ объ организаціи широкой правительственной помощи крестьянамъ для пріобрѣтенія ими земель у многихъ изъ помѣщиковъ возникало тайное опасеніе, что это—лишь новая попытка новаго „надѣла“ крестьянъ остатками помѣщичьихъ земель.

Вынужденное экономической необходимостью такъ или иначе заботиться о расширеніи крестьянскаго землевладѣнія, правительство прибѣгло, какъ къ палліативному средству, къ учрежденію крестьянскаго поземельнаго банка. Но если при извѣстныхъ условіяхъ организаціи и дѣятельности можно было ожидать отъ банка дѣйствительно широкаго значенія въ дѣлѣ расширенія землевладѣнія наиболѣе нуждающихся группъ на началахъ „надѣленія“, т.-е. въ государственныхъ цѣляхъ „обезпеченія быта“ и выполненія податныхъ обязанностей,—то въ дѣйствительности дѣятельность крестьянскаго банка получила иное направленіе. Послѣ чуть замѣтныхъ колебаній въ первые годы существованія, банкъ начинаетъ все болѣе пріобрѣтать характеръ обычнаго, лишь съ нѣкоторыми особенностями, кредитнаго учрежденія, служащаго цѣлямъ пріобрѣтенія земли на началахъ частно-правовыхъ, безъ различія при томъ—какими экономическими группами. Такой оборотъ дѣла былъ приданъ именно тѣми страхами правительства и руководящихъ и правящихъ помѣщичьихъ классовъ, чтобы дѣятельность банка не носила какого-либо признака и сходства съ идеями „дополнительнаго надѣленія“. Къ этому впослѣдствіи при-

соединилось то значеніе, которое сталъ пріобрѣтать крестьянскій банкъ въ мобилизаціи задолженной помѣщичьей земельной собственности и ликвидаціи ея по выгоднымъ цѣнамъ.

Въ результатѣ, въ дѣятельности и судьбѣ крестьянскаго поземельнаго банка ясно проявляется тотъ классовый характеръ, которымъ окрашена вообще наша поземельная политика. Крестьянскій банкъ не явился, какъ это считалось при его основаніи, способомъ общаго расширенія крестьянскаго землевладѣнія въ общегосударственныхъ интересахъ, а постепенно все болѣе опредѣленно былъ превращенъ въ средство замѣны идей дополнительнаго надѣленія насажденіемъ идей частно-правового характера.

II.

Вопросъ объ оказаніи крестьянамъ помощи ссудами на покупку земли возбужденъ былъ въ земствахъ еще въ 1874 году и съ тѣхъ поръ былъ поставленъ на обсужденіе въ цѣломъ рядѣ губернскихъ собраній *).

Въ 1878—80 г.г. комитетомъ о ссудосберегательныхъ товариществахъ были составлены три проекта учрежденій мелкаго земельнаго кредита, разосланные на разсмотрѣніе земствъ. Первый проектъ, составленный въ 1878 г. С.-Петербургскимъ отдѣленіемъ комитета, былъ основанъ на учрежденіи взаимнаго поземельнаго кредита въ видѣ товарищества, съ выпускомъ закладныхъ листовъ, гарантируемыхъ правительствомъ. Другой проектъ, московскаго отдѣленія, предполагалъ [illegible]ie земскаго банка, также съ выпускомъ гарантированныхъ правительствомъ закладныхъ листовъ. Наконецъ, третій проектъ устава земскаго банка мелкаго земельнаго кредита былъ составленъ въ 1880 г. нѣсколькими членами С.-Петербургскаго отдѣленія **).

Передача этихъ проектовъ на разсмотрѣніе земства облегчила имъ разработку вопроса объ организаціи земельнаго кредита для крестьянъ, которымъ многія земства занимались еще и раньше. Съ этихъ поръ сталъ разрабатываться рядъ земскихъ проектовъ объ организаціи земельнаго кредита и рядъ земскихъ собраній подвергалъ обсужденію этотъ вопросъ.

---

*) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. экономіи, 1882 г. № 164, стр. 94—96.

**) Обзоръ дѣятельности крестьянскаго поземельнаго банка за 1883—901 г.г., стр. 24.

Изъ всѣхъ 21 земскихъ собраній, обсуждавшихъ вопросъ, только тамбовское отвергло въ принципѣ необходимость оказанія крестьянамъ кредита на покупку земель. Московское губернское собраніе хотя и отнеслось съ сомнѣніемъ къ тому, что оказаніе такого кредита можетъ существенно улучшить крестьянское хозяйство, однако въ то же время ассигновало до 59 тыс. рублей на покупку земли крестьянами нѣкоторыхъ волостей.

Всѣ остальныя губернскія собранія выразили свое сочувствіе идеѣ оказанія крестьянамъ поземельнаго кредита. При этомъ одни земства, такъ же, какъ и московское, начали съ непосредственной помощи крестьянамъ ссудами изъ земскихъ средствъ для отдѣльныхъ покупокъ (Тверское, Таврическое, Костромское, Херсонское). Другіе разработали болѣе или менѣе подробные проекты организованнаго крестьянскаго кредита (Новгородское, Ярославское, Полтавское, Смоленское, Псковское, Харьковское). Остальныя земства ограничились лишь простымъ признаніемъ необходимости и полезности этой мѣры.

Изъ земствъ первой группы Тверское земство съ 1875 года стало ассигновывать изъ земскихъ средствъ ссуды на покупку крестьянами земли подъ залогъ этихъ земель; ссуды выдавались лишь краткосрочныя, срокомъ 2—5 лѣтъ, по 6% годовыхъ; за первые три года было выдано ссудъ всего около 12 тыс. рублей, и такимъ образомъ большого значенія онѣ не имѣли. Херсонское земство въ 1879 году ассигновало съ цѣлью оказанія кредита крестьянамъ 13.000 рублей и кромѣ того ходатайствовало о дозволеніи производить отчисленія до 50.000 рублей изъ капитала обязательнаго страхованія. Таврическое земство ассигновало изъ своихъ средствъ до 50.000 рублей и кромѣ того ходатайствовало передъ правительствомъ о ссудѣ на тѣ же цѣли до 300.000 руб.

Проекты земскихъ банковъ, составленные земствами второй группы, были весьма отличны между собою и сходились лишь, во-первыхъ, въ основной цѣли учрежденія; во-вторыхъ—въ предоставленіи опредѣленія покупныхъ цѣнъ соглашенію покупателей-крестьянъ съ продавцами безъ всякаго вмѣшательства въ это съ чьей либо стороны; въ третьихъ—въ довольно высокомъ отношеніи выдачъ къ оцѣнкѣ, доходящемъ до 80—90%, наконецъ, въ признаніи необходимости финансовой правительственной помощи земствамъ въ этомъ дѣлѣ, при сосредоточеніи его однако въ рукахъ земствъ. Во всѣхъ остальныхъ вопросахъ составленные зем-

ствами проекты представляли такія различія, которыя несомнѣнно доказывали, что въ средѣ земствъ самый вопросъ о необходимости расширенія крестьянскаго землевладѣнія разсматривался подъ угломъ различныхъ взглядовъ и стремленій. Такъ, по вопросу о томъ, кому слѣдуетъ оказывать кредитную помощь, одни ограничивали выдачу ссудъ только обществомъ, другіе предполагали выдавать товариществамъ и отдѣльнымъ крестьянамъ. Высшій размѣръ ссудъ опредѣлялся различными нормами, напр. до 20 десятинъ (Полтавское земство) или до 300 руб. (Новгородское). Нѣкоторыя земства предполагали свободу въ обращеніи крестьянскихъ земель, другія ее ограничивали; нѣкоторыя земства предполагали организовать кредитъ не только для выдачи ссудъ подъ крестьянскія земли, но и другихъ владѣльцевъ.

Одинъ изъ первыхъ проектовъ организаціи крестьянскаго кредита былъ возбужденъ въ Новгородскомъ земствѣ. Новгородская земская управа, представляя губернскому собранію докладъ объ организаціи мелкаго земельнаго кредита, высказывала между прочимъ мнѣніе, что цѣлью устройства такого кредита должно быть облегченіе перехода свободныхъ земель изъ рукъ крупныхъ собственниковъ и казны въ руки мелкихъ землевладѣльцевъ. Форма организаціи этого кредита, по мнѣнію управы, должна отличаться отъ существующихъ формъ поземельнаго кредита, соотвѣтственно какъ этимъ задачамъ его, такъ и положенію тѣхъ лицъ, нужды которыхъ этотъ кредитъ будетъ обслуживать. Первымъ условіемъ хорошо организованнаго кредита является правильная оцѣнка тѣхъ земель, подъ которыя выдаются ссуды для покупки. Правильная оцѣнка мелкихъ земельныхъ участковъ можетъ быть сдѣлана только лицами, хорошо знакомыми со всѣми особенностями данной мѣстности, съ естественною цѣнностью земли, съ нуждою въ ней крестьянскаго населенія. Другимъ, не менѣе важнымъ условіемъ для успѣшности мелкаго кредита является дешевизна оцѣнки земель, такъ какъ при уменьшеніи размѣровъ участка относительные расходы на оцѣнку возрастаютъ и ложатся непосильнымъ бременемъ для заемщиковъ. Отсюда, по мнѣнію земской управы, вытекала необходимость такой организаціи кредита, чтобы онъ былъ возможно болѣе близокъ къ населенію. Другимъ важнымъ условіемъ успѣшности кредита является дешевизна его; наконецъ, отсутствіе формальностей при выдачѣ кредита и при куплѣ-продажѣ имущества, а также

измѣненіе условій продажи имущества съ торговъ—являются также необходимыми для облегченія мелкаго поземельнаго кредита. По мнѣнію земской управы, только земскія учрежденія представляютъ всѣ дачныя для удовлетворенія этимъ условіямъ успѣшности дѣла мелкаго кредита. Все это, начиная съ производства оцѣнокъ, выдачи ссудъ, уплаты процентовъ и кончая взысканіями и производствомъ торговъ должно сосредоточиваться при уѣздныхъ земскихъ управахъ. Необходимый ссудный капиталъ долженъ быть предоставленъ земству правительствомъ, при чемъ земство ручалось передъ правительствомъ за исправный платежъ процентовъ и погашеніе; но возможно, что эта правительственная помощь потребуется лишь на первое время, пока дѣло не вполнѣ установится. Что касается самого правительства, то, по мнѣнію земства, оно можетъ почерпнуть необходимыя средства или выпускомъ долгосрочныхъ гарантированныхъ облигацій, а кромѣ того изъ спеціальныхъ капиталовъ, напр. капитала бывшаго опекунскаго совѣта. Въ отношеніи размѣра ссудъ земство считаетъ необходимымъ лишь установленіе maximum'а ссуды, примѣрно до 200-300 руб. для одного заемщика и 10.000 руб. для сельскихъ обществъ

Этотъ проектъ былъ въ общемъ одобренъ земскимъ собраніемъ, хотя ничего реальнаго изъ него не вышло.

Въ Таврическомъ земствѣ вопросъ о кредитѣ крестьянамъ на покупку земли былъ возбужденъ по иниціативѣ мелитопольскаго уѣзднаго земства, начавшаго самостоятельную дѣятельность по посредничеству и кредиту для расширенія крестьянскаго землевладѣнія. Такъ какъ всѣ уѣздныя земства выразили сочувствіе примѣру мелитопольскаго, то въ губернской управѣ былъ составленъ проектъ общей организаціи такого поземельнаго кредита. Согласно проекту содѣйствіе земства должно состоять 1) въ пріисканіи земель, подходящихъ для поселенія, и въ разъясненіи крестьянамъ условій покупки; 2) крестьяне, желающіе получить ссуду, должны предварительно заключить съ губернскою управою договоръ, что они предоставляютъ управѣ заложить купленную землю и за вычетомъ всѣхъ расходовъ остальныя деньги выдать крестьянамъ; земство гарантируетъ вѣрность уплаты въ срокъ всей или части суммы, сверхъ той, которая покрывается ссудой изъ земельнаго банка. Размѣры ссудъ и гарантій установлены были однако весьма низкіе—отъ 10 руб. въ Евпаторійскомъ и до 35 руб. въ Бердянскомъ у. На все дѣло губернское земство асси-

гновало 50.000 руб. и гарантировало исправность уплаты до 150.000 руб. Ссуды имѣли право получать какъ сельскія общества, такъ и отдѣльныя лица, какъ крестьяне, такъ и другія сословія. Кромѣ ассигнованія изъ собственныхъ средствъ земство ходатайствовало о правительственной ссудѣ въ 300.000 руб. на 18 лѣтъ изъ $4^0/_0$ годовыхъ и $3^0/_0$ погашенія.

По проекту Псковскаго земства, въ „земскій банкъ мелкаго сельскаго земельнаго кредита" земство отчисляло на первое время капиталъ до 20 тыс. руб. Правительство оказывало пособіе въ размѣрѣ въ 10 разъ большемъ взносовъ земства. Изъ этихъ средствъ банкъ производилъ ссуды на покупку крестьянами земли, разсчитываясь съ казною постепенно по мѣрѣ разсчета съ заемщиками. Уплата долга казнѣ обезпечивалась гарантіею земствъ: губернскаго—по уплатѣ процентовъ и уѣздныхъ—по убыткамъ, могущимъ произойти отъ продажи земель ниже суммы лежащихъ на нихъ долговъ. Размѣръ ссуды опредѣлился до $95^0/_0$ оцѣнки и не выше 300 рублей на наличную душу; ссуды выдавались сельскимъ обществамъ, отдѣльнымъ лицамъ и товариществамъ*).

Изъ сказаннаго видно, что земскіе проекты отличались въ общемъ довольно значительной пестротой даже въ основахъ организаціи земскаго кредита. При томъ, однако, начинанія всѣхъ ихъ не могли достигнуть сколько нибудь значительныхъ размѣровъ уже по ограниченности предположенныхъ къ ассигнованію средствъ. Часто даже и эти средства въ концѣ концовъ не были ассигнованы и изъ всѣхъ упомянутыхъ 21 земствъ земскій кредитъ, хотя бы частично и въ минимальныхъ размѣрахъ, былъ осуществленъ всего въ восьми, но и то лишь не на долго.

Наконецъ, какъ видно изъ упомянутыхъ проектовъ, въ земствахъ въ сущности ставился вопросъ довольно узко не только въ количественномъ отношеніи, но и по принципу. Вездѣ главной задачей земства являлась лишь организація доступнаго и болѣе дешеваго кредита и съ этимъ кредитомъ не связывался собственно болѣе широкій и общій вопросъ о необходимости расширенія крестьянскаго землевладѣнія вообще.

Подъ вліяніемъ этихъ земскихъ проектовъ и ходатайствъ, отчасти подъ вліяніемъ все болѣе ясно обнаружившагося финан-

*) О земскихъ проектахъ см. *Карышевъ*, Земскія ходатайства, М. 1900, *Л. С. Закъ* Земство и крестьянство, Рус. Мысль 1901, IV, *Ходскій*, Поземельный кредитъ въ Россіи Спб. 1882 и *его же* Воззрѣнія земствъ по вопросу о расширеніи крестьянскаго землевладѣнія 1881. *Ал. Закъ*. Крестьянскій поземельный банкъ М. 1911.

соваго и земельнаго кризиса крестьянскаго хозяйства, правительство рѣшило само разработать вопросъ объ организаціи земельнаго кредита для крестьянъ. Вопросъ этотъ былъ поднятъ первоначально въ 1881 году, при разсмотрѣніи проекта о выкупѣ временно обязанными крестьянами ихъ надѣловъ и о пониженіи выкупныхъ платежей, министромъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Именно 20 мая 1881 года было Высочайше повелѣно разработать вопросъ объ облегченіи для крестьянъ возможности пользоваться кредитомъ для покупки земель. На этомъ основаніи уже 14 декабря 1881 года въ Госуд. Совѣтъ за подписью трехъ министровъ (Игнатьева, Островскаго, Бунге) внесенъ былъ на разсмотрѣніе законопроектъ объ облегченіи для крестьянъ возможности пользоваться кредитомъ для покупки земли *).

Не смотря, по словамъ проекта, на убѣжденіе правительства, что „успѣхъ настоящаго дѣла во многомъ зависитъ отъ участія въ немъ земства“, правительство, однако, не сочло возможнымъ остановиться на предлагаемой земствами чисто земской организаціи этого дѣла, такъ какъ оно „при затратѣ на оное своихъ средствъ или при принятіи на себя денежной отвѣтственности, не можетъ устранить себя отъ прямого и непосредственнаго въ немъ участія“. Поэтому облегченіе кредита для крестьянъ по необходимости должно вылиться въ организацію государственнаго кредитнаго учрежденія въ видѣ спеціальнаго крестьянскаго поземельнаго банка.

По первоначальному проекту **) банкъ этотъ предполагалось учредить при главномъ выкупномъ учрежденіи съ открытіемъ отдѣленій его при отдѣленіяхъ Госуд. Банка или при казенныхъ палатахъ. Цѣлью учрежденія банка являлось по проекту „предоставленіе крестьянамъ малоземельнымъ или безземельнымъ способовъ пріобрѣтать землю въ количествахъ, достаточныхъ для обезпеченія ихъ быта и для выполненія обязанностей передъ правительствомъ“. Этимъ основнымъ принципомъ составители проекта стремились опредѣлить нормы расширенія крестьянскаго землевладѣнія, такъ какъ „идти дальше этой цѣли, открывать крестьянамъ обезпеченнымъ и зажиточнымъ средства къ покупкѣ земель въ неограниченномъ размѣрѣ—значило бы не только отвлекать часть средствъ Банка на удовлетвореніе менѣе настоя-

*) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. экономіи, 1882 г. № 164.
**) Тамъ же, представленіе министровъ, стр. 7—29.

тельной потребности, но даже затруднять доставленіе наиболѣе нуждающимся въ землѣ крестьянамъ способовъ къ пріобрѣтенію, ибо имъ трудно было бы конкуррировать въ покупкѣ сосѣднихъ земель съ кулаками и болѣе зажиточными крестьянами, которые отбивали бы у нихъ нужныя имъ земли, съ тѣмъ, чтобы потомъ имъ же сдавать эти земли въ наемъ за дорогую цѣну". На основаніи этихъ соображеній проектъ опредѣлилъ размѣры ссудъ для сельскихъ обществъ—не свыше суммы, причитающейся подъ такое количество земли, которое вмѣстѣ съ землею, уже владѣемой обществомъ, не превышало бы высшихъ или указныхъ надѣловъ 1861 года при разсчетѣ ихъ на наличную душу; для товариществъ—по такому же разсчету по числу душъ товариществъ, и для отдѣльныхъ крестьянъ—по количеству земли, равному подворному участку въ установленномъ закономъ или обычномъ количествѣ (ст. 12 проекта).

Такъ какъ, по проекту, „оказываемое банкомъ содѣйствіе не должно обращаться въ косвенное средство къ измѣненію существующихъ способовъ владѣнія землею", то ссуды въ мѣстностяхъ съ общиннымъ землевладѣніемъ выдавались или сельскимъ обществамъ, или товариществамъ крестьянъ, отдѣльнымъ же крестьянамъ лишь въ мѣстностяхъ съ подворнымъ землевладѣніемъ и при томъ лишь безземельнымъ или владѣющимъ не полнымъ подворнымъ участкомъ крестьянамъ (ст. 11 законопроекта).

Для опредѣленія нормъ оцѣнокъ и кредитныхъ выдачъ составители проекта находили наиболѣе удобнымъ установленіе погубернскихъ нормальныхъ оцѣнокъ, по которымъ и выдавались ссуды въ размѣрѣ 80% ея. Выдача ссудъ въ повышенномъ размѣрѣ за земли болѣе цѣнныя могло-бы имѣть мѣсто лишь въ тѣхъ случаяхъ, если объ этомъ ходатайствовало мѣстное уѣздное земство, принимающее на себя всѣ обязательства по недовыручкѣ въ случаѣ продажи (ст. 14 проекта). Необходимость выдачи лишь 80% оцѣнки и приплаты остальной суммы изъ средствъ самихъ покупщиковъ мотивировалась проектомъ тѣмъ, что такія доплаты „окажутся наиболѣе дѣйствительнымъ дополнительнымъ обезпеченіемъ исправнаго выполненія обязательствъ", „побудитъ крестьянъ осторожнѣе соглашаться на высокія требованія продавцовъ" и наконецъ „устранитъ у крестьянъ опасное смѣшеніе понятій между помощью, оказываемою правительствомъ черезъ посредство банка, и дополнительнымъ надѣленіемъ ихъ землею".

Платежи по банковымъ ссудамъ не включались, подобно выкупнымъ платежамъ, въ оклады, а имѣли характеръ ипотечныхъ, т. е. обезпеченныхъ лишь самою землею (ст. 16 проекта), а не прочимъ движимымъ имуществомъ, которое въ случаѣ неисправности заемщика не подлежало продажѣ. По платежамъ представлялся рядъ льготъ (ст. 22—24), въ случаѣ недѣйствительности которыхъ можно было прибѣгнуть къ отдачѣ земли въ аренду, устройству общественной запашки и только въ крайнемъ случаѣ—къ продажѣ земли. Ссуды предположено выдавать не бумагами, а наличными деньгами, получаемыми банкомъ съ помощью выпуска закладныхъ листовъ, всего на сумму до 3 милліоновъ рублей въ годъ. Реализація этихъ бумагъ предоставлена самому банку, такъ какъ реализація бумагъ могла бы представиться для крестьянъ затруднительной; поэтому банкъ долженъ самъ реализировать свои закладные листы, а чтобы реализаціонная цѣна листовъ была не ниже номинальной, имъ присвоенъ доходъ $5^1/_2\%$ Сами заемщики платятъ $5^1/_2\%$; на погашеніе при $24^1/_2$ годахъ $2^1/_2\%$, при $34^1/_2$ годахъ—1% и 1% на расходы, всего $8^1/_2$ и $7^1/_2\%$; платежи эти вносятся по полугодіямъ въ тѣ же, сроки, какъ и выкупные платежи.

На земли, пріобрѣтенныя черезъ посредство крестьянскаго банка впредь до окончательнаго погашенія долга налагались обычныя ограниченія въ отчужденіи и залогѣ; при этомъ отчужденіе допускалось не иначе, какъ съ согласія Банка и при томъ лишь такимъ крестьянамъ, которые сами могли пріобрѣтать земли черезъ крестьянскій банкъ.

Таковы были главныя основы внесеннаго тремя министрами проекта о способахъ помощи крестьянамъ въ устраненіи малоземелья. Изъ проекта видно, что придавъ Крестьянскому банку характеръ государственнаго кредитнаго учрежденія, проектъ все же сохранялъ въ основѣ главную свою цѣль—служеніе общимъ задачамъ поземельной политики въ смыслѣ расширенія землевладѣнія крестьянскихъ малоземельныхъ группъ. Хотя въ объяснительной запискѣ авторами дѣлалась категорическая оговорка о необходимости различать сущность дѣятельности банка отъ „дополнительнаго надѣленія“, тѣмъ не менѣе фактически въ этомъ отношеніи приходилось все же прибѣгать къ компромиссному рѣшенію. Какъ видно изъ характера установленія нормъ, въ смыслѣ доведенія ихъ до максимальныхъ предѣловъ по положенію 19 фев-

раля, а также изъ учрежденія банка при главномъ выкупномъ установленіи, дѣятельность банка являлась продолженіемъ выкупной операціи. Правда, при ограниченности ассигнованныхъ средствъ можно было предвидѣть, что не только малоземелье не будетъ устранено, но что не произойдетъ никакого существеннаго расширенія крестьянскаго землевладѣнія. Тѣмъ не менѣе необходимо признать, что первоначальный проектъ банка въ сущности былъ болѣе близокъ къ признанію внутренней необходимости вторичнаго, хотя бы частичнаго надѣленія, чѣмъ послѣдующая политика. Возможно, что въ этомъ внутреннемъ противорѣчіи сущности проекта съ заявленіями объ опасности „дополнительнаго надѣленія" сказались нѣкоторыя различія во взглядахъ отдѣльныхъ авторовъ проекта.

Какъ и нужно было ожидать, всякіе намеки и хотя бы внѣшніе признаки приближенія проекта къ общимъ задачамъ расширенія крестьянскаго земелевладѣнія, вызвали рѣзкую критику со стороны членовъ Государственнаго Совѣта. Уже въ предварительныхъ отзывахъ проектъ подвергся со стороны нѣкоторыхъ членовъ жестокимъ нападкамъ. Такъ, члену Государственнаго Совѣта П. И. Бреверну весь проектъ представлялся чрезвычайно опаснымъ. Въ немъ, говорилъ Бреверн, „нигдѣ не упомянуто о полномъ правѣ собственности помѣщиковъ, которыхъ никто не можетъ и не будетъ принуждать къ продажѣ своихъ земель, а напротивъ весь проектъ основанъ на необходимости доставить крестьянамъ средства для покупки помѣщичьихъ земель... Можно опасаться, что злонамѣренные люди распространятъ между крестьянами слухи о вѣроятномъ употребленіи противъ помѣщиковъ, когда окажется нужнымъ, и нѣкотораго понужденія къ отчужденію земель". Опредѣленіе 80% ссуды съ оцѣнки „не можетъ не напоминать имъ о выкупѣ, сущность котораго состояла именно въ обязательной продажѣ"... „Превратное толкованіе легко предвидѣть въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло будетъ идти о покупкѣ земель, вышедшихъ при даровыхъ надѣлахъ изъ владѣнія крестьянъ". Вообще по мнѣнію Бреверна—изъ проекта не видно, дѣйствительно-ли правительсто „желаетъ пріучить крестьянъ къ болѣе здравымъ понятіямъ о правахъ помѣщиковъ на поземельную собственность взамѣнъ понятію о передѣлахъ, внушаемаго народу врагами порядка"*).

*) Тамъ-же, лл. 81—82.

Голосъ Бреверна не былъ одинокимъ и представлялъ лишь въ наиболѣе выпуклой формѣ мнѣніе повидимому многихъ членовъ Государственнаго Совѣта. Дополнительное надѣленіе и повтореніе отчужденія и выкупной операціи въ сильнѣйшей степени пугали представителей дворянства и они готовы были видѣть это революціонное „дополнительное надѣленіе“ даже въ скромномъ проектѣ Бунге. Вопросъ, выдвинутый такимъ образомъ экономической необходимостью, какъ результатъ недостаточности размѣровъ первоначальнаго надѣленія, и здѣсь разсматривался съ точки зрѣнія интересовъ землевладѣльческаго класса и политической опасности ихъ нарушенія.

Вслѣдствіе этихъ предварительныхъ возраженій въ проектъ банка его авторами внесенъ былъ рядъ поправокъ, изъ которыхъ наиболѣе существенной представлялось измѣненіе въ опредѣленіи максимальныхъ нормъ ссуды. Вмѣсто подесятинной нормы въ предѣлахъ до высшаго надѣла по положенію 19 февраля, введено было установленіе денежной нормы—до 125 руб. на каждую наличную душу или до 500 руб. на домохозяина. Вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожены и другіе внѣшніе признаки сходства съ выкупной операціей: закладные листы названы „свидѣтельствами“, 80% выдачъ замѣнены 75% и нѣк. др. При этомъ, авторы проекта снова оговаривали, что цѣль учрежденія банка остается прежней, именно, чтобы „доставить крестьянамъ возможность пользоваться доселѣ почти недоступнымъ для нихъ долгосрочнымъ кредитомъ, не только въ видахъ устраненія малоземелья, но и главнымъ образомъ для укрѣпленія въ нихъ уваженія къ праву частной собственности развитіемъ сознанія, что земля можетъ быть или пріобрѣтена покупкою по добровольной цѣнѣ отъ землевладѣльцевъ, а не полученіемъ въ дополнительный надѣлъ по распоряженію отъ правительства*)“. Въ этомъ отношеніи такимъ образомъ проектъ трехъ министровъ всецѣло шелъ въ своихъ уступкахъ своимъ противникамъ и старался какъ отмежеваться отъ „дополнительнаго надѣленія“, такъ и оправдаться отъ упрековъ въ расшатываніи уваженія къ праву частной собственности.

Другое, весьма существенное измѣненіе основъ проекта заключалось въ облегченіи выхода изъ общины при покупкахъ земли и въ способствованіи распространенія мелкой земельной собствен-

*) Тамъ-же лл. 87—90

ности. Такой поворотъ отъ сравнительно благопріятнаго отношенія къ общинѣ въ первоначальномъ проектѣ явился также слѣдствіемъ желанія составителей проекта подчеркнуть отсутствіе у нихъ какого либо стремленія къ принудительности продажъ. Такъ какъ, говорилось въ проектѣ, „при быстромъ возрастаніи населенія въ общинѣ иногда бываетъ невозможно увеличить общинное владѣніе крестьянъ прикупкою сосѣдней земли, то только такое способствованіе выходу изъ общества могло-бы устранить антагонизмъ между частными землевладѣльцами и владѣльцами общинной земли". Поэтому, по измѣненному проекту, ссуды обществу выдавались лишь по приговорамъ не менѣе $^2/_3$ голосовъ, ссуды же отдѣльнымъ домохозяевамъ допускались при общинномъ владѣніи, если такой домохозяинъ имѣлъ въ составѣ общины недостаточное количество земли и если онъ пожелалъ выселиться на пріобрѣтенный участокъ (ст. 12 измѣненнаго проекта*).

Съ этими и нѣкоторыми другими измѣненіями (введеніе досрочнаго выкупа, уничтоженіе отвѣтственности земства и др.), проектъ былъ окончательно внесенъ въ Государственный Совѣтъ. Однако и здѣсь онъ—встрѣтилъ весьма сильную оппозицію**).

Въ соединенныхъ департаментахъ Госуд. Совѣта снова стали раздаваться голоса, что проектъ учрежденія банка «подрываетъ интересы и основы частной собственности, противорѣчитъ цѣлямъ истиннымъ задачамъ правительственной земельной политики опасенъ въ политическомъ отношеніи». Такъ, два члена (Шуваловъ и Мансуровъ) прежде всего нашли, что проектъ „совершеннно удаляется отъ программы", поставленной Высочайшимъ повелѣніемъ 20 мая 1881 года. Тамъ имѣлась въ виду помощь лишь нѣкоторымъ, преимущественно бывшимъ помѣщичьимъ и только нуждающимся крестьянамъ. Между тѣмъ проектъ предполагалъ распространеніе дѣйствій банка на всю Имперію и для всѣхъ желающихъ. Этимъ банкъ какъ будто бы стремится „на первую очередь поставить созданіе средствъ для воспособленія вообще во всей Россіи къ превращенію крупной поземельной собственности въ мелкую". Указывая нежелательность подобнаго расширенія вопроса и на необходимость выждать результата работъ поземельной комиссіи, эти члены предлагали отложить вовсе разсмотрѣніе проекта крестьянскаго банка.

*) Тамъ же, лл. 88 и на обор.

*) Тамъ же, журналъ соединенныхъ департаментовъ законовъ, экономіи и главн. комитета 20 февраля—4 марта 1882 г. № 164.

Приступая затѣмъ къ болѣе подробному разсмотрѣнію проекта устава крестьянскаго банка, Шуваловъ и Мансуровъ находили его во всѣхъ отношеніяхъ невыдерживающимъ критики. Самое названіе „Государственный крестьянскій банкъ“ кажется имъ неподходящимъ и опаснымъ. „Могутъ быть, говорятъ они, банки государственные, провинціальные, городскіе, дворянскіе и названія эти будутъ правильныя... Названіе „Крестьянскій банкъ“ ничего подобнаго не выражаетъ, неправильно по принципу и положительно имѣетъ опасный характеръ, такъ какъ оно не можетъ не внушить всему крестьянскому сословію совершенно превратнаго понятія о значеніи и источникѣ тѣхъ средствъ, которыми банкъ будетъ орудовать... Едва-ли нужно распространяться о томъ, съ какою жадностью всякіе злоумышленники накидываются нынѣ на малѣйшіе поводы къ перетолкованію самыхъ простыхъ явленій и на всѣ удобные случаи извращать понятія народа въ вопросахъ, касающихся земли... Среди сельскаго сословія можетъ очень легко родиться легенда о томъ, что въ рукахъ правительства накопились крестьянскіе капиталы, которые оно теперь будто-бы принуждено возвратить постепенно тѣмъ, у которымъ эти капиталы взяты“**). Если, по мнѣнію этихъ членовъ, дѣятельность крестьянскаго банка достигнетъ значительнаго развитія, это будетъ значить, что „мелкіе владѣльцы, въ виду неудовольствія крестьянъ, желая развязаться съ неудобствами такого настроенія массы сосѣдей, станутъ рѣшаться на продажу своихъ земель во что бы то ни стало, не будетъ-ли это означать того, что правительство какъ бы косвенно установляетъ принудительное отчужденіе земель частныхъ владѣльцевъ“**). Въ заключеніи два члена рекомендовали „болѣе скромную“ постановку вопроса, именно, не учреждая спеціальнаго крестьянскаго банка, возложить организацію поземельнаго кредита для крестьянъ на земства съ пособіемъ отъ правительства.

Впрочемъ, большинство членовъ Соед. департаментовъ не было согласно съ мнѣніемъ меньшинства о „подрываніи основъ“ крестьянскимъ банкомъ и о ненужности спеціальной организаціи поземельнаго кредита для крестьянъ. Успѣшная помощь крестьянскому хозяйству, по мнѣнію этихъ 18 членовъ, возможна лишь при организаціи кредита на широкихъ основаніяхъ, т. е. на предо-

*) Тамъ же, лл. 118—119.
**) Тамъ же, л. 122.

ставленіи возможности пользоваться имъ не только малоземельнымъ, но всѣмъ вообще желающимъ крестьянамъ. Интересно то, что это свое мнѣніе 18 членовъ мотивировали, такъ же какъ Шуваловъ и Мансуровъ,—опасеніями превратныхъ толковъ и несбыточныхъ ожиданій дополнительнаго надѣленія. „Нельзя не признать, говорили они, опаснаго характера въ мѣрѣ, предоставляющей право пользоваться кредитомъ банка лишь тѣмъ крестьянамъ, которые получили тотъ или другой надѣлъ. Такое начало, несомнѣнно, подало бы поводъ къ превратнымъ среди крестьянъ толкованіямъ, въ смыслѣ опредѣленія самимъ правительствомъ нормы, до которой желательно довести крестьянское землевладѣніе, т. е. въ смыслѣ предоставленія имъ права на дополнительный надѣлъ.... Въ виду существующаго уже въ народѣ убѣжденія въ недостаточности земель у крестьянъ и питаемой надежды, что надѣлы со временемъ будутъ увеличены, правительству необходимо дѣйствовать въ данномъ случаѣ съ крайнею осторожностью и стремиться къ искорененію такихъ праздныхъ толковъ и несбыточныхъ надеждъ... предоставленіемъ вообще крестьянамъ возможности пріобрѣтать земли съ помощью кредита по добровольному соглашенію съ владѣльцами земель, желающими продать таковыя. Ограниченный размѣръ ссуды... будетъ служить самымъ надежднымъ средствомъ къ устраненію въ сельскомъ сословіи преувеличенныхъ надеждъ и ожиданій“. Вообще, по мнѣнію большинства членовъ Соединеннаго присутствія, „было-бы ошибочно предполагать, что Крестьянскій поземельный банкъ учреждается для устраненія у насъ малоземелья среди крестьянъ.... Для этого потребовались бы совершенно другія мѣры, выходящія за предѣлы разсматриваемаго нынѣ вопроса“ *).

Такимъ образомъ, наиболѣе яркіе выразители дворянскихъ помѣщичьихъ интересовъ, какъ Бреверн, Мансуровъ, Шуваловъ, первоначально повидимому не предвидѣли того значенія, которое могъ получить и впослѣдствіи дѣйствительно получилъ Крестьянскій банкъ въ дѣлѣ выгодной ликвидаціи дворянской собственности. Ихъ страшило, само по себѣ это новое орудіе ликвидаціи дворянской поземельной собственности и перехода ея къ крестьянству. Поэтому эти защитники дворянскихъ интересовъ и помѣстій ортодоксально стояли на почвѣ отрицанія необходимости какой-либо помощи въ расширеніи крестьянскаго землевладѣнія. Боль-

*) Тамъ же, л.л. 125—126.

шинство, однако, болѣе трезво смотрѣло на положеніе дѣла. Это большинство повидимому предугадало ту роль, какую могъ бы Крестьянскій банкъ, какъ спеціальное кредитное учрежденіе, сыграть въ дѣлѣ не столько расширенія крестьянскаго землевладѣнія, сколько, главнымъ образомъ, выгодной ликвидаціи помѣщичьей собственности. Поэтому-то, это большинство членовъ Госуд. Совѣта и защищало проектъ учрежденія Крестьянскаго банка, но совершенно вытравляло изъ проекта тѣ послѣдніе остатки, которые первоначально придавали ему характеръ органа общепоземельной политики. Цѣлью его было поставлено не устраненіе малоземелья, не тѣмъ болѣе вообще расширеніе крестьянскаго землевладѣнія и доведеніе его до какихъ либо нормъ, но лишь кредитная, и при томъ очень ограниченная и дорогая помощь въ сдѣлкахъ купли-продажи помѣщичьихъ имѣній крестьянами. Въ этомъ отношеніи уже во мнѣніи большинства Соед. департаментовъ обнаружилось, что Крестьянскій банкъ въ сущности не будетъ имѣть ничего общаго ни съ обнаруживающейся все болѣе потребностью крестьянина въ расширеніи землевладѣнія, ни съ первоначальными предположеніями на этотъ счетъ. И дѣйствительно, тѣ исправленія, которыя были введены въ проектъ устава, были чрезвычайно характерны. Банкъ учреждался лишь „для облегченія крестьянамъ всѣхъ наименованій способовъ къ покупкѣ земли въ тѣхъ случаяхъ, когда владѣльцы земель пожелаютъ продать, а крестьяне пріобрѣсти оныя“ (ст. 1). Съ цѣлью уничтожить послѣднія аналогіи съ дополнительнымъ надѣленіемъ, сохранившіяся по мнѣнію этихъ членовъ и въ исправленномъ проектѣ, была уничтожена связь банка съ выкупнымъ учрежденіемъ. Выброшено было требованіе въ прошеніи о разрѣшеніи ссуды при покупкѣ указывать на количество владѣемой крестьянами земли, т. е. уничтожена послѣдняя возможность направлять ссуды преимущественно на помощь малоземельнымъ. Въ опредѣленіи размѣра ссуды оставлена денежная, а не земельная норма. Наконецъ, для покупокъ отдѣльныхъ крестьянъ въ составѣ общиннаго владѣнія уничтожено послѣднее ограничительное условіе — необходимость недостаточности его надѣла въ составѣ общины. Все дѣло было сведено такимъ образомъ на очень ограниченную кредитную помощь всѣмъ вообще, и конечно, по условіямъ выдачи ссудъ, преимущественно наиболѣе состоятельнымъ крестьянамъ, для покупки помѣщичьихъ земель.

Такой же характеръ Крестьянскаго банка сохранило и общее собраніе Госуд. Совѣта.

Первоначально и здѣсь составилась довольно вліятельная и сплоченная группа членовъ (12 человѣкъ, въ томъ числѣ Тимашевъ, Побѣдоносцевъ, Толстой), стремившаяся совсѣмъ провалить законопроектъ по соображеніямъ ненужности этого начинанія и противорѣчія его Высочайшимъ повелѣніямъ 1881 года. Предложеніе этой группы было однако отвергнуто. Тогда болѣе значительная группа (въ 18 человѣкъ) стала стремиться ограничить идею учрежденія спеціальнаго кредита для расширенія крестьянскаго землевладѣнія, по соображеніямъ, развивавшимся въ Соед. департаментахъ двумя членами. Однако и здѣсь большинство 28 человѣкъ общаго присутствія объединилось въ поддержаніи доводовъ большинства въ соединенныхъ департаментахъ. Стоя на той же точкѣ зрѣнія о необходимости организаціи дѣятельности банка, какъ поземельно кредитнаго учрежденія для пользованія всѣхъ желающихъ крестьянъ, большинство членовъ общаго собранія еще разъ подчеркивало отсутствіе въ этой дѣятельности какого-либо стремленія къ общему разрѣшенію вопроса о крестьянскомъ малоземельи. „Русскому народу, говорится въ журналѣ общаго со ранія, никто конечно не откажетъ въ здравомъ смыслѣ. Поэтому онъ отлично пойметъ все значеніе принимаемой правительственной мѣры; онъ увидитъ, что не смотря на распускаемые людьми неблагонамѣренными слухи, даровой помощи въ поземельномъ отношеніи ожидать нельзя, что Царь одинаково охраняетъ справедливыя права не только крестьянъ, но и помѣщиковъ и что поэтому, отложивъ въ сторону всякія мечты, волновавшія сельскій людъ, нужно для увеличенія своего надѣла купить тотъ или другой участокъ.... Пріобрѣтеніе крестьяниномъ участка земли съ приплатою за него изъ собственныхъ средствъ, добытыхъ въ потѣ лица, будетъ въ свою очередь имѣть весьма важное въ политическомъ отношеніи вліяніе: сдѣлавшись собственникомъ такой земли, крестьянинъ будетъ уважать собственность не только свою, но и чужую, онъ станетъ охранять владѣніе его всѣми зависящими отъ него способами и прежде всего будетъ врагомъ какихъ-либо передѣловъ земли“ *).

*) Тамъ же, журналъ общаго собранія 26 апрѣля 1882 г. л. 193—194.

Таковы были общіе принципы и цѣли, которые были въ теченіе законодательнаго прохожденія присвоены проекту.

Они совершенно отдалили его отъ тѣхъ небольшихъ и слабыхъ намековъ служенія общимъ задачамъ аграрной политики, въ смыслѣ общаго расширенія крестьянскаго землевладѣнія, которые имѣлись въ первоначальномъ проектѣ Бунге-Игнатьева. Сами авторы проекта, и тотъ, и другой обнаружили большую уступчивость и даже поспѣшность въ измѣненіи своихъ идей подъ давленіемъ большинства Госуд. Совѣта. Самъ Бунге, повидимому, совершенно не защищалъ свой проектъ отъ произведеннаго Госуд. Совѣтомъ коренного измѣненія его. 18 мая 1882 года проектъ устава былъ утвержденъ *) и съ 1883 года банкъ сталъ функціонировать. И только малое знакомство съ сущностью дѣятельности банка и невозможность первое время предвидѣть, во что она можетъ вылиться и, наконецъ, также и то обстоятельство, что во главѣ банка стали лица, иначе смотрѣвшія на задачи банка, явились причиной того, что учрежденіе Крестьянскаго банка было встрѣчено сочувственно либеральною частью общества и послужило отчасти „громоотводомъ для общественнаго мнѣнія“ (Зак). Дѣйствительная сущность дѣятельности банка и его вліяніе на крестьянское землевладѣніе не замедлили скоро же обнаружиться.

Первые годы въ дѣятельности банка еще наблюдалось стремленіе съ одной стороны развить болѣе или менѣе широкую выдачу ссудъ крестьянамъ, съ другой—направить ее болѣе нуждающимся крестьянамъ. Дѣйствительно, не считая перваго года открытія, когда операціи банка не могли еще получить значительнаго развитія, уже съ 1884 года общіе размѣры ссудной операціи достигли очень крупныхъ цифръ. Уже въ 1884 году выдача ссудъ достигла 9.5 милліон руб, на много превышая такимъ образомъ первоначальныя предположенія; въ 1885—86 г.г. она дошла до 13,7 милл. руб. и 11,1 милл. руб. Но уже съ 1887 года размѣры выдачъ рѣзко упали до 7,5 мил. руб. и далѣе въ 1888—95 годахъ давали не болѣе 4,5—5 мил. руб.. т. е. не превышали годовыхъ ассигнованій **). Отчасти это обстоятельство зависѣло, какъ объясняютъ отчеты банка ***), отъ того, что покупками черезъ

*) П. С. З. № 894.

**) Обзоръ дѣятельности крестьянскаго банка за 1883—1904 г.г., стр. 106.

***) Тамъ же, стр. 89.

банкъ былъ исчерпанъ имѣвшійся наличный запасъ продажныхъ земель. Еще большее вліяніе повидимому оказало здѣсь открытіе въ 1886 году дѣйствій дворянскаго поземельнаго банка, давшаго крупнымъ землевладѣльцамъ дешевый кредитъ и возможность обождать съ ликвидаціей ихъ имѣній. Но, очевидно, здѣсь сказались и органическіе недостатки въ организаціи и дѣятельности крестьянскаго банка.

Въ первые же годы дѣятельности банка главная масса ссудъ получила направленіе на содѣйствіе покупкамъ сельскихъ обществъ. Такъ, въ 1884 годъ сельскимъ обществамъ было выдано 5937 тыс. руб., въ 1885 г. 6804 тыс. руб. и въ 1886 году 5406 тыс. руб. Ссуды товариществамъ въ эти годы частью уступали, отчасти слегка превышали ссуды обществамъ; именно въ 1884 г. было выдано 3558 тыс. руб., въ 1885 году 6912 тыс. руб., въ 1886 году 5678 тыс. руб. Но уже во второе трехлѣтіе ссуды обществамъ начали быстро падать: къ 1889 году онѣ падаютъ до 1850 тыс. руб., 1892 году до 1079 тыс. руб., въ 1895 году до 543 тыс. руб. Ссуды товариществамъ, также нѣсколько упавъ въ 1889 году до 1792 тыс. руб., вслѣдъ за тѣмъ снова стали возрастать и къ 1895 году достигли 5608 тыс. руб., т. е. болѣе чѣмъ въ 10 разъ превысили ссуды сельскимъ обществамъ. Въ то же время постоянное возрастаніе обнаруживали относительно небольшія ссуды отдѣльнымъ покупщикамъ, поднявшіяся съ 33 тыс. руб. въ 1884 году до 148 тыс. руб. въ 1895 году *).

Другими словами, дѣятельность банка постепенно, но рѣшительно склонялась отъ поземельно-кредитной помощи обществамъ къ помощи лишь нѣкоторымъ крестьянамъ въ составѣ товариществъ или отдѣльнымъ домохозяевамъ, т. е. все болѣе отстранялась отъ какихъ-либо задачъ пополненія надѣльнаго землевладѣнія обществъ въ цѣляхъ достиженія полныхъ надѣловъ по положеніямъ 19 февраля и все болѣе склонялась къ насажденію частной собственности товариществъ или отдѣльныхъ домохозяевъ, независимо отъ надѣльной собственности.

Параллельно съ этимъ обнаруживались значительныя измѣненія и въ другомъ признакѣ обслуживаемыхъ банкомъ группъ населенія—въ обезпеченіи ихъ землею. Процентъ покупщиковъ, имѣвшихъ до покупки отъ 0 до $1^1/_2$ дес. надѣльной земли въ

*) Обзоръ дѣятельности, стр. 106.

1885—88 г.г. былъ 37.6% изъ общаго числа покупщиковъ, за 1891—95 г.г. онъ уже упалъ до 34,9% *). Причиной такого вытѣсненія малоземельныхъ и слѣдовательно вообще малообезпеченныхъ группъ многоземельными и болѣе обезпеченными, кромѣ общаго стремленія къ тому въ дѣятельности банка, явилось развитіе системы доплатъ, начавшихъ занимать все болѣе видное мѣсто въ покупкахъ крестьянами земли черезъ банкъ.

Развитіе доплатъ, вначалѣ поставленное лишь какъ косвенное редство нѣсколько „заинтересовать" покупщика, вскорѣ стало необходимо ради обезпеченія финансовой успѣшности дѣятельности банка. Доплаты, требовавшія вначалѣ не болѣе 10—15% покупной суммы противъ ссуды, скоро стали достигать 30—35% У сельскихъ обществъ наивысшіе размѣры ссудъ отъ 87,3% до 89,2% покупной цѣны были выданы въ 1884—88 г.г. Затѣмъ послѣдовало постепенное пониженіе относительныхъ размѣровъ ссудъ, до 64,8% въ 1894 году. Это пониженіе, по словамъ отчетовъ, было вызвано общимъ стремленіемъ банка къ уменьшенію сподесятиннаго размѣра ссудъ, въ виду „неудачнаго исхода значительнаго числа сдѣлокъ, заключенныхъ въ прежнее время при малыхъ доплатахъ со стороны покупщиковъ". Тоже самое наблюдается въ ссудахъ товариществамъ и отдѣльнымъ домохозяевамъ. Въ товарищескихъ покупкахъ наивысшіе относительные размѣры ссудъ 77,3%—82,5% были выданы въ 1884—87 г.г., въ 1884 году было выдано всего 65,7% покупной цѣны. Еще менѣе благо пріятное отношеніе было у отдѣльныхъ домохозяевъ, при покупкахъ которыхъ ссуды составляли за время съ 1887—96 г. рѣдко болѣе половины покупной цѣны и только въ 1894 г. достигли всего 46,3% ея **).

Все это не могло, однако, спасти банкъ, какъ ипотечное учрежденіе, отъ неуспѣшности его кредитныхъ операцій. Недоимочность банка быстро возрастала. Уже во второй годъ дѣятельности банка она достигла 22% годового оклада платежей, а къ 1894 году превысила половину ихъ (51,9%), составляя свыше 2 милл. руб.***).

---

*) Обзоръ дѣятельности банка за 1883—903 г.г., стр. 113. Еще болѣе рѣзкую разницу даютъ цифры отчетовъ за отдѣльные годы: въ 1885 г. тотъ же процентъ опредѣляется въ 40,45%, въ 1888 г. 33,7%, въ 1889 г. 22,9%, въ 1891 г. 24,7%. *Захъ*, Крестьянскій поземельный банкъ, стр. 93.

**) Обзоръ дѣятельности, стр. 116—119.

***) Тамъ-же, стр. 166—68.

Такимъ образомъ ни система доплатъ, ни обращеніе выдачи ссудъ на помощь болѣе состоятельнымъ крестьянамъ, не могли избавить банкъ отъ неуспѣшности финансовыхъ результатовъ его дѣятельности. Отказавшись отъ задачъ общей земельной политики, банкъ въ то же время быстро пришелъ къ совершенной неудовлетворительности своей дѣятельности, какъ кредитное учрежденіе.

Мы не будемъ здѣсь болѣе подробно останавливаться на этихъ общеизвѣстныхъ результатахъ дѣятельности банка въ первый его періодъ. Принятыми принципами уже предрѣшались значеніе и дѣятельность банка, какъ органа общей земельной политики. Но, какъ видно изъ приведенныхъ данныхъ, фактически онъ не могъ развить своей даже чисто посреднической дѣятельности въ размѣрахъ, сколько-нибудь достаточныхъ для удовлетворенія земельной нужды крестьянства. Въ общемъ за первыя 13 лѣтъ дѣйствія банка по уставу 1883 г., черезъ банкъ было пріобрѣтено 2,4 мил. дес. земли, т. е. около 170 тыс. десятинъ въ годъ *), цифра совершенно ничтожная для удовлетворенія общей нужды крестьянства въ землѣ.

Конечно, при такихъ скромныхъ размѣрахъ банкъ и не могъ имѣть общаго значенія въ разрѣшеніи вопроса земельнаго устройства. Это значеніе еще болѣе принижалось благодаря тому, что отказавшись отъ спеціальной помощи малоземельнымъ крестьянамъ, предлагая землю всѣмъ, желающимъ воспользоваться его кредитомъ, и развивая въ то же время систему доплатъ, банкъ естественно долженъ былъ придти къ преобладающей кредитной помощи не менѣе, а сравнительно болѣе обезпеченныхъ слоевъ деревни. Относительное число покупокъ земли черезъ банкъ малоземельными крестьянами было очень невелико и составляло за большую часть лѣтъ не болѣе $^1/_4$—$^1/_3$ общаго числа покупщиковъ. Ограниченіе суммы выдачъ на душу въ этомъ отношеніи не достигало цѣли, такъ какъ для полученія большихъ размѣровъ ссуды покупатель прибѣгалъ къ фиктивному составленію товарищевъ, оставляя послѣ совершенія покупки всю землю за собой**). Да и самыя требованія банка въ отношеніи доплатъ, при постоянномъ ростѣ ихъ вмѣстѣ съ ростомъ недоимочности, способствовали все

*) Обзоръ дѣятельности банка, т. I, стр. 243.

**) Факты этого рода по отчетамъ банка приведены у Зака, н. с., стр. 107—108.

большему вытѣсненію изъ числа покупщиковъ банка наиболѣе заинтересованныхъ и нуждающихся въ покупкѣ малоземельныхъ группъ. Если въ 10% доплатѣ можно было видѣть лишь нѣкоторое средство „заинтересовать“ покупщика въ его пріобрѣтеніи, то доплата въ 30—35% уже совершенно отрѣзала доступъ къ банковой помощи для недостаточныхъ крестьянъ. Именно эти высокія доплаты съ одной стороны вызвали необходимость образованія фиктивныхъ товарищевъ, гдѣ преобладающая роль принадлежала состоятельному хозяину, производящему доплату, остальные же члены получали ничтожное количество земли *). Съ другой стороны именно эти непосильныя обязательства „верховъ“, трудность ихъ добыванія путемъ личнаго кредита способствовали подрыву хозяйства задолжавшихъ покупателей, росту недоимочности банку, оставленію и продажѣ съ торговъ купленной земли. Такимъ образомъ, эта система, принятая ради обезпеченія интересовъ банка, какъ кредитнаго учрежденія, приводила къ крушенію общихъ земельныхъ задачъ банка, и къ неудовлетворительности его, какъ ипотечно-кредитнаго учрежденія.

Попытки направить дѣятельность банка на болѣе широкій путь помощи малоземельнымъ крестьянамъ и землеустройства крупныхъ земельныхъ обществъ должны были привести къ возрастанію недоимочности и къ нарушенію правильной работы банка, какъ чисто кредитнаго учрежденія. Когда же банкъ, ради необходимости сохраненія своей обезпеченности, сталъ обращаться къ примѣненію обычнаго въ ипотекѣ способа взысканія долга, къ продажѣ земли, то ему пришлось встрѣтиться съ трудностью осуществленія этого способа. Продажа земли въ нѣкоторыхъ случаяхъ должна была вести къ растройству образовавшагося уже землепользованія крестьянъ. Между тѣмъ въ законѣ, помимо продажи земли за невзносъ платежей послѣ истеченія льготныхъ сроковъ, не указано было никакихъ мѣръ побужденія къ исполненію банковыхъ повинностей, подобно тому, какъ это было установлено для выполненія казенныхъ повинностей.

Эта непримиримость и противорѣчіе требованій и задачъ кредитнаго учрежденій съ задачами землеустройства привело министерство финансовъ къ заключенію о необходимости кореннымъ образомъ измѣнить самыя основы обезпеченія и взысканія долга,

*) Отчетъ Крестьянскаго банка, 1896 г. стр. 82.

уничтоживъ тѣмъ самымъ чисто ипотечный характеръ банка. Именно, министерство пришло къ выводу о необходимости примѣненія и къ платежамъ крестьянскаго банка тѣхъ мѣръ обезпеченія, какъ въ казенныхъ и мірскихъ повинностяхъ. По свидѣтельству администраціи банка, это взысканіе посредствомъ одной продажи вело къ несомнѣнно вреднымъ послѣдствіямъ, такъ какъ послѣ образованія полугодовой недоимки приходилось ждать еще льготное полугодіе, во время котораго крестьяне успѣвали собрать урожай, вырубить лѣсъ, продать постройки и т. п. Поэтому, если одна часть общества или товарищества задавалась такою цѣлью, то другой очень трудно было удержать въ своихъ рукахъ землю. При посѣщеніи администраціей банка участковъ недоимщиковъ ей часто приходилось „выслушивать убѣдительныя просьбы крестьянъ взыскивать платежи принудительно, для обузданія небрежности или недобросовѣстности части членовъ и даже для поддержанія самой вѣры въ обязательность платежей банку, колеблемой отсутствіемъ принудительныхъ мѣръ взысканія*)".

Такимъ образомъ самъ банкъ приходилъ къ заключенію о необходимости „обращаться къ становому", ради побужденія ко взносу недоимокъ и во избѣжаніе немедленной продажи земли, послѣ которой недоимщики могли попасть въ состояніе гораздо болѣе худшее, чѣмъ прежде Необходимо замѣтить, что несмотря на категорическое желаніе Госуд. Совѣта придать Крестьянскому банку исключительно „скромный" характеръ поземельно-кредитнаго учрежденія, банкъ фактически не могъ удержаться на чисто ипотечныхъ задачахъ и своей роли въ крестьянскомъ землевладѣніи. Разсмотрѣніе нѣкоторыхъ вопросовъ организаціи переселенія тогда же естественно натолкнуло на мысль связать ее съ дѣятельностью банка. Такъ, въ упомянутомъ уже, Высочайше одобренномъ всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ по переселенческому вопросу, разсмотрѣнномъ 17 мая 1884 года въ особомъ совѣщаніи министромъ, выражено было между прочимъ, что „содѣйствіе устройству переселенцевъ на земляхъ частнаго владѣнія главнымъ образомъ должно выразиться въ распро-

*) „Особенно яркимъ" примѣромъ къ тому банкъ считаетъ случай въ Харьковской и Екатеринославской губ., гдѣ при образованіи за товариществомъ недоимки 5000 руб. „болѣе исправные члены просили прислать къ нимъ станового", чтобы неисправные плательщики заплатили недоимку, что и было въ дѣйствительности сдѣлано. Представленіе министромъ финансовъ по крестьянскому банку 27 февраля 1889 г., № 1746, стр. 15.

страненіи на это переселеніе въ самыхъ широкихъ размѣрахъ дѣятельности Крестьянскаго банка, для чего необходимо открытіе отдѣленій этого банка во всѣхъ губерніяхъ, гдѣ водворяются переселенцы". Продажа земли неисправныхъ переселенцевъ конечно угрожала бы большими затрудненіями и полнымъ разореніемъ для ихъ хозяйства.

Въ результатѣ всего этого министерство финансовъ пришло къ заключенію о необходимости распространенія и на платежи крестьянскому банку тѣхъ же мѣръ взысканія, какъ и для казенныхъ повинностей. Фактически это выражалось-бы въ сліяніи банковыхъ платежей съ казенными и мірскими повинностями и выкупными платежами, противъ чего, какъ было показано, особенно сильно возражалъ Госуд. Совѣтъ при разсмотрѣніи устава банка, и привело-бы къ распространенію обезпеченія банковаго долга на все имущество должника и къ примѣненію круговой поруки въ банковыхъ платежахъ всего общества. Министръ финансовъ въ этомъ случаѣ конечно заботился объ обезпеченіи кредитной дѣятельности Крестьянскаго банка, такъ какъ обычныя мѣры поземельнаго залогового характера оказались недостаточными. Но такая постановка вопроса приводила въ сущности къ тому сліянію задачъ Крестьянскаго банка съ обще-государственными задачами расширенія крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, которое такъ старательно отвергалъ Госуд. Совѣтъ. Въ этомъ отношеніи даже скромное обслуживаніе банкомъ задачъ расширенія крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія встрѣчало отрицательное отношеніе со стороны законодателей Госуд. Совѣта И если ради обезпеченія финансовой прочности дѣятельности крестьянскаго банка. Госуд. Совѣту пришлось нѣсколько расширить способы обезпеченія уплаты платежей крестьянами банку нѣкоторымъ сліяніемъ ихъ съ способами обезпеченія выкупныхъ платежей, то сама по себѣ дѣятельность банка по расширенію надѣльнаго землевладѣнія встрѣтила самое рѣшительное осужденіе со стороны законодателей Госуд. Совѣта и привела, какъ извѣстно, къ крупнымъ перемѣнамъ въ организаціи и дѣятельности банка.

„Извѣстно, говорилось въ департаментахъ Госуд. Совѣта при разсмотрѣніи проекта министра финансовъ Вышнеградскаго и

Толстого*), что учрежденіе названнаго банка имѣло задачей оказать содѣйствіе развитію частной собственности крестьянъ и такимъ образомъ поколебать существовавшія въ средѣ ихъ смутныя ожиданія новаго надѣла. Согласно этому банкъ былъ устроенъ на началахъ кредитнаго учрежденія, существенно отличнаго отъ выкупного учрежденія. Оказывая помощь частнымъ сдѣлкамъ крестьянъ по покупкѣ земли и принимая эту землю въ залогъ въ обезпеченіе выданной ссуды, безъ права обращать взысканіе на другое имущество заемщиковъ, банкъ своею дѣятельностью всего вѣрнѣе могъ вселять въ крестьянъ убѣжденіе, что правительство представляетъ имъ самимъ заботиться о пріобрѣтеніи поземельной собственности"... Отвергая по этимъ соображеніямъ предложеніе министерства финансовъ о сліяніи банковыхъ платежей съ окладными, но считаясь въ то же время съ необходимостью устранить указанныя неблагопріятныя вліянія по взысканію недоимокъ, Соед. департаменты изобрѣли компромиссное и „не опасное" по виду рѣшеніе вопроса. Сельскимъ обществамъ и участникамъ товарищества (а не самому банку) предоставлено было право прибѣгать къ мѣрамъ взысканія, сходнымъ при взысканіи окладныхъ сборовъ: обращать на возмѣщеніе недоимокъ доходъ съ участка недоимщика, т. е. отдавать въ принудительную аренду и продавать часть движимаго имущества должника.

Такимъ путемъ Госуд. Совѣта желалъ избѣжать съ одной стороны прежнихъ „опасныхъ аналогій" съ дополнительнымъ надѣленіемъ и выкупной операціей; съ другой—охранить интересы банка. Но, конечно, той иниціативы въ усиленіи мѣръ взысканія, которую проектъ предоставлялъ самимъ сельскимъ обществамъ, могло оказаться недостаточно и исправность уплаты банковыхъ ссудъ все же не была вполнѣ обезпечена. Поэтому-то министръ финансовъ продолжалъ настаивать на необходимости примѣненія, при неуспѣшности предположенныхъ мѣръ, вмѣсто взысканія посредствомъ продажи земли „мѣръ побужденія для взиманія государственныхъ сборовъ установленныхъ", т. е. круговой поруки**).

Общее собраніе Госуд. Совѣта, такъ же какъ и департаменты, отнеслось отрицательно къ проекту министерства финансовъ и

*) Архивъ Госуд Сов. департ. экономіи 1889 г., № 227, журналъ 11 мая 1889 г. стр. 3.

**) Тамъ-же л. 22, дополнительныя сообщенія министра финансовъ.

вообще къ постановкѣ дѣла Крестьянскаго банка, вынеся осужденіе за отступленіе отъ его узко-поземельно—кредитныхъ задачъ и за расширеніе ихъ до общеэкономической задачи общаго увеличенія крестьянскаго землевладѣнія. Въ этой неправильной постановкѣ дѣла лежитъ, по мнѣнію Госуд. Совѣта, и причина недоимочности и вообще непрочности Крестьянскаго банка, какъ ипотечнаго учрежденія. По мнѣнію Госуд. Совѣта, при учрежденіи банка „правительство имѣло въ виду разсѣять бродившія въ сельскомъ населеніи ожиданія новаго надѣла, открывъ крестьянамъ способъ достигать расширенія земельнаго владѣнія посредствомъ покупки въ собственность". Эта-то „болѣе скромная, но не менѣе важная задача" и должна принадлежать Крестьянскому банку. „Содѣйствуя развитію мелкой частной поземельной собственности, крестьянъ банкъ не встрѣчалъ-бы при взысканіи недоимокъ теперешнихъ затрудненій. Правда, операціи его развивались бы съ меньшею быстротою, но за то его дѣятельность пріобрѣла бы твердое и правильное направленіе. Выдавая ссуды наиболѣе состоятельной части земледѣльческаго населенія, банкъ оказалъ бы несомнѣнную услугу государству образованіемъ класса мелкихъ собственниковъ, который повсемѣстно служитъ источникомъ экономическаго процвѣтанія страны и вѣрною опорою гражданскаго порядка". На этомъ основаніи, утверждая приведенное заключеніе департаментовъ, Госуд. Совѣтъ предложилъ министерству финансовъ представить соображенія, „какія мѣры могли бы быть приняты для того, чтобы дѣятельность крестьянскаго поземельнаго банка не была направлена къ осуществленію несвойственной ему задачи—способствовать поземельному устройству цѣлыхъ сельскихъ обществъ и многолюдныхъ переселенческихъ товариществъ"*).

Итакъ, надъ дѣятельностью Крестьянскаго банка, какъ она предполагалась иниціаторами первоначальнаго его проекта и лицами, ставшими вначалѣ во главѣ его управленія, было произнесено рѣшительное осужденіе, доходящее до прямого указанія, что банкъ занимается „несвойственной ему дѣятельностью"**).

*) Тамъ же, лл. 23—36, журналъ общаго собранія 30 мая 1889 г.

**) Результатомъ такого осужденія дѣятельности банка явилась, какъ извѣстно, прежде всего перемѣна его личнаго состава и увольненіе черезъ два мѣсяца послѣ общаго Собранія Госуд. Совѣта управляющаго банкомъ Кортовц-ва, бывшаго на этомъ посту со времени открытія банка и придерживавшагося воззрѣнія Бунге на задачи банка. Причины

Вмѣстѣ съ тѣмъ Госуд. Совѣтъ опредѣленно выдвигалъ и ту „ставку на сильныхъ“, которая спустя много лѣтъ была воспринята и нашла блестящее осуществленіе въ новѣйшей земельной политикѣ 1906 года. Съ этихъ поръ въ дѣятельности банка окончательно завершился тотъ первый періодъ, когда въ ней замѣтны еще были нѣкоторыя попытки служенія общимъ задачамъ расширенія крестьянскаго землевладѣнія, частью благодаря нѣкоторой широтѣ первоначальнаго устава, частью вслѣдствіе личнаго состава управленія и дѣятелей крестьянскаго банка. Категорически высказанное Госуд. Совѣтомъ осужденіе направленія банка вызвало необходимость окончательнаго измѣненія въ направленіи его курса. Смѣнивъ администрацію банка, приведшую его дѣятельность къ осужденію Госуд. Совѣтомъ, глава финансоваго вѣдомства Вышнеградскій вмѣстѣ съ тѣмъ рѣшилъ кореннымъ образомъ измѣнить и самый уставъ Крестьянскаго банка.

Новое направленіе и содержаніе этого новаго устава должно было, конечно основываться на тѣхъ идеяхъ и указаніяхъ, которыя были преподаны Госуд. Совѣтомъ. И дѣйствительно, это новое направленіе сразу же характеризовалось статьей первой выработаннаго министерствомъ финансовъ проекта: „Крестьянскій банкъ имѣетъ цѣлью содѣйствіе развитію мелкой частной земельной собственности крестьянъ, а также облегченіе для нихъ возможно дешеваго и устойчиваго аренднаго пользованія землею“ (ст. 1 первоначальнаго проекта). Выдвигая такимъ образомъ новую задачу дѣятельности Крестьянскаго банка, состоящую, согласно указаніямъ Госуд. Совѣта, въ развитіи мелкой земельной собственности, авторы проекта въ объяснительной запискѣ присоединяются и къ той „ставкѣ на сильныхъ“, которую рекомендовалъ для поправленія финансоваго положенія банка и воизбѣжаніе недоимочности Госуд. Совѣтъ.

Назначеніе ссудъ предполагалось главнымъ образомъ „наиболѣе состоятельной части земледѣльческаго населенія“, т. е. единичнымъ болѣе или менѣе зажиточнымъ домохозяевамъ и развѣ немногочисленнымъ по составу товариществамъ. Наконецъ, для содѣйствія насажденію той же мелкой частной собственности авторы стремились развитіемъ этихъ единоличныхъ ссудъ къ созда-

рѣзкой по формѣ отставки казались „загадкой“ для всѣхъ. См. *Воронцовъ*, Семь лѣтъ въ Крестьянскомъ банкѣ“ Вѣст. Евр. 1906 г., кн. 9, а также *А. Закъ*, Крестьянскій банкъ. стр. 108—112.

нію „побудительныхъ для крестьянъ мотивовъ къ постепенному добровольному переходу отъ общиннаго поземельнаго строя къ порядку личнаго землевладѣнія“*) Въ цѣляхъ поощренія этому проектъ предполагалъ даже выдачу ссудъ на разселеніе и усадебное обзаведеніе.

Впрочемъ нужно замѣтить, что это, столь категорично выраженное мнѣніе о задачахъ и новомъ направленіи въ дѣятельности банка, было сначало смягчено, а затѣмъ и окончательно обезличено. Уже въ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ Антоновича формулировка главной цѣли, какъ содѣйствія развитію мелкой частной собственности, была соединена съ признаніемъ необходимости также и помощи малоземельнымъ крестьянамъ путемъ „облегченія для крестьянъ, не имѣющихъ средствъ на покупку земли, возможно дешеваго и устойчиваго аренднаго пользованія“**).

Такимъ образомъ, Вышнеградскій стремился вполнѣ послѣдовать указаніямъ Госуд. Совѣта и кореннымъ образомъ измѣнить направленіе дѣятельности банка. Смѣна министерства и царствованія повидимому нѣсколько смягчила тѣ крайнія требованія, которыя предъявлялись къ крестьянскому банку въ смыслѣ насажденія частной земельной собственности. Какъ извѣстно, самъ Витте первоначально выступалъ (напр. при разсмотрѣніи въ 1893 г. законовъ объ общинѣ), какъ самый ярый защитникъ общины. Наконецъ, манифестомъ 14 ноября 1895 г., въ видѣ обычныхъ льготъ, даруемыхъ при восшествіи на престолъ, Крестьянскому банку были предоставлены особыя средства, сверхъ тѣхъ, которыя онъ почерпалъ выпускомъ свидѣтельствъ, и заключающіяся въ ежегодныхъ отчисленіяхъ изъ поступленій выкупныхъ платежей для доведенія капитала банка до 50 милл. руб. Въ объясненіе этой мѣры было указано, что цѣль ея состоитъ въ „предоставленіи Крестьянскому поземельному банку возможности оказывать большему числу лицъ изъ крестьянскаго сословія помощь къ пріобрѣтенію земли“ Только поэтому выработанный Вышнеградскимъ и Антоновичемъ проектъ былъ забракованъ и въ Госуд. Совѣтъ внесенъ былъ новый проектъ если не противоположнаго характера, то обходящій рѣзко выдвинутые прежними проектами основные принципіальные вопросы.

---

*) Тамъ же, объяснительная записка, стр. 11.

**) Тамъ же, протоколы особаго совѣщанія 3 іюля—2 августа 1893 г.

Поэтому, послѣ того, какъ первоначальный проектъ 1893 г быть забракованъ для окончательнаго представленія въ Госуд. Совѣтъ, Витте значительно отступилъ отъ принциповъ, положенныхъ въ основу проекта своего предшественника, въ своемъ новомъ проектѣ.

Витте задается вопросомъ: чѣмъ долженъ быть Крестьянскій поземельный банкъ: долженъ-ли онъ служить орудіемъ исключительно для снабженія землею безземельныхъ и малоземельныхъ крестьянъ; долженъ-ли онъ содѣйствовать образованію мелкой частной земельной собственности изъ крестьянской среды, какъ это предполагалъ проектъ 1893 года; или наконецъ онъ долженъ быть учрежденіемъ, направленнымъ къ увеличенію крестьянскаго землевладѣнія вообще, приспособляющимся къ бытовымъ и правовымъ нормамъ страны. По мнѣнію министра финансовъ, ни первая задача, часто отождествляемая крестьянами съ дополнительнымъ надѣленіемъ, ни вторая, выдвинутая въ 1893 году Госуд. Севѣтомъ и министерствомъ Вышнеградскаго, не могутъ быть приняты. Основой дѣятельности Крестьянскаго банка долженъ остаться прежній-же принципъ—предоставленіе земли всѣмъ нуждающимся крестьянамъ, но лишь съ устраненіемъ обнаружившихся недостатковъ его дѣятельности.

Считая неосновательными высказывавшіяся раньше, при учрежденіи банка, опасенія „превратныхъ толковъ о дополнительномъ надѣленіи“, Витте указываетъ, что „за десятилѣтіе существованія банка... никогда и ни откуда не было слышно голоса, который бы домогался этой купли или этого содѣйствія банка, какъ своего права на землю или на казенное пособіе къ ея пріобрѣтенію“*). Поэтому Витте считаетъ возможнымъ принять мѣры къ возможно болѣе широкому развитію операцій по покупкѣ земель крестьянами. Подвергнувъ разсмотрѣнію итоги десятилѣтней дѣятельности банка, какъ чисто кредитнаго учрежденія, министръ финансовъ приходилъ къ заключенію, что неблагопріятные результаты ея зависятъ главнымъ образомъ, помимо случайныхъ (неурожаи и т. п.) отъ слѣдующихъ причинъ: 1) слишкомъ высокія покупныя цѣны на землю и поэтому обременительность банковыхъ платежей, которыя часто, даже не считая доплатъ, пре-

*) Архивъ Госуд. Сов. департ. эконом. 1895 г. № 29, представленіе мин финан 1895, № 1641. стр. 15.

восходятъ въ $1^1/_2$ раза мѣстныя арендныя цѣны. 2) Обременительность для покупщиковъ доплатъ, которыя покрываются обыкновенно путемъ займа за высокіе проценты. 3) Недостаточность надзора за исполненіемъ платежей и мѣръ побужденія ко взысканію ихъ. Въ устраненіе этихъ недостатковъ проектъ въ значительной мѣрѣ измѣняетъ практиковавшійся до сихъ поръ способъ выдачи ссудъ и оцѣнки. По дѣйствовавшему уставу ссуды выдавались не свыше извѣстной нормы на душу или на домохозяина, а если она при этомъ оказывалась выше извѣстнаго подесятиннаго для данной мѣстности размѣра, то она исчислялась не болѣе $75^0/_0$ спеціальной оцѣнки. Никакого нормальнаго соотношенія между ссудою и покупною цѣною не было проведено, и того начала, чтобы ссуда была непремѣнно ниже покупной цѣны, т. е. чтобы сверхъ ссуды требовалось непремѣнно доплата—не было выражено. Фактически много сдѣлокъ заключалось безъ всякихъ доплатъ*). Между тѣмъ, какъ показываетъ практика, недоимочность получила наибольшее развитіе именно тамъ, гдѣ доплаты наименѣе крупныя. По мнѣнію Витте доплаты, произведенныя изъ наличныхъ средствъ, являются лучшей гарантіей прочности сдѣлки, такъ какъ свидѣтельствуютъ о состоятельности заемщика. Уничтожая поэтому душевыя предѣльныя нормы ссудъ, проектъ вмѣстѣ съ тѣмъ ставилъ размѣры ихъ въ зависимость отъ спеціальныхъ оцѣнокъ, при чемъ доплаты становятся такимъ образомъ обязательными, если покупная цѣна оказывается не ниже спеціальной оцѣнки. Отношеніе ссудъ устанавливается въ $60^0/_0$ нормальной и $75^0/_0$ спеціальной оцѣнки, а съ разрѣшенія министра до $90^0/_0$ ст. 47 проекта). Этимъ способомъ по мнѣнію министра финансовъ гарантировалась необременительность доплатъ для плательщиковъ и возможность достичь болѣе нормальнаго отношенія между ссудой, оцѣнкой и покупной цѣной.

Съ другой стороны, проектъ возвращается къ нѣкотораго рода трудовой нормѣ въ опредѣленіи размѣровъ покупокъ, установляя что наибольшіе размѣры пріобрѣтаемыхъ (единолично или въ составѣ общества) участковъ опредѣляются особо устанавливаемыми для каждой мѣстности нормами съ такимъ разсчетомъ, чтобы онѣ были „не болѣе того количества, которое можетъ быть обработано рабочими силами покупщика и его семьи“ (ст. 49 проекта). Въ

*) Тамъ же, стр. 53.

этомъ требованіи, впрочемъ, едва ли можно было видѣть установленіе какой либо „трудовой нормы“, скорѣе это была формулировка стремленія развить мелкую собственность и предохранить отъ крупной концентраціи скупаемыхъ участковъ. Что же касается установленія новаго способа доплатъ, то во всякомъ случаѣ этотъ способъ не только не облегчалъ, но наоборотъ, пожалуй еще болѣе стѣснялъ и ограничивалъ покупки менѣе состоятельныхъ домохозяевъ, регулируя лишь кредитную дѣятельность банка, но не улучшая землеустройство многоземельныхъ группъ населенія.

Тѣмъ же началомъ было проникнуто и другое ограниченіе, вводимое проектомъ, именно ограниченіе въ содѣйствіи совмѣстнымъ покупкамъ нѣсколькихъ обществъ. Какъ показала практика, въ этихъ обществахъ обнаруживались наибольшіе размѣры недоимочности и наибольшее число случаевъ неудачныхъ покупокъ. Поэтому проектъ устава совершенно устраняетъ содѣйствіе банка совмѣстнымъ покупкамъ нѣсколькихъ обществъ, оставляя его лишь отдѣльнымъ обществамъ, частямъ ихъ, товариществамъ и отдѣльнымъ крестьянамъ (ст. 41 проекта). Однако, необходимо замѣтить, что часто совмѣстныя покупки нѣсколькихъ обществъ были неизбѣжны при крупныхъ размѣрахъ продажъ цѣлыхъ имѣній, раздробленіе которыхъ бывало часто неудобнымъ. Въ измѣненномъ уставѣ это неудобство при уничтоженіи совмѣстныхъ покупокъ нѣсколькими обществами отпадало, благодаря введенію покупокъ банкомъ имѣній за свой счетъ. Съ помощью развитія этихъ покупокъ за свой счетъ предполагалось одновременно и открыть возможность перехода крупныхъ имѣній безъ возникновенія сложныхъ земельныхъ отношеній крупныхъ обществъ, и устранить обычную при этомъ и дорогую для крестьянъ спекуляцію по раздробленію имѣній, и наконецъ, вмѣстѣ съ введеніемъ института аренды, избѣжать тяжести доплатъ и недоимочности покупщиковъ. Введеніе покупокъ за свой счетъ являлось такимъ образомъ центральнымъ пунктомъ проекта Витте, почему остановимся здѣсь нѣсколько болѣе подробно на его мотивахъ и сущности

Указывая на трудность продажи крупныхъ имѣній цѣликомъ и на невыгоду для продавца дробить въ такихъ случаяхъ имѣніе изъ опасенія образованія черезполосицы и невозможности быстро распродать всѣ участки, министръ финансовъ приходитъ къ заключенію, что наиболѣе удобнымъ для банка способомъ явились-

бы покупки такихъ имѣній за свой счетъ. Однако повидимому не только эти соображенія удобства банка играли здѣсь роль „Въ настоящее время, говорится далѣе въ объяснительной запискѣ, существуетъ много имѣній, владѣніе коими представляется весьма неустойчивымъ, какъ вслѣдствіе переживаемаго сельскохозяйственнаго кризиса, такъ и въ особенности по причинѣ значительной ихъ задолженности. Владѣльцамъ такихъ имѣній часто не представляется иного исхода, кромѣ продажи оныхъ въ цѣломъ составѣ или въ нѣкоторой долѣ, съ цѣлью облегченія въ послѣднемъ случаѣ задолженности остальной части". Указавъ, что въ такихъ случаяхъ часто въ результатѣ выходитъ или финансовая запутанность при продажѣ крупныхъ имѣній многолюднымъ селеніямъ, или скупка ихъ спекулянтами у помѣщиковъ за дешевую цѣну для дальнѣйшей перепродажи крестьянамъ по дорогой цѣнѣ, проектъ находитъ необходимымъ въ цѣляхъ устраненія этихъ невыгодныхъ и для землевладѣльцевъ, и для крестьянъ явленій, «расширеніе сферы дѣятельности банка» изъ задачъ чисто ипотечно-кредитныхъ до задачъ характера землеустроительнаго, въ видѣ покупки крупныхъ имѣній и устройства на нихъ крестьянъ. Предоставленіе банку права пріобрѣтать земли за свой счетъ явилось бы, по словамъ проекта, такимъ средствомъ къ образованію нѣкотораго земельнаго фонда, предназначеннаго какъ для расширенія землевладѣнія крестьянъ за счетъ экономически слабыхъ и не могущихъ удержать земли въ своихъ рукахъ владѣльцевъ, и при томъ—путемъ покупки за наличныя деньги имѣній преимущественно крупныхъ, на которыя частныхъ покупателей, обладающихъ достаточнымъ капиталомъ найти не легко"*).

Такимъ образомъ, подъ видомъ облегченія условій покупки земли крестьянами проектъ въ сущности въ значительной мѣрѣ отводилъ мѣсто и интересамъ наибольшихъ выгодъ ликвидаціи крупныхъ помѣщичьихъ имѣній. Въ этомъ отношеніи крестьянскій банкъ превращался фактически въ сотрудника дворянскаго банка, преслѣдуя цѣли наиболѣе выгодной ликвидаціи имѣній, какъ этотъ послѣдній—наиболѣе льготнаго кредита. Но во всякомъ случаѣ, помимо этого, самъ Крестьянскій банкъ при такой постановкѣ дѣла уже пріобрѣталъ отчасти характеръ не только ипотечно-

*) Тамъ же, стр. 40—43.

кредитнаго, но землеустроительнаго учрежденія*). Поэтому министръ финансовъ дѣйствительно и признавалъ, что „покупку земли банкомъ трудно было бы совмѣстить съ операціями кредитнаго учрежденія, не имѣющаго сообственныхъ средствъ, а пускающаго въ оборотъ лишь суммы, полученныя путемъ банковыхъ обязательствъ"**). Но съ ассигнованіемъ по манифесту 14 ноября особыхъ средствъ изъ государственнаго казначейства въ воспособленіе крестьянскому банку, отчасти отпадало это финансовое соображеніе и банкъ имѣлъ возможность уже развивать не только ссудную дѣятельность, но и покупку земли за свой счетъ. Эта покупка имѣній, по мнѣнію министра финансовъ, являлась особенно необходимой и полезной потому, что позволяла значительно увеличить и облегчить дѣятельность банка по переходу земли въ пользованіе крестьянъ. Такъ какъ необходимыя по дѣйствующему уставу доплаты, какъ показывала практика, тяжело отражались на многихъ, менѣе состоятельныхъ покупщикахъ, то съ помощью пріобрѣтенія имѣній за свой счетъ можно было отчасти смягчить эти неблагопріятныя вліянія При такихъ покупкахъ именно возможно было введеніе института безсрочной наслѣдственной аренды, при которой избѣгалась бы необходимость доплатъ, а максимальными размѣрами арендной платы являлись бы размѣры банковыхъ платежей. По проекту, эти платежи за аренду оставлялись неизмѣнно на 20 лѣтъ, при чемъ по желанію арендатора она могла быть всегда прекращена или обращена въ собственность путемъ выкупа***).

Итакъ, не касаясь другихъ, менѣе принципіальныхъ измѣненій, вносимыхъ проектомъ въ условія спеціально кредитной дѣятельности банка, необходимо отмѣтить, что онъ фактически возвращался къ признанію необходимости расширенія задачъ банка изъ рамокъ чисто ипотечныхъ до болѣе широкихъ землеустроительныхъ. Хотя частично и односторонне, но банку все же, вмѣстѣ съ стремленіемъ количественнаго расширенія его дѣятельности, придавалось значеніе общаго органа поземельной политики. Эти цѣли общепоземельной политики были, правда, очень далеки

*) Въ частности, по отношенію къ покупкамъ земли за свой счетъ въ польскихъ западныхъ губерніяхъ дѣятельности банка отводилось и политическое-колонизаціонное значеніе, въ цѣляхъ усиленія русскаго крестьянскаго населенія въ краѣ. Тамъ же, стр. 43—45

**) Тамъ же, стр. 47.

***) Тамъ же, стр. 53—66.

отъ тѣхъ, которыя выставлялись въ первоначальныхъ проектахъ Бунге. Хотя требованіе Госуд. Совѣта о непремѣнномъ содѣйствіи развитію мелкой частной собственности и переходу отъ общиннаго землевладѣнія къ подворному не было полностью осуществлено, тѣмъ не менѣе задачей банка, по характеру всѣхъ условій его дѣятельности, было поставлено содѣйствіе наиболѣе состоятельнымъ элементамъ деревни. Вмѣстѣ съ этой „ставкой на сильныхъ" проектъ открывалъ банку и служеніе другой задачѣ —интересамъ выгодной ликвидаціи крупнаго помѣстнаго хозяйства. Но, конечно, въ смыслѣ ускоренія и расширенія фактической возможности этой ликвидаціи крупныхъ имѣній, новый проектъ банка представлялъ нѣкоторую опасность для мѣстнаго дворянства. Это и отразилось на отношеніи Госуд Совѣта какъ вообще къ проекту Витте, такъ и къ этому центральному его пункту.

При разсмотрѣніи проекта Витте въ Госуд. Совѣтѣ нѣкоторыя его стороны вызвали большую оппозицію *). По вопросу о доплатахъ и объ увеличеніи размѣровъ ссудъ департаменты пошли даже дальше, чѣмъ предлагалъ министръ финансовъ, именно допустивъ выдачу ссудъ въ размѣрѣ 90% безъ разрѣшенія министра финансовъ, а съ его разрѣшенія даже полностью 100% оцѣнки. Что касается введенія безсрочной наслѣдственной аренды, то департаменты отвергли этотъ проектъ какъ по тѣмъ соображеніямъ, что этотъ институтъ вообще противорѣчитъ характеру русскаго поземельнаго права и поземельнаго устройства послѣдняго сорокалѣтія, такъ и по неразработанности предполагаемой мѣры.

Наиболѣе характерныя пренія и разногласія возникли по центральному пункту проекта—о предоставленіи банку права покупки земель за свой счетъ для перепродажи крестьянамъ. Меньшинство въ шесть членовъ, видя въ предоставленіи права покупокъ нарушеніе правъ дворянскаго сословія, выступило энергичнымъ защитникомъ послѣдняго. До сихъ поръ, по указанію этихъ членовъ, банкъ являлся чисто кредитнымъ учрежденіемъ, идя на встрѣчу просьбамъ крестьянъ о кредитной помощи уже тогда, когда ими самими найдена земля и выработано соглашеніе съ продавцомъ. По мнѣнію этихъ членовъ, предоставленное послѣ освобожденія крестьянъ право всѣмъ сословіямъ пріобрѣтать позе-

*) Тамъ же, журналъ Соед. Департ. экономіи и законовъ, 4—13 мая 1895 г. № 220.

мельную собственность вредно отразилось на дворянскомъ землевладѣніи. Земля стала уходить отъ дворянства, но часто она не попадала и въ руки крестьянъ, а переходила въ руки сословій, постороннихъ землѣ и покупавшихъ ее лишь въ цѣляхъ спекуляціи. „Такое положеніе дѣла вызвало основаніе двухъ правительственныхъ учрежденій: Крестьянскаго поземельнаго банка и Государственнаго дворянскаго земельнаго банка... Въ основу дѣятельности обоихъ указанныхъ учрежденій было положено одно общее начало: поддерживать дворянство и крестьянство въ экономической борьбѣ съ чуждыми землѣ сословіями..." При учрежденіи Крестьянскаго банка правительство, впрочемъ, имѣло и другую цѣль, именно, „твердо обозначить, что съ отводомъ крестьянамъ надѣла никакія дальнѣйшія мѣры по поземельному устройству ихъ на счетъ фонда, оставленнаго во владѣніи дворянъ, не могутъ имѣть мѣсто" *).

При этомъ считалось цѣлесообразнымъ какъ для самаго банка въ качествѣ кредитнаго учрежденія, такъ и съ точки зрѣнія общихъ задачъ ограничить эту дѣятельность банка, почему и было ассигновано на его обороты всего 5 милл. руб На практикѣ банкъ отступилъ отъ этихъ началъ и сталъ расширять свою дѣятельность; въ первые же годы съ Высочайшаго разрѣшенія сумма эта была увеличена до 10 и 15 милл. руб. Все это однако приводило лишь къ возрастанію задолженности банку, къ недоимкамъ, угрожавшимъ его финансовому положенію. Исходя изъ этого, Госуд. Совѣтъ уже въ 1889 году указалъ министру финансовъ на необходимость ограничить неестественно расширившуюся дѣятельность банка, въ особенности въ отношеніи земельнаго устройства наиболѣе недоимочныхъ цѣлыхъ сельскихъ обществъ и крупныхъ переселенческихъ товариществъ. Въ настоящее время однако, по мнѣнію 6 членовъ Госуд. Совѣта, нельзя вполнѣ согласиться съ желательностью такого ограниченія. „Значительная задолженность большинства дворянскій имѣній, говорили они, въ связи съ тяжелымъ сельскохозяйственнымъ кризисомъ, создали для землевладѣнія такія условія, при коихъ многіе дворяне не будутъ въ ближайшемъ будущемъ въ состояніи удержать за собою свои имѣнія. Весьма желательно, чтобы эти имѣнія, въ тѣхъ случаяхъ, когда онѣ не могутъ перейти въ дворян-

*) Тамъ же, стр. 7—8, л. 476.

скія руки съ переводомъ долга, поступали въ собственность крестьянъ. „Поэтому необходимо не только расширить дѣятельность Крестьянскаго банка, но „слѣдуетъ вовсе отказаться отъ мысли объ ограниченіи операцій Крестьянскаго банка исключительно содѣйствіемъ отдѣльнымъ крестьянамъ съ отстраненіемъ отъ полученія ссудъ цѣлыхъ сельскихъ обществъ и крупныхъ товариществъ, такъ какъ иначе нельзя надѣяться найти достаточный контингентъ покупщиковъ на значительныя дворянскія имѣ. нія“ *).

Откровенно, такимъ образомъ, признавая, что и самое учрежденіе Крестьянскаго банка, и тѣмъ болѣе дальнѣйшее расширеніе его дѣятельности—въ интересахъ дворянскаго землевладѣнія, эти представители дворянства въ Гос уд. Совѣтѣ считали въ то же время, что новымъ уставомъ постановка дѣла значительно мѣнялась. Министръ финансовъ предполагалъ съ помощью банка образовать изъ дворянскихъ земель нѣчто въ родѣ особаго фонда для расширенія крестьянскаго землевладѣнія и предполагалъ, чтобы банкъ выступалъ активнымъ покупщикомъ земли, преимущественно дворянской. „Когда народъ увидитъ, говорили по этому поводу 6 членовъ, что державный преемникъ Императора Александра III отступилъ отъ твердаго рѣшенія своего родителя и повелѣлъ скупать дворянскую землю для раздачи крестьянамъ, мысль о новомъ надѣлѣ безъ всякаго сомнѣнія проявится съ новою силою и породитъ всѣ связанныя съ нею неудобства“. „Сомнительно, чтобы возможность продавать имѣнія банку отвѣчала общимъ интересамъ дворянства, въ качествѣ землевладѣльческаго класса... Дворянину будетъ грозить обезземеленіе, ослабится его помѣстное значеніе. Предоставивъ банку право покупать имѣнія и распредѣлять ихъ между крестьянами, правительство вступило бы на путь активныхъ мѣръ по искусственному перемѣщенію земель въ руки крестьянъ. Опасность этихъ мѣръ конечно будетъ зависѣть отъ большаго или меньшаго ихъ развитія На первыхъ порахъ она можетъ даже оказаться не особенно чувствительной; но выборъ ложнаго пути неизбѣжно приведетъ къ нежелательнымъ послѣдствіямъ“ **).

*) Тамъ же, стр. 9., л. 477

**) Тамъ же, стр. 11—16, л. 478. Между прочимъ Витте въ своемъ отвѣтѣ на эти заявленія 6 членовъ указывалъ, что эти слова направлены къ тому, „чтобы вызвать въ воображеніи призраки чернаго передѣла или иного какого либо революціоннаго движенія

Одинъ изъ меньшинства, членъ Госуд Совѣта Шидловскій подалъ сверхъ того особую записку о роли и значеніи дворянства, какъ помѣстнаго класса. По словамъ записки, „дворянство является вѣрнѣйшимъ оплотомъ порядка, хранителемъ историческихъ преданій и лучшимъ проводникомъ просвѣтительныхъ видовъ правительства. Отмѣна крѣпостного права поколебала понятіе дворянства. Дворянское землевладѣніе находится теперь въ періодѣ того болѣзненнаго процесса, котораго никакъ не нужно ускорять, а тѣмъ болѣе вести къ смертельному исходу". Предоставленіе банку права покупки имѣній представляется автору „совершенно несогласнымъ ни съ экономическими, ни съ политическими интересами нашего отечества" *).

Поэтому, меньшинство 6 членовъ категорически предлагало вовсе отклонить проектъ министра финансовъ о покупкѣ земель банкомъ за свой счетъ. Однако большинство 17 членовъ департаментовъ Госуд. Совѣта **) не видѣло въ мѣрѣ, предлагаемой министерствомъ финансовъ, ни тѣхъ страховъ „чернаго передѣла", дополнительнаго надѣленія и опасности для всего поземельнаго дворянства, ни противорѣчія общимъ началамъ поземельной политики послѣднихъ лѣтъ. Наоборотъ, большинство Госуд. Совѣта считало, что предлагаемая мѣра будетъ полезна тѣмъ дворянамъ, для которыхъ продажа хотя бы части ихъ имѣній" представляетъ единственный выходъ и средство спасти себя отъ полнаго разоренія" ***). Съ этимъ же мнѣніемъ согласилось и большинство общаго собранія Госуд. Совѣта, также указавшее на выгодность для самого помѣстнаго дворянства покупокъ земель крестьянскимъ банкомъ. „Съ разрѣшеніемъ банку покупокъ имѣній за свой счетъ, онъ перестанетъ относиться безстрастно къ дѣлу и явится полезнымъ для обѣихъ сторонъ посредникомъ. Имѣя возможность пріобрѣтать недоступныя даже для крупныхъ крестьянскихъ союзовъ имѣнія, банкъ будетъ раздроблять ихъ на участки, соот-

и политическихъ безпорядковъ". Самъ Витте относится совершенно отрицательно къ „такого рода аргументу, исходящему не столько изъ спокойнаго и хладнокровнаго анализа явленій, сколько изъ извѣстнаго нервнаго состоянія или быть можетъ разсчитанному на возбужденіе въ другихъ болѣе или менѣе безотчетнаго страха передъ невѣдомымъ будущимъ". Тамъ же, л.л. 432—455, стр. 5.

*) Тамъ же, стр. 6—8 л.л. 455—458.

**) Въ томъ числѣ Побѣдоносцевъ, Островскій, Бунге, оловъ, Витте, Горемыкинъ и др.

***) Тамъ же, стр. 19, л. 482.

вѣтствующіе потребностямъ крестьянъ и распродавать эти имѣнія наиболѣе нуждающимся... Предположенный опытъ покупки банкомъ земель будетъ конечно всего важнѣе для наиболѣе бѣдной части нашего населенія—крестьянъ безземельныхъ или получившихъ неполные надѣлы". Но мѣра эта могла бы быть полезной и для самихъ помѣщиковъ, на имѣніяхъ которыхъ лежатъ непосильные долги, такъ какъ „являясь покупщикомъ такого рода имѣній банкъ можетъ въ отдѣльныхъ случаяхъ облегчить положеніе дворянъ-продавцовъ и помочь имъ ликвидировать свою собственность по возможности безубыточно" *). Для большей осторожности общее собраніе Государственнаго Совѣта рѣшило однако придать этой мѣрѣ „характеръ временной и ничего окончательнаго не представляющей", для чего рѣшено было всѣ правила, касающіяся покупки земель, перенести изъ устава банка въ особый отдѣлъ VIII и разрѣшить покупку временно на 5 лѣтъ (вмѣсто двухъ лѣтъ, предлагавшихся 17 членами Соед. департаментовъ) т. е. до 1 января 1901 года. Эти заключенія Госуд. Совѣта и были Высочайше утверждены 27 ноября 1895 года, при чемъ срокъ покупки имѣній впослѣдствіи продолженъ былъ еще на 10 лѣтъ, т. е. до 1 января 1911 года **) Такимъ образомъ уставъ 27 ноября 1895 года явился дѣйствовавшимъ въ своихъ основахъ долгое время, пока закономъ 3 ноября 1903 года не были измѣнены коренньмъ образомъ всѣ основы дѣятельности банка.

Какъ видно было изъ изложенія общихъ вопросовъ, возникавшихъ при разсмотрѣніи проекта новаго устава банка и вылившихся въ этомъ уставѣ, по новымъ задачамъ, поставленнымъ банку, этотъ уставъ значительно отличался отъ тѣхъ предположеній Госуд. Совѣта, которыя послужили побудительнымъ мотивомъ къ пересмотру устава. Впрочемъ, новый уставъ всецѣло воспринялъ и утвердилъ тотъ налоговой способъ обезпеченія и взысканія платежей банку, (ст. 87—94 новаго устава), разсмотрѣніе котораго въ 1889 году и дало толчекъ въ отмѣченной уже выше перемѣнѣ судебъ и устава банка. Во всемъ же остальномъ новый уставъ рѣшалъ вопросъ по внѣшности нѣсколько иначе, чѣмъ было указано въ пожеланіяхъ Госуд Совѣта. По существу дѣла банкъ

*) Тамъ же, л.л. 516—23 журналъ общаго собранія, 7 ноября 1895 г.

**) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. экономіи 1900 г. № 133.

сталъ еще болѣе проводникомъ и защитникомъ дворянскаго землевладѣнія въ цѣляхъ предоставленія ему наиболѣе выгодныхъ способовъ ликвидаціи Поэтому-то и было оставлено пожеланіе Госуд. Совѣта о необходимости развитія мелкой частной собственности и объ ограниченіи дѣятельности банка однимъ лишь посредничествомъ, а вмѣсто этого банку предоставлены чисто землеустроительныя функціи на пріобрѣтенныхъ имъ имѣніяхъ. И хотя эти землеустроительныя функціи трудно было связать съ дѣятельностью ипотечно-кредитнаго учрежденія, хотя эта дѣятельность была ясно окрашена интересами крупнаго землевладѣнія, тѣмъ не менѣе вмѣстѣ съ количественнымъ расширеніемъ дѣятельности банка эта ея сторона должна была значительно измѣнить всю физіономію банка.

Дѣйствительно, вслѣдъ за измѣненіемъ устава стали рѣзко возрастать общіе обороты банка по ссудамъ. Еще въ 1895—96 г г. общая сумма ссудъ опредѣлилась въ 5,3—7,2 милл. руб.; въ 1897 г. она уже дошла до 20,9 милл. руб. и затѣмъ ежегодно увеличиваясь, въ 1903 году исчислялась уже въ 60 милл. руб., т. е. превысила послѣдніе года до измѣненія устава въ 10—15 разъ. При этомъ, наибольшее увеличеніе размѣровъ ссудъ приходится на товарищескія покупки, которыя съ 5,7 милл руб. въ 1895 году увеличились въ 1903 до 50,6 милл., т. е. составили до 50—60% общаго количества выдачъ *). Всего за 10 лѣтъ второго періода, до новаго направленія въ дѣятельности банка съ 3 ноября 1905 года, было выдано ссудъ на 404,9 милл. р. противъ 82,4 милл. руб. за 13 лѣтъ перваго періода, т. е. почти въ 5 разъ больше. По отдѣльнымъ же категоріямъ покупщиковъ товарищескія ссуды увеличились съ 48,5 милл. руб. до 329,1 милл. руб., тогда какъ ссуды сельскимъ обществамъ всего лишь съ 32,8 милл. руб. до 66,5 милл. руб., а отдѣльнымъ домохозяевамъ съ 1,1 милл. руб. до 9,3 милл руб. Площадь купленной черезъ посредство банка земли за первый періодъ исчислялась въ 2,4 милл. руб., за второй же достигла уже 5,8 милл. руб., т. е. возросла почти въ 2 раза **).

Уже изъ приведенныхъ цифръ видно, что при громадномъ количественномъ ростѣ земельныхъ покупокъ черезъ крестьянскій

*) Тамъ-же, стр. 106.

**) Обзоръ дѣятельности банка съ 3 ноября 1905 г по 1 января 1907 г., стр. 6

банкъ, покупщикамъ приходилось платить еще болѣе быстро повышающіяся цѣны: при вдвое возросшихъ размѣрахъ купленной земли было получено ссудъ подъ нее въ 5 разъ больше. Такимъ образомъ, банкъ увеличивалъ своимъ посредничествомъ какъ покупныя цѣны, такъ и еще болѣе—задолженность этого вида крестьянскаго землевладѣнія. Дѣйствительно, сопоставленіе покупныхъ цѣнъ и размѣровъ ссудъ на десятину показываетъ крупное возрастаніе цѣнъ за два періода. Задолженность передъ банкомъ десятины покупаемой земли увеличилась съ 32 р. въ 1883—1895 г.г. до 70 руб. въ 1896—1905 г г., т. е. болѣе, чѣмъ вдвое. Поэтому на 1 душу м. п. въ первый разъ падало земельнаго долга 75 руб, во второй уже 138 руб., несмотря на то, что изъ своихъ средствъ приходилось доплачивать въ первый періодъ 23 р. на душу, во второй уже 43 рубля *).

Въ чью же пользу шло такое громадное повышеніе земельныхъ цѣнъ, произведенное развитіемъ банковыхъ покупокъ? Въ отношеніи покупщиковъ необходимо отмѣтить, что за второй періодъ дѣйствительно увеличились покупки малоземельныхъ группъ. Именно, земельная обезпеченность покупщиковъ до покупокъ земли черезъ банкъ за разсматриваемые два періода измѣнилась такъ: безземельные увеличили свои покупки въ процентахъ къ общему числу съ 10,0% до 12,1% имѣющіе до 1½ дес. съ 26,0% до 30,6%, тогда какъ группа свыше 1½ дес. уменьшила свои покупки съ 37,2% до 30,1% **).

Такимъ образомъ, хотя съ измѣненіемъ устава стало нѣсколько увеличиваться и число малообезпеченныхъ покупщиковъ, однако, имъ приходилось платить за свои покупки непомѣрно возросшія цѣны. Земельный голодъ этихъ группъ не могъ быть удовлетворенъ безъ крупнаго повышенія цѣнъ, а самъ банкъ не только не могъ своей политикой предохранить такое повышеніе, но еще болѣе способствовалъ ему. И оцѣнки, и ссуды банка пріобрѣтаютъ постепенно такой характеръ „вздутости“, котораго не наблюдалось въ другихъ земельныхъ банкахъ. Такъ напримѣръ, въ то время, какъ въ спеціальныхъ земельныхъ банкахъ оцѣнка за 10-лѣтіе увеличилась на 22,7%, въ дворянскомъ на 19,3%, въ Крестьянскомъ она возросла на 81,8%, превысивши на 26 руб. оцѣнки

*) Тамъ-же, стр. 10—11.

**) Тамъ-же стр. 12.

акціонерныхъ банковъ и на 6 руб. оцѣнки дворянскаго банка. Ссуды на десятину увеличились въ акціонерныхъ банкахъ на 25%, въ дворянскомъ на 19,3%, въ крестьянскомъ на 87,5%, превысивши къ 1906 году на 30 руб. ссуды акціонерныхъ банковъ и на 17 руб. дворянскаго банка *).

Отсюда видно, что политика Крестьянскаго банка фактически все болѣе приводила къ очень выгоднымъ для помѣщиковъ способамъ ликвидаціи крупныхъ дворянскихъ имѣній и переобремененію непосильнымъ долгомъ малоземельныхъ группъ. Въ этомъ смыслѣ дѣятельность крестьянскаго банка фактически сошлась съ той постановкой дѣла, которая была создана условіями освобожденія крестьянъ въ 1861 году, т. е. съ выгодной ликвидаціей дворянскаго землевладѣнія и перепродажей помѣщичьихъ задолженныхъ имѣній крестьянамъ по высокой цѣнѣ.

Что касается покупки имѣній въ тѣхъ-же цѣляхъ за свой счетъ, то въ первые же годы также обнаружилось, какъ и слѣдовало ожидать, полное преобладаніе въ этихъ покупкахъ дворянскихъ помѣстій. Такъ, въ первые четыре года изъ общаго числа 1007 заявленій о продажѣ 680 поступило отъ дворянъ; изъ 184 покупокъ, совершенныхъ банкомъ, около 135 приходилось на дворянскія имѣнія, т. е. дворянскія заявленія составляютъ 68% и покупки у дворянъ даже 74% общаго числа покупокъ. Указывая впослѣдствіи, при испрошеніи у Госуд. Совѣта продленія права покупокъ, на этотъ фактъ, министръ финансовъ подтверждаетъ, что „отдавая въ большинствѣ случаевъ предпочтеніе дворянамъ передъ продавцами, принадлежавшими къ другимъ сословіямъ, банкъ тѣмъ самымъ стремился обезпечить дворянамъ возможность сбыта экономически слабыхъ имѣній, которыя безъ такого содѣйствія со стороны банка подлежали бы невыгодной, и не рѣдко принудительной продажѣ **). Такая откровенная характеристика сущности дѣятельности банка по покупкѣ имѣній вполнѣ подтверждалась и цифрами дальнѣйшихъ операцій банка. За слѣдующіе 10 лѣтъ, по 1904 г. включительно, банкомъ куплено было за свой счетъ всего 477 имѣній размѣрами 904,7 тыс. дес., въ томъ числѣ отъ дворянъ 300 имѣній, размѣрами 626,3 тыс.

*) Зак., цит. соч., стр 295.

**) Архивъ Госуд Сов., департ. экономіи 1900 г. № 133, представленіе министра финансовъ 18 апрѣля, 1900 г., № 7700, стр. 8

дес. земли, т. е. свыше 69% *) Характеристика этихъ „слабыхъ рукъ", которыя Крестьянскій банкъ освобождалъ съ выгодой для нихъ отъ непосильнаго бремени, видна изъ того, что особенно послѣ реформы 1895 г, въ громадной степени увеличились обороты банка съ задолженной землей. Такъ, сумма долга, лежащаго на землѣ, купленной черезъ банкъ увеличилась въ 1896—903 г.г. до 80,7 милл. противъ 11,5 милл за 1892—1896 г г. и 5,5 милл. за 1888—1891 г, сумма же долга на десятину увеличилась за тѣ же періоды до 49,2 руб. противъ 30,1 руб. и 21,7 руб. **).

Очевидно, что крупная и все возрастающая задолженность помѣстнаго землевладѣнія являлась все болѣе сильной побуждающей причиной для ликвидаціи имѣній черезъ крестьянскій банкъ. Подтвержденіе же приведеннаго выше указанія министра финансовъ о томъ, что банкъ всегда „отдавалъ предпочтеніе" въ своей посреднической дѣятельности дворянскимъ помѣстіямъ, и что во всякомъ случаѣ ликвидація ихъ составила главную долю дѣятельности банка, видно также изъ преобладанія дворянскихъ продажъ въ этихъ оборотахъ банка. Такъ, дворяне въ числѣ продавцовъ банку за время съ 1883—1904 г. составляли 63,2%, не считая продажи имѣній Крестьянскимъ банкомъ за свой счетъ—какъ было видно также преимущественно у дворянъ. И хотя за первый періодъ число дворянъ продавцовъ было еще больше, достигая 75 6%, а съ 1895 года—оно уменьшилось до 57.4%, но нужно принять во вниманіе, что въ то же время увеличилось число продажъ оставшихся за банкомъ и купленныхъ имъ имѣній съ 1,0% въ первый періодъ до 12,9% во второй ***). Поэтому можно считать, что дворянство за все время составляло въ числѣ продавцовъ земли крестьянамъ почти до 3/4 всѣхъ лицъ, желавшихъ ликвидировать свои помѣстія и продать ихъ крестьянамъ. Дѣятельность банка послѣ устава 1895 года пріобрѣла такимъ образомъ пожалуи еще болѣе ясную окраску служенію ликвидаціи крупнаго дворянскаго землевладѣнія и по своимъ задачамъ въ сущности имѣла мало общаго съ цѣлью расширенія крестьянскаго землевладѣнія и землеустройства.

Но этомъ мы остановимся въ разсмотрѣніи общей дѣятельности Крестьянскаго поземельнаго банка. Съ 1905 г. начинается

*) Обзоръ дѣятельности Крестьянскаго поземельнаго банка 1883—1904, стр. 195.

**) Тамъ же, стр. 109—110.

***) Тамъ-же, стр 108.

новый періодъ его дѣятельности относящійся и къ новому періоду въ нашей поземельной политикѣ. Онъ характеризуется крайнимъ, принесеннымъ революціонными годами, обостреніемъ съ одной стороны—борьбы за идею дополнительнаго надѣленія, съ другой—борьбы за интересы помѣстнаго землевладѣнія. На дѣятельности Крестьянскаго поземельнаго банка въ это время болѣе, чѣмъ въ какой либо другой періодъ, и особенно ярко отразился классовой ея характеръ и господство въ правительственной поземельной политикѣ покровительства помѣщичьимъ интересамъ При неустойчивости во взглядахъ и направленіи поземельной политики, почти одновременно и разрабатывался проектъ дополнительнаго надѣленія съ принудительнымъ отчужденіемъ частновладѣльческихъ земель, и принимались мѣры къ расширенію покупокъ Крестьянскимъ банкомъ частновладѣльческихъ земель для дальнѣйшей перепродажи на прежнихъ условіяхъ. Но какъ только было сломлено общее революціонное движеніе, стало ясно, что и въ поземельной политикѣ вмѣсто проектовъ землеустроительной реформы въ духѣ дополнительнаго надѣленія, съ принудительнымъ отчужденіемъ частновладѣльческихъ земель побѣда останется за противоположнымъ теченіемъ И дѣйствительно, съ окончательнымъ крушеніемъ проектовъ и идеи дополнительнаго надѣленія, землеустроительное дѣло круто и безповоротно повернуло къ утвержденію въ крестьянскомъ землевладѣніи и земельномъ устройствѣ началъ частной собственности. Понятіе объ особенномъ характерѣ крестьянскаго надѣльнаго землевладѣнія, какъ земельной собственности sui generis, было окончательно похоронено вмѣстѣ съ полусоціалистической идеей дополнительнаго надѣленія при этомъ торжествѣ буржуазнаго начала неприкосновенности и свободы частной земельной собственности.

Глава III.

Переселенческая политика.

Запретность общей постановки вопроса о переселении и сепаратное законодательство.—Переселение и дополнительное надѣленіе.—Аграрное движение и переходъ къ поощренію переселенія

Вмѣстѣ съ тѣмъ суррогатомъ дополнительнаго надѣленія и расширенія крестьянскаго землевладѣнія, которымъ представлялась дѣятельност Крестьянскаго поземельнаго банка, не менѣе важнымъ средствомъ борьбы противъ идеи дополнительнаго надѣленія было переселеніе крестьянъ. Средство, издавна употреблявшееся помѣщиками для удовлетворенія земельной нужды своихъ крѣпостныхъ крестьянъ, переселеніе должно было привлечь вниманіе и въ послѣкрѣпостное время. Помимо колонизаціонныхъ цѣлей, переселеніе крестьянъ на казенныя земли при недостаточности надѣловъ могло хотя бы временно и частично разрѣшить вопросъ о расширеніи крестьянскаго землевладѣнія.

Но, какъ и во всѣхъ другихъ вопросахъ поземельной политики, и въ вопросѣ о переселеніи требованія урегулированія и удовлетворенія земельной нужды крестьянства столкнулись съ интересами землевладѣльческихъ классовъ. Прежде всего, разгрузка перенаселенныхъ и малоземельныхъ раіоновъ отъ избыточнаго населенія сама по себѣ представлялась всегда помѣщичьимъ классамъ нежелательной изъ-за опасеній, если не обезлюденія деревни, то во всякомъ случаѣ потери выгодныхъ арендъ, дешевыхъ рабочихъ рукъ и т п Но не менѣе существеннымъ и пожалуй болѣе общимъ опасеніемъ представлялся именно тотъ страхъ, который преслѣдовалъ всякое начинаніе въ области поземельноустроительнаго дѣла—страхъ помѣщичьихъ классовъ передъ возможностью новаго, дополнительнаго надѣленія. Поэтому то и мѣропріятія по развитію и урегулированію переселенія большею частью и разсматривались подъ этимъ двойнымъ угломъ зрѣнія: съ одной стороны съ точки зрѣнія возможности, благо-

даря развитію переселенія, смягчить остроту вопроса о расширеніи крестьянскаго землевладѣнія на мѣстахъ; съ другой—съ точки зрѣнія опасныхъ „аналогій“ переселенія съ дополнительнымъ надѣленіемъ Эти два Leitmotiv'a всегда являлись комментаріями при всякомъ разсмотрѣніи мѣропріятій по переселенію въ законодательныхъ учрежденіяхъ. И только силою экономической необходимости они постепенно отбрасываются и замѣняются сознаніемъ государственной важности переселеній, какъ въ цѣляхъ колонизаціонныхъ, такъ и въ цѣляхъ землеустроительныхъ. Только почти черезъ 50 лѣтъ въ болѣе или менѣе удовлетвори тельной и общей формѣ развязанъ былъ тотъ узелъ, который былъ завязанъ при самомъ освобожденіи и первоначальномъ надѣленіи крестьянъ, благодаря частью сознательно, частью лишь фактически произведенному урѣзыванію надѣловъ и недостаточности земельнаго обезпеченія.

Первая, послѣ освободительной реформы, попытка общаго законодательства о переселеніи была сдѣлана въ 1868 г. Какъ положенія 19 февраля, такъ и многочисленные акты, послѣдовавшіе послѣ 19 февраля для устройства отдѣльныхъ видовъ сельскаго населенія, въ рядѣ отдѣльныхъ случаевъ (напр. для мелкопомѣстныхъ имѣній по дополнительнымъ правиламъ 19 февраля; для горнозаводскихъ мастеровыхъ по закону 3 декабря 1862 г. и 12 марта 1868 года; для батраковъ и бобылей Витебской губ. по закону 29 февраля и 5 ноября 1864 г.; для однодворцевъ западныхъ губерній по закону 19 февраля 1868 г.) указывали на права этихъ крестьянъ на переселеніе. Но, тѣмъ не менѣе, никакихъ точныхъ правилъ и узаконеній относительно переселенія, при новыхъ условіяхъ быта, не существовало Въ виду этого, въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ для разработки общихъ правилъ о переселеніи была образована подъ предсѣдательствомъ Дондукова-Корсакова особая междувѣдомственная комиссія.

Комиссія эта, впрочемъ, не признала возможнымъ поставить вопросъ о переселеніи въ всей полнотѣ, какъ вопросъ объ общемъ правѣ крестьянъ, и остановилась лишь на сведеніи правилъ о переселеніи, существовавшихъ для отдѣльныхъ группъ населенія. По проекту комиссіи, право на переселеніе на казенныя земли было признано по общему правилу исключительно лишь за безземельными крестьянами и за особо устраиваемыми

группами, какъ то: за отставными безсрочно-отпускными солдатами, за крестьянами мелкопомѣстныхъ имѣній, за горнозаводскими мастеровыми; за батраками, бобылями, однодворцами, половниками и вообще за лицами, обязанными по закону избрать родъ жизни; наконецъ, по особому разрѣшенію, право переселенія предоставлялось безземельнымъ крестьянамъ, а также лицамъ, переселяемымъ по особымъ видамъ правительства. Такимъ образомъ, право переселенія не предоставлялось ни бывшимъ помѣщичьимъ, ни бывшимъ государственнымъ крестьянамъ, хотя бы они получили явно недостаточный надѣлъ. На самое переселеніе требовалось разрѣшеніе, безъ котораго не позволялись даже отлучки для осмотра мѣстъ переселенія. Всѣмъ этимъ переселенцамъ предоставлялись нѣкоторыя особыя льготы, въ видѣ освобожденія на мѣстахъ водворенія въ теченіе первыхъ трехъ лѣтъ отъ платежа повинностей и въ теченіе 2-хъ лѣтъ отъ рекрутской повинности; во время пути на мѣста переселенія и для обзаведенія хозяйствомъ переселенцы получали пособія только въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Что касается переселенія на частныя земли, то комиссія не стѣсняла этого переселенія, предоставивъ его своб днымъ условіямъ договаривающихся сторонъ, съ тѣмъ лишь требованіемъ, чтобы переселенцы при выбытіи изъ старыхъ обществъ были приписаны къ новымъ мѣстамъ водворенія. *)

Такимъ образомъ, этотъ проектъ комиссіи представлялъ лишь почти простую сводку дѣйствовавшаго законодательства и не вносилъ ничего новаго въ регулированіе переселеній. Проектъ не признавалъ, какъ общаго правила, какихъ либо экономическихъ мотивовъ переселенія, такъ же какъ не признавалъ никакихъ самостоятельныхъ переселеній. Переселеніе вводилось проектомъ не какъ общее поземельноустроительное мѣропріятіе, въ цѣляхъ разрѣшенія земельной тѣсноты и малоземелья, но какъ спеціальная и частная мѣра для нѣкоторыхъ лишь сословныхъ группъ.

Проектъ комиссіи былъ внесенъ министромъ внутреннихъ дѣлъ въ Главный комитетъ **), но здѣсь самая постановка вопроса объ изданіи правилъ о переселеніи даже въ предположен-

*) Архивъ Госул. Сов. Главн. комитетъ 1869 г. № 45, правила для переселенія, съ объясните льной запиской л. л. 6—27.

**) Тамъ же, представленіе министра внутреннихъ дѣлъ 31 марта 1869 г. № 3488.

номъ видѣ была признана несвоевременной. Комитетъ призналъ опаснымъ изданіе этихъ правилъ, въ виду истекающаго скоро 9-лѣтняго срока для отказа крестьянъ отъ надѣловъ и во избѣжаніе опасныхъ толковъ среди крестьянъ, что этими правилами поощряются отказы отъ надѣловъ и переселеніе на новыя земли. Изъ общихъ правилъ о переселеніи было рѣшено выдѣлить сначала лишь вопросъ о половникахъ Вологодской губ., затѣмъ о мелкопомѣстныхъ имѣніяхъ, о которыхъ было рѣшено собрать новыя свѣдѣнія.

Такимъ образомъ, общая постановка въ законодательствѣ вопроса о переселеніи была надолго отвергнута и разрѣшеніе этого вопроса въ жизни пошло путемъ сепаратныхъ узаконеній. Такъ какъ главная волна переселеній направлялась всегда на востокъ и юговостокъ, создавая здѣсь значительныя административныя неурядицы. то, отвергнувъ изданіе общаго закона о переселеніи, Главному Комитету тотчасъ же пришлось встрѣтиться съ фактомъ переселенческаго движенія, идущаго сюда помимо закона и требовавшаго того или иного регулированія Регулированіе переселенія разбилось такимъ образомъ на ряды мелкихъ и частныхъ мѣропріятій, не разрѣшавшихъ общаго вопроса о переселеніи, но касавшихся лишь мѣстныхъ нуждъ отдѣльныхъ районовъ, куда шло переселеніе или откуда оно направлялось.

Переселенческое движеніе, всегда направлявшее крестьянство въ богатыя степи Сибири и Заволжья, къ концу 60-хъ годовъ оставило въ Оренбургскомъ краѣ свыше 10.000 переселенцевъ, не имѣвшихъ права на переселеніе и не получившихъ здѣсь устройства. Какъ незаконные переселенцы, они не могли порвать формальной связи по припискѣ и выполненію повинностей со своими прежними обществами, хотя живя уже долгое время въ Оренбургской губ и образуя здѣсь обширные, прочные поселки, фактически не имѣли никакихъ связей съ прежними своими обществами. Переселенцы эти состояли: или изъ бывшихъ государственныхъ крестьянъ, получившихъ разрѣшеніе на переселеніе въ Сибирь, но не дошедшихъ до мѣста назначенія, а также проживающихъ по паспортамъ или по свидѣтельствамъ общества; или изъ помѣщичьихъ крестьянъ, получившихъ увольнительныя свидѣтельства отъ общества, и, наконецъ, переселившихся сюда дарственниковъ.

По буквальному смыслу закона многіе изъ этихъ переселенцевъ должны бы быть выдворены изъ края, какъ не имѣющіе права жительства. Но такъ какъ большинство этихъ переселенцевъ уже вполнѣ прочно водворилось въ краѣ и, съ другой стороны, мѣстное хозяйство постоянно нуждалось въ рабочихъ рукахъ, а выдвореніе 10 000 человѣкъ представлялось совершенно невозможнымъ, то по ходатайству Оренбургскаго губернатора и по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, Главнымъ комитетомъ всѣмъ этимъ лицамъ, поселившимся до изданія этихъ правилъ, въ изъятіе изъ общихъ законовъ, было предоставлено право водворенія и перечисленія въ мѣстныя общества. *)

Это мнѣніе Главнаго Комитета и составило Высочайше утвержденныя 9 апрѣля 1869 года правила **), при чемъ въ постановленіи комитета было указано, что они ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть распространяемы на новыхъ переселенцевъ, водворившихся здѣсь послѣ этого числа.

Однако, новыя переселенческія волны не замедлили заставить отказаться отъ этого ограниченія. Уже Высочайше утвержденнымъ 6 февраля 1871 года положеніемъ Глав Комитета эти правила распространены были также на пересенцевъ изъ горнозаводскихъ и удѣльныхъ крестьянъ, переселившихся до этого новаго срока публикованія закона (23 февраля) ***). Затѣмъ возникъ вопросъ о необходимости предоставленія тѣхъ же льготъ казеннымъ крестьянамъ Воронежской и Екатеринославской губ., переселившихся въ Сибирь, но не дошедшихъ до назначенныхъ имъ мѣстъ переселенія и оставшихся, вслѣдствіе безденежья, въ Оренбургской губ. ****) Кромѣ этихъ частныхъ случаевъ Оренбургскій губернаторъ всегда ходатайствовалъ о необходимости общаго разрѣшенія на право водворенія переселенцевъ въ Оренбургской губ Министерство внутреннихъ дѣлъ и главный комитетъ стояли однако на противоположной точкѣ зрѣнія и считали общее предоставленіе такой свободы переселенія совершенно невозможнымъ. Разрѣшая, по крайней необходимости, устройство на новыхъ мѣстахъ уже прибывшихъ туда

*) Архивъ Госуд Сов., Глав. Комитетъ 1869 г. № 12.

**) П. С. З. 46952

***) Архивъ Госуд. Совѣта, Глав. Комитетъ 1870 г. № 127, П. С. З. 49230.

****) Архивъ Госу . Сов., Глав. Комитетъ 1872 г. № 14.

самовольныхъ переселенцевъ, Главн. комитетъ вмѣстѣ съ тѣмъ всегда указывалъ на исключительный характеръ этихъ мѣропріятій и на необходимость сохраненія полнаго запрета дальнѣйшихъ переселеній въ изъятіе изъ правилъ 9 апрѣля. Такъ, по поводу послѣдняго разрѣшенія, Главный Комитетъ не только снова категорически подтвердилъ запрещеніе переселеній, но считалъ даже не нужнымъ вообще пересмотръ законодательства по этому вопросу. Указывая, что проектъ этихъ правилъ о переселеніи уже внесенъ въ Главн. Комитетъ, онъ подтверждалъ, что „было бы неудобно издавать какое либо общее узаконеніе относящееся къ переселенію, особливо въ такое время, которое близко совпадало съ истеченіемъ срока обязательнаго пользованія крестьянами помѣщичьихъ имѣній ихъ надѣломъ, такъ какъ подобное узаконеніе легко могло бы быть понято въ смыслѣ вызова крестьянъ сихъ имѣній къ выселенію. Поэтому Главный Комитетъ призналъ удобнѣйшимъ, устранивъ изданіе общаго о переселеніи закона, опредѣлить надлежащія въ семъ отношеніи правила въ видѣ ряда отдѣльныхъ постановленій о порядкѣ водворенія на казенныхъ земляхъ“ *)

Такимъ образомъ, боясь обезлюденія помѣщичьихъ имѣній, боясь вызвать усиленіе переселенческой волны и уступая ей только подъ давленіемъ крайней необходимости, Глав. Комитетъ боялся въ то же время приступить и къ общему урегулированію вопроса. Переселенческая жизнь поэтому не переставала постоянно выдвигать рядъ новыхъ частныхъ вопросовъ о необходимости устройства переселенія. Такъ, тѣмъ же Оренбургскимъ губернаторомъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ въ 1872 году было указано, что въ предѣлахъ Оренбургскаго края «находится до 10.000 душъ бродячаго безземельнаго населенія, состоящаго изъ крестьянъ, которые зайдя въ этотъ край, остаются безъ приписки къ обществамъ и не имѣютъ средствъ выйти обратно». Переселенцы эти, явившіеся послѣ 1869 и 1871 года и потому не подходящіе подъ дѣйствіе закона 9 апрѣля 1862 года, распространеннаго въ 1871 г. на Уфимскую губ, пришли въ Оренбургскую губернію именно съ цѣлью поселиться здѣсь на казенныхъ земляхъ. Въ виду этого губернаторъ предлагалъ произвести надѣленіе всѣхъ этихъ крестьянъ (числомъ до 10.000) ка-

*) Тамъ же, Журналъ Главн Комитета 1872 г. 31 мая, № 161.

зенною землею и произвести административное устройство ихъ, такъ какъ ихъ экономическое положеніе возбуждало большія опасенія.

Въ виду того, что Высочайшей резолюціей было обращено на это особое вниманіе, въ министерствѣ государственныхъ имуществъ была образована особая комиссія, которая пришла къ заключенію, что водвореніе всѣхъ переселенцевъ на земляхъ Уфимской и Оренбургской губ. не желательно По мнѣнію комиссіи, такая мѣра ставила Оренбургскій край „какъ бы внѣ дѣйствія общихъ законовъ" и, сдѣлавшись извѣстною на мѣстахъ, привлекла бы сюда массу переселенцевъ, такъ какъ крестьяне „поняли бы эту мѣру такъ, что стоитъ только поселиться въ Оренбургской губ,. чтобы получить казенную землю." Комиссія считала возможнымъ допустить изъятіе только для быв. помѣщичьихъ крестьянъ-дарственниковъ, которыхъ насчитывалось всего 300—400 душъ и которыя, находясь здѣсь въ крайне плачевномъ состояніи, не могутъ въ то же время и возвратиться на мѣста прежняго своего жительства; предложеніе же губернатора о надѣленіи всѣхъ крестьянъ землю комиссія категорически отклонила. *)

Соглашаясь съ этимъ заключеніемъ комиссіи, министерство внутреннихъ дѣлъ вошло въ Главный комитетъ съ представленіемъ о необходимости новаго подтвержденія запрета самовольнаго переселенія, чтобы у крестьянъ не составилось убѣжденія, что «стоитъ только зайти въ этотъ (Оренбургскій) край, чтобы добиться тамъ казеннаго надѣла». Но въ то же время министерство считало необходимымъ сдѣлать новую уступку переселенческому движенію и признать фактъ переселенія всѣхъ, переселившихся ранѣе обнародованія этого новаго сепаратнаго узаконенія. На основаніи этого и согласно мнѣнію Главнаго комитета, Высочайше утвержденному 28 января 1876 года **) снова подтверждалось, что право на переселеніе ограничивается, кромѣ лицъ, имѣющихъ это право по существующимъ законамъ, также лишь быв. помѣщичьими безземельными, не получившими надѣла по установленнымъ грамотамъ; дарственниками, быв. государствен-

*) Архивъ Госуд. Совѣта, Главн. Комитетъ 1875 г. № 99, лл. 43, представ. Министра внутреннихъ дѣлъ 1875 г. № 7401.

**) Тамъ же журналъ Главн. комитета 1876 г. 29 января № 40, П. С. З. 55527.

ными, получившими увольненіе отъ обществъ раньше выдачи владѣнныхъ записей, а также самовольными переселенцами до обнародованія настоящаго новаго постановленія.

Вслѣдъ за тѣмъ такимъ же сепаратнымъ закономъ легализованы на новыхъ мѣстахъ переселенцы Тобольской и Томской губ., которые или получивъ въ свое время право переселенія въ Амурскую область, не дойдя до мѣстъ, осѣли въ этихъ губерніяхъ, или поселились здѣсь самовольно, при чемъ опять таки эта легализація предоставлена лишь лицамъ, которыя поселились по день обнародованія этого закона, съ переводомъ долга на нихъ недоимокъ и съ разсрочкой ихъ на четыре года. *)

Такимъ образомъ правительственная политика въ дѣлѣ переселенія въ первыя десятилѣтія послѣ освобожденія строго стояла на точкѣ зрѣнія недопустимости переселенія и общаго законодательнаго его разрѣшенія. Правда, жизнь ломала эту принципіальную недопустимость переселеній и сепаратному законодательству всегда приходилось считаться съ фактомъ переселенія и заднимъ числомъ его легализировать. Тѣмъ не менѣе—общимъ закономъ считался полный запретъ переселенія и только отдѣльныя мѣстности и лишь въ исключительныхъ случаяхъ ставились „какъ бы внѣ дѣйствія общихъ законовъ". Причиной такого принципіальнаго запрета переселенія и даже самаго вопроса о немъ являлись всегда опасенія «превратныхъ толковъ» среди крестьянства о новыхъ надѣлахъ въ новой обѣтованной землѣ. Эти опасенія казались Главному Комитету особенно серьезными къ концу перваго десятилѣтія, когда истекали сроки обязательнаго пользованія крестьянами помѣщичьей землей. Поэтому-то даже каждый сепаратный законодательный актъ, касающійся переселенія и легализирующій отдѣльные случаи его, сопровождался неизмѣнными комментаріями объ „исключительности" даннаго случая.

Всѣ эти сепаратныя узаконенія не могли конечно ни разрѣшить общаго вопроса о переселеніи, ни регулировать переселенческаго движенія. Все увеличиваясь, оно дошло къ началу 80 годовъ до 40.000 человѣкъ въ годъ, что, при недостаткѣ въ заготовленныхъ переселенческихъ участкахъ, представляло уже значительныя затрудненія въ размѣщеніи ихъ. Кромѣ того, по-

*) Архивъ Госуд. Сов., Главн. Комитетъ 1876 г. № 114. П. С. З. 56571.

чти все переселеніе шло „нелегально", т. е. преимущественно по срочнымъ паспортамъ, подъ видомъ отхода на заработки или совсѣмъ безъ паспортовъ, что создавало все большія затрудненія административнаго характера.

Положеніе стало мѣняться только тогда, когда факты необходимости легализаціи самовольнаго переселенчества стали повторяться все болѣе часто и когда вопросъ объ общемъ малоземельи въ нѣкоторыхъ районахъ сталъ становиться все болѣе остро. Постепенно начинаетъ пробиваться мысль о возможности и необходимости не только санкціонировать свершившіеся стихійные факты переселенія, но и такъ или иначе регулировать его. Правда, самыя цѣли и направленіе этого регулированія были сначала очень не ясны и также не носили характера общихъ цѣлей земельной политики. Но все же уже къ восьмидесятымъ годамъ переселенческій вопросъ постепенно ставится на болѣе общую почву.

Въ началѣ 80-хъ годовъ впервые министерство Госуд. имуществъ рѣшилось выдвинуть общій вопросъ о регулированіи переселеній. Въ 1881 году этимъ министерствомъ было приступлено къ разработкѣ предположеній объ обращеніи подъ заселеніе малоземельными крестьянами свободныхъ казенно-оброчныхъ статей въ губерніяхъ Европ. Россіи. На первую очередь было намѣчено образованіе переселенческихъ участковъ въ 7 южныхъ губерніяхъ съ тѣмъ условіемъ, чтобы пространство этихъ заселенныхъ земель составляло не болѣе $^1/_3$ всѣхъ казенныхъ земель. При этомъ имѣлось въ виду устраивать на этихъ земляхъ исключительно малоземельныхъ крестьянъ (т. е. безземельныхъ, уволенныхъ изъ общества до полученія уставныхъ грамотъ, получившихъ дарственные надѣлы или менѣе $^1/_3$ высшаго надѣла); надѣленіе казенной землей предполагалось не болѣе $^2/_3$ высшаго или указного надѣла данной мѣстности.

Этотъ проектъ и послужилъ основаніемъ Высочайше утвержденнымъ 10 іюля 1881 года правиламъ о переселеніи. Эти правила были первой попыткой болѣе или менѣе въ общей формѣ, хотя и административнымъ путемъ, урегулировать переселенческое дѣло. На основаніи соотвѣтствующаго положенія Комитета министровъ, Высочайше утвержденнаго 10 іюля 1881 года *), было

*) Не подлежало опубликованію.

предоставлено министрамъ внутреннихъ дѣлъ и госуд. имуществъ право по взаимному соглашенію разрѣшать, впредь до утвержденія въ законодательномъ порядкѣ новыхъ правилъ о переселеніи, ходатайства о переселеніи лицъ, не имѣющихъ на то по дѣйствующему законодательству права, но „экономическое положеніе коихъ къ тому вынуждаетъ". Въ то-же время на переселенцевъ переводились по новому мѣсту жительства всѣ недоимки въ податяхъ и выкупныхъ платежахъ съ освобожденіемъ прежнихъ обществъ отъ всякой отвѣтственности по этимъ платежамъ. На мѣстахъ новаго водворенія переселенцамъ отводились въ краткосрочное пользованіе (6—12 лѣтъ) свободные участки казенныхъ земель размѣромъ не больше высшаго для данной мѣстности надѣла по положенію 19 февраля и не свыше 8 дес. на душу. Тѣмъ же положеніемъ правила 28 января 1876 года о водвореніи прибывшихъ самовольно переселенцевъ Уфимской и Оренбурской губ., распространены на всѣхъ переселенцевъ, которые получивъ увольнительные приговоры, прибыли въ губернію до 1 января 1882 года Кромѣ того нужно добавить, что вскорѣ послѣ этого положеніемъ Комитета министровъ 17 февраля 1884 года эти правила распространены были вообще на всѣхъ лицъ, хотя и не принадлежащихъ къ крестьянскому сословію, но занимающихся хлѣбопашествомъ и по положенію своему сходныхъ съ крестьянами.

Временныя правила, вызванныя необходимостью такъ или иначе формулировать отношеніе правительства къ переселенію, не могли конечно прекратить необходимости въ общей законодательной работѣ о переселеніи, которая, какъ сказано, началась въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ уже въ 70-хъ годахъ. Въ 1881 году при министерствѣ образована была особая комиссія подъ предсѣдательствомъ П. П Семенова, которой предоставлено было выработать общій проектъ регулированія переселеній. Комиссія не могла не признать, что постоянно возрастающее переселенческое движеніе вызывалось глубокими экономическими условіями существованія крестьянства на мѣстахъ. главнымъ образомъ недостаткомъ земли. По этому послѣднему признаку комиссія считала однако малоземельными не всѣ мѣстности, а лишь центральноземледѣльческія губерніи, для которыхъ предполагалось предоставить рядъ льготъ по переселенію ихъ крестьянъ. Именно,

крестьянамъ, получившимъ менѣе $^1/_3$ высшаго или указного надѣла, или получившимъ недоброкачественные надѣлы предоставлялось право свободнаго переселенія въ восточныя окраины и въ другія губерніи; при исключительно неблагопріятномъ экономическомъ положеніи это право получали также крестьяне, имѣющіе до $^1/_2$ высшаго надѣла. Въ губерніяхъ не признанныхъ вообще малоземельными, крестьянамъ предоставлялось право лишь разселенія въ предѣлахъ губерніи на свободныхъ казенныхъ земляхъ или, по частному соглашенію, и на частновладѣльческихъ. Переселенцамъ предоставлялся рядъ денежныхъ льготъ по выполненію казенныхъ повинностей, а также пособіе на переселеніе, въ видѣ разсрочки земскихъ сборовъ и въ видѣ „выводной платы“ за оставляемые переселенцами надѣлы“ *).

Такимъ образомъ, хотя комиссія Семенова считала нужнымъ выработку общаго узаконенія о переселеніи, однако она все же по прежнему стояла на точкѣ зрѣнія опасности для мѣстнаго сельскаго хозяйства выселенія болѣе или менѣе значительнаго количества рабочихъ рукъ. Не имѣя возможности не признать наличность земельной тѣсноты въ центральночерноземныхъ губерніяхъ, она только здѣсь и признавала за населеніемъ право свободнаго выхода и переселенія. За остальными же губерніями этого права не признавалось, крестьянство по-прежнему считалось главнымъ образомъ лишь рабочей и податной силой, наличность которой считалась необходимой для данной мѣстности.

Въ этой принципіальной постановкѣ вопроса онъ нѣсколько шире былъ формулированъ совѣщаніемъ изъ свѣдущихъ людей, которому на разсмотрѣніе были переданы заключенія комиссіи. „Свѣдущіе люди“ стояли на совершенно иной точкѣ зрѣнія, чѣмъ не только вся предшествовавшая правительственная практика переселенія, но и проектъ комиссіи Семенова и все послѣдующее дѣйствовавшее законодательство. Свѣдущіе люди считали необходимымъ признать вообще и принципіально полную свободу переселенія для всѣхъ вообще сельскихъ обывателей. По

*) Обзоръ законоположеній по переселенческому дѣлу, стр. 17—19 Необходимо кстати отмѣтить, что въ комиссіи Семенова впервые поднятъ былъ вопросъ о необходимости отмѣны ст. 165 и 169 пол. о выкупѣ. По мнѣнію комиссіи при существованіи этихъ статей можно опасаться, что переселяющіеся крестьяне будутъ фиктивно выкупать свои надѣлы и передавать ихъ мѣстнымъ кулакамъ и скупщикамъ, чтобы хоть что нибудь выручить за свои надѣлы для переселенія.

мнѣнію свѣдущихъ людей, „государство должно считаться съ фактомъ переселенія въ тѣхъ размѣрахъ, въ которыхъ оно создается жизнью, и всякая попытка подчиненія этого явленія какимъ-нибудь нормамъ превратила бы законъ, устанавливающій эти послѣднія, въ мертвую букву". Предвидя возраженія, что, „признанная законодательствомъ свобода переселенія неминуемо произведетъ броженіе въ народѣ, который поднимется цѣлыми массами и въ окончательномъ результатѣ раззорится во вредъ себѣ и государству", комиссія считала подобныя опасенія такъ же неосновательными, какъ были неосновательны опасенія крестьянскихъ волненій при освобожденіи крестьянъ. Кромѣ того, непризнаніе свободы переселенія лишаетъ правительство возможности руководить переселенческимъ движеніемъ, такъ какъ всѣ мѣры правительства оказываются невыполнимыми. Исходя изъ этихъ соображеній, комиссія считала, что „1) законъ не можетъ долѣе молчать о переселеніи, какъ объ одномъ изъ весьма важныхъ явленій жизни народной; 2) что въ основу законодательства о переселеніи должно быть положено признаніе права каждаго лица на переходъ на новыя мѣста, и 3) что означенное право должно быть опредѣлено и ограничено законами лишь въ такой мѣрѣ, чтобы нормы, установляемыя этимъ правомъ, не препятствовали правильному и свободному теченію жизни". Но предоставленіемъ этой свободы дѣло не можетъ ограничиться, такъ какъ государству не можетъ быть безразличнымъ, откуда и въ какія мѣстности направляется переселеніе или какіе по экономической состоятельности слои населенія переселяются. Въ зависимости поэтому отъ того или иного ихъ экономическаго положенія или отъ государственныхъ цѣлей переселенія, переселенцамъ должно быть предоставлено или переселяться на собственный страхъ и рискъ, или получать большія или меньшія льготы и содѣйствіе правительства для переселенія. Это содѣйствіе, въ видѣ денежныхъ пособій и льготъ въ податяхъ, предоставлялось въ тѣхъ случаяхъ, когда переселеніе вызывалось экономическимъ разстройствомъ или обусловливалось исключительнымъ поощреніемъ правительства къ заселенію тѣхъ или иныхъ мѣстъ въ цѣляхъ аграрно-политическихъ.

Впрочемъ, по этому послѣднему вопросу о переселеніи съ содѣйствіемъ правительства мнѣніе свѣдущихъ людей разошлось

съ мнѣніемъ комиссіи Семенова. „Свѣдущіе люди“ находили, что выставленіе комиссіей малоземелья, какъ единственнаго повода въ опредѣленіи права на льготы переселенцамъ, слишкомъ узко. Независимо отъ малоземелья, цѣлый рядъ факторовъ можетъ обусловливать желательность переселенія, почему, по мнѣнію „свѣдущихъ людей“ представлялось бы стѣснительнымъ и ненужнымъ введеніе въ законъ какихъ либо нормъ малоземелья, дающихъ право на переселенческія льготы. Вмѣстѣ съ тѣмъ совѣщаніе высказалось и противъ установленія „выводной платы“, считая, что такая постановка дѣла оказалась-бы очень невыгодной для селеній, которымъ именно правительство и желало бы придти на помощь выселеніемъ части общества *).

Разрѣшеніе дальнѣйшей судьбы этихъ проектовъ комиссіи Семенова и свѣдущихъ людей послѣдовало уже при преемникѣ Игнатьева—гр. Толстомъ и состоялось уже совершенно въ иномъ видѣ. Послѣ мимолетной попытки поставить вопросъ о переселеніи на правильную почву и въ свободныхъ формахъ, вновь начали выдвигаться мотивы, имѣющіе мало общаго собственно съ переселеніемъ. Вмѣстѣ съ расцвѣтомъ реакціи и опеки въ крестьянскомъ дѣлѣ, подъ подозрѣніе и опеку взято было и переселеніе. Постановка общаго вопроса о правѣ свободнаго переселенія снова была признана „опасной“ и способной возбудить нежелательныя движенія въ деревнѣ. Поэтому вопросъ снова былъ ограниченъ лишь тѣми рамками, которыя обусловливались крайней необходимостью и въ которыхъ переселенческое движеніе, все равно, неудержимо шло, не смотря на правительственныя запрещенія.

Во всеподданнѣйшемъ докладѣ своемъ по поводу переселенія гр Толстой указывалъ, что потребность въ выселеніи части крестьянъ въ другія мѣстности представляется настоятельною лишь для 7 губерній черноземной полосы, 3 малороссійскихъ и 2 волжскихъ и что въ 7 южныхъ губерніяхъ и 3 нечерноземныхъ желательно не выселеніе, а разселеніе крестьянъ. Такое же разселеніе желательно и въ 9 западныхъ губерніяхъ, гдѣ выселеніе „не можетъ быть допущено по политическимъ соображеніямъ, чтобы не дать усилиться тамъ враждебнымъ Россіи элементамъ“. Что касается остальныхъ губерній, то гр. Толстой совершенно

*) Тамъ же, стр. 22—31.

отрицаетъ здѣсь потребность въ переселеніи, считая также, что „обнародованіе общаго закона о переселеніяхъ, съ предоставленіемъ переселенцамъ разныхъ льготъ, можетъ поднять на переселеніе массы крестьянъ, вовсе въ немъ не нуждающихся", и что подобное движеніе можетъ причинить чрезвычайныя затрудненія, тѣмъ болѣе, что правительство не располагаетъ до таточнымъ количествомъ свободныхъ и годныхъ къ заселенію земель *).

По подсчетамъ министерства, на свободной наличности казенныхъ земель въ Европ Россіи можно разселить лишь 200.000 душъ, въ Зап. Сибири же, по состоянію межевыхъ силъ, въ годъ можетъ быть водворено не болѣе 8 тысячъ душъ. Отказываясь поэтому отъ общаго разрѣшенія переселеній и признавая его „не только вреднымъ, но и прямо невозможнымъ", гр. Толстой предлагалъ „всѣ освобождающіяся казенныя земли Европ. Россіи... обращать подъ поселеніе наиболѣе нуждающихся крестьянъ по избранію администраціи, переселенцамъ этимъ предоставить возможно широкія льготы въ денежныхъ платежахъ, облегченія по передвиженію и отбыванію воинской повинности и выдавать въ необходимомъ размѣрѣ заимообразныя ссуды на путевые расходы и обзаведеніе, съ разсрочкою уплаты на 10 лѣтъ". Разрѣшеніе всѣхъ вообще льготъ поставлено было въ зависимость отъ ходатайства мѣстныхъ властей, которыя могли пріостанавливать выдачу паспортовъ и переселеніе, если находили, что оно предпринимается безъ необходимыхъ къ тому средствъ и ясно намѣченной цѣли. Кромѣ того, для веденія переселенческаго дѣла учреждались конторы въ Тобольскѣ и Томскѣ, а при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ—особое центральное переселенческое управленіе.

Совѣщаніе министровъ 26 апрѣля 1884 года въ присутствіи Александра III въ общемъ одобрило этотъ проектъ, исключивъ лишь слова „возможно широкія льготы на 10 лѣтъ", а также образованіе переселенческихъ конторъ и центральнаго переселенческаго управленія, при чемъ еще разъ было подтверждено, „чтобы переселеніе всецѣло было направляемо правительствомъ".

Правительственная опека надъ крестьянствомъ и регламентація стихійнаго переселенческаго движенія нашла такимъ образомъ полный расцвѣтъ въ этомъ проектѣ Толстого. „Вредное и

*) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. законовъ 1889 года № 43, стр. 5.

опасное" переселенческое движеніе передавалось всецѣло въ руки администраціи, выбиравшей лицъ, достойныхъ и не опасныхъ для переселенія. При такой фильтраціи —„опасности" переселеніе конечно не могло представлять, но оно конечно не могло и въ какой либо степени представляться общей мѣрой поземельной политики Главнымъ способомъ направленія переселенія по-прежнему признавалось скорѣе всяческая задержка, а не регулированіе переселенія.

Для развитія этихъ основаній въ общій переселенческій законъ, при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ была образована новая комиссія подъ предсѣдательствомъ Плеве. Въ основаніе выработаннаго комиссіей проекта *) была положена та же мысль о необходимости взять все дѣло переселенія въ руки правительства и подвергнуть его строгой регламентаціи. Поэтому предлагалось установить опредѣленный списокъ селеній, нуждающихся въ переселеніи, и строгій порядокъ и постепенность въ его осуществленіи. Надѣлъ этимъ переселенцамъ долженъ отводиться на казенныхъ земляхъ не болѣе высшаго и указного надѣла въ каждой данной мѣстности и во всякомъ случаѣ не выше 8 дес. на душу въ Европ. Россіи и 15 дес. въ Сибири. Оброкъ за отводимыя земли соразмѣрялся съ количествомъ дохода, получавшагося казной до водворенія переселенцевъ, при чемъ на первые три года имъ предоставлялся рядъ льготъ по отбыванію повинностей и по проѣзду на мѣста поселенія. Въ особыхъ случаяхъ переселенцамъ предоставлялись пособія не свыше 200 рублей на семью. По отношенію къ переселенію на частновладѣльческія земли предполагалось содѣйствовать льготами только при переселеніи на купленныя земли или же заарендованныя съ правомъ выкупа. Всѣмъ такимъ легальнымъ переселенцамъ предоставлялось право перечисленія въ новыя общества на мѣстахъ переселенія Что касается вообще размѣровъ льготъ, то комиссія считала, что для 10 губерній, въ которыхъ проектировалось водвореніе переселенцевъ, потребовалось бы всего до 100.000 рублей въ годъ, кромѣ такой же суммы на веденіе переселенческаго дѣла.

При предварительномъ разсмотрѣніи этого проекта, между прочимъ, министромъ государственныхъ имуществъ Островскимъ было сдѣлано возраженіе, во-первыхъ, противъ распространенія пра-

*) Обзоръ законоположеній, стр 35—41

вилъ переселенія на 10 губерній, тогда какъ министръ по состоянію казенныхъ земель находилъ возможнымъ допустить переселеніе на эти земли всего въ 6 губерніяхъ Европ Россіи. Кромѣ того, онъ считалъ, что въ части проекта относительно переселенія на земли частныхъ владѣльцевъ недостаточно гарантированы права этихъ послѣднихъ, и считалъ необходимымъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ введеніе обязательнаго выкупа. Что касается министра финансовъ Бунге, то онъ, среди прочихъ возраженій, признавалъ желательнымъ предоставить право возбужденія ходатайства о переселеніи не администраціей, но самими крестьянами. Другое характерное возраженіе заключалось въ томъ, что по вопросу о надѣленіи землею Бунге считалъ необходимымъ „исключить всякій намекъ на положеніе 19 февраля 1861 года", очевидно изъ той же присущей правительству боязни какихъ-либо аналогій — слуховъ о „дополнительномъ надѣленіи*)".

Послѣ нѣкоторой новой передѣлки министръ внутреннихъ дѣлъ внесъ наконецъ въ Госуд. Совѣтъ свой окончательный „Проектъ правилъ о переселеніи земледѣльческаго населенія на казенныя земли". Главныя основы его видны уже изъ сказаннаго выше. Переселеніе оставалось попрежнему не правомъ сельскаго населенія, а исключительной льготой, разрѣшаемой по особымъ ходатайствамъ министерствомъ лицамъ, „вынужденнымъ къ переселенію своимъ экономическимъ положеніемъ" (ст. 1). Казенныя земли отводились въ количествѣ по соображенію съ мѣстными условіями и по особымъ нормамъ, для каждой мѣстности (ст. 3), при чемъ въ Европ. Россіи эти земли отводились сначала во временное арендное пользованіе, послѣ котораго могли быть предоставляемы въ надѣлъ съ выдачею владѣнныхъ записей (ст. 4). Земли отводились непремѣнно въ общинное пользованіе, съ круговою порукою (ст. 5). Арендная плата за земли не должна быть выше выкупныхъ платежей, въ Сибири же опредѣлялась по соображенію съ платимой мѣстными крестьянами подушной податью (ст. 6). Переселенцы пользовались рядомъ льготъ по проѣзду, отбыванію повинностей, денежными и натуральными ссудами (ст. 7—10). Крестьянскіе надѣлы, остающіеся послѣ переселенцевъ, поступали во владѣніе обществъ со всѣми лежащими на нихъ платежа-

*) Тамъ же, отзывъ министра госуд. имуществъ 29 мая 1886 г. № 76 и финансовъ 21 февраля 1885 г. № 8062.

ми и недоимками. Законъ предположено распространить на Европ. Россію, Томскую, Тобольскую губ., Семипалатинскую, Акмолинскую и Семирѣченскую области *).

Такимъ образомъ проектъ, предоставляя эти льготы и права легализованнымъ переселенцамъ, оставлялъ по-прежнему подъ запретомъ вообще переселеніе. На этой же точкѣ зрѣнія стояли и Департаменты Госуд. Совѣта, которые, разсматривая проектъ, прежде всего признали нежелательность развитія переселеній, такъ какъ „явленіе это сопровождается обыкновенно самыми гибельными послѣдствіями для переселенцевъ, приводя ихъ къ полному разоренію. Кромѣ того, оно весьма часто отзывается неблагопріятно и на экономическомъ положеніи покидаемыхъ ими мѣстностей, лишающихся необходимой для земледѣлія рабочей силы". Исходя изъ этой точки зрѣнія, департаменты Госуд Совѣта не считали возможнымъ придать переселенію такую постановку, какую представляли правила гр. Толстого. По мнѣнію департаментовъ, „на правительствѣ лежитъ обязанность скорѣе сдерживать переселеніе, нежели поддерживать и поощрять его посредствомъ оказываемаго переселенцамъ содѣйствія въ разныхъ видахъ... Нужно прежде всего озаботиться, чтобы разсматриваемый законъ получилъ такую постановку, при которой онъ не могъ бы возбудить предположенія, что правительство поощряетъ переселеніе, и служить поэтому пищею какъ преувеличеннымъ надеждамъ, такъ и неосновательнымъ ожиданіямъ дополнительныхъ надѣловъ" **). Поэтому департаменты считали, „опаснымъ" даже самое заглавіе законопроекта и рѣшили замѣнить его болѣе „скромнымъ" названіемъ: „о добровольномъ переселеніи сельскихъ обывателей и мѣщанъ на казенныя земли".

Подтверждая правило о необходимости для переселенія разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, департаменты даже уничтожили ту общую формулировку гр. Толстого объ основаніяхъ переселенія—„экономическое положеніе которыхъ къ тому побуждаетъ",—введя въ то же время прямую угрозу возвращенія на мѣста тѣхъ лицъ, которыя предприняли бы переселеніе безъ разрѣшенія. Во избѣжаніе тѣхъ же „превратныхъ толкованій", де-

*) Тамъ же, листы 37—42, проектъ правилъ о переселеніи земледѣльческаго населенія на казенныя земли.

**) Тамъ же, журналъ соед. департ. законовъ и экономи 8 мая 1889 г., № 43, стр. 3.

партаменты замѣняли правило объ отводѣ земли „въ надѣлъ“ отводомъ „въ безсрочное пользованіе“.

Боязнь „превратныхъ толковъ“ доходила до того, что департаменты высказались даже за то, чтобы правила закона о льготахъ переселенцамъ были вовсе не опубликованы, „дабы обнародованіемъ ихъ не создать искусственнаго поощренія къ переселеніямъ и не дать повода къ неосновательнымъ домогательствамъ со стороны переселенцевъ“. По существу главное измѣненіе въ проектѣ заключалось лишь въ исключеніи правила ст. 5 о непремѣнномъ установленіи общиннаго пользованія и въ разрѣшеніи вводить по желанію также и подворное владѣніе. Съ такими же и нѣкоторыми новыми несущественными измѣненіями законопроектъ былъ принятъ и общимъ собраніемъ Госуд Совѣта, получивъ Высочайшее утвержденіе 13 іюля 1889 года, при чемъ части закона о льготахъ переселенцамъ, а также о предоставленіи права соотвѣтствующимъ министрамъ разработать вопросъ о распространеніи закона кромѣ перечисленныхъ выше губерній также на нѣкоторыя другія окраины (Закавказье, Закаспійскій край, Туркестанъ) не подлежали опубликованію*).

Законъ 13 іюля оставался дѣйствующимъ долгое время и получилъ даже дальнѣйшее распространеніе по тѣмъ же причинамъ, по которымъ приходилось прибѣгать къ сепаратному законодательству 1869—76 г г., т. е. вслѣдствіе необходимости легализировать самовольныя переселенія Такъ, законами 25 марта 1891 года и 20 апрѣля 1892 года по ходатайству мѣстныхъ властей правила 13 іюля были распространены на Тургайскую и Уральскую обл., а также на Енисейскую и Иркутскую губерніи**). Закономъ 8 ноября 1893 года тѣ же правила распространены на всѣхъ вообще крестьянъ, самовольно переселившихся въ предѣлахъ одной и той же губерніи въ другіе уѣзды и волости ***). Наконецъ, закономъ 28 ноября 1894 г. эти же правила распространены на всѣхъ переселенцевъ, водворенныхъ по временнымъ правиламъ 10 іюля 1881 г.****).

Что же представляли изъ себя новаго эти основныя правила 13 іюля 1889 года? Какъ мы видѣли, они явились результатомъ

*) Тамъ же, журналъ общаго собранія 8 іюня 1889 г., П. С. З. № 6198.
**) Архивъ Госуд. Совѣта, департ законовъ 1892 г. № 18, П. С. З. 8515.
***) Архивъ Госуд. Сов., департ. закон. 1893 г. № 60, П. С. З. № 118
****) П. С. З. № 1405.

коренной переработки Госуд. Совѣтомъ проекта гр. Толстого; если и этотъ проектъ не отличался свободой и широкой постановкой переселенія, то переработка Госуд. Совѣта окончательно вытравила изъ него послѣдніе слѣды болѣе или менѣе правильной постановки дѣла переселенія, какъ общей мѣры поземельной политики. Переселеніе по-прежнему оставалось не мѣрой общегосударственнаго значенія и содержанія, а фактически зависѣло отъ усмотрѣнія мѣстной администраціи, рѣшавшей въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ вопросы, имѣются-ли въ наличности причины, дающія право на переселеніе. Въ этомъ отношеніи правила 1889 года не шли дальше временныхъ правилъ 1881 года, но въ другихъ своихъ постановленіяхъ они скорѣе даже еще болѣе ухудшали и запутывали дѣло. Таковы именно были постановленія о льготахъ при переселеніи, о способахъ водворенія на мѣстахъ и особенно о предоставленіи земель въ аренду или безсрочное пользованіе. Поэтому, хотя правила 1889 года и считаются „первымъ закономъ общаго содержанія, признавшимъ за переселеніемъ значеніе народной потребности", тѣмъ не менѣе и это признаніе, и это общее значеніе закона 1889 г должны быть принимаемы въ очень ограниченномъ смыслѣ.

Между тѣмъ, вскорѣ въ дѣлѣ переселенія долженъ былъ появиться новый факторъ, имѣвшій рѣшающую роль въ фактическомъ развитіи переселенческаго движенія. Если и раньше никакіе правительственные запреты не могли прекратить движенія переселенческихъ волнъ, то съ открытіемъ Сибирской жел. дороги можно было предвидѣть, что эти волны окончательно прорвутъ всѣ плотины правительственныхъ запретовъ. Поэтому уже съ открытіемъ Комитета Сибирской жел дор стала ясной необходимость болѣе широкой постановки дѣла переселенія. Переселеніе естественно ставится въ связь съ желѣзной дорогой, такъ какъ дѣло колонизаціи районовъ желѣзной дороги было признано правительствомъ и комитетомъ одной изъ насущнѣйшихъ задачъ. Дѣйствительно, комитетъ на ближайшую очередь въ своей дѣятельности поставилъ между прочимъ приведеніе въ извѣстность свободныхъ и годныхъ къ заселенію земель и отводъ ихъ переселенцамъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Комитету же принадлежала и инициатива необходимости общаго пересмотра переселенческаго законодательства.

Слѣдуетъ указать, что и само министерство внутреннихъ дѣлъ вскорѣ послѣ правилъ 1889 года пришло къ заключенію о невозможности борьбы запретительными мѣрами съ самовольнымъ переселеніемъ. Въ 1894 г совѣщаніе при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ подъ предсѣдательствомъ Сипягина пришло къ заключенію, что въ виду успѣшности работъ по отводу переселенческихъ участковъ въ Сибири и въ Степномъ краѣ представлялась полная возможность отмѣнить ограничительный циркуляръ 6 марта 1892 года, которымъ пріостановлена была выдача разрѣшеній на переселеніе. Въ виду вообще нецѣлесообразности борьбы съ самовольными переселенцами, совѣщаніе рекомендовало прибѣгнуть къ возможно широкой выдачѣ разрѣшительныхъ свидѣтельствъ. Расширяя такимъ образомъ степень примѣненія разрѣшительныхъ свидѣтельствъ, во всемъ остальномъ совѣщаніе Сипягина стояло однако вполнѣ на началахъ закона 13 іюля 1889 года и общей запретительной политики въ дѣлѣ переселенія, предлагая, послѣ расширенія выдачи разрѣшительныхъ свидѣтельствъ, „отнестись въ будущемъ къ самовольнымъ переселенцамъ безъ всякой терпимости, и неукоснительно примѣнять къ нимъ ст. 948 улож. о наказ.“*) Общее руководство переселеніемъ сохранилось въ рукахъ министерства внутреннихъ дѣлъ, порядокъ же выдачи свидѣтельствъ децентрализовался и передавался на мѣста губернаторамъ.

Однако, дѣло разработки общаго переселенческаго закона было передано изъ министерства въ комитетъ Сибирской жел. дор. и здѣсь получило ту нѣсколько болѣе широкую постановку вопроса, которой требовали интересы колонизаціи районовъ Сибирской желѣзной дороги. И здѣсь, впрочемъ, къ общему вопросу о переселеніи приступали съ большой боязнью и пытались разрѣшать переселенческій вопросъ путемъ частныхъ исключеній изъ общаго запрета. Такъ, въ засѣданіи комитета 8 марта 1895 г. было Высочайше повелѣно: „1) всѣхъ переселенцевъ, кои прибудутъ въ 1895 году безъ установленнаго разрѣшенія... устроить на переселенческихъ участкахъ, заготовленныхъ въ районѣ Сибирской жел дороги, и 2) возложить на образованную при комитетѣ подготовительную комиссію предварительное обсужденіе вопроса о

*) Обзоръ законоположеній, стр 50.

допущеніи нѣкоторыхъ изъятій изъ дѣйствующаго закона для переселенцевъ*).

Съ работъ этой комиссіи и начался собственно тотъ основной поворотъ нашей переселенческой политики, который послѣ многихъ лѣтъ борьбы съ непризнаннымъ правительствомъ переселеніемъ привелъ къ необходимости признанія свободы переселенія. Впрочемъ, первоначально признаніе этого права вылилось лишь въ пассивную форму—невозвращенія самовольныхъ переселенцевъ на мѣста ихъ прежняго жительства Фактически, какъ уже было сказано, такого возвращенія почти никогда не производилось, такъ какъ оно было совершенно немыслимо. Поэтому, сепаратными законодательными актами приходилось по необходимости оставлять и устраивать самовольныхъ переселенцевъ.

Тѣмъ не менѣе, заключеніе комитета Сибирской дороги представляло важность именно потому, что оно впервые признало, какъ общее положеніе, необходимость устройства и самовольныхъ переселенцевъ. По заключенію комитета, лица, прибывшія въ мѣстности Сибирской жел. дороги безъ проходного свидѣтельства (т. е. такъ наз. «самовольные переселенцы»), не возвращались обратно, а въ случаѣ выраженнаго ими желанія, водворялись по возможности на заготовленныхъ для переселенцевъ участкахъ на общихъ основаніяхъ, съ тѣмъ лишь исключеніемъ, что на нихъ не распространялись льготы по отбыванію воинской повинности, а всѣ числящіяся за ними недоимки переводились по мѣсту новаго жительства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, комитетъ проектировалъ упрощеніе порядка выдачи разрѣшеній на переселеніе въ районы Сибирской желѣзной дороги, путемъ предоставленія этихъ выдачъ мѣстной администраціи. Наконецъ, для переселенцевъ съ разрѣшенія правительства проектировались нѣкоторыя дополнительныя льготы въ видѣ напр. полнаго сложенія недоимокъ и облегченія расходовъ по передвиженію**).

По внесеніи министромъ внутреннихъ дѣлъ въ Госуд. Совѣтъ разработаннаго на этихъ основаніяхъ законопроекта, Госуд. Совѣтъ не встрѣтилъ препятствій къ его утвержденію и принялъ его въ указанныхъ главныхъ чертахъ. Открывъ, такимъ образомъ,

*) Тамъ же, стр. 54

**) Архивъ Госуд. Совѣта, депар. законовъ 1896 г. № 31, журналъ подготовит. комиссіи 26 января—9 февраля 1896 г.

право на водвореніе въ районѣ Сибирской жел. дороги не только легальнымъ переселенцамъ но и лицамъ, переселившимся „безъ надлежащаго разрѣшенія", департаменты Госуд. Совѣта вмѣстѣ съ тѣмъ подняли и общій вопросъ о необходимости соотвѣтствующаго пересмотра всего переселенческаго законодательства и о распространеніи подобныхъ же правилъ на всѣ мѣстности имперіи. Вслѣдствіе возраженій министра внутреннихъ дѣлъ Горемыкина немедленное распространеніе этихъ правилъ было остановлено, но вмѣстѣ съ тѣмъ рѣшено было, послѣ того какъ можно будетъ убѣдиться въ цѣлесообразности этой новой постановки переселенія въ районъ дороги, разработать вопросъ и объ общемъ примѣненіи его для всѣхъ другихъ мѣстностей *). Высочайше утвержденныя 15 апрѣля 1896 года эти правила впервые внесли въ законодательство о переселеніи важное, хотя пока и ограниченное по району признаніе свободы переселенія. Оставалось лишь распространить вновь признанныя начала, какъ общія и для другихъ мѣстностей. Однако, вопросъ этотъ еще на долгое время оставался открытымъ и новое возбужденіе его принадлежало также комитету Сибирской дороги.

Въ виду постановленія комитета отъ 15 января 1903 г. о желательности скорѣйшей разработки мѣропріятій по разселенію недостаточно обезпеченныхъ землею крестьянъ внутреннихъ губерній, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ былъ въ этомъ же году спѣшно разработанъ проектъ, переданный на предварительное разсмотрѣніе подготовительной комиссіи въ названномъ комитетѣ. Послѣ разсмотрѣнія въ этой комиссіи общихъ основъ предположеннаго измѣненія законодательства о переселеніи, 25 іюня 1903 г было Высочайше образовано особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Куломзина изъ министровъ внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и финансовъ для окончательной разработки законопроекта и внесенія его на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ **). Въ результатѣ, въ мартѣ 1904 года за подписью Куломзина и трехъ министровъ, на разсмотрѣніе Госуд. Совѣта внесенъ былъ проектъ закона „объ измѣненіи существующей постановки переселенческаго дѣла ***)".

*) Тамъ же, журналъ соед. департ. законовъ и экономіи, 2 марта 1896 г. № 3)

**) Архивъ Госуд Совѣта, департ. законовъ, 1904 г № 94, журналъ особаго совѣщанія по переселенческому дѣлу, 30 января 1904 г.

***) Тамъ же, представленіе въ Госуд. Совѣтъ 12 марта 1904 г № 1

Въ отношеніи общихъ задачъ и цѣлей регулированія переселенія проектъ исходилъ изъ двухъ основныхъ положеній: во-первыхъ, изъ необходимости систематической колонизаціонной политики для заселенія русскимъ элементомъ кавказскихъ и сибирскихъ окраинъ; во-вторыхъ—изъ необходимости превращенія переселенія въ общее орудіе поземельной политики для разрѣшенія вопроса о малоземеліи и разрѣженіи населенія центральныхъ губерній По признанію проекта, „въ настоящее время правительство только слѣдитъ за сложившимся переселенческимъ движеніемъ, но не руководитъ имъ; оно помогаетъ переселенцамъ съ возможно меньшими неудобствами и потерями совершить перемѣщеніе и устраиваться на новыхъ мѣстахъ, но не направляетъ ихъ сообразно тѣмъ или инымъ государственнымъ видамъ... При такихъ условіяхъ естественно, что на переселеніе идутъ отовсюду безъ разбора: какъ изъ тѣхъ черноземныхъ губерній, въ которыхъ густота населенія при существующихъ экономическихъ и бытовыхъ условіяхъ достигла крайняго предѣла емкости страны для сельскаго хозяйства, такъ и изъ тѣхъ районовъ.. гдѣ о недостаткѣ земли не можетъ быть и рѣчи *)". „Очевидно, говорится далѣе въ проектѣ министровъ, что для надлежащей разработки и послѣдовательнаго проведенія въ жизнь всей совокупности тѣхъ разнообразныхъ мѣропріятій, которыми можетъ быть обезпеченъ необходимый общій прогрессъ сельскаго хозяйства, потребуется даже при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ и при широкомъ содѣйствіи казны, весьма значительное время. Результаты необходимыхъ мѣръ могутъ сказаться также лишь по прошествіи многихъ лѣтъ Между тѣмъ, въ экономическомъ положеніи населенія нѣкоторыхъ губерній черноземной полосы обнаруживаются подъ вліяніемъ обострившагося малоземелья такіе неблагопріятные признаки, при которыхъ можетъ потребоваться въ отдѣльныхъ обществахъ быстрая неотложная помощь особенно нуждающейся части населенія. Орудіемъ такой помощи въ рукахъ правительства съ наибольшимъ успѣхомъ могли бы служить крестьянскій банкъ и переселеніе **)".

Такимъ образомъ въ этихъ словахъ впервые совершенно опредѣленно и полно высказывается мысль о роли переселенія, въ

*) Тамъ же, стр. 20—21.

**) Тамъ же, стр 26

качествѣ общей мѣры аграрной политики, въ смыслѣ хотя бы частичнаго дополнительнаго расширенія земельной площади крестьянскаго землевладѣнія Правительство приходило такимъ образомъ къ тому взгляду, который раньше не только отрицался, но даже считался настолько опаснымъ, что не подлежалъ опубликованію. И хотя по отношенію къ задачамъ крестьянскаго банка необходимость такого расширенія крестьянскаго землевладѣнія признана была правительствомъ значительно ранѣе, тѣмъ не менѣе, признаніе такого же принципа по отношенію къ переселенію представляло особую важность. Основнымъ принципомъ, проводимымъ правительствомъ въ дѣятельности крестьянскаго банка являлось признаніе добровольныхъ частныхъ соглашеній о куплѣ-продажѣ и лишь кредитная помощь со стороны правительства въ этой сдѣлкѣ. Она такимъ образомъ не носила какихъ-либо признаковъ „дополнительнаго надѣленія землей". Иначе ставился вопросъ при переселеніи. когда казенныя земли отводились въ надѣлъ малоземельному крестьянству и когда стремленіе къ переселенію на казенныя земли являлось для крестьянъ единственной формой завѣтнаго и всегда ожидаемаго „дополнительнаго надѣленія". Поэтому-то правительство такъ долго и воздерживалось отъ признанія за переселеніемъ значенія общей мѣры аграрной политики и расширенія крестьянскаго землевладѣнія для малоземельныхъ группъ. Что же явилось непосредственной причиной и поводомъ такого поворота въ правительственныхъ взглядахъ?

Уже изъ приведенныхъ словъ проекта видно, что главными причинами къ этому являлись съ особенною настоятельностью выдвинутыя къ этому времени стремленія колонизаціонной политики на востокѣ и признаніе экономическаго неблагополучія центральныхъ губерній. Это было время съ одной стороны наибольшаго расцвѣта шовинистическихъ задачъ на Дальнемъ Востокѣ; съ другой—признаннаго многочисленными комиссіями и совѣщаніями экономическаго кризиса сельскаго хозяйства внутреннихъ губерній. И если для министерства внутреннихъ дѣлъ данныя этихъ комиссій не представлялись достаточно убѣдительными, то повидимому уже начинавшееся на этой почвѣ аграрное движеніе заставило дать болѣе широкую постановку переселенческому дѣлу, заставило отъ всегдашнихъ опасеній бѣгства крестьянскаго населенія изъ внутреннихъ губерній перейти къ мѣропріятіямъ

по разрѣженію здѣсь этого населенія. Указывая во время преній по законопроекту въ Госуд. Совѣтѣ на значеніе колонизаціонныхъ задачъ Россіи на востокѣ, министръ внутреннихъ дѣлъ Плеве объяснилъ, что „въ близкомъ будущемъ Россіи предстоятъ еще новыя, обширныя колонизаціонныя задачи на Дальнемъ Востокѣ. При такихъ условіяхъ не можетъ конечно быть и рѣчи, чтобы отодвинуть эти задачи на второй планъ .. На ряду съ ними не слѣдуетъ однако упускать изъ вида и той существенной пользы, которую при надлежащей постановкѣ можетъ оказать переселеніе, какъ мѣра земельной политики. Въ этомъ отношеніи значеніе его можетъ заключаться въ томъ, чтобы облегчать трудное экономическое положеніе наиболѣе ослабѣвшей части крестьянскаго населенія въ мѣстностяхъ, гдѣ земельная нужда сказалась особенно остро. Въ нѣкоторыхъ внутреннихъ губерніяхъ, гдѣ населеніе живетъ исключительно земледѣльческимъ трудомъ, часть крестьянъ находится въ крайне тяжеломъ положеніи.. На этой почвѣ разразились безпорядки 1902 г., вызванные политическою пропагандою, нашедшею въ неудовлетворительномъ экономическомъ положеніи сельскаго населенія благопріятную основу для возбужденія населенія противъ помѣщиковъ. Вполнѣ естественно, заключаетъ Плеве это указаніе на опасное для него политическое движеніе,—что при указанныхъ условіяхъ возникла мысль о такой постановкѣ переселенческаго дѣла, при которой переселеніе превратилось бы изъ движенія въ значительной степени стихійнаго въ движеніе планомѣрное, подчиняющееся руководительству правительственной власти и служащее общегосударственнымъ цѣлямъ*)".

Однако, несмотря на всю своеобразную важность выдвинутой Плеве точки зрѣнія и мотивировки необходимости развитія переселенія, она нашла повидимому довольно серьезную оппозицію въ лицѣ нѣкоторыхъ членовъ Госуд. Совѣта. Признавая громадную политическую и экономическую важность колонизаціонныхъ задачъ на Дальнемъ Востокѣ, эти члены Госуд. Совѣта находили опаснымъ въ то же время „обращать переселеніе въ орудіе для увеличенія крестьянскихъ надѣловъ въ мѣстностяхъ Имперіи, страдающихъ отъ малоземелья" и считали, что „клонящіяся къ тому

* Тамъ же, журналъ соед. департ. законовъ, гражд. и духовныхъ дѣлъ 10—24 апрѣля 1904 г., № 94, стр. 11.

постановленія проекта, придающія переселенію характеръ государственной мѣры, направленной къ расширенію крестьянскихъ надѣловъ, едва ли осторожно вводить въ издаваемый общій законъ о переселеніи *). Опасность такой постановки переселенія заключается, по мнѣнію этихъ членовъ, въ томъ, что „большая часть переселенцевъ принадлежитъ къ группѣ сравнительно состоятельныхъ крестьянъ; бѣднѣйшая же часть крестьянства принимаетъ значительно меньшее участіе въ переселеніи Поэтому послѣдствіемъ его является уменьшеніе въ раіонахъ выселенія числа зажиточныхъ крестьянскихъ дворовъ. Очевидно, что такой отливъ экономически сильныхъ элементовъ не можетъ содѣйствовать хозяйственному преуспѣванію той мѣстности, изъ которой онъ происходитъ Напротивъ того, при указанныхъ условіяхъ переселеніе задерживаетъ переходъ къ болѣе интенсивнымъ формамъ сельскаго хозяйства и является въ сущности бѣгствомъ отъ культуры. Не достигая такимъ образомъ намѣченной экономической задачи, предположенное изданіе закона, придающаго переселенію значеніе государственной мѣры, направленной къ удовлетворенію проявляемаго сельскимъ населеніемъ стремленія къ расширенію своего земельнаго владѣнія, представляетъ въ то же время весьма серьезную политическую опасность". Указавъ, что послѣ 1861 года уже послѣдовалъ многочисленный рядъ мѣропріятій правительства по распространенію на разные виды сельскихъ обывателей правъ выкупной операціи и содѣйствію имъ въ пріобрѣтеніи земельной собственности и въ расширеніи ихъ земельнаго владѣнія, эти члены осуждаютъ такую земельную политику. Эти мѣропріятія, по ихъ мнѣнію, „естественно могли породить въ немъ (въ сельскомъ населеніи) мысль объ обязанности правительства снабжать крестьянъ землею по мѣрѣ возникающей въ немъ надобности. Происходившіе въ 1902 г. въ Полтавской и Харьковской губерніяхъ безпорядки показали, что такое превратное убѣжденіе дѣйствительно получило широкое распространеніе въ средѣ сельскаго населенія. Упроченіе въ крестьянской средѣ подобныхъ явно ошибочныхъ представленій не только грозитъ повтореніемъ въ будущемъ волненій, однородныхъ съ происходившими въ 1902 году, но и должно крайне вредно отразиться на экономическомъ положеніи сельскаго населенія, отвлекая его отъ заботъ

*) Тамъ же, стр. 5.

и усилій къ упроченію своего благосостоянія и пріучая во всѣхъ случаяхъ встрѣчаемыхъ имъ экономическихъ затрудненій возлагать надежды исключительно на помощь со стороны правительства. Нельзя не опасаться, заключаютъ эти члены, что изданіе проектированныхъ правилъ о переселеніи въ данномъ ихъ изложеніи можетъ повести къ укрѣпленію въ народномъ сознаніи указанныхъ ложныхъ представленій и надеждъ *)".

Знаменательны этотъ отзывъ и эта судьба проекта Плеве о переселеніи: какъ и такой же проектъ другого столпа реакціи, гр. Толстого, онъ былъ признанъ также опаснымъ, и также какъ въ 1889 г. Госуд. Совѣтъ счелъ необходимымъ придать ему „возможно скромную форму" **) прежде всего.. измѣненіемъ заглавія закона. Такъ проектъ закона „объ измѣненіи существующей постановки переселенческаго дѣла" превратился во „временныя правила о добровольномъ переселеніи сельскихъ обывателей и мѣщанъ—земледѣльцевъ".

Однако, нужно сказать, что проектъ Куломзина—Плеве, не смотря на это внѣшнее приданіе ему скр мной" формы, сохранилъ все же болѣе общую постановку вопроса, чѣмъ проектъ Толстого. Нѣкоторыя измѣненія, внесенныя Госуд. Совѣтомъ представляются все же весьма характерными.

Придавая закону видъ „временныхъ правилъ о добровольномъ переселеніи", Госуд. Совѣтъ измѣнилъ и основную мотивировку экономическихъ признаковъ необходимости переселенія. По общему смыслу проекта и закона, право переселенія признавалось свободнымъ для всѣхъ сельскихъ обывателей. Но такъ какъ правительство въ то же время считало необходимымъ, ради государственныхъ цѣлей взять въ свои руки это стихійное движеніе для направленія его въ своихъ цѣляхъ, то въ нѣкоторыхъ случаяхъ оно считало возможнымъ оказывать переселенію извѣстное содѣйствіе и поощреніе. По проекту, это содѣйствіе оказывалось всѣмъ вообще переселенцамъ, направляющимся изъ какихъ бы то ни было мѣстностей, въ колонизаціонныхъ цѣляхъ, въ области Намѣстничества на Дальнемъ Востокѣ и на Кавказѣ (ст. 3). Длл всѣхъ же другихъ окраинъ содѣйствіе переселенцамъ оказывалось лишь въ томъ случаѣ, если они исходили изъ

*) Тамъ же, стр 7—8.

**) Тамъ же стр. 9.

мѣстностей, которыя будутъ признаны губернскими по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяи, „нуждающимися въ разрѣженіи населенія". (ст. 2). Такимъ образомъ эти статьи проекта съ одной стороны носили признаки того шовиистическаго настроенія, которое стремилось направить къ Портъ-Артуру волну русской колонизаціи; съ другой—сохраняло признаніе той необходимости „разрѣженія населенія" и расширенія его землевладѣнія, которая показалась опасной Госуд. Совѣту. Поэтому, эта мотивировка льготнаго переселенія была замѣнена Госуд. Совѣтомъ иной, указывающей, что льготы должны быть вообще во всѣхъ мѣстностахъ, «добровольное выселеніе изъ коихъ признается вслѣдствіе особо неблагопріятныхъ хозяйственныхъ условій желательнымъ» (ст. 1) Кромѣ того, въ законѣ исключено и указаніе на покровительство переселенію въ районы Намѣстничества на Дальнемъ Востокѣ и на Кавказѣ, и опредѣленіе мѣстностей поощрительной колонизаціи предоставлено соглашенію министровъ (ст. 2). Всѣмъ упомянутымъ въ ст. 1 лицамъ новый законъ предоставлялъ право на содѣйствіе правительства, въ видѣ облегченія путевыхъ издержекъ, выдачи ссудъ и пособій на обзаведеніе, разсрочки и облегченія повинностей и др (ст. 23—25) Остальныя лица, переселяющіяся не изъ опредѣленныхъ и не въ указанныя мѣстности, не пользуются льготами правительства, но уже и не считаются, какъ прежде, „самовольными" переселенцами, подлежащими возвращенію

Помимо такого основного измѣненія въ постановкѣ вопроса о переселеніи, законъ разрѣшалъ и остававшійся до сихъ поръ неурегулированнымъ вопросъ о правѣ переселенцевъ располагать по своему усмотрѣнію оставляемыми ими надѣльными землями. По закону 13 іюля 1889 года невыкупленные еще надѣлы, какъ при общинномъ, такъ и при подворномъ владѣніи, освобождающіеся вслѣдствіе переселенія крестьянъ, остаются въ составѣ земель тѣхъ же обществъ, съ переводомъ на нихъ всѣхъ выкупныхъ платежей, окладныхъ сборовъ и недоимокъ (ст. 13). Въ дѣйствительности, однако, это правило всегда обходилось, такъ какъ переуступкой въ той или иной формѣ этихъ земель переселенцы пріобрѣтали себѣ средства для новаго обзаведенія. Въ виду этого, проектъ предполагалъ разрѣшить при подворномъ владѣніи—продажу оставленныхъ земель однообщественникамъ, при

общинномъ — переуступку ихъ за извѣстное вознагражденіе безсрочно всему обществу или на срокъ до ближайшаго передѣла отдѣльнымъ однообщинникамъ (ст. 9 проекта). Этимъ послѣднимъ правиломъ проектъ желалъ обезпечить возможность полученія земельныхъ выгодъ отъ выселенія именно малоземельныхъ крестьянъ и предупредить возможность сосредоточенія надѣловъ богатыми крестьянами, могущими скупать надѣлы выселяющихся. Окончательная редакція закона еще болѣе подчеркивала это требованіемъ, чтобы при общинномъ владѣніи участки полевой земли передавались за условное вознагражденіе обществу и лишь въ случаѣ, если соглашенія не состоится, то могли быть передаваемы до ближайшаго передѣла также и отдѣльнымъ членамъ общества (ст. 10 закона)

По поводу этого послѣдняго вопроса, т. е. вознагражденія за оставленные надѣлы, среди членовъ департамента произошло разногласіе. 12 членовъ высказывали опасеніе, что признанное преимущественное право общества на полученіе надѣловъ осталось бы мертвою буквою, если общество не могло бы пріобрѣсти эти надѣлы иначе, какъ по взаимному соглашенію. По ихъ мнѣнію, въ такихъ случаяхъ „вся оставленная земля неминуемо будетъ захвачена богатыми односельчанами-скупщиками, съ тѣмъ чтобы никогда уже не попасть въ руки обѣднѣвшихъ членовъ общества“, такъ какъ эти богатѣи „найдутъ способы никогда не допустить образованія на сходѣ требуемаго для передѣла большинства $^2/_3$ голосовъ“. Поэтому меньшинство 12 голосовъ считало нужнымъ оговорить, что въ случаяхъ, когда соглашеніе о цѣнѣ не можетъ состояться, она опредѣляется уѣзднымъ съѣздомъ, при чемъ цѣна не можетъ быть ниже выкупной суммы за вычетомъ оплаченной уже части. Однако, большинство 19 членовъ считало эти опасенія неосновательными и рѣшило не вводить въ законъ болѣе опредѣленныхъ указаній на размѣры вознагражденія и участія въ немъ уѣзднаго съѣзда. Съ этимъ послѣднимъ мнѣніемъ согласилось и большинство 50 членовъ общаго собранія, почему оно получило и Высочайшее утвержденіе. *)

Въ связи съ вопросомъ о вознагражденіи за оставленныя земли стоялъ и вопросъ о выдачѣ ссудъ обществамъ и отдѣльнымъ крестьянамъ для уплаты ими переселяющимся крестьянамъ

*) Тамъ же, журналъ общаго собранія 24 мая 1901 г

стоимости оставляемыхъ переселенцами земель. По проекту, эти ссуды обществамъ или отдѣльнымъ крестьянамъ выдавались въ предѣлахъ цѣны, за которую уступались участки, и не выше 60% оцѣнки, установленной уѣзднымъ съѣздомъ для каждой данной мѣстности Въ тѣхъ случаяхъ, когда общество рѣшитъ прибѣгнуть къ размежеванію, разселенію на отдѣльные поселки, къ устраненію черезполосицы или перейти на хутора, можетъ быть выдаваема ссуда въ 75 % (ст. 11 проекта) Ссуды отдѣльнымъ хозяевамъ выдаются лишь при томъ условіи, чтобы вся наличность имѣющейся у нихъ земли, вмѣстѣ съ пріобрѣтаемой отъ переселенцевъ, не превышала опредѣленныхъ нормъ, устанавливаемыхъ для каждой мѣстности комитетомъ министровъ по постановленіямъ губернскихъ присутствій и заключеніямъ уѣздныхъ земскихъ собраній (ст. 12 проекта). Ссуды эти погашаются въ теченіе 56 лѣтъ ежегодными $4^1/_2$ %-ными платежами (ст. 13 проекта). Всѣми этими постановленіями проектъ стремился создать наиболѣе благопріятныя условія къ тому, чтобы оставляемые переселенцами участи могли переходить къ наименѣе обезпеченнымъ землею слоямъ деревни и разрѣшать на мѣстѣ вопросъ о малоземельи. Всѣ эти правила, однако, были въ окончательной редакціи исключены, главнымъ образомъ въ виду указанія Плеве, что „надлежащая постановка переселенческаго дѣла является скорѣе вопросомъ управленія, чѣмъ законодательной регламентаціей", почему задача закона „должна ограничиваться установленіемъ лишь общихъ руководящихъ началъ для дѣятельности правительственныхъ органовъ, вѣдающихъ переселеніе, съ предоставленіемъ имъ возможно широкаго простора для урегулированія подробностей этого живого дѣла " *)

Наконецъ, коренныя измѣненія были внесены новымъ закономъ также въ основы поземельнаго устройства переселенцевъ на новыхъ мѣстахъ. Вмѣсто отвода земли на первое время въ срочную аренду, законъ предоставилъ казенныя земли переселенцамъ: въ Европ. Россіи—на основаніяхъ, установленныхъ для быв государственныхъ крестьянъ, въ прочихъ мѣстностяхъ—установленныхъ для старожильческаго населенія. Размѣръ надѣла также не могъ превышать высшихъ размѣровъ, предоставленныхъ крестьянамъ данной мѣстности въ порядкѣ ихъ первоначальнаго поземельнаго

*) Тамъ же, журналъ Соед. департ. стр 10.

устройства (ст. 15 закона) При этомъ, земли отводились какъ въ общинное, такъ и подворное пользованіе, по опредѣленію приговоровъ подлежащаго схода, или вообще большинствомъ голосовъ (ст. 16 закона). Частичнымъ, но важнымъ постановленіемъ закона являлась также ст 18, предоставлявшая отдѣльнымъ домохозяевамъ-переселенцамъ право требовать выдѣла причитающейся имъ части земли въ хуторскіе отруба.

Такимъ образомъ, уже изъ изложеннаго содержанія законопроекта ясно видно, что не смотря на приданіе вопросу „скромной постановки", не смотря на значительныя урѣзки противъ первоначальныхъ предположеній и на расширеніе области административнаго усмотрѣнія, временныя правила 6 іюня 1904 года получили значеніе важнаго общаго закона даже не только переселенческаго, но какъ мѣры общаго аграрнаго характера. Имъ впервые и окончательно былъ фактически признанъ и закрѣпленъ взглядъ на переселеніе, какъ на способъ дополнительнаго расширенія крестьянскаго землевладѣнія и какъ на коррективъ недостаточности первоначальнаго надѣленія Хотя формально этотъ взглядъ не только не былъ подтвержденъ въ законѣ но даже прямо отрицался при законодательномъ разсмотрѣніи, однако фактически этотъ законъ пріобрѣтаетъ значеніе именно такой мѣры общеаграрной политики, въ противоположность закону 1889 года, разсматривавшему переселеніе, лишь какъ частичный вопросъ административнаго устройства крестьянства. По основному принципу надѣленія этотъ законъ стоитъ также на той же почвѣ, какъ и первоначальное надѣленіе, сравнивая новыхъ переселенцевъ со старожилами и предоставляя имъ тѣ же земельныя права—собственности или безсрочнаго владѣнія—какія были предоставлены крестьянскому населенію при первоначальномъ надѣленіи. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи законъ 1904 года также идетъ гораздо дальше въ смыслѣ объединенія поземельнаго устройства, чѣмъ законъ 1889 года, стоявшій, введеніемъ аренды, на совершенно иной исходной точкѣ зрѣнія.

Необходимость измѣненія этихъ принятыхъ закономъ 1889 года и расходящихся съ новымъ закономъ 1904 года правилъ поземельнаго устройства, была ясна уже при прохожденіи этого за-

*) Архивъ Госуд. Совѣта, департ. законовъ, 1905 г. № 51 представленіе министр. земледѣлія 15 марта 1905 г. № 381.

кона въ Госуд. Совѣтѣ, которымъ было поручено министру земледѣлія выработать соображенія о распространеніи закона 1904 года также и на переселенцевъ, устроенныхъ на основаніи закона 1889 года. Проектъ такого закона внесенъ былъ министромъ земледѣлія и госуд. имуществъ Ермоловымъ въ мартѣ 1905 г въ Госуд Совѣтъ *). Проектъ предполагалъ немедленное прекращеніе установленныхъ закономъ 1889 года арендныхъ договоровъ на 6—12 лѣтъ или безсрочнаго пользованія отводомъ земли на установленныхъ для государственныхъ крестьянъ основаніяхъ съ выдачею владѣнныхъ записей и съ замѣною безсрочно платимой наемной платы выкупными платежами. Размѣры этихъ выкупныхъ платежей не должны превышать установленныхъ для данной мѣстности, теченіе же 44 лѣтняго выкупного срока должно считаться со времени начала взноса переселенцами наемной платы, съ зачетомъ ея въ уплату выкупныхъ платежей и съ освобожденіемъ отъ взноса погасительной части за это прежнее время.

Этотъ проектъ окончательной ликвидаціи закона 1889 года былъ принятъ Госуд. Совѣтомъ и утвержденъ 6 іюня 1905 г. *).

Мы не будемъ болѣе подробно останавливаться на изложеніи и критикѣ закона 6 іюня 1904 г, въ настоящее время уже въ значительной мѣрѣ также измѣненнаго и сметеннаго переселенческой жизнью. Въ свое время онъ вызвалъ какъ въ періодической, такъ и въ спеціальной научной прессѣ весьма разнообразную оцѣнку, начиная отъ весьма высокой оцѣнки А. Кауфманомъ, находящимъ, что „существеннѣйшій принципъ новаго закона не вызываетъ существенныхъ возраженій" и „полнѣйшаго сочувствія заслуживаетъ стремленіе составителей новаго закона согласовать этотъ принципъ" съ свободой переселенія, **) и кончая такими отрицательными отзывами, какъ Воропонова, считающаго, что закономъ „закрываются даже и прежніе способы выхода" ***).

Съ точки зрѣнія общей поземельной и землеустроительной политики новое направленіе, окончательно принятое этимъ закономъ, представляло дѣйствительно большую важность. Оно во всякомъ случаѣ, независимо отъ тѣхъ или иныхъ, такъ сказать,

---

*) Тамъ же, журналъ Соедин. департ. законовъ, гражданск. и духов. дѣлъ 1905 г. 2. апрѣля 7—мая № 51 и общаго собранія 23 мая.

**) Кауфманъ, Переселеніе и колонизація, стр. 155.

***) Воропоновъ, Новая постановка переселенческаго дѣла. Н. Ж. 1904 г. № 5.

чисто техническихъ недостатковъ въ постановкѣ собственно переселенія, окончательно закрѣпляло за нимъ значеніе въ качествѣ орудія земельнаго надѣленія, расширенія крестьянскаго землевладѣнія и разрѣшенія крестьянскаго земельнаго вопроса. То, на что съ такими страхами все время смотрѣли законодательство и правительство, нашло въ концѣ концовъ себѣ признаніе: не только свобода переселенія, но и извѣстное направленіе его ради цѣлей внутренней поземельной политики.

Переселеніе вошло въ число и въ систему мѣропріятій поземельной политики, разрѣшенія поземельнаго кризиса. И какъ раньше политика „запрета“ переселенія обусловливалась тѣмъ классовымъ характеромъ, которымъ были всегда окрашены всѣ мѣропріятія поземельной политики, такъ и новое направленіе „разрѣшенія и поощренія“ скоро получило подобную же классовую окраску.

Дѣло въ томъ, что послѣ того, какъ аграрное движеніе 1902 года, вызвало и обусловило появленіе закона 1904 года, новое болѣе общее революціонное движеніе 1905—6 г. и особенно рѣзкая постановка вопроса о „дополнительномъ надѣленіи“— заставило правительство прибѣгнуть и къ переселенію, какъ къ средству разрѣженія остроты земельнаго надѣленія. Въ „борьбѣ за землю“, поднятой крестьянствомъ, правительство противодѣйствіемъ передѣлу помѣщичьихъ земель противопоставляетъ переселеніе и надѣленіе казенными землями на далекихъ окраинахъ. Изъ строго запретнаго, черезъ разрѣшаемое, переселеніе силой событій превращается въ поощряемое.

Это коренное фактическое измѣненіе закона 1904 года произведено было административнымъ путемъ, незамѣтной инструкціей 10 марта 1906 г. „о порядкѣ примѣненія закона 6 іюня 1904 г.“,—правда Высочайше утвержденной, но все же коренным образомъ измѣнявшей предполагавшуюся закономъ 1904 года постановку дѣла переселенія. Именно, согласно этой инструкціи 10 марта 1906 года, фактически отмѣнялась одна изъ основныхъ причинъ „поощренія“ переселенія—неблагопріятное экономическое положеніе мѣстъ выхода, и земскимъ начальникамъ предоставлено было безпрепятственно разрѣшать переселеніе всѣмъ желающимъ. Понятно, что такое освобожденіе прежде всегда сдерживаемаго различными административными путами переселенческаго движе-

нія должно было тотчасъ же сказаться сильнѣйшимъ ростомъ его. А эта-то цѣль, въ качествѣ разряженія сгущенной и опасной атмосферы въ области земельнаго вопроса, и преслѣдовалась правительствомъ.

Новая колоссальная волна переселенія вмѣстѣ съ тѣмъ должна была конечно потребовать и коренного измѣненія всей техники и администраціи переселенческаго дѣла. Вмѣстѣ съ новой постановкой общихъ основъ земельнаго дѣла и землеустроительной политики измѣнились и основанія земельнаго устройства переселенцевъ на новыхъ мѣстахъ. Но всѣ эти вопросы относятся уже къ иному періоду нашей аграрной политики, чѣмъ тотъ, который разсматривается здѣсь и который завершился въ переселенческомъ дѣлѣ закономъ 1094 года.

Глава IV.

Общій пересмотръ крестьянскаго законодательства.

Губернскія совѣщанія 1894 года.—Редакціонная комиссія 1902 года.—Вопросы крестьянской сословной обособленности.—Неприкосновенность крестьянскаго земельнаго фонда. Вопросъ объ общинномъ и хуторскомъ хозяйствѣ.

Изъ предыдущаго изложенія было видно, какъ по мѣрѣ развитія крестьянскаго землеустроительнаго законодательства въ его отдѣльныхъ частяхъ, все болѣе усиленно выдвигался и муссировался вопросъ о необходимости пересмотра всего вообще крестьянскаго законодательства, т. е основныхъ началъ реформы 19 февраля. Съ усиленіемъ общей реакціи, съ развитіемъ „опеки", основныя законоположенія 19 февраля все болѣе неудовлетворяли новыя стремленія и новыя цѣли крестьянскаго законодательства. Хотя и въ значительной мѣрѣ сословное въ своихъ основахъ, проникнутое податнымъ отношеніемъ къ крестьянству, законодательство 19 февраля, особенно въ отношеніи поземельнаго устройства крестьянъ, представлялось по духу все же болѣе свободнымъ. Ограниченія, которыя налагались на условія и формы крестьянскаго землевладѣнія и землепользованія, имѣли временный характеръ, главнымъ образомъ въ связи съ необходимостью финансоваго обезпеченія выкупной операціи; въ дальнѣйшемъ же строй и условія крестьянскаго землевладѣнія и землепользованія рисовались по духу этого законодательства болѣе свободными, сливающимися съ общегражданскими основами и нормами земельной собственности.

Эти-то условія и оказались въ рѣзкомъ противорѣчіи съ новѣйшими тенденціями крестьянской поземельной политики. Правда, само положеніе 19 февраля обусловило необходимость постановки такихъ вопросовъ объ измѣненіи нѣкоторыхъ сторонъ крестьянскаго землепользованія и земельнаго строя. Сохранивъ бытовыя черты уравнительнаго общиннаго землепользованія, уничтоживъ всякую возможность дополнительнаго надѣленія, оно выдвинуло тѣмъ самымъ и необходимость изысканія въ той или иной

формѣ средства для земельнаго обезпеченія возрастающаго населенія.

Не менѣе настоятельно сталъ въ то же время ставиться и вопросъ о необходимости пересмотра общаго строя крестьянскаго законодательства и управленія Невмѣшательство и сравнительная свобода самоопредѣленія, проводимая законоположеніями 19 февраля, приводили въ нѣкоторыхъ случаяхъ къ такимъ явленіямъ, которыя считались нежелательными или даже опасными. Общій принципъ необходимости „опеки“ какъ въ административномъ строѣ деревни, такъ и въ ея поземельномъ быту и распорядкахъ, сталъ постепенно все болѣе прочно усваиваться при проведеніи мѣропріятій по крестьянскому законодательству и поземельной политикѣ Вмѣстѣ съ тѣмъ все болѣе категорически признавалась общая „неудовлетворительность“ крестьянскаго законодательства на основахъ 19 февраля и необходимость его пересмотра Вопросъ шелъ лишь о широтѣ размаха этого пересмотра, о глубинѣ переустройства всѣхъ основъ 19 февраля. И нужно сказать, что съ теченіемъ времени, по мѣрѣ усиленія общей реакціи, это стремленіе къ „пересмотру“ основъ великой реформы становилось по содержанію своему все болѣе широкимъ. Этотъ реакціонный обходъ положеній 19 февраля шелъ хотя и довольно медленно, но настойчиво. И только общее измѣненіе положеніе всей внутренней жизни въ началѣ девятисотыхъ годовъ снесло своимъ потокомъ прежнія попытки и теченія. Но тѣмъ не менѣе, въ области собственно поземельной и землеустроительной политики, идеи, посѣянныя въ этотъ реакціонный періодъ 80—90 г.г., не только не пропали даромъ, но наоборотъ дали обильные всходы.

Мы видѣли, что стремленіе къ нѣкоторымъ передѣлкамъ, поправкамъ и надстройкамъ положеній 19 февраля стало проявляться почти на другой же день по изданіи этихъ актовъ. Но это все еще не было признаніемъ необходимости общаго пересмотра ихъ Наоборотъ, первоначально всякое начинаніе исходило изъ предпосылки о необходимости соотвѣтствія его съ положеніями 19 февраля. Впервые при обсужденіи законовъ 1893 года въ Госуд. Совѣтѣ категорически была признана общая неудовлетворительность крестьянскаго законодательства и необходимость общаго его пересмотра.

Повидимому опасеніе, чтобы крестьянское дѣло не попало въ

руки иниціатора этого пересмотра въ Госуд. Совѣтѣ, Горемыкина, побудило министра внутреннихъ дѣлъ Дурново, тотчасъ же по обсужденію вопроса въ Госуд. Совѣтѣ, войти съ Всеподданнѣйшимъ докладомъ о необходимости сосредоточенія всѣхъ работъ по этому пересмотру въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, „съ тѣмъ, чтобы онѣ выполнялись въ тѣсной связи съ текущей дѣятельностью управленія крестьянскимъ дѣломъ, ибо только послѣдняя можетъ доставить какъ матеріалъ для правильнаго разрѣшенія этой задачи, такъ и необходимыя для него руководящія указанія".

Дурново, конечно, не склоненъ былъ ставить дѣло пересмотра шире своего текущаго вѣдомственнаго дѣла изъ-за личной бюрократической конкуренціи съ Горемыкинымъ. Но все же такая постановка вопроса не могла остаться и безъ вліянія на все дѣло пересмотра. Самая программа работъ министерской канцеляріи по пересмотру была составлена весьма узко и охватывала лишь сравнительно частные вопросы крестьянскаго строя, оставляя въ сторонѣ всѣ его принципіальные вопросы. Эти предположенія Дурново были Высочайше одобрены, и въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ была составлена программа работъ по „пересмотру", съ перечнемъ относящихся сюда вопросовъ и отдѣловъ крестьянскаго законодательства, а именно: сельскаго управленія, пріема новыхъ членовъ и увольненія ихъ изъ общества, сельскихъ раздѣловъ, опеки, общественнаго призрѣнія, мірскихъ сборовъ, землепользованія и т. п.

Разработка этой программы была расширена только въ томъ смыслѣ, что вопросы эти въ іюлѣ 1894 года разосланы были на заключеніе начальникамъ губерній для обсужденія въ особыхъ мѣстныхъ губернскихъ совѣщаніяхъ. Конечно, самый характеръ пересмотра и составъ совѣщаній опредѣлялъ и цѣнность заключеній этихъ совѣщаній. Фактически, постановленія этихъ совѣщаній, за смѣной министерства и направленія правительственной политики, не получили никакого осуществленія и не имѣли никакого движенія до 1902 года. Какъ матеріалъ для пересмотра, заключенія эти составили обширный трехтомный сборникъ *). По содержанію своему, въ извѣстныхъ отношеніяхъ и эти заключе-

*) Сводъ заключеній губернскихъ совѣщаній по вопросамъ, относящимся къ пересмотру законодательства о крестьянахъ. СПБ. 1907 г.

нія представляютъ интересъ, какъ нѣкоторая критика только что вышедшихъ законовъ и не вполнѣ утвердившагося правительственнаго курса, и какъ матеріалъ для опредѣленія путей и новыхъ направленій правительственной политики въ этомъ вопросѣ.

Однимъ изъ главныхъ отдѣловъ программы былъ отдѣлъ о землепользованіи, который занялъ 18 вопросовъ программы; среди нихъ въ свою очередь одно изъ центральныхъ мѣстъ занималъ вопросъ о положеніи общиннаго землевладѣнія и о необходимости регулированія его. Несмотря на нѣкоторую тенденцію въ постановкѣ самыхъ вопросовъ и на очевидное желаніе подсказать тотъ или иной отвѣтъ, по основнымъ вопросамъ отвѣты большинства губернскихъ совѣщаній были нетолько довольно согласны, но и отрицательно относились къ нѣкоторымъ сторонамъ новаго курса

По основному вопросу крестьянскаго землевладѣнія—общинной или подворной формы—громадное большинство совѣщаній указывало, какъ на совершенно единичные, исключительные случаи перехода отъ общиннаго къ подворному землепользованію, такъ и на ненужность изданія какого-либо закона для регулированія порядка такого перехода. Въ большинствѣ великороссійскихъ губерній такихъ случаевъ или не наблюдается вовсе, или они очень немногочисленны, обусловлены внѣшними причинами; наконецъ, даже въ случаяхъ перехода формально къ подворному землевладѣнію, оно по существу остается часто общиннымъ, лишь безъ права уравнительныхъ передѣловъ*). Поэтому-то почти всѣ совѣщанія признавали изданіе какого-либо закона, облегчающаго такой переходъ, излишнимъ и т. п. По мнѣнію Рязанскаго совѣщанія переходъ къ подворному землевладѣнію и хозяйству на хуторскихъ участкахъ могъ-бы считаться выгоднымъ лишь въ томъ случаѣ, если бы такіе участки могли быть образованы не менѣе 30—50 дес; а такъ какъ такихъ участковъ изъ общинной земли создать невозможно, то всѣ преимущества остаются на сторонѣ общиннаго землевладѣнія**). Только очень немногія совѣщанія (Бессарабское, Витебское), указываютъ на преимущества подворнаго землевладѣнія и на желательность перехода къ нему. Только для крупныхъ обществъ, благодаря частымъ въ нихъ зе-

*) Тамъ же, т. III, стр. 171, заключеніе Тульскаго совѣщанія.

**) Тамъ же, т. III, стр. 159.

мельнымъ спорамъ и неурядицамъ, большинство совѣщаній признаетъ необходимость обособить владѣніе отдѣльныхъ селеній и предоставить имъ право выдѣла *). При томъ, и въ этомъ отношеніи напр Харьковское совѣщаніе предупреждаетъ о нежелательности принятія принудительныхъ мѣръ, такъ какъ это нарушило бы интересы сельскихъ обществъ. Еще болѣе согласный отрицательный отвѣтъ даютъ совѣщанія на вопросъ о регулированіи землепользованія мелкихъ общинъ и о желательности перехода ихъ къ подворному землевладѣнію. По единогласному почти свидѣтельству всѣхъ совѣщаній, въ мелкихъ общинахъ не встрѣчается никакихъ неудобствъ или недоразумѣній, почему никакихъ измѣненій и регулированія законодательнымъ порядкомъ ихъ жизни не требуется. Только Могилевское, Пермское и Саратовское совѣщаніе признаютъ извѣстную желательность перехода мелкихъ общинъ къ подворному землевладѣнію **).

Относясь такъ отрицательно къ внѣшнему законодательному вмѣшательству въ жизнь общины, тѣмъ болѣе въ смыслѣ поощренія перехода къ подворному владѣнію, многія совѣщанія отрицательно относятся и къ закону 8 іюня 1893 года. Особенно опредѣленно это выяснилось напр. въ отвѣтѣ Саратовскаго совѣщанія, по мнѣнію котораго съ отмѣной ст. 165 „община стала несравненно болѣе прочною и единственно, что можетъ содѣйствовать въ настоящее время ея искусственному разрушенію, это законъ 8 іюня 1893 г., на который и сами крестьяне, и должностныя лица крестьянскаго управленія смотрятъ, какъ на переходную ступень къ подворно-наслѣдственному землепользованію ***). Однако все же большинство признаетъ за закономъ 8 іюня извѣстныя положительныя качества и достоинства, въ смыслѣ устраненія многихъ нежелательныхъ сторонъ общиннаго землепользованія, произвола и частоты въ перераспредѣленіи общинной земли.

Еще болѣе единодушное отрицательное отношеніе проявилось въ отвѣтахъ совѣщаній относительно закона 8 марта 1886 года. Только немногія совѣщанія указывали, что законъ нѣсколько сократилъ число семейныхъ раздѣловъ. Почти же всѣ совѣщанія единогласно свидѣтельствовали, что законъ о семейныхъ раздѣ-

*) Тамъ же, т. III, стр. 1—53.
**) Тамъ же, т. III, стр. 54—73.
***) Тамъ же, т. III, стр. 114.

лахъ остался на бумагѣ и не нашелъ никакого примѣненія въ жизни. При томъ, считая распространеніе семейныхъ раздѣловъ естественнымъ слѣдствіемъ измѣненія въ бытовыхъ условіяхъ крестьянской жизни, большинство совѣщаній признавали вмѣшательство закона въ семейныя отношенія крестьянъ даже вреднымъ, желая предоставить вопросъ о семейныхъ раздѣлахъ естественному ходу вещей *).

Однако, при всемъ томъ, въ виду очевиднаго въ экономическомъ отношеніи зла, которое причиняетъ дробленіе земли и хозяйства, многія совѣщанія высказываются за установленіе извѣстной предѣльной нормы дробленія полевого надѣла, допустимой при семейныхъ раздѣлахъ; нѣкоторыя совѣщанія устанавливаютъ такую норму въ размѣрѣ одного душевого надѣла въ данной мѣстности въ настоящее время; другія—въ размѣрѣ минимальнаго надѣла на ревизскую душу во время надѣленія; наконецъ, нѣкоторыя указываютъ произвольныя нормы минимальнаго дробленія.

Въ связи съ вопросомъ о дробленіи надѣльной земли при семейныхъ раздѣлахъ, многія совѣщанія еще болѣе опредѣленно высказываются за установленіе предѣловъ дробленія подворныхъ участковъ. Не смотря на существованіе въ мѣстныхъ сѣверозападномъ и югозападномъ Положеніяхъ статей, ограничивающихъ право дробленія подворныхъ участковъ, статьи эти, по свидѣтельству соотвѣтствующихъ губернскихъ совѣщаній, не вошли въ жизнь, и крестьянскіе подворные участки дробятся до того, что напр. въ Виленской губ. „многія крестьянскія семьи остались почти при однихъ огородахъ". **) Поэтому, не смотря на сомнѣнія въ возможности провести въ жизнь и осуществить ограниченія закона относительно дробленія участковъ, подавляющее большинство совѣщаній высказывается все же за установленіе предѣльныхъ нормъ дробленія, а нѣкоторыя даже за полное воспрещеніе дробленія. ***)

Вмѣстѣ съ установленіемъ предѣльной низшей нормы дробленія подворныхъ участковъ большинство совѣщаній высказывается также положительно и за установленіе высшей нормы сосредоточенія земли и подворныхъ участковъ у одного подворнаго вла-

*) Тамъ же, т. II, стр 197—265.

**) Тамъ же, т. II стр. 200

***) Тамъ же, т. III стр. 240—261

дѣльца. Только очень немногія совѣщанія (Полтавское, Рязанское, Тульское) признаютъ, что установленіе какихъ либо нормъ максимальнаго сосредоточенія участковъ не вызывалось бы реальными условіями жизни (Полтавское совѣщаніе), и что такое установленіе служило бы съ одной стороны тормазомъ для устройства хуторского хозяйства, а съ другой—способствовало бы развитію земельной спекуляціи (Рязанское совѣщаніе). Почти всѣ остальныя совѣщанія высказываются за ту или иную нормировку сосредоточенія въ однихъ рукахъ подворныхъ участковъ надѣльной земли, въ видѣ установленія или извѣстнаго предѣльнаго количества десятинъ или предѣльнаго числа участковъ. *)

Таковы въ общихъ и главныхъ чертахъ заключенія губернскихъ совѣщаній по вопросамъ крестьянскаго землепользованія и землевладѣнія, не касаясь другихъ вопросовъ крестьянскаго управленія и строя. Уже изъ приведеннаго краткаго изложенія видно, что они вносили мало новаго въ постановку вопроса. Очевидно „мѣстные люди“ изъ среды мѣстной же администраціи еще не вполнѣ усвоили курсъ правительственной политики въ крестьянскомъ дѣлѣ въ смыслѣ стремленія къ общему пересмотру и хотѣли ограничиться лишь небольшими и не вносящими какихъ либо перемѣнъ указаніями. Во всякомъ случаѣ, никакого результата эти заключенія не имѣли и никакого дальнѣйшаго движенія не получили Вопросъ о „пересмотрѣ“ законодательства 19 февраля заглохъ такимъ образомъ на цѣлое десятилѣтіе.

Только въ 1902 году, особымъ сообщеніемъ 14 января **), снова возвѣщено было о новомъ пересмотрѣ законодательства о крестьянахъ, при чемъ задачей его ставилось «измѣненіе, въ соотвѣтствіи съ дѣйствительными потребностями жизни въ сельскихъ мѣстностяхъ и пользами государства, лишь тѣхъ изъ существующихъ узаконеній о крестьянахъ, недостатки коихъ выяснены опытомъ, съ тѣмъ, чтобы пересмотръ этихъ узаконеній совершался на почвѣ основныхъ началъ 19 февраля 1861 г. и представлялъ ихъ дальнѣйшее развитіе“.

Такимъ образомъ новая комиссія скромно ограничивала свои начинанія пересмотромъ только „нѣкоторыхъ, выясненныхъ опытомъ“ недостатковъ законодательства 19 февраля, оставляя не-

*) Тамъ же, т III, стр. 262—272.

**) Правительственный Вѣстникъ 1902 г. № 11

измѣненными въ тоже время его основы. Въ дѣйствительности, однако, какъ увидимъ далѣе, размахъ къ «пересмотру» у этой комиссіи былъ уже гораздо болѣе широкій, чѣмъ у всѣхъ ея предшественниковъ, и дѣло шло уже не о частичныхъ измѣненіяхъ, а о крупныхъ, основныхъ перемѣнахъ въ крестьянскомъ законодательствѣ.

Для выполненія этого пересмотра при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ подъ предсѣдательствомъ товарища министра образована была особая редакціонная комиссія, которая открывъ свои дѣйствія, подъ предсѣдательствомъ Стишинскаго въ іюнѣ 1902 года къ октябрю 1903 года уже закончила всѣ свои занятія. За этотъ короткій срокъ она выработала цѣлый рядъ проектовъ, именно: 1) положенія о крестьянскомъ общественномъ управленіи; 2) положенія о волостномъ судѣ; 3) волостного устава о наказаніяхъ; 4) сельскихъ уставовъ о договорахъ и наслѣдованіи; 5) положенія о надѣльныхъ земляхъ и 6) правилъ объ ограниченіи крестьянскихъ надѣловъ и разверстаніи ихъ съ черезполосными угодьями смежнаго владѣнія. Не останавливаясь подробно на первыхъ четырехъ проектахъ, остановимся лишь на тѣхъ общихъ тенденціяхъ и задачахъ, которыя нашли себѣ осуществленіе въ работахъ комиссіи, а также на ея проектахъ крестьянскаго землеустройства

Исходя изъ поставленной задачи „развитія началъ 19 февраля“ и обратившись къ разсмотрѣнію сущности этихъ началъ, комиссія нашла, *) что таковыми началами являются: „1) обособленность крестьянскаго сословія и установленный въ соотвѣтствіи съ этимъ особливый порядокъ управленія крестьянами; 2) неотчуждаемость крестьянскихъ надѣльныхъ земель и 3) неприкосновенность формъ крестьянскаго землепользованія отъ всякаго ихъ насильственнаго велѣніемъ закона измѣненія.“ Комиссію нисколько не смущало въ этомъ утвержденіи то обстоятельство, что неотчуждаемость крестьянскихъ надѣловъ установлена была лишь закономъ 1893 года, такъ какъ «по основному своему духу и преслѣдуемымъ имъ цѣлямъ постановленіе это должно быть отнесено къ такимъ, которыя представляются естественнымъ дальнѣйшимъ развитіемъ положенныхъ въ основу освободитель-

*) Труды редакціонной комиссіи по пересмотру законоположеній о крестьянахъ. т. I, СПБ 1903.

ной реформы началъ». Главнѣйшимъ изъ этихъ началъ было „созданіе сельскаго населенія, обезпеченнаго въ своихъ насущныхъ потребностяхъ особымъ, дарованнымъ для сего земельнымъ фондомъ". Эти-то начала и должны быть, по мнѣнію комиссіи, «нерушимо сохранены во всѣхъ ея законодательныхъ предположеніяхъ».

Сословная обособленность крестьянства имѣетъ, по мнѣнію комиссіи, причины въ томъ «бытовомъ своеобразіи нашего крестьянства», которое выработалось вѣками подъ вліяніемъ особенностей условій жизни и сельскохозяйственнаго труда. Установленіе особыхъ правовыхъ нормъ для крестьянства представляется необходимымъ именно потому, что только при нихъ можетъ быть сохранена и общая сословная обособленность крестьянства. «Уничтоженіе сословныхъ граней для русскаго крестьянства въ настоящую пору его существованія, по словамъ комиссіи, явилось бы актомъ законодательнаго насилія надъ самобытно сложившимися и полными внутренней силы явленіями дѣйствительности».

Какъ понимала комиссія эту обособленность въ правовомъ отношеніи, видно изъ того, что она напр. сохранила въ своемъ проектѣ волостного устава о наказаніяхъ тѣлесныя наказанія за рядъ чисто гражданскихъ правонарушеній, напр. при наймѣ сельскихъ рабочихъ, налагала на рабочихъ уголовныя наказанія и т. п. *) Въ матеріальномъ отношеніи эта обособленность крестьянъ должна опираться «на отведенный имъ, ради обезпеченія ихъ быта спеціальный запасъ земель». Приравнивать эти земли частной земельной собственности и дѣлать ихъ предметомъ свободнаго гражданскаго оборота было бы невозможно, такъ какъ земли эти имѣютъ государственное значеніе именно въ виду необходимости обезпеченія быта и обособленности крестьянства. Поэтому эти земли должны быть «исключены изъ дѣйствія общихъ гражданскихъ законовъ и подчинены особымъ постановленіямъ», въ смыслѣ ихъ неотчуждаемости и сохраненія въ качествѣ постояннаго земельнаго фонда.

Въ отношеніи самыхъ формъ и распорядковъ пользованія этимъ земельнымъ фондомъ комиссія высказывается за необходимость „сохраненія неприкосновенности основныхъ видовъ землепользованія отъ насильственнаго ихъ измѣненія". По мнѣнію

*) Тамъ же, т. I, волостной уставъ о наказаніяхъ, ст. 2, 9, 20, 22, 27, 36 и др., стр. 69—74.

комиссіи ни общинная, ни подворная формы землепользованія сами по себѣ не служатъ тормазами экономическаго прогресса и успѣха развитія производительныхъ силъ. Эти тормазы заключаются не въ юридической природѣ общиннаго или подворнаго землевладѣнія, а „въ тѣхъ матеріальныхъ препятствіяхъ, которыя встрѣчаются на этомъ пути крестьянами, изъ коихъ главнѣйшимъ является зависимость каждаго отдѣльнаго земледѣльца отъ общихъ хозяйственныхъ распоряженій всего крестьянскаго общества, зависимость отнюдь не меньшая при подворномъ землевладѣніи, нежели при общинномъ". При такихъ условіяхъ „простой переходъ отъ общиннаго землевладѣнія къ подворному очевидно не можетъ способствовать повышенію крестьянскаго благосостоянія, такъ какъ не будетъ содѣйствовать повышенію сельскохозяйственной культуры". *)

Дѣйствительно, говоритъ далѣе комиссія при обсужденіи преимуществъ и недостатковъ подворнаго хозяйства на отрубныхъ участкахъ, „если закрѣпленіе силою закона за общинниками состоящей въ ихъ пользованіи земли на правѣ личной собственности и представляется до извѣстной степени возможнымъ, то о принудительномъ распредѣленіи земли между отдѣльными дворами, безразлично, какъ при общинномъ, такъ и при подворномъ землевладѣніи, въ обособленныхъ отрубныхъ участкахъ и рѣчи не можетъ быть". **) Этому препятствуетъ цѣлый рядъ непреодолимыхъ матеріальныхъ препятствій, какъ необходимое слѣдствіе почвенныхъ, климатическихъ, культурныхъ, бытовыхъ и экономическихъ условій. Категорически высказываясь противъ возможности насажденія подворнаго хуторскаго хозяйства, комиссія приходила къ заключенію, что «коренная ломка существующаго нынѣ, освященнаго вѣками крестьянскаго земельнаго строя не соотвѣтствовала бы во многихъ случаяхъ ни мѣстнымъ особенностямъ, ни мѣстнымъ потребностямъ населенія». ***)

Однако, напрасно было бы думать, что высказываясь такъ опредѣленно противъ насильственнаго насажденія подворнаго хуторскаго хозяйства, комиссія остается послѣдовательной въ предоставленіи крестьянскимъ обществамъ полной свободы самоопре-

*) Тамъ же, стр. 23.
**) Тамъ же, стр. 24.
***) Тамъ же, стр. 27.

дѣленія въ этомъ отношеніи Оставаясь вѣрной господствующему принципу необходимости опеки надъ крестьянскимъ бытомъ, комиссія приходила къ заключенію, что законодательство должно точно опредѣлить и регламентировать внутреннія отношенія землепользованія, при чемъ этотъ законъ долженъ быть поставленъ въ такія условія, „при которыхъ вокругъ проводимаго имъ въ жизнь интереса общегосударственнаго какъ бы создается цѣлый рядъ новыхъ частныхъ интересовъ".

Этой формой „созданія частныхъ интересовъ" ради общегосударственнаго интереса и конечно за счетъ интересовъ большинства общины—является, по мнѣнію комиссіи, переходъ къ землевладѣнію на отрубныхъ участкахъ. Не смотря на то, что сама комиссія только что приводила неопровержимыя данныя о матеріальной невозможности повсемѣстнаго насажденія отрубного хозяйства, немного далѣе она находила, что „тѣ, весьма существенныя препятствія, которыя встрѣчаются на этомъ пути, конечно не могутъ служить причиною къ отказу отъ всемѣрнаго стремленія осуществить на практикѣ этотъ идеальный порядокъ". *) А такъ какъ на добровольный переходъ цѣлыми обществами на отрубные участки по признанію комиссіи, надѣяться нельзя, то и необходимо облегчить отдѣльнымъ крестьянамъ выдѣленіе ихъ земель на отруба изъ общаго надѣла, чтобы они могли примѣнять болѣе усовершенствованныя формы хозяйства Это и является тѣмъ „частнымъ интересомъ", который по мнѣнію комиссіи служитъ залогомъ успѣха закона. Частичной и переходной мѣрой къ насажденію подворно-отрубного хозяйства наряду съ этимъ является разселеніе крупныхъ обществъ въ мелкіе поселки, чѣмъ можно также отчасти достигнуть тѣхъ же благопріятныхъ условій землепользованія, какъ и при хуторскомъ хозяйствѣ.

Исходя изъ этихъ общихъ соображеній, комиссія и выработала указанный выше рядъ проектовъ новыхъ положеній, изъ которыхъ остановимся нѣсколько болѣе подробно на положеніи о надѣльныхъ земляхъ и о правилахъ отграниченія крестьянскихъ надѣловъ и ихъ разверстаніи.

Проектъ положенія о надѣльныхъ земляхъ**) вносилъ весьма существенныя и характерныя измѣненія въ существующія правила о на-

*) Тамъ же, стр. 90.

**) Труды редакціонной комиссіи т. V. СПБ. 1903 ст. 1—553.

дѣльныхъ земляхъ и порядкѣ пользованія ими, какъ при общинномъ, такъ и при подворномъ владѣніи. Какъ кодификація, онъ сводилъ всѣ разбросанныя въ отдѣльныхъ положеніяхъ о крестьянахъ постановленія, а также послѣдующія узаконенія, пытаясь согласовать ихъ и устранить противорѣчія Нужно, однако, замѣтить при этомъ, что въ такомъ стремленіи къ объединенію противорѣчивыхъ постановленій и сепаратныхъ для отдѣльныхъ мѣстностей законовъ, комиссія часто совершенно стирала тѣ необходимыя особенности, которыя были установлены въ мѣстныхъ положеніяхъ 1861 года И для губерній сѣверозападныхъ, и малороссійскихъ, и великороссійскихъ, не смотря на различія ихъ земельнаго быта, вводились одинаковыя правила. Кромѣ того, не будучи вообще вполнѣ послѣдовательной, эта кодификація и по общему духу часто окрашивалась такой тенденціей, которую едвали можно признать соотвѣтствующей общему духу законодательства о крестьянахъ 1861 года. Скорѣе, она вполнѣ проникнута и въ земельныхъ порядкахъ тѣми крайними стремленіями къ сословному обособленію, которыя проводились законодательствомъ 90-хъ годовъ.

Самое понятіе надѣльныхъ земель проектомъ было значительно расширено. Ст. 1 надѣльными землями признавала всѣ земли, предоставленныя крестьянамъ въ собственность для обезпеченія ихъ быта по даннымъ, владѣнымъ записямъ и другимъ актамъ земельнаго устройства. Въ статьѣ этой такимъ образомъ объединялись и обобщались понятія о надѣльныхъ земляхъ, какъ оно было поставлено въ положеніяхъ 19 февраля и въ связанныхъ съ ними ближайшимъ образомъ положеніяхъ о помѣщичьихъ, удѣльныхъ, государственныхъ и западныхъ крестьянахъ Распространяясь однако лишь на губерніи, гдѣ введено положеніе о земскихъ начальникахъ, проектъ не приходилъ къ полному обобщенію въ понятіи надѣльныхъ земель всѣхъ тѣхъ многочисленныхъ видовъ крестьянскаго землевладѣнія, которыя еще далеко не были обобщены новѣйшимъ законодательствомъ. Такимъ образомъ, проектъ оставлялъ внѣ своего дѣйствія какъ нѣкоторыя неустроенныя группы сельскаго населенія, такъ и тѣ, надѣленіе которыхъ происходило на новыхъ принципахъ отвода земель.

Съ другой стороны, проектъ расширялъ объемъ понятія о надѣльныхъ земляхъ, относя къ нимъ земли, пріобрѣтенныя крестья-

нами на суммы, вырученныя отъ добровольнаго или принудительнаго отчужденія надѣловъ, и на капиталы, образовавшіеся отъ отдачи въ аренду земли подъ разработку нѣдръ (ст. 2). Наконецъ, главнымъ расширеніемъ понятія надѣльныхъ земель со всѣми ихъ особенностями и послѣдствіями, было распространеніе его на всѣ крестьянскія земли какъ общественныя и товарищескія, такъ даже и отдѣльныхъ семействъ, по особому ходатайству крестьянъ (ст. 3). Могло-ли или нѣтъ имѣть практическое значеніе это нововведеніе, но въ немъ видно стремленіе весьма широкаго распространенія понятія надѣльныхъ земель даже на частныя крестьянскія земли.

Главной особенностью надѣльнаго землевладѣнія проектъ признавалъ его государственное значеніе, выражающееся въ цѣли надѣленія крестьянъ землею „для обезпеченія ихъ быта" и требующее поэтому извѣстныхъ ограниченій въ правѣ отчужденія и вообще гражданскаго оборота этими землями Проектъ такимъ образомъ не только сохранялъ, но еще болѣе усугублялъ тотъ особенный, исключительный сословный характеръ крестьянскаго землевладѣнія, который былъ нѣсколько неясно и противорѣчиво намѣченъ законодательствомъ 1861 года и получилъ законченное и яркое выраженіе въ послѣдующемъ законодательствѣ, создавшемъ изъ надѣльной собственности дѣйствительно совершенно обособленный видъ землевладѣнія. Проектъ сохранялъ ограниченія этихъ земель въ правѣ отчужденія, залога, сдачи въ аренду, въ свободѣ отъ частныхъ взысканій и т. п., проводя въ общемъ тѣ же правила, какія были установлены законами 1893 года. По отношенію къ основному вопросу крестьянскаго земельнаго строя —общинному или подворному землевладѣнію—проектъ стоялъ на точкѣ зрѣнія принципіальной нежелательности ни расширенія общиннаго землевладѣнія, ни искуственнаго закрѣпощенія общины и воспрепятствованія перехода крестьянъ къ подворному землевладѣнію *). Поэтому проектъ стремился предоставить возможно полную свободу самоопредѣленія сельскихъ обществъ въ выборѣ или той или другой формы землепользованія. По проекту, земельному обществу предоставлялось замѣнить общинное владѣніе подворнымъ, приговоромъ большинства $^2/_3$ голосовъ всѣхъ домохозя-

*) Тамъ-же, т. V, стр. 382.

евъ (ст. 138—139). Требованіе большинства $^2/_3$ голосовъ, вопреки мнѣнію нѣкоторыхъ губернскихъ совѣщаній 1893 года, предлагавшихъ лишь простое большинство, по мнѣнію составителей проекта необходимо потому, что «допущеніе въ данномъ случаѣ простого большинства голосовъ было бы равносильно искусственному поощренію перехода крестьянъ къ подворному владѣнію. Между тѣмъ подобное поощреніе не только не можетъ входить въ цѣли проекта, одинаково безпристрастно относящагося къ общинному и подворному владѣнію, но шло-бы въ разрѣзъ съ Высочайше преподанными въ манифестѣ 26 февраля 1903 года указаніями относительно неприкосновенности общиннаго строя крестьянскаго землевладѣнія» *). Еще менѣе пріемлемымъ проектъ считалъ выдвигаемое нѣкоторыми предложеніе—признать безпередѣльныя общины, земля которыхъ разверстана по ревизскимъ душамъ, перешедшими къ подворному владѣнію, такъ какъ отсутствіе передѣловъ не всегда является безспорнымъ признакомъ существованія въ обществѣ подворнаго владѣнія и такъ какъ имъ не исключается возможность наступленія такихъ передѣловъ въ будущемъ Введеніе въ законъ такого правила по мнѣнію проекта, „не только являлось-бы нежелательнымъ вторженіемъ во внутренній земельный строй общины и искуственнымъ поощреніемъ подворнаго владѣнія въ ущербъ общинному, но, увѣковѣчивая случайно существующее въ данное время распредѣленіе общинной земли, оказалось бы явно несправедливымъ по отношенію какъ ко всему обществу, такъ и къ отдѣльнымъ членамъ его, въ особенности же къ малоземельнымъ“ **)

Отстраняясь, такимъ образомъ, отъ искусственнаго поощренія перехода общиннаго землевладѣнія въ подворное, проектъ при совершившимся уже переходѣ ставилъ весьма раціональное требованіе, чтобы въ такомъ случаѣ надѣленіе землею каждаго двора происходило въ одномъ мѣстѣ (ст. 140). Дѣйствительно, переходъ отъ общиннаго землевладѣнія къ подворному при сохраненіи черезполосности владѣнія не только не улучшаетъ положенія, но наоборотъ скорѣе ухудшаетъ его. Поэтому-то, хотя требованіе отвода участковъ къ одному мѣсту безъ сомнѣнія затрудняетъ легкость перехода отъ общиннаго землевладѣнія къ под-

*) Тамъ же, т. V, стр. 388.

**) Тамъ же, т. V, стр. 389—390.

ворному, проектъ ставилъ этотъ отводъ центромъ вопроса. Только при невозможности отвода въ одномъ мѣстѣ, допускается нарѣзка въ разныхъ участкахъ, но въ этомъ случаѣ не болѣе четырехъ.

Проектъ предвидѣлъ возможность и обратнаго случая—перехода отъ подворнаго землевладѣнія къ общинному. Въ этомъ случаѣ онъ ставилъ требованіе единогласнаго рѣшенія (ст. 176). Такое отличіе отъ требованія лишь большинства $^2/_3$ голосовъ при переходѣ отъ общиннаго землевладѣнія къ подворному зависитъ отъ того, что тогда какъ въ послѣднемъ случаѣ собственникомъ земли является община, которая распоряжается землей—при подворномъ, наоборотъ, собственникомъ является каждый владѣлецъ участка и потому несогласіе хотя бы одного должно являться препятствіемъ къ передачѣ права собственности на землю общинѣ.

На той же точкѣ зрѣнія нежелательности непремѣннаго разрушенія общинныхъ порядковъ стоитъ проектъ въ основномъ вопросѣ общиннаго землевладѣнія въ вопросѣ о передѣлахъ общинной земли. Въ опредѣленіяхъ своихъ 12-лѣтняго срока передѣловъ (ст. 76) проектъ стоитъ на почвѣ закона 1893 года. Стремясь установленіемъ этого срока парализовать вредное вліяніе частныхъ передѣловъ на культуру, составители проекта считали необходимымъ оговорить, что „полное воспрещеніе передѣловъ было бы въ сущности равносильно уничтоженію общины съ замѣною ея подворнонаслѣдственнымъ владѣніемъ", а такое уничтоженія вовсе не входитъ въ цѣли проектируемаго законодательства и было бы вредно, такъ какъ „послѣдствіемъ его явилось бы увѣковѣченіе случайно существующаго въ данное время распредѣленія земли между домохозяевами" *) Наоборотъ, проектъ стремится внести большую равномѣрность въ распредѣленіе общинной земли. На этомъ основаніи проектъ вводитъ непремѣнное требованіе, чтобы распредѣленіе земли производилось непремѣнно уравнительно и на одинаковыхъ основаніяхъ между всѣми членами общества (ст. 70). Даже болѣе того: общество не имѣетъ по проекту права при новомъ переходѣ лишать земли тѣ семьи, которыя пользовались раньше землей, но при новомъ передѣлѣ

*) Тамъ же, т V, стр. 211

на новыхъ основаніяхъ могли бы не получить надѣла (ст. 71) *). Лишь нѣкоторымъ новшествомъ сравнительно съ закономъ 1893 г. въ вопросѣ о передѣлахъ являлось разрѣшеніе производить передѣлы на срокъ болѣе 12 лѣтъ или безъ обозначенія срока, а также установленіе 3 лѣтнихъ сроковъ продленія прежняго пользованія по истеченіи 12 лѣтняго срока передѣла (ст. 75—81).

Центральной и новою частью проекта является его правило относительно землеустройства, въ связи съ одной стороны съ началами общиннаго и подворнаго землевладѣнія, съ другой— съ характеромъ личной и семейной крестьянской собственности. И нужно замѣтить, что хотя нововведенія проекта въ этомъ отношеніи часто страдаютъ крайней регламентаціей, однако они, какъ предшественники указа 9 ноября, стоятъ на гораздо болѣе правильной почвѣ, чѣмъ этотъ, впослѣдствіи осуществившій ихъ указъ.

Землеустройство земельныхъ обществъ проводится проектомъ, (такъ же какъ впослѣдствіи и упомянутымъ указомъ) въ двухъ формахъ: въ формѣ образованія выселковъ изъ многолюдныхъ селеній (групповое земелеустройство) и въ формѣ выдѣла отдѣльныхъ домохозяевамъ („единоличное земелеустройство"). Наконецъ, особое мѣсто занимаютъ регулированіе перехода общиннаго землевладѣнія къ подворному и правила о разверстаніи черезполосныхъ земель.

Образованіе новыхъ выселковъ изъ многолюдныхъ селеній значительно облегчается проектомъ, сравнительно съ существовавшимъ закономъ. Такъ какъ по дѣйствовавшему законодательству *) для образованія выселковъ требовалось согласіе не менѣе $^2/_3$ домохозяевъ, то разселеніе многолюдныхъ селеній обыкновенно крайне затруднялось, вслѣдствіе невозможности добиться такого большинства. Проектъ предоставляетъ право требовать отвода полевой земли для образованія выселка на краю полей, если такое требованіе предъявляется одной пятой всѣхъ домохозяевъ или 50 домохозяевами (ст. 115—116). Это требованіе можетъ предъявляться во всякое время, т. е. и внѣ обычнаго передѣла, почему, конечно, необходимый въ такихъ случаяхъ передѣлъ уже

*| Съ этимъ согласовались и разъясненія Сената; рѣшенія 2-го департамента, 1885 г. № 2694 и 1900 г. № 4131.

**) П. С. З. № 4378, общее положеніе ст. 52 и 53.

исключается изъ дѣйствія правилъ о 12-лѣтнемъ срокѣ передѣловъ. Съ другой стороны, необходимымъ требованіемъ такого выдѣла является выселеніе на выдѣленные къ одному мѣсту на краю надѣла участки. Подчиняя такимъ образомъ передѣльную жизнь большинства общины желаніямъ сравнительно незначительнаго меньшинства, проектъ стремится этимъ требованіемъ достичь другой цѣли—уничтоженія неудобствъ и вреда длинноземелья, черезполосицы и многолюдства обществъ Вмѣстѣ съ тѣмъ выселокъ образуетъ самостоятельное земельное общество (ст. 122), продавая прежнія свои усадьбы (ст 117) и сохраняя въ общемъ пользованіи угодья только въ томъ случаѣ, если выдѣлить ихъ не представилось-бы возможнымъ (ст. 121). Выселяющимся предоставляется избрать какъ общинную, такъ и подворную форму землепользованія (ст. 124), но въ случаѣ послѣдней непремѣнно вводится отрубное землевладѣніе (ст 125) Единоличное землеустройство регулируется той основной статьей законопроекта, что „каждый домохозяинъ въ правѣ при всякомъ передѣлѣ требовать выдѣла къ одному мѣсту полевой земли, причитающейся его двору по передѣлу, если изъявитъ согласіе выселиться на отводимый ему участокъ" (ст. 130), который отводится ему въ одномъ отрубѣ (ст. 132) и находится во владѣніи его на подворномъ правѣ (ст. 135). Такимъ образомъ, проектъ прежде всего требуетъ выдѣла участка въ натурѣ, т. е. говоритъ не только объ укрѣпленіи участка въ собственность, но и о непремѣнномъ заведеніи отрубного хуторскаго хозяйства. Этимъ проектъ идетъ значительно дальше ст. 165 пол. о выкупѣ, которая требовала только одного выдѣла и при томъ не обязательно въ одномъ мѣстѣ. Такія требованія, съ другой стороны, по словамъ составителей проекта, „служатъ порукой, что домогаться выдѣла будутъ лишь тѣ, у кого есть серьезное намѣреніе завести самостоятельное, усовершенствованное хозяйство, и что выдѣлъ не будетъ происходить съ единственною цѣлью перепродажи выдѣленнаго участка, какъ нерѣдко случалось, въ явный ущербъ обществу, при досрочномъ выкупѣ земли въ силу ст. 165 пол. о выкупѣ *). Этимъ же желаніемъ охранить интересы общества объясняется и предоставленіе права требовать выдѣла лишь при передѣлѣ и

*) Тамъ же, т. V, стр. 369—70.

сколько причтется при передѣлѣ. Хотя необходимость ожиданія передѣла для предъявленія требованія о выкупѣ въ значительной мѣрѣ парализуетъ значеніе права выдѣла, тѣмъ не менѣе „эти ограниченія представлялись неизбѣжными въ виду положенной въ основу проекта мысли о нежелательности разрушать общину". Точно также и опредѣленіе величины выдѣленнаго участка не тѣмъ количествомъ земли, какое состоитъ во владѣніи двора во время выдѣла, какъ предполагалось ст. 165, но тѣмъ количествомъ, какое причитается по новому передѣлу—установляется въ цѣляхъ охраненія выгодъ общины и остающихся въ ней домохозяевъ.

Такимъ образомъ необходимо признать, что стремясь предоставить широкую возможность устройства отрубного хозяйства и разселенія многолюдныхъ общинъ, проектъ не шелъ дѣйствительно къ непремѣнной цѣли разрушенія общиннаго землевладѣнія и обезпечивалъ интересы его большинства даже въ большей мѣрѣ, чѣмъ по дѣйствовавшему законодательству и по постановленіямъ 1861 года. Его требованія относительно выдѣла—только при передѣлѣ—скорѣе можно считать слишкомъ затрудняющими фактическую возможность такого выдѣла отдѣльныхъ домохозяевъ и поддерживающими общинное большинство. Въ этомъ отношеніи проектъ проникнутъ той двойственностью и отсутствіемъ опредѣленнаго предпочтенія общиннаго или подворнаго землевладѣнія, которая сказывается часто въ принятіи противорѣчивыхъ положеній.

При опредѣленіи правилъ регулированія подворнаго землевладѣнія проекту также приходится примирять два довольно трудно примиримыя начала: съ одной стороны, необходимость сохраненія и для подворнаго надѣльнаго землевладѣнія тѣхъ ограниченій, которыя изъ-за сословныхъ цѣлей налагались вообще на надѣльныя земли; съ другой—желаніе признать за подворниками право полной собственности на ихъ участки. Непримиримость этихъ началъ становится особенно ясной въ томъ, что изъ трехъ ограниченій, налагаемыхъ на надѣльное общественное землевладѣніе—неотчуждаемости, запрещенія залога и ограниченія долгосрочной аренды—для подворныхъ участковъ остаются въ силѣ лишь два послѣднихъ. Наиболѣе же важное право—отчужденія подворныхъ участковъ—оставляется у ихъ владѣльцевъ при требованіи лишь отчужденія лицамъ сельскаго же состоянія (ст. 10).

Другимъ важнымъ вопросомъ подворнаго землевладѣнія является вопросъ о томъ, кому же принадлежитъ право собственности при подворномъ землевладѣніи: единолично-ли хозяину или всей семьѣ—двору? Въ связи съ проводимымъ въ проектѣ началомъ семейной собственности, этотъ вопросъ опредѣленно рѣшается въ послѣднемъ смыслѣ. Проектъ признаетъ начало семейной собственности основнымъ и выработавшимся исторически въ крестьянскомъ быту. Поэтому, вся надѣльная земля какъ при общинномъ, такъ и при подворномъ пользованіи распредѣляется и находится во владѣніи не отдѣльныхъ крестьянъ, а дворовъ, и каждый крестьянинъ принимаетъ участіе во владѣніи землею не по личному праву, а лишь въ составѣ своего двора. Самый составъ двора проектъ опредѣляетъ какъ „совмѣстное проживаніе и хозяйствованіе", т. е. не какъ кровный, а какъ хозяйственный союзъ (ст. 19). Дальнѣйшія опредѣленія (ст. 20—40) состава двора, перемѣнъ его, правъ и обязанностей членовъ и домохозяина характеризуются съ одной стороны чрезвычайной и висящей въ воздухѣ регламентаціей, съ другой—широкой хозяйственной и семейной властью, предоставляемой представителю двора—домохозяину.

Всѣми этими постановленіями, признаніемъ непремѣннаго принципа семейной собственности въ крестьянскомъ быту, усиленіемъ и расширеніемъ власти домохозяина и пр., проектъ стремится охранить строгость и цѣлость семейнаго сословнаго быта крестьянства, авторитета старшаго главы семьи, подчиненія ему общественной и экономической жизни младшихъ членовъ. Впрочемъ, все же въ этомъ расширеніи власти домохозяина проектъ никогда не доходилъ до признанія надѣльной земли собственностью одного домохозяина.

Охраняя принципъ семейной собственности, подворные участки проектъ признавалъ все-же собственностью всего двора, а не единичнаго домохозяина (ст. 155).

Въ связи съ вопросомъ о личной и семейной собственности проектомъ разрѣшался еще одинъ важный вопросъ, затронутый лишь нѣкоторыми положеніями 19 февраля, но не рѣшенный, какъ общій вопросъ для всего крестьянскаго землевладѣнія. Это—вопросъ о предѣлахъ дробимости и концентраціи надѣльнаго землевладѣнія.

Для общиннаго землевладѣнія границы дробленія и сосредоточенія устанавливались лишь для усадебныхъ участковъ, при чемъ эти предѣлы опредѣляются для каждаго уѣзда губернскими земскими собраніями и утверждаются комитетомъ министровъ (ст. 54—55). Болѣе подробно регламентируется вопросъ о дробленіи и концентраціи при подворномъ землевладѣніи. Въ положеніяхъ 19 февраля предѣлъ дробимости подворныхъ участковъ установленъ лишь въ положеніи о выкупѣ, при чемъ соотвѣтствующія постановленія ст. 167 направлены главнымъ образомъ на обезпеченіе правильнаго выполненія выкупныхъ платежей. Болѣе опредѣленно и точно устанавливаются предѣлы дробленія лишь въ мѣстныхъ положеніяхъ малороссійскомъ, сѣверозападномъ и югозападномъ. И хотя даже и эти постановленія не нашли примѣненія на практикѣ, проектъ вводитъ, какъ общее правило для всѣхъ мѣстностей, начало недробимости участковъ менѣе установленнаго для каждой мѣстности низшаго размѣра подворныхъ участковъ; сдѣлки, совершенныя въ обходъ этого правила признаются недѣйствительными (ст 160)

На ряду съ постановленіями о недробимости подворныхъ надѣльныхъ участковъ. проектъ устанавливаетъ правила и относительно концентраціи надѣльной земли свыше извѣстнаго количества. Установленіе предѣловъ концентраціи дѣлается проектомъ впрочемъ, съ нѣкоторыми, весьма характерными оговорками. „Не подлежитъ сомнѣнію, говорятъ составители проекта. что съ постепеннымъ переходомъ крестьянскаго хозяйства отъ натуральнаго къ денежному, а равно съ развитіемъ отхожихъ промысловъ и постороннихъ заработковъ, происходитъ въ крестьянской средѣ отложеніе болѣе богатыхъ и зажиточныхъ крестьянъ отъ прочей массы крестьянства... Явленіе это столь естественно, что препятствовать ему, считая его нежелательнымъ, значило бы идти въ разрѣзъ съ основными началами экономической жизни... Не слѣдуетъ забывать также, что зажиточные крестьяне, будучи непосредственно заинтересованы *въ охранѣ принципа собственности* (курсивъ подлинника) являются вездѣ надежнѣйшимъ оплотомъ существующаго порядка, стоять на стражѣ котораго побуждаютъ ихъ собственные интересы *)“.

*) Тамъ же, т. V, стр. 450.

Предвосхищая, такимъ образомъ, будущую идею о „ставкѣ на сильныхъ", проектъ тѣмъ не менѣе считаетъ невозможнымъ упускать при этомъ изъ виду спеціальное назначеніе крестьянскихъ надѣльныхъ земель—«служить къ обезпеченію быта всего крестьянства». Поэтому то, въ виду опасности развитія скупки надѣльной земли и обезпеченія массы крестьянства, проектъ и установлялъ предѣлы концентраціи участковъ. Какъ низшій, такъ и высшій предѣлы подворнаго землевладѣнія опредѣляются губернскими собраніями и утверждаются Комитетомъ министровъ. (ст. 162) Домохозяева пріобрѣтшіе надѣльную землю выше этихъ нормъ обязаны продать излишнюю землю (ст. 163)

Въ связи съ установленіемъ нормъ и предѣловъ дробимости участковъ проектъ вводилъ и нѣкоторыя измѣненія въ правила 1886 года о семейныхъ раздѣлахъ Помимо нѣкоторыхъ измѣненій въ порядкѣ разсмотрѣнія и разрѣшенія раздѣловъ, а также въ послѣдствіяхъ самовольныхъ раздѣловъ, проектъ переноситъ центръ тяжести вопроса раздѣловъ на достаточность остающагося при этомъ земельнаго обезпеченія. Для семейныхъ раздѣловъ, такъ же какъ и вообще для раздѣловъ при продажѣ, наслѣдованій и т п.. губернскими земскими собраніями устанавливается предѣлъ дробленія полевой надѣльной земли, а также той движимости, которая составляетъ необходимую принадлежность крестьянскаго двора и подлежитъ переходу совмѣстно съ полевымъ надѣломъ (ст 97). Разрѣшающій раздѣлъ земельный сходъ, не входя въ разсмотрѣніе основательности повода къ раздѣлу, разсматриваетъ лишь, не нарушаются-ли раздѣломъ земельныя права общества, возможно ли отвести раздѣляющимся новые участки и не происходитъ-ли раздробленіе усадебныхъ участковъ и полевого надѣла ниже установленныхъ нормъ (ст. 100) По другимъ основаніямъ отказъ и разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ не допускаются (ст. 101).

Таковы главныя особенности выработаннаго комиссіей Стишинскаго проекта о крестьянскомъ надѣльномъ землевладѣніи. Изъ приведенныхъ статей видно, что проектъ въ общемъ стоялъ вполнѣ на почвѣ законодательства 1886 - 1893 годовъ. Принципы сословной обособленности крестьянскаго землевладѣнія съ его неотчуждаемостью, ограниченіями свободы гражданскаго оборота, ограниченіями во внутреннемъ распорядкѣ—полностью при-

нимались проектомъ. Даже болѣе того: расширеніемъ понятія надѣльныхъ земель проектъ стремился открыть возможность къ распространенію этихъ ограниченій также и на другія группы крестьянскаго землевладѣнія. Именно этими сословными ограничительными началами, стремленіемъ охранить ихъ, какъ исключительныя особенности и исторически выработанную необходимость крестьянскаго земельнаго быта, и объясняется то покровительство семейной собственности, которую такъ опредѣленно проявлялъ проектъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, возвышеніемъ власти домохозяина, крайней регламентаціей семейныхъ отношеній, регламентаціей, чуждой дѣйствительной жизни, проектъ стремился поддержать крѣпость связи и твердую власть въ крестьянской семьѣ. Причина защиты и провозглашеніе семейнаго принципа собственности лежитъ именно въ этомъ взглядѣ на крестьянскій семейный строй, на крестьянскую семью, какъ на первую и одну изъ самыхъ существенныхъ ячеекъ въ сословности крестьянскаго строя. Поэтому то здѣсь проектъ и доходилъ до высшихъ и совершенно неосуществимыхъ стремленій къ регламентаціи крестьянскаго быта.

Все же однако, уступая новымъ теченіямъ и требованіямъ времени, проектъ, какъ мы видѣли, открывалъ широкую возможность перехода отъ общиннаго строя къ подворному владѣнію. Въ этомъ отношеніи проектъ стоялъ много выше какъ исключительно покровительственныхъ тенденцій законодательства 90-хъ годовъ, такъ и исключительно разрушительныхъ тенденцій указа 9 ноября. Нельзя не признать въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ постановку вопроса проектомъ вполнѣ правильной. Предоставленіемъ свободы въ избраній общинной или подворной формы земелепользованія; непремѣннымъ условіемъ, при переходѣ къ послѣдней, уничтоженія черезполосицы; нежеланіемъ признать безпредѣльныя общины перешедшими тѣмъ самымъ къ подворному землевладѣнію; предоставленіемъ права требовать выдѣла лишь при передѣлѣ; признаніемъ семейной, а не личной собственности домохозяина на участки; установленіемъ, наконецъ, предѣловъ дробленія и концентраціи надѣльной собственности—всѣмъ этимъ проектъ комиссіи стоитъ впереди вытекшаго изъ него, гораздо менѣе осторожнаго указа 9 ноября.

Разработанные министерствомъ проекты комиссіи были вполнѣ закончены къ концу 1903 года. Первоначально предполагалось,

послѣ обсужденія этого проекта въ особомъ, при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, совѣщаніи изъ губернаторовъ, предводителей дворянства и представителей вѣдомствъ, прямо внести окончательный законопроектъ на утвержденіе Госуд. Совѣта. Однако, съ измѣнившимися общественными условіями, уже въ 1903 г возникаетъ мысль передать обсужденіе проектовъ на мѣста, для „согласованія съ мѣстными особенностями въ губернскихъ совѣщаніяхъ, при ближайшемъ участіи достойнѣйшихъ дѣятелей довѣріемъ общественнымъ облеченныхъ“ *). Дѣйствительно, указомъ 8 января 1904 года для обсужденія проектовъ комиссіи образовано было 43 губернскихъ совѣщанія на мѣстахъ. Сущность дѣла, впрочемъ, измѣнилась мало, сравнительно съ первоначальными предположеніями объ обсужденіи проекта одними губернаторами, предводителями дворянства и чинами министерства. Составъ губернскихъ совѣщаній образованъ былъ изъ тѣхъ же лицъ—губернатора, предводителей дворянства, представителей высшей мѣстной администраціи, земскихъ начальниковъ и представителей земства по назначенію губернатора. По процентному отношенію число правительственныхъ должностныхъ лицъ въ совѣщаніяхъ земскихъ губерній было 40.8%, а въ неземскихъ даже 46.4%, представителей дворянства 34.9% (соот. 32.6%), приглашаемыхъ губернаторами представителей земствъ соот. 22.2% и 18.3%, приглашенныхъ лицъ, не состоящихъ на государственной и общественной службѣ 2.1% соот. 2,7% **).

Такой составъ, конечно, гарантировалъ почти полное одобреніе всѣхъ начинаній и проектовъ, выработанныхъ министерствомъ. И дѣйствительно, громадное большинство предположеній проекта проходитъ въ мѣстныхъ совѣщаніяхъ единогласно или подавляющимъ большинствомъ голосовъ. Всѣ совѣщанія, также какъ и проектъ, стояли вполнѣ на точкѣ зрѣнія необходимости сохраненія сословныхъ особенностей въ крестьянскомъ землевладѣніи. Поэтому-то, главныя изъ этихъ особенностей—семейная собственность, неотчуждаемость надѣловъ, ограниченія обращенія надѣльныхъ земель и т. п.—находили наибольшее число защитниковъ. Такъ, положеніе о неотчуждаемости общественныхъ надѣльныхъ

*) Высоч. манифестъ 26 февраля 1903 г.

**) Сводъ заключеній губернскихъ совѣщаній по проекту положенія о надѣльныхъ земляхъ. СПБ. 1906 таблица, стр. 1023—1025.

земель было принято почти всѣми совѣщаніями единогласно *). Точно также большинствомъ совѣщаній были приняты статьи объ отчужденіи подворныхъ участковъ только лицамъ сельскаго состоянія, а нѣкоторыя совѣщанія проектировали даже еще большія ограниченія въ отчужденіи подворныхъ участковъ, чѣмъ предположено проектомъ **). Большинствомъ совѣщаній было также поддержано проводимое проектомъ начало семейной собственности ***)

При всемъ томъ, однако, новшества проекта и его регламентація внутреннихъ отношеній семьи встрѣтили отрицательное отношеніе даже въ средѣ совѣщаній. Поэтому напр. расширеніе власти домохозяина и предоставленіе ему широкихъ правъ (напр. въ выдачѣ паспортовъ и т. п.) нашло себѣ послѣдователей лишь въ меньшинствѣ совѣщаній ****). Еще менѣе значительное число совѣщаній оказалось согласнымъ съ проектомъ комиссіи по вопросу о необходимости ограниченія семейныхъ раздѣловъ; наоборотъ, большинство совѣщаній, указывая на совершенную безуспѣшность закона 1886 года, приходило къ заключенію о невозможности повліять на уменьшеніе раздѣловъ законодательными мѣрами *****). По центральному вопросу проекта—о хуторскомъ хозяйствѣ и желательности поощренія его, о замѣнѣ общиннаго землепользованія подворнымъ, о выдѣлахъ и отводѣ земли въ одномъ мѣстѣ—подавляющее большинство совѣщаній также стояло на точкѣ зрѣнія проекта и лишь немногія указывали, что принятый принципъ нѣкотораго поощренія хуторского разселенія и введенія подворнаго владѣнія противорѣчитъ предуказаннымъ манифестомъ началамъ неприкосновенности общиннаго строя ******).

Таковы были основныя черты проектировавшагося министерствомъ внутрен. дѣлъ измѣненія крестьянскаго законодательства. Проектъ новыхъ редакціонныхъ комиссій можно было считать вполнѣ законченнымъ „увѣнчаніемъ зданія“ правительственной политики въ крестьянскомъ дѣлѣ за послѣднія десятилѣтія. То, что было въ предшествовавшихъ сепаратныхъ узаконеніяхъ раз-

*) Тамъ же, стр. 83 и 355.
**) Тамъ же, стр. 97—110.
***) Тамъ же, стр. 657—698.
****) Тамъ же, стр. 161—170
*****) Тамъ же, стр. 456—461.
******) Тамъ же, стр. 585—629.

розненнымъ и недоговореннымъ, получало здѣсь вполнѣ завершенную и послѣдовательно проведенную форму. «Несовершенное» зданіе реформы 19 февраля подъ видомъ реставраціи и улучшеній получало такія пристройки, которыя въ значительной мѣрѣ измѣняли все содержаніе зданія.

Однако, быстрый ходъ общественной и политической жизни не только обгонялъ всѣ эти заключенія и проекты совѣщаній и вносилъ въ нихъ самихъ новыя теченія, но совершенно сносилъ, вмѣстѣ съ другими, эти старые проекты. Въ теченіе 1904—1905 г.г. министерствомъ внутреннихъ дѣлъ получались и обрабатывались въ своды заключенія губернскихъ совѣщаній по всѣмъ вопросамъ программы. Но такъ какъ указъ 12 декабря 1904 г. и манифестъ 17 октября кореннымъ образомъ мѣняли всю постановку вопроса объ общихъ началахъ крестьянскаго законодательства, то многія совѣщанія оставляли выработанныя ихъ комиссіями заключенія безъ разсмотрѣнія, считая, что проекты редакціонной комиссіи, основанные на началѣ сословности, вообще не соотвѣтствуютъ новымъ манифестамъ и нуждаются въ коренной переработкѣ. По той же причинѣ и самимъ министерствомъ была отложена разработка и сводъ заключеній совѣщаній въ частяхъ, касающихся общественнаго управленія крестьянъ, и была закончена лишь разработка заключеній по вопросамъ крестьянскаго землевладѣнія.

Но изъ разработки и этихъ проектовъ ничего не вышло. Указъ 12 декабря, придавая крестьянскому вопросу болѣе широкую постановку, снова выдвигалъ уже почти забытое и бездѣйствовавшее «Особое совѣщаніе» подъ предсѣдательствомъ Витте какъ ближе подходившее по своимъ задачамъ и постановкѣ вопроса къ новымъ теченіямъ и новымъ планамъ въ этомъ дѣлѣ. Подчеркивая, что Особымъ совѣщаніемъ изучаются «важнѣйшіе вопросы устроенія крестьянской жизни на основаніи свѣдѣній и отзывовъ, заявленныхъ при изслѣдованіи въ мѣстныхъ комитетахъ общихъ нуждъ сельско-хозяйственной промышленности», указъ ставилъ цѣлью, чтобы «работы эти привели законы о крестьянахъ къ объединенію съ общимъ, законодательствомъ Имперіи». Какъ общій поворотъ политики въ крестьянскомъ дѣлѣ, такъ и побѣда Витте съ его „Особымъ совѣщаніемъ“ надъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ были настолько очевидны, что проекты

редакціонныхъ комиссій и губернскихъ совѣщаній были—на нѣкоторое время по крайней мѣрѣ—оставлены. Напрасно министръ внутреннихъ дѣлъ Святополкъ-Мирскій предлагалъ губернаторамъ принять мѣры къ непрекращенію и продолженію занятій губернскихъ совѣщаній, доказывая, что указомъ 12 декабря не исключается сохраненіе крестьянской сословной обособленности. Все это представляло интересъ лишь какъ старый отголосокъ прежней вѣдомственной борьбы, состязаніе двухъ всесильныхъ министровъ. По существу же, ни планы и проекты Витте и его особыхъ совѣщаній, ни планы министерства внутреннихъ дѣлъ и его редакціонныхъ комиссій не имѣли жизненнаго значенія. Какъ тѣ, такъ и другіе были опрокинуты общественнымъ движеніемъ 1905—06 гг.

Все это, однако, относится уже къ тому періоду въ нашемъ крестьянскомъ дѣлѣ и земельномъ вопросѣ, когда „борьба за землю“ вылилась въ особенно рѣзкія и обостренныя формы чисто революціоннаго движенія; этотъ періодъ мы разсмотримъ въ другомъ мѣстѣ. Здѣсь, однако, слѣдуетъ указать, что душа и содержаніе старыхъ идей оказались отчасти болѣе живучи, чѣмъ это можно было ожидать. Правда, сословныя формы и проекты о сословномъ изолированіи крестьянства погибли окончательно. Но экономическое содержаніе проектовъ редакціонныхъ комиссій 1902 г.—стремленіе къ насажденію частной крестьянской собственности и разрушенію общиннаго хозяйства, общиннаго строя и общиннаго міросозерцанія крестьянства—возродилось, какъ фениксъ изъ пепла, при новомъ послѣ-революціонномъ поворотѣ правительственной политики. Указъ 9 ноября становился такимъ образомъ въ непосредственное и ближайшее родство со своимъ предшественникомъ—редакціонными комиссіями 1902 года.