

Г.В. РОМАНОВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры
государственно-правовых
дисциплин юридического
факультета
Московского городского
педагогического университета

G.V. ROMANOVA,
candidate
of jurisprudence,
associate professor
of state and legal disciplines
of law department
Moscow city pedagogical
university

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
СТОЛЫПИНСКОЙ
АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ

STOLYPINSKAYA'S
LEGAL BASES
OF THE AGRARIAN
REFORM

В статье проанализировано законодательство Российской империи, послужившее основой для проведения столыпинской аграрной реформы, а также основные результаты его применения.

Ключевые слова: аграрная реформа, община, переселенческая политика, земельные отношения, собственность.

In article the legislation of the Russian Empire which has formed a basis for carrying out a stolypinsky agrarian reform, and also the main results of its application is analysed.

Key words: agrarian reform, community, resettlement policy, ground relations, property.

Сельское хозяйство являлось основной отраслью экономики России. Однако аграрный вопрос состоял из проблемы измеления крестьянских наделов, обезземеливания части крестьян, а также традиционного непризнания крестьянскими общинами права собственности помещиков на землю.

Революционная ситуация в России в 1905–1907 гг. породила новую аграрную реформу, вошедшую в историю под именем столыпинской. Основными направлениями реформы были передача наделных земель в собственность крестьян, постепенное упразднение сельской общины как коллективного собственника земель, широкое кредитование крестьян, скупка помещичьих земель для перепродажи крестьянам на льготных условиях, землеустройство.

Реформа представляла собой комплекс мероприятий, направленных на достижение следующих целей: краткосрочной целью реформы было решение «аграрного вопроса» как источника массового недовольства; долгосрочной целью реформы было устойчивое процветание и развитие сельского хозяйства и крестьянства, интеграция крестьянства в рыночную экономику.

По мнению многих ученых, столыпинская аграрная реформа оказала положительное воздействие на аграрную структуру России в начале XX в.¹ Однако существует и поляр-

ное мнение о том, что столыпинская реформа не удалась, провалилась, потерпела крах².

Столыпинская аграрная реформа разворачивалась в нескольких направлениях: во-первых, повышение качества права собственности крестьян на землю, состоявшее в замене коллективной и ограниченной собственности на землю сельских обществ полноценной частной собственностью отдельных крестьян-домохозяев; мероприятия в этом направлении носили административно-правовой характер; во-вторых, искоренение устаревших сословных гражданско-правовых ограничений, препятствовавших эффективной хозяйственной деятельности крестьян; в-третьих, повышение эффективности крестьянского сельского хозяйства; правительственные мероприятия состояли в поощрении выделения крестьянам-собственникам участков «к одному месту» (отруба, хутора), что требовало проведения силами государства огромного объема сложных и дорогостоящих землеустроительных работ по разверстанию чересполосных общинных земель; в-четвертых, поощрение покупки частновладельческих (помещичьих) земель крестьянами через операции Крестьянского по-

века, 1997; Козлов С.С. Столыпинская аграрная реформа: идеологическая основа и эволюционный характер // История государства и права. 2009. № 3.

²См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 1–55. М., 1958–1965. Т. 19; Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М.: Наука, 1991.

¹ См.: Кофод К. Хуторское расселение. СПб., 1907; Зеньковский А.В. Правда о П.А. Столыпине. Нью-Йорк, 1956; Кофод К. 50 лет в России. 1878–1920. М.: Права чело-

земельного банка, при этом преобладающее значение имело льготное кредитование; в-пятых, поощрение наращивания оборотных средств крестьянских хозяйств через кредитование во всех формах (банковское кредитование под залог земель, ссуды членам кооперативов и товариществ); в-шестых, расширение прямого субсидирования мероприятий так называемой агрономической помощи, а также поддержка кооперативов и товариществ крестьян.

Реформа была направлена на усовершенствование крестьянского надельного землепользования и мало затрагивала частное землевладение. Реформа проводилась в 47 губерниях Европейской России, но не затрагивалось казачье землевладение и землевладение башкир.

23 января 1902 г. было образовано Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности под председательством С.Ю. Витте. Совещание начало свою деятельность с большим размахом. Первым этапом был сбор сведений с мест, для чего был организован 531 местный комитет. К участию в работах комитетов широко привлекались земские деятели, во всех случаях в них участвовали председатели и члены губернских и уездных земских управ, а в некоторых случаях и земские гласные. К участию в Совещании были приглашены шесть представителей земских управ. Совещание имело сложную административную структуру, разделяясь на комиссии и подкомиссии. Одновременно с Совещанием при МВД была организована Редакцион-

ная комиссия по пересмотру законодательства о крестьянах.

Деятельность совещаний оказалась полезной только в части сбора первичных материалов, сама же идея решения сложного вопроса через деятельность многосторонней комиссии и согласование ведомственных позиций и интересов (но не интересов крестьян, чье мнение прямо никем не запрашивалось) оказалась нежизнеспособной. Проведение аграрных реформ оказалось возможным только при появлении премьер-министра с собственными твердыми убеждениями и сильной политической волей. В целом деятельность Совещаний дала не более чем избыточный вспомогательный материал для последующей аграрной реформы.

В начале XX в. страна переживала переломный момент, когда кризис ощущался в промышленности и сельском хозяйстве, которое с трудом обеспечивало естественный прирост населения. Развитие аграрной державы, рассчитывавшей только на лошадиные и мужицкие силы, тормозилось нехваткой финансов для роста производства в сельском и промышленном производстве.

Анализируя аграрную реформу начала XX в., отметим, что основоположником столыпинского реформирования был известный государственный деятель, создатель Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, министр финансов С.Ю. Витте. Социальное положение крестьян Центральной России в связи с продолжавшимся обезземеливанием продолжало обостряться. Закон от 6 июня

1904 г. был принят в канун революции, когда среди помещиков раздавались голоса о необходимости таких аграрных реформ, которые, оставляя нетронутым землевладение, могли бы предотвратить развитие революционного движения. В качестве первой меры, которая могла бы решить эту задачу, по мнению помещиков, явилось требование устранить ограничения, препятствующие переселению крестьян. Принятый переселенческий Закон от 6 июня 1904 г. стал основой столыпинской аграрной политики.

Экономическое развитие страны и подъем крестьянского движения в начале XX в. заставили царское правительство принять необходимые меры для развития капитализма в сельском хозяйстве. Для решения этой задачи при обязательном условии сохранения помещичьего землевладения правящие круги видели два средства: разрушение крестьянской общины и переселение крестьян на малопродуктивные сельскохозяйственные земли³.

Под руководством П.А. Столыпина правительство узаконило переселение крестьян из центральных областей России на свободные земли и разработало систему мер для материальной поддержки переселенцев в Сибирские области, Алтайский округ, в киргизские степи, ранее закрытые для переселения. Право на

переселение было предоставлено всем желающим без ограничений с предоставлением льгот на расходы по устройству на новых местах, медицинское обслуживание, прокладку дорог и общественные нужды.

После 1905 г. были расширены права крестьян на землю в направлении реализации права личной собственности на землю. Накануне реформы формы землевладения и землепользования в России отличались большим разнообразием, которое было связано с различием природных условий и исторического уклада населения. В связи с этим была проведена вторая аграрная реформа – «столыпинская», которая была попыткой перевести сельское хозяйство на капиталистический путь развития⁴.

Были приняты указы, внесшие значимые изменения в сложившуюся систему земельных правовых отношений того периода реформирования. Так, указом от 3 ноября 1905 г. была расширена деятельность Крестьянского банка по скупке частноземлевладельческих земель и распродаже их крестьянам на льготных условиях. Позже указом от 8 ноября 1905 г. были отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам после реформы 1861 г.

В I Государственную Думу, открывшуюся 27 апреля 1906 г., было

³ См.: Суздальцева И.А. Принятие Закона от 6 июня 1904 г., его значение для переселенческого движения на Кавказ // История государства и права. 2010. № 23. С. 27–30.

⁴ См.: Роцин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционное право. 2011. № 3. С. 34–38.

внесено три аграрных законопроекта. Проекты не имели полной проработки и являлись политическими декларациями, а не практическими планами действий.

Законопроект кадетской фракции (партия народной свободы), составлявшей относительное большинство в Думе, требовал увеличения крестьянского землевладения за счет государственных, удельных, кабинетских и монастырских земель, которые должны были быть переданы крестьянам безвозмездно. В особых случаях, прежде всего по отношению к землям, постоянно сдаваемым в аренду крестьянам, кадеты допускали принудительное отчуждение государством частновладельческих земель за справедливое вознаграждение, с последующей безвозмездной передачей их крестьянам. О форме собственности в программе кадетов не говорилось ничего, подразумевалось, что сохранятся практики общинного землевладения.

Законопроекты социал-демократов и трудовиков (легального думского крыла партии эсеров) предусматривали полную национализацию всех частновладельческих и общинных земель без уплаты вознаграждения (в том числе, землю предлагалось отнять и у крестьян – частных собственников), запрет частной собственности на землю, передачу земли на уравнительной основе во временное пользование всем желающим ее обрабатывать собственным трудом.

Ни с одной из этих двух программ в том, что касалось принудительного отчуждения помещичьих земель,

правительство не могло согласиться. Причиной был не только традиционный консервативный и ориентированный на поддержку дворянства курс, но и серьезно обоснованное убеждение в том, что такая мера не только разрушит наиболее эффективный сектор сельского хозяйства, но и не принесет ничего, кроме убытков, и самим крестьянам.

В 1906 г. С.Ю. Витте предложил императору ряд мер, положенных затем в основу аграрной реформы, проведенной П.А. Столыпиным. Например, указом от 12 августа 1906 г. была проведена передача Крестьянскому банку удельных земель, которые находились в сельскохозяйственном пользовании и не входили в состав лесных дач; указом от 19 сентября 1906 г. передана свободная часть кабинетских земель Алтайского округа казне для отвода их поселенцам; указом от 15 ноября 1906 г. крестьянам было предоставлено право закладывать Крестьянскому банку не только принадлежащие им, но и приобретенные ими от поселенцев надельные земли.

С открытием II Думы (20 февраля 1907 г.) ситуация не претерпела никаких изменений. 10 мая 1907 г. П.А. Столыпин выступил в Думе со своей знаменитой речью, содержащей развернутую программу реформ. Проявившееся при этом отторжение правительственного курса большинством депутатов заставило П.А. Столыпина принять решение не вносить в Думу частично или полностью подготовленные законопроекты реформы, а распустить ее при первом возможном случае. Хотя аг-

рарный вопрос формально не являлся непосредственной причиной роспуска II Думы (состоявшегося 3 июня 1907 г.), он представлял собой один из важнейших пунктов, по которым компромисс между Думой и правительством оказался полностью невозможным.

Своим законодательством П.А. Столыпин открыл возможность для выхода крестьян из общины на основе добровольного выбора, хотя его симпатии были всецело на стороне зажиточного крестьянина – собственника земли⁵.

Однако против разрешения выхода из общины с землей возражали крестьяне-бедняки, которые обычно выдвигали предложения и требования на сельских сходах. Решения земских начальников, разрешавшие крестьянам выход из общины с землей вопреки желанию общества, могли бы считаться принудительными по отношению к обществу.

Аграрные волнения с весны 1906 г. возобновились с большей силой, к моменту роспуска I Думы количество инцидентов достигло исторического максимума. 1906 г. оказался неурожайным. Правительство интенсивно оказывало дорогостоящую продовольственную помощь, которую сельское население, привыкшее считать ее обязательным подарком («царевым пайком»), принимало без благодарности.

Ситуация продолжала оставаться неопределенной. Хотя правительство уже подготовило (или активно

готовило) основополагающие документы реформы, последующие события могли развиваться различными путями. Можно было предположить, что новая Дума, избранная по тому же закону, окажется столь же радикально настроенной.

П.А. Столыпин принял решение принимать все необходимые законоположения, не дожидаясь созыва II Думы, по статье 87 Основных законов, которая позволяла правительству принимать неотложные законы без утверждения Думой в перерыве между роспуском одной Думы и созывом новой, с обязательством внести эти законы в Думу в двухмесячный срок со дня ее открытия.

В 1907 г. был создан Комитет по землеустроительным делам, который занимался вопросами землеустройства в масштабах всей Российской империи, а в губерниях действовали губернские землеустроительные комиссии, в ведении которых находились вопросы организации землеустройства.

Столыпинское реформирование в аграрной сфере проводилось сверху, в интересах меньшинства крестьянства, поскольку из общины вышла меньшая ее часть. Нежелание большинства крестьян выходить из общины в значительном числе случаев касалось хозяйствования их односельчан. Своими решениями они стремились воспрепятствовать выходу из общины соседей, насильственно удержать их в ней. Эти нежелания и возражения не могут быть положены в основу оценки столыпинского реформирования как антикрестьянского.

⁵ См.: Зеньковский А.В. Правда о П.А. Столыпине. Нью-Йорк, 1956. С. 332.

С 1906 по 1915 гг. 2,8 млн. крестьянских хозяйств заявили о закреплении земли в собственность (30% их общего числа). Закреплена земля была за 2,0 млн. хозяйств (22%), которым отошло в собственность 13,9 млн. десятин, или 16% от всей наделенной земли⁶.

Внося изменения в размеры землевладения и агрокультурную сторону крестьянского хозяйства, правительство стремилось найти такую новую правовую оболочку, которая могла бы сама собой устранить преграды для развития крестьянского хозяйства и дать толчок развитию его производительности. Так, в основе указов от 4 марта и 15 ноября 1906 г., закона от 14 июня 1910 г., Положения о землеустройстве от 29 мая 1911 г. лежала индивидуализация крестьянского землевладения, замена общинного землевладения его личной формой, которыми определялся статус двух групп: 1) обществ и селений, не производивших общих переделов земель; 2) обществ и селений, производивших общие переделы.

Следует отметить, что именно столыпинская аграрная реформа привела к упорядоченности в землеустройстве. Землеустроительная политика ставила приоритетом формирование хуторских хозяйств как наиболее удачной для хозяйствования формы размещения угодий и сосредоточение истощенных земель, являвшихся собственностью многих

крестьян, в руках немногих экономически сильных крестьян-фермеров.

Техническая и процессуальная форма перехода к отрубному и хуторскому земледелию была закреплена в Положении о землеустройстве от 29 мая 19011 г.: возможность принудительного разверстания не только общинных наделенных земель, но и чересполосных с ними частных земель; четкий перечень тех земель, которые не могли быть разверстаны без согласия владельцев (земли под застройкой, под виноградниками и т.п. ценными насаждениями, под разными промысловыми сооружениями); право любого селения требовать выдела земли (если сельское общество состоит из нескольких селений); любой домохозяин мог требовать выдела себе земли к одному месту только до решения общины о переделе и, если это возможно, без особенных затруднений; одна пятая часть домохозяев могла требовать выдела им участков к одному месту в любое время и в любом случае; полный передел всех общинных земель с выделением их к одному месту производится по требованию половины домохозяев (при подворном владении) или двух третей домохозяев (при общинном владении); возможность производить землеустройство, не ожидая окончания различных судебных споров, связанных с данной землей.

Однако проведение землеустроительной политики было осложнено несовершенством правового регулирования и перегибами, допускаемыми исполнителями на местах. Продвижение реформы все время критически зависело именно от земле-

⁶ См.: *Иконницкая И.А.* Земельное право Российской Федерации. М., 2006. С. 89.

мерного персонала. Так, не были в должной мере предусмотрены семейные разделы земель, а из-за этого хуторская политика, устранявшая на первых порах чересполосицу, привела бы к еще большей чересполосности и распылению крестьянских земель; при проведении землеустроительной политики исполнителей охватывала «хуторомания», землеустроители порой насильно заставляли крестьян переселяться на хутора; скупка земель в некоторых местах начинала принимать угрожающие размеры и т.п.⁷

Желавшие закрепить землю в собственность ожидали своей очереди в среднем год, после чего участки выделялись крестьянам в натуре, но получения свидетельства о собственности приходилось ожидать еще в среднем два года. К началу 1916 г. имелись ходатайства от 2,34 млн. домохозяйств, по которым работы даже не были начаты. Максимальный объем землеустроительных работ был достигнут в 1913 г. и составил 4,3 млн. десятин в год (3,6 % от 119 млн. десятин надельных земель).

При этом сельское хозяйство империи оставалось отсталым и низкопроизводительным, с однобокой структурой. В частности, под посевы ржи было отведено около 1/3 всех возделываемых земель, под пшеницу – около 1/4, под овес – около 1/5, а под картофель – лишь около 3% зе-

⁷ См.: *Кюфод А.* Русское землеустройство. СПб., 1912. С. 112; *Кюфод А.* Хуторское расселение. СПб., 1907.

мель⁸. Особенно низкий уровень агротехники наблюдался в хозяйствах мелкого крестьянства, где применялись примитивные орудия труда и испытывался хронический недостаток удобрений. Экономическое положение страны усугублялось неурожаями на протяжении 1895, 1897 и 1899–1901 гг.⁹

Нельзя не отметить и то, что данная реформа способствовала повышению культуры производства, развитию производительных сил сельского хозяйства, прогрессивным изменениям в формах хозяйствования и структуре производства. Так, при столыпинском реформировании в России начался бурный рост сельскохозяйственных кооперативов. Однако, несмотря на достигнутые к началу XX в. успехи в промышленном развитии, Россия продолжала оставаться страной с резким преобладанием аграрной экономики¹⁰. Так, в сельском хозяйстве было занято около 3/4 трудоспособного населения страны.

Аграрный вопрос крестьянской реформой 1861 г. не был решен, так как крестьяне в своем большинстве так и не стали собственниками земельных наделов, а следовательно, были лишены права распоряжаться

⁸ См.: *Крассов О.И.* Земельное право современной России: Учебное пособие. М.: Дело, 2008. С. 322.

⁹ См.: Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / Под ред. И.А. Иконичкой. М., 2005. С. 122.

¹⁰ *Пашенцев Д.А.* История государства и права России: Курс лекций. 2-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 191.

землей по собственному усмотрению. Данное обстоятельство отрицательно сказывалось на развитии сельскохозяйственного производства, на быте и жизни крестьян. Реформы П.А. Столыпина, имея национальный характер, укрепляли гражданственность и патриотизм в стране. Государство становилось не только аппаратом для подавления инакомыслия, сбора налогов и наложения повинностей, но и механизмом защиты и помощи. Современным российским реформам, к сожалению, не хватает исторического опыта реформаторской деятельности П. А. Столыпина.

Библиографический список:

1. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / Под ред. И.А. Иконицкой. М., 2005. С. 122.
2. *Зеньковский А.В.* Правда о П.А. Столыпине. Нью-Йорк, 1956.
3. *Иконицкая И.А.* Земельное право Российской Федерации. М., 2006. С. 89.
4. *Козлов С.С.* Столыпинская аграрная реформа: идеологическая основа и эволю-

ционный характер // История государства и права. 2009. № 3.

5. *Кондратьев Н.Д.* Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М.: Наука, 1991.
6. *Кофод К.* Хуторское расселение. СПб., 1907.
7. *Кофод А.* Русское землеустройство. СПб., 1912. С. 112.
8. *Кофод К.* 50 лет в России. 1878–1920. М.: Права человека, 1997.
9. *Крассов О.И.* Земельное право современной России: Учебное пособие. М.: Дело, 2008. С. 322.
10. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 1–55. М., 1958–1965. Т. 19.
11. *Пашенцев Д.А.* История государства и права России: Курс лекций. 2-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 191.
12. *Роцин Ю.В.* История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционное право. 2011. № 3. С. 34–38.
13. *Суздальцева И.А.* Принятие Закона от 6 июня 1904 г., его значение для переселенческого движения на Кавказ // История государства и права. 2010. № 23. С. 27–30.