

П.И. Лященко

КРЕСТЬЯНСКОЕ ДЕЛО И ПОРЕФОРМЕННАЯ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА *

Земля як фактор виробництва завжди мала для України, з її давніми хліборобськими традиціями, виняткове значення, і нині, в умовах зростання загрози глобальної продовольчої кризи, залишається одним зі стратегічних чинників економічного розвитку. Вихідною умовою ефективного використання землі є чітка й прозора система розподілу прав власності на цей важливий природний ресурс. Однак приватизація землі, здійснена в Україні у 1990-ті роки, не створила реальних умов для появи в аграрній сфері економіки ефективного власника. Відтак постає питання про необхідність проведення додаткових реформ, які б спиралися не лише на зарубіжний, а й на вітчизняний досвід такого роду трансформацій.

Історія свідчить, що подібна ситуація склалась в економіці Російської імперії напередодні масштабних Століпінських перетворень, коли стало остаточно зрозуміло, що селянська реформа 1861 року не виконала свого головного завдання – не створила ефективної системи приватної селянської власності на землю. Економічні джерела початку ХХ ст. містять чимало цінних зразків ґрунтового аналізу тогочасних аграрних проблем, у багатьох з них розглядаються питання реформування земельної власності.

* Автор – Лященко Петро Іванович (1876–1955) – видатний вчений-економіст, історик, член-кореспондент Академії наук СРСР, академік Академії наук УРСР, доктор економічних наук, професор.

Фрагмент книги друкується мовою оригіналу та в авторській редакції. В Україні перевидається вперше.

© П.И. Лященко, 2013

Зокрема, значний інтерес для сучасних науковців становить унікальне дослідження відомого українського історика-економіста, професора П.И. Лященко «Крестьянское дело и пореформенная землеустроительная политика». Ця книга, видана в 1913 році як другий том його фундаментальної праці «Очерки аграрной эволюции России», дає вичерпне уявлення про підготовку основних положень селянської реформи 1861 року, розробку та впровадження в життя відповідних заходів державної політики, їх перебіг та результати, як позитивні, так і негативні. Перша частина книги, фрагменти якої ми пропонуємо до уваги читачів, присвячена аналізу проблем та помилок здійсненого в ході реформи так званого «первинного наділення» селян землею та подальшого впорядкування відносин земельної власності.



Реформа 19 февраля обыкновенно считается наиболее ярким проявлением торжества <...> принципа крестьянской собственности. Однако, не говоря уже о колебаниях и изменениях во взглядах правительства во время самого проведения реформы, и в осуществлении своем она была собственно далека от формального закрепления начала крестьян-собственников. Основной формой земельных отношений, созданных реформой 19 февраля было закрепление бессрочного пользования землей с бессрочно-обязанными за неё отношениями. Только то обстоятельство, что подобная форма общественных отношений уже в момент своего создания законодателем являлась экономически отжившей, послужило причиной того, что и фактически она большею частью не надолго переросла уничтожения лично-крепостные отношения. Но во всяком случае, и эта относительная непродолжительность частичного сохранения зависимых личных и земельных отношений исчислялась в русских местностях двадцатилетием, а в

некоторых окраинах более, чем полувеком. Таким образом, для громадной доли бывших крепостных крестьян, состоявших на помещичьем праве, первоначальное землеустройство и наделение в указанном выше смысле не совпадало с реформой 19 февраля, а произошло постепенно и гораздо более поздно, местами оказалось незавершенным даже и по истечении полувека.

Только для некоторых групп прежних сельских обывателей, также управлявшихся на помещичьем праве, развязка обязанных отношений и первоначальное наделение было окончательно, и не только фактически, но и формально, специальными узаконениями, завершено более быстро. Это были помещичьи и государственные крестьяне западных губерний и удельные крестьяне. Но и для первых из этих двух групп ускорение и завершение первоначального наделения в собственность произошло лишь под влиянием внешних политических причин, а не вследствие сознанный предпочтительности общего принципа крестьянской собственности и немедленной развязки обязательных отношений.

Для другой крупной группы сельского населения, государственных крестьян различных видов и разрядов, первоначальное наделение произошло также не в форме наделения в собственность. Наоборот, некоторые группы государственных крестьян при наделении окончательно и формально потеряли свое исконное право собственности на землю. Все же вообще они были наделены не на началах полной собственности на землю, а лишь на началах владения и бессрочного пользования.

Далее, первоначальное землеустройство должно было коснуться разнообразных более мягких форм земельной зависимости, в виде наследственной бессрочной и срочной аренды. Но и здесь оно первоначально происходило без обращения этих арендных отношений в собственность

и только значительно позднее, при уничтожении этих отношений, был применен принцип обращения прежних свободных арендаторов в крестьян собственников.

Наконец, и сама реформа 19 февраля не была свободна даже от безземельного освобождения. Не говоря уже вообще о крайне недостаточном наделении громадного большинства крестьянства, реформа дала крупный в $1\frac{1}{2}$ милл душ об. п. контингент безземельного населения из бывших дворовых людей. Кроме того, как теми же дополнительными правилами 19 февраля, так и последующими узаконениями относительно разнообразных видов полужемледельческого, полупромышленного населения, было применено начало наделения лишь усадебной землей, т. е. в сущности худший вид безземельного устройства, приносящий населению не «обеспечение быта», а лишь принудительную связанность с местом жительства.

Таким образом, реформа 19 февраля не исходила из неперемного и немедленного наделения крестьянского населения землей в собственность. Если даже оно было признано в «принцип», как *primum desiderium* реформы, то все же законодательство не поставило никаких категорических и формальных к тому требований. Оно лишь открыло к тому некоторую фактическую возможность и содействие, но предоставило для первоначального наделения и освобождения от зависимых отношений добровольным соглашением, т. е. не сделало его для крестьян вопросом права. Только гораздо более поздно, в постепенном развитии землеустроительной политики, это начало было заменено обязательным требованием закона и формальным наделением в собственность, получившим применение уже как общее начало для всех почти групп сельского населения.

Еще менее было склонно землеустроительное законодательство к признанию за сельским земледельческим населением его вотчинных прав собственности на землю. Как

реформа 19 февраля исходила, наоборот, из противоположных принципов признания всей земли собственностью помещиков, так и все последующее законодательство последовательно применяло этот принцип при наделении всех других категорий и групп сельского населения. Там, где вотчинные права на землю сельского населения были хоть сколько нибудь спорны, они были большею частью отвергаемы законодательством и первоначальное наделение происходило также на началах бессрочности пользования и выкупа, как и для других групп населения, не имевших формальных вотчинных прав на землю. Только крайне незначительная часть земледельческого населения при землеустройстве получила признание и разрешение своих полных прав собственности на землю. Кроме многочисленной группы мало российских казаков, за которыми сохранилось право собственности и после слияния их с общим строем земледельческого населения, и отчасти одноворцов, которые должны были, однако, искать и доказывать свои права собственности, только очень немногие и небольшие по численности группы (некоторые крестьяне, проживающие на собственных землях, упраздняемые мелкие казачьи организации) получили до реформы или во время реформы признание вотчинных прав собственности на их землю и были освобождены от её выкупа.

* * *

При рассмотрении основ землеустройства после реформенного периода должна быть принята классификация по тем основным началам, которые определили формальный принцип землевладения и землепользования. В этом отношении, по характеру и способу наделения и по объему прав на землю могут быть намечены следующие основные

типы землеустройства, обнявшие после реформы 19 февраля все остальные группы сельского населения империи:

1. Признание вотчинных прав на землю или наделение в полную собственность по крепостным актам и данным, без обложения выкупными платежами.

2. Наделение в собственность с переводом на обязательный выкуп и с немедленной развязкой обязательных отношений по данным и выкупным актам.

3. Наделение в бессрочное пользование по уставным грамотам с сохранением регулируемых временно-обязанных отношений и с необязательным выкупом.

4. Освобождение безземельное, с одной усадебной оседлостью в собственность и с необязательным наделением землей.

5. Наделение во владение государственной землей по владенным записям и с правом выкупа провинностей.

6. Сохранение регулируемых договорных арендных отношений с правом или без права выкупа.

7. Наделение в пользование государственной землей по отводным записям и без права выкупа.

8. Пользование землей с сохранением натурально-обязанных отношений без права или с правом выкупа по добровольным соглашениям.

9. Незавершенное земельное устройство.

Слияние этих отдельных видов первоначального землеустройства происходило постепенно, в направлении перехода к обязательному выкупу и приобретения полной собственности на землю. Обязательный выкуп постепенно стал основным и преобладающим типом землеустройства. Средние группы (2–6) слились ещё в первое же 20–25-летие после реформы, окончательно первоначальное наделение представляется для некоторых групп не завершённым и до сих пор.

Таким образом, отсюда видно, что основными законодательными актами 60-х годов была только начата громадная землеустроительная работа «первоначального наделения» сельского сословия, притом даже без окончательного закрепления основного принципа его. Но почти одновременно с этим возникла и всё время должна была параллельно с ней идти и другая работа по землеустройству и наделению того же населения землей. Этот период, или вернее, эту землеустроительную работу второго порядка можно назвать *вторичным* или *дополнительным наделением*.

В самых условиях первоначального наделения (т.е. по времени преимущественно реформ 60-х годов) были заложены причины и необходимость этой вторичной дополнительной работы землеустройства. Этими условиями были главным образом, с одной стороны, недостаточность размеров первоначального земельного наделения при продолжительности сохранения обязанных отношений; с другой – фискально-податный характер сословного устройства свободных сельских обывателей. Благодаря этому, тот общегосударственный мотив, который был положен в основу реформы – «обеспечение быта и выполнение обязанностей перед правительством и помещиком», – в действительности не мог найти себе осуществления. В этом отношении обновленное крестьянское хозяйство оказалось несостоятельным и тотчас же после реформы потребовало мероприятий, направленных на изменение этих обеих сторон своего существования – расширения главного источника выполнения своих податных обязанностей и облегчения самых этих обязанностей. Собственно землеустроительная политика приобретала тесную связь с соображениями податного характера и расширялась до пределов финансовой политики, так как правильное выполнение этой последней становилось возможным лишь при осуще-

ствлении правильного и достаточно широкого землеустройства. В этом отношении новая эпоха и новая работа являются лишь продолжением начал, заложенных освободительной эпохой, также исходившей из чисто фискально-податных взглядов на освобожденное крестьянство. Однако, самые способы осуществления оказались здесь уже гораздо более сложными.

Сравнительно в более свободных рамках могло проходить и осуществляться изменение собственно финансово-податных отношений и обязанностей крестьянского сословия. Конечно, и здесь податное раскрепощение шло чрезвычайно медленно, было далеко не полным и несовершенным. Однако все же, необходимость более правильного распределения финансового бремени заставляла принимать некоторые меры облегчения его для податного сельского сословия и для уничтожения той крайней его изолированности, в которой оно оказалось в результате освободительных реформ. Та же цель достигалась и другой стороной дела – расширением крестьянского землевладения, которое увеличивало податную выносливость крестьянства. Этим обстоятельством и объясняется то, что финансовое ведомство всегда являлось наиболее «либеральным» не только в вопросах финансовых, но и в этих вопросах вторичного землеустройства и расширения крестьянского землевладения.

Однако, это расширение земельной собственности крестьян при новых условиях не могло уже происходить в той форме первоначального наделения, как при освободительной реформе. Превратив факт владения в право, законодательство тем самым в дальнейшем навсегда отказалось от принципа общего вторичного наделения. Оно признало возможным лишь частичное новое расширение крестьянского землевладения, притом не на тех основах обязательности, к которому оно пришло в завершении

первоначального наделения, а по частным соглашениям купли-продажи, аренды и т. п. Свое содействие этому правительству оказывало лишь в форме открытия поземельного кредита на покупку земель, некоторого облегчения арендования казенных земель, регулирования переселений и т. п. Даже этот последний способ, поскольку он мог представиться общей мерой «дополнительного наделения» до последнего времени категорически отвергался правительством. Все, что сколько нибудь могло напомнить и навести на мысль о дополнительном наделении крестьянства за счет не только частновладельческих поместий, но и казенных земель, тщательно вычеркивалось из программы аграрной и землеустроительной политики, как вредный и опасный принцип.

Эта ограничительная тенденция в выборе путей для расширения крестьянского землевладения должна была в известной мере оказаться в противоречии с указанными финансовыми и податными требованиями и соображениями. Финансовые соображения требовали «упрочения быта» крестьянского податного сословия путем расширения крестьянского землевладения и землепользования; «общие соображения» этого не допускали. На этом пути землеустроительная политика должна была естественно прийти к выводу о необходимости если не расширения крестьянского землевладения, то по крайней мере сохранения за крестьянами существующего земельного фонда. Отсюда землеустроительная политика второго периода и становится на путь создания и охранения чисто сословного надельного землевладения. Хотя такая сословная земельная замкнутость и неприкосновенность крестьянского земельного фонда стояла в противоречии с теми правовыми началами свободы, которые были восприняты и проводимы законодательством 1861 года, но все же она являлась логическим завершением податного взгляда на то сосло-

вие, которому земля была дана «для обеспечения быта и выполнения обязанностей перед правительством и помещиком». Создание неприкосновенного сословного крестьянского фонда, обособленного «надельного землевладения», явилось необходимостью для охранения нового источника податного обеспечения, земли, вследствие отрицания других способов расширения крестьянского землевладения. Общественная и политическая реакция, которой характеризуется время девяностых и начала девятисотых годов придало этому воззрению особую окраску сословной, реакционной «опеки» крестьянского землевладения. Тем не менее, и с точки зрения противоположных воззрений, допускавших возможность и необходимость вторичного дополнительного наделения, создание неприкосновенного земельного крестьянского фонда являлось желательной необходимостью.

Самый принцип первоначального наделения в государственных целях, ради обеспечения быта и выполнения податных обязанностей, естественно побуждал к заботам о достаточности и правильности распределения главного источника этого обеспечения – земли. Преобладающая форма крестьянского землепользования – уравнительное распределение земли общиной – с принятием начала неприкосновенности ею земельного фонда являлась лучшим средством для сохранения и уравнительности этого обеспечения. Поэтому то, даже и либеральные защитники общины оказывались тем самым и защитниками неприкосновенности сословного земельного фонда, и в свою очередь даже наиболее реакционные защитники земельной неприкосновенности крестьянства приходили в то же время и к защите общины. На самом деле конечно по своим внутренним мотивам эти два направления были глубоко различны.

Взгляд на общину, как на лучшее орудие наиболее справедливого распределения земельного обеспечения,

при признании в то же время государственного характера первоначального наделения, естественно приводил к заключению о возможности, в случае надобности, и вторичного дополнительного наделения. Если распределение земельного фонда первоначального наделения уравнительной общиной приводило к известному минимуму, дальше которого земля не давала «обеспечения быта», то являлась необходимость дополнительного наделения. Община являлась всегда не только носителем социального идеала, средством достижения справедливости распределения. Она всегда *in spe* была носителем идеи вторичного наделения, так как иначе терялся бы весь смысл её существования. Стремясь к достижению социальной справедливости, община конечно не могла стремиться к закреплению всеобщей, хотя бы и равной для всех необеспеченности – тем самым она должна была в известный момент потребовать дополнительного наделения. Общественная и государственная цель существования общины – предохранение от пролетариата – была выполняема только при известном минимуме земельных средств. Поэтому, если общине ставилось требование не допускать своих членов до бегства от полей и из деревень, то и сама община должна была требовать к себе притока земельных средств. Паллиативы дополнительного наделения – земельный кредит, аренда, переселение – не могли здесь принести большой пользы. Прикрепляя своих членов к земле, ради государственных целей, община логически должна была требовать от государства не только неприкосновенности существующего, но и нового расширения своего земельного фонда.

К противоположным выводам должно было придти другое направление политики. Защищая общину не саму по себе, а лишь как орудие государственной власти, для обеспечения правильного выполнения повинностей и для

предохранения от развития нежелательных общественных элементов, оно в то же время считало вопрос о земельном наделении раз навсегда законченным и завершённым. Согласно постоянным указаниям законодательства «первоначальное наделение» признавалось в то же время и окончательным. Но понятно, что в таком случае особенно настоятельным представлялось создание неприкосновенного и неотчуждаемого крестьянского земельного фонда, так как при отрицательном отношении к дополнительному наделению оно являлось единственным источником выполнения податных обязанностей. Из крестьянского землевладения постепенно был создан не тот обычный, в общегражданском смысле, вид частной или общественной собственности, который предвиделся положениями 19 февраля, но исключительный по положению вид сословно-неотчуждаемой наделённой собственности, охраняемой ради целей государства, общественного спокойствия и обеспечения фиска.

Конечно, с течением времени, с ростом населения при искусственной задержке его в деревне, эта обеспеченность становилась все более слабой и все более настоятельно ставился вопрос: либо о вторичном, дополнительном общем наделении, при сохранении государственного значения наделённого землевладения; либо об отказе от прежней политики исключительности форм и ограничений крестьянского наделённого землевладения с вовлечением его в сферу общегражданского оборота. То общественное движение, которое началось с девятисотых годов и закончилось «*Sturm und Drang-Period*ом» в общерусской, в том числе и в деревенской жизни, особенно резко и обостренно поставило эту альтернативу – дополнительного наделения или отказа от прежней землеустроительной общинно-наделённой политики. И, как известно, почти накануне

победы первого течения получило окончательное преобладание второе.

В платежном отношении к этому времени исчез последний мотив к ограничениям, наложенным из-за финансовых соображений на крестьянское землевладение. Уничтожение последнего наследия, оставленного освободительной эпохой – выкупных платежей – сливало права крестьян на землю с теми вотчинными правами полной собственности, которые вместе со свободой от выкупа получили при первоначальном наделении только немногие группы сельского населения. За небольшими исключениями незавершенного еще землеустройства, вся преобладающая масса крестьянства переходила с этих пор на начала полной собственности. *Pium desiderium* реформы можно было считать исполненным, но вместе с тем должны были отпасть и те ограничения свободы распоряжения землей, которые законодательством 19 февраля ставились лишь как исключительные и временные, последующая же эпоха стремилась превратить в сословные и постоянные.

С этих пор должна была начаться новая эпоха и третий период землеустройства, направленный на ликвидацию изолированности надельного землевладения, на уничтожение лежащих на нем ограничений, на разверстание общности владения, закрепление в нем личных форм и т. п. Этот новый период в развитии русского земельного строя только начался и даже только наметился и потому конечно преждевременно судить о его результатах. Но безусловно, что каково бы ни было – положительное или отрицательное – значение знаменитого указа-закона, какова бы ни была его сокрытая цель, каковы бы ни были его достоинства или недостатки – с него фактически должна начаться новая эпоха в русском землеустройстве и аграрном строе. Возможно, что его содержание в более или менее крупных деталях

может получить существенные изменения в смысле более благоприятного отношения к той или иной стороне аграрного быта, но возврата к прежним основам его быть не может. Завязанный самой реформой вопрос о необходимости дополнительного наделения, был окончательно разрублен законом, вместе с введением в аграрный строй новых отношений, исключавших прежний «государственный» характер земельного наделения. Крестьянское надельное землевладение было вдвинуто в область частноправовых отношений и приближено к началам общегражданского кодекса, как обычная форма земельной собственности. И при этом нужно заметить, что те остатки прежней неподвижности и изолированности крестьянского земельного фонда, которые сохранились и в новом законе, безусловно должны подлежать в ближайшем будущем окончательной ликвидации. Так, сохранение при новых условиях прежнего начала неотчуждаемости от сословия надельного земельного фонда не только теряло всякий смысл, но представлялось даже прямо вредным. Ограничивая условия открывшейся свободной мобилизации пределами одного сословия, оно обеспечивает результаты этой мобилизации, не принося в тоже время никаких выгод. Обезземеление населения, концентрация распадающегося общинного надельного землевладения могут свободно происходить и при сохранении запрещения внесословных отчуждений. Если охранение неприкосновенности надельного землевладения имело определенный логический смысл, когда это последнее сохраняло исключительный экономический характер и значение, то чисто сословная неприкосновенность землевладения не может ничем быть оправдываема и должна с течением времени исчезнуть.

Конечно, если работа первоначального землеустройства не успела закончиться в полвека, то и эта новая, гораздо более кропотливая и не менее сложная работа

должна потребовать для своего завершения еще более времени.

Процесс этот, конечно, не может обойтись без известных болезненных и иногда даже весьма тяжелых форм. Всякое искусственное ускорение этого процесса, а тем более использование его в каких либо посторонних целях или неумелое направление его должно еще более усиливать эту болезненность. Но, во всяком случае, в результате этой работы уже и сейчас можно предвидеть постепенное превращение крестьянского надельного землевладения в обычные формы мелкой частной собственности. Деревенская общинная Россия из полусоциалистической по внешности оболочки постепенно будет переходить в буржуазные формы земельной собственности, испытывая и неся на себе все громадные последствия этой перемены.

Вместе с тем окончательно должно будет исчезнуть и так распространенное до последнего времени мнение о каких либо исключительных, своеобразных и особенных путях аграрного развития России. Если известного рода своеобразность и можно найти в процессе и в формах первоначального наделения, благодаря значительной сложности старых форм земельных отношений и всего вообще земельного и хозяйственного быта, то с течением времени эти сложные индивидуальные земельные отношения все более упрощаются и объединяются одним общим началом – обычным буржуазным началом земельной собственности. Пусть это начало будет прививаться не на крупных капиталистических латифундиях, а найдет себе расцвет на мелких крестьянских участках – оно едва-ли от этого потеряет в своей силе. По крайней мере пример других стран показывает, что мелкая крестьянская собственность, «крепкое крестьянство» является гораздо более прочным оплотом против каких либо социалистических идеалов и стремлений, чем страны с неустойчивостью зе-

мельных отношений и форм владения. И если раньше можно было предполагать, что крестьянская Россия со своей полусоциалистической общиной станет чуть ли не во главе движения к социальному идеалу, то новые буржуазные формы её земельных отношений скуют из этого крестьянства кон-сервативнейшие элементы. Россия, по общему своему хозяйственному укладу и развитию, станет скорее в хвосте, чем во главе социального движения, если, конечно, это же изменение земельных отношений не создаст и не ускорит образование других более прогрессивных элементов общественного развития.

Лященко П.И. Крестьянское дело и пореформенная землеустроительная политика. – Ч. 1. Первоначальное наделение и осуществление крестьянской собственности / П.И. Лященко // Очерки аграрной эволюции России. – Т. II. – С.-Петербург, 1913. – С. 11–15.