

И. Д. Самолётов

Система землеустроительных комиссий Ярославской губернии

В статье проанализирована основа деятельности ярославских землеустроительных комиссий с целью выявления их работоспособности в разрешении аграрного вопроса в губернии.

Ключевые слова: Ярославская губерния, аграрная политика, землеустроительная комиссия, крестьянская община, крестьяне, уезд, губернатор, землемер, землеустроитель.

I. D. Samoliotov

The System of Land Controlling Commissions of the Yaroslavl Province

The base of the activity of Yaroslavl land controlling commissions is analyzed in the article. The main purpose of the article is to expose their workability in the solution of agrarian question in the province.

Keywords: the Yaroslavl province, agrarian politics, a land controlling commission, a peasant community, peasants, uезд, a governor, a land surveyor, a land manager.

Начиная реформирование российской деревни, правительство заранее озаботилось обеспечением его правовой, организационной, финансовой и агрономической сторон. Одним из подготовительных мероприятий столыпинской аграрной реформы было создание в центре и на местах землеустроительного аппарата.

Еще в 1905 г. А. В. Кривошеин одним из первых внес предложение проводить землеустроительные работы по ликвидации чересполосицы и дальнотельности за счет казны и создать для этого специальные землеустроительные комиссии. Это предложение и легло в основу указа 4 марта 1906 г. о землеустройстве. Это было новым в российской практике создания учреждений по крестьянскому делу [1].

Для практической реализации положений Указа 4 марта 1906 г. правительство учредило уездные и губернские землеустроительные комиссии во главе с Центральным землеустроительным комитетом. На заседании Государственной Думы 6 марта 1907 г. была провозглашена Декларация правительственной программы по землеустройению: «Названное ведомство ГУЗиЗ – стоит перед задачей громадного значения. Оно призвано, главным образом, содействовать экономическому возрождению крестьянства.... Поэтому Главное Управление поставило себе целью увеличение площади землевладения крестьян и упорядочение этого землевладения, то есть землеустройства» [2].

Главным органом землеустроительных работ были уездные комиссии. На губернские комиссии возлагались задачи «объединения действий уездных комиссий, наблюдение за их деятельностью и разрешение возникающих в них разногласий» [3]. Уездная землеустроительная комиссия под председательством предводителя дворянства уезда включала ряд чиновников: как представителей от ведомств (ГУЗиЗ, суда, податного инспектора, земского начальника), так и шесть выборных представителей земства и волостных крестьянских сходов. В губернской землеустроительной комиссии, действовавшей под председательством губернатора, кроме чиновников, также было шесть выборных от губернского земского съезда, в том числе трое крестьян.

Это были первые в России коллегиальные органы, возглавляемые представителями администрации, но с большинством представителей от крестьянских обществ и земств. Такой состав землеустроительных комиссий был вполне жизнеспособным и обеспечивал всестороннее освещение каждого дела, как с правовой, так и с бытовой точек зрения, именно потому, что там участвовали представители от земства и крестьянства. Кроме того, это позволяло лучше учитывать местные условия каждой губернии.

На созданные землеустроительные комиссии возлагались следующие задачи: 1) содействие крестьянам в покупке земель у частных лиц с помощью Крестьянского поземельного банка; 2) продажа кре-

стьянам казенных земель; 3) сдача этих земель в аренду крестьянам; 4) содействие переселению крестьян на казенные земли азиатской России; 5) помощь сельским обществам и отдельным домохозяевам в улучшении условий землевладения и порядков землепользования; 6) содействие разверстанию чересполосицы наделных земель с прилегающими владениями и раздел общего пользования крестьян с частными владениями [4]. Эта обширная программа распадалась на две части: борьбу с малоземельем крестьян и борьбу с земельной неустроенностью на землях, уже принадлежавших крестьянам.

Землеустроительные комиссии открылись осенью 1906 г. В замыслы Совета министров входило немедленное учреждение их в 300 уездах, из них 240 – исключительно для содействия крестьянскому банку, а 60 – с землеустроительными функциями, деятельность которых распространялась бы на 17 губерний, в том числе на все губернии земледельческого центра [5].

В Ярославской губернии первые уездные землеустроительные комиссии открылись только в апреле 1908 г. Первоначально, в конце 1906 – начале 1907 г. землеустроительные работы проводились под руководством земских начальников. Обязанности земских начальников были столь обширны, что с возложенными на них землеустроительными функциями они часто не справлялись. Некоторые земские начальники обнаруживали недостаточное знакомство с указом от 9 ноября 1906 г. и незначительный к нему интерес. Но постепенно, с открытием уездных землеустроительных комиссий, работа земских начальников становилась более эффективной [6].

Слишком позднее формирование землеустроительных комиссий не прошло бесследно. «В нашей местности крестьяне владеют землей чересполосно, что вредно отзывается на ведении хозяйства. На отдельные участки выходить не решаются, ждут землеустроительной комиссии. Нельзя ли сообщить в ближайших номерах “Земского Вестника”, когда будут землеустроительные комиссии в Ярославской губернии или не будут вовсе?» (А. И. Булгаков, Георгиевская волость, Рыбинский уезд) [7].

Состав землеустроительных комиссий формировался следующим образом. Ярославская губернская землеустроительная комиссия состояла из 8 представителей администрации, финансовых и судебных местных учреждений, а также 6 выборных от земства, в том числе 3 наделных крестьян. Уездные землеустроительные комиссии действовали под председательством уездного предводителя дворянства и имели то же соотношение «бюрократических и общественных элементов» в своем составе, что и гу-

бернская. Срок полномочий членов комиссии составлял 3 года.

Как только в Ярославской губернии были избраны и назначены все члены уездных землеустроительных комиссий, было создано специальное совещание, которое решило: «Немедленно принять меры к ознакомлению населения с деятельностью землеустроительных комиссий». Сами уездные землеустроительные комиссии должны были «...немедленно приступить к самому подробному обследованию землевладения в уездах, составить подворные списки селений, с указанием находящей в пользовании домохозяина земли, собрать сведения о размерах частного землевладения» [8]. Эти данные должны были послужить материалом для составления карт уездов с графическим изображением на них всех форм землевладения в уездах.

Сначала землеустроительные комиссии приступили к совместной работе с Крестьянским поземельным банком. Землеустроительные комиссии принимали активное участие в вопросах по покупке банком того или иного имения, помогали определить его стоимость, брали на себя функции посредника между владельцами имений и крестьянами. Вскоре после начала работы комиссий в них стали поступать ходатайства крестьян об оказании им содействия в разверстании чересполосных наделных земель. Толчком этому делу послужил указ 9 ноября 1906 г., впоследствии подтвержденный и расширенный законом 29 мая 1911 г. Этот закон наделял землеустроительные комиссии следующими функциями: 1) выделение земель отдельным селениям сельских обществ; 2) выделение земель выселкам и частям селений; 3) выделение отрубных участков; 4) проведение полного разверстания угодий между членами общества на отрубные участки; 5) проведение разверстания к одним местам отрубных участков земель разного владения; 6) уничтожение чересполосности владений; 7) разделение угодий, находящихся в общем пользовании крестьян и частных владельцев [9].

Таким образом, деятельность землеустроительных комиссий с самого начала была поставлена на практическую основу и должна была выражаться не только в составлении проектов землеустройства, но и в их реализации. Для выполнения всей этой работы требовались значительные средства и технические силы. На содержание всего землеустроительного аппарата Ярославской губернии за период с 1908 по 1912 г. было израсходовано 1,4 млн рублей. Большая часть средств пошла на оплату труда землемеров (68,4 %). [10] Хотя землемеров в губернии насчитывалось достаточно немного – старших,

младших и их помощников насчитывалось в 1910 г. 6, 19 и 41, а всех специалистов 65; в 1913 г. – 17, 55, 72 и 144 соответственно [11].

Землеустроительная деятельность вскоре была нарушена I Мировой войной. Призыв в войска сотен тысяч домохозяев, для которых были начаты землеустроительные работы, потребовал согласования землеустроительной деятельности с возникшими в деревне настроениями и запросами. Серьезный удар был нанесен и по землеустроительным комиссиям. С началом военных действий и без того небольшое число землеустроительного персонала таяло буквально с каждым месяцем. По данным министра земледелия А. Н. Наумова, от 26 февраля 1916 г., ввиду призыва на военную службу число землемерных чинов уменьшилось более чем на 40 %. Это притом, что большинство землеустроителей было освобождено от мобилизации по 348 статье Закона о воинской обязанности [12].

В Ярославской губернии в 1914 г., по данным землеустроительных комиссий, на военную службу было призвано около 40 землемерных чинов. В 1915 г. были призваны и пошли добровольцами еще 59 специалистов. Результатом такого положения дел стала нехватка свободных землемерных сил. Все ярославские землеустроительные комиссии отметили эту нехватку, вследствие чего в землеустройстве по губернии было отказано 403 делам для 5925 дворов. Подобная ситуация наблюдалась по всей стране [13].

В конце 1915 г. в Ярославской губернии землеустроительные комиссии всех уездов обратились в губернскую землеустроительную комиссию с просьбой прислать дополнительные землемерные чины «...ввиду значительного накопления неподготовленных дел и для своевременной подготовки землеустроительных дел для плана работ на 1916 год». Но к 1916 г. в Ярославской губернии осталось всего лишь 47 землемерных чинов [14].

К 1917 г. ситуация ухудшилась. Аграрный вопрос заявил о себе с новой силой. 15 марта 1917 г. вышел приказ нового министра земледелия А. И. Шингарёва за № 4, в котором он предложил весь состав землеустроительных комиссий отправить в распоряжение уполномоченного Министерства земледелия и местные продовольственные организации для помощи населению в производстве и заготовке продуктов для нужд армии и страны, так как они были хорошо знакомы с крестьянским бытом на местах [15]. Это, в свою очередь, привело к сокращению работ по землеустройству, которые вскоре были завершены.

Таким образом, не только накануне активного реформирования аграрного строя, но и в ходе реализации аграрной реформы развивались организационно-правовые условия деятельности землеустроительных комиссий в соответствии с изменениями в законодательном обеспечении столыпинских преобразований. В Ярославской губернии создание землеустроительного аппарата осуществлялось в соответствии с такими принципами, как коллегиальность, также можно отметить более бюрократический, чем самостоятельный состав комиссий, административный контроль за их деятельностью, жесткую экономию денежных средств, широкие полномочия по реализации реформы.

Примечания

1. Кривошеин К. А. Александр Васильевич Кривошеин. Судьба российского реформатора [Текст]. – М., 1993. – С. 222.
2. Законодательные акты переходного времени. 1904–1907 [Текст]. – СПб., 1907. – С. 416–417.
3. Аграрная реформа П. А. Столыпина в документах и публикациях конца XIX – начала XX в. Аналитический обзор / Л. Н. Зайцева и др. [Текст]. – М., 1993. – С. 20.
4. Там же. С. 21.
5. Вронский О. Г. Государственная власть России и крестьянская община в годы «великих потрясений» (1905–1917) [Текст]. – Тула, 2002. – С. 135.
6. Пожигайло П. А. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911) [Текст]. – М., 2007. – С. 143.
7. Обзор Ярославской губернии за 1913 г. [Текст]. – Ярославль, 1914. – С. 113.
8. ГАЯО. – Ф. 476. – Оп. 1. – Д. 51. – Л. 10.
9. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 [Текст]. – СПб., 1909. – С. 461.
10. Итоги землеустройства. – СПб., 1912. Таблица XIX.
11. Обзор Ярославской губернии за 1913 г. [Текст]. – Ярославль, 1914. – С. 9.
12. Вестник сельского хозяйства. – 1915. – № 1. – С. 25.
13. Тюкавкин В. Г. Великорусское крестьянство и Столыпинская аграрная реформа [Текст]. – М., 2001. – С. 210.
14. Волков Н. В. Из истории столыпинской аграрной реформы в Ярославской губернии [Текст] // Ученые записки. – Выпуск 76. – 1970. – С. 47–48.
15. ГАЯО. – Ф. 476. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 3.