

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ВОПРОСАМ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИХ ОКРАИНАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX в.)¹

Аннотация. Статья посвящена взаимодействию между центральными органами управления Российской империи различной ведомственной направленности, а также центральной и региональной властей по вопросам реализации аграрной политики в центральноазиатских окраинах на рубеже XIX–XX вв. Предметом разногласий являлись вопросы определения «излишков» киргизского землепользования, темпы и направления аграрной колонизации Степного края и Туркестана. Региональные органы власти преимущественно негативно воспринимали активную деятельность по заготовке переселенческих участков на вверенных им территориях. Несмотря на сопротивление генерал-губернаторов и протесты коренного населения, изъятие земель под переселенческие участки продолжалось, что привело впоследствии к обострению общественно-политической ситуации.

Ключевые слова: аграрная политика, Российская империя, Степной край, Туркестан, управление, кочевое хозяйство, переселенческое движение.

Аграрная политика играла значительную роль в системе управления окраинами Российской империи. Как отмечали А.В. Ремнев и П.И. Савельев, колонизация в пореформенный период имела почти исключительно аграрный характер и вообще аграрное развитие в России (в отличие от европейских стран) сохраняло самостоятельное значение². Аграрная политика в центральноазиатском регионе Российской империи на рубеже XIX–XX вв. была результатом сложных и противоречивых взаимодействий между центральными органами управления различной ведомственной направленности, а также противостояния центральной и региональной властей. Подтверждение этому мы находим в документах фондов Российского государственного исторического архива. Аграрная политика в центральноазиатских окраинах включала три взаимосвязанных компонента, каждый из которых не может быть исследован отдельно от двух других: вопросы землепользования, переселенческое движение и седентаризация кочевников.

До обострения проблем аграрного перенаселения в европейских губерниях Российской империи вопрос юридического статуса земель, занимаемых казаками, равно как и способ их хозяйственного использования, не вызывал особого внимания властей. В последней трети XIX в. масштабная, хаотически нарастающая крестьянская миграция из европейской части России в Сибирь и азиатские окраины стала фактором, усилившим внимание органов власти к вопросам киргизского землепользования. Строительство Сибирской железной дороги способствовало значительному увеличению количества переселенцев и росту актуальности вопроса о наделении их землей.

Рост значимости переселенческой политики и связанной с ней управленческой деятельности потребовал создания специализированной структуры в системе органов государственной власти. 2 декабря 1896 г. в составе Министерства внутренних дел было учреждено Переселенческое управление. Оно занималось выдачей разрешений на

* **ТАРАСОВА Елена Владимировна** — кандидат исторических наук; Алтайский государственный университет; отдел сопровождения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; научный сотрудник; г. Барнаул, Алтайский край, Россия; forschung2005@gmail.com.

¹ Работа подготовлена при поддержке Российского научного фонда, проект № 19-18-00180 «Социально-экономическая модернизация центральноазиатских окраин Российской империи: междисциплинарные методы реконструкции и оценка эффективности».

² Ремнев А.В., Савельев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). М., 1997. С. 7.

переселение, руководило передвижением и водворением переселенцев, осуществляло их учет, а также предпринимало попытки совершенствования миграционного законодательства.

В связи с постройкой Сибирской железной дороги впервые был поставлен вопрос об изъятии «излишков» земель из казахского землепользования. Степное положение 1868 г. допускало возможность принудительного изъятия у кочевников земель, считавшихся государственной собственностью и находившихся в бессрочном пользовании киргиз. Однако государство признавало «необходимость земельного простора для кочевников в расчете на медленную эволюцию киргизского хозяйства в сторону оседлого быта»¹. Поэтому следующим шагом стала подготовка методики расчета норм киргизского землепользования и выявления «излишков» земель. Изначально в основу этой работы были положены представления о нерациональности использования огромных степных просторов кочевниками, низкой рентабельности кочевого животноводческого хозяйства и архаичности образа жизни киргиз.

С целью определения норм киргизского землепользования и выявления излишков земель, годных под переселенческие участки, в 1896 г. в казахские степи (Акмолинскую, Семипалатинскую и Тургайскую области) была направлена экспедиция под руководством земского статистика Ф.А. Щербины. Результаты экспедиции впоследствии использовались в качестве экономико-статистического обоснования для массового изъятия земель у кочевого населения. Экспедиция обследовала территории 12 уездов Акмолинской, Тургайской и Семипалатинской областей. К моменту проведения экспедиции на территории данных уездов уже активно создавались переселенческие поселки, жители которых арендовали пахотную и сенокосную землю у казахов. За норму была принята площадь угодий, необходимых для содержания 24 единиц скота. В результате были рассчитаны дифференцированно земельные нормы для степных уездов (табл.).

Таблица

Земельные нормы, разработанные экспедицией Ф.А. Щербины²

| Уезды | На хозяйство земли (дес.) |
|--------------------|---------------------------|
| Акмолинский | 158–401 |
| Атбасарский | 168–384 |
| Каркаралинский | 266 |
| Кокчетавский | 209–444 |
| Омский | 168–199 |
| Павлодарский | 30–360 |
| Петропавловский | 191–510 |
| Усть-Каменогорский | 177 |

Вокруг этих расчетов развернулась активная борьба: генерал-губернаторы и представители киргизов считали эти нормы недостаточными для кочевого хозяйства и ставили вопрос о его дальнейшей судьбе, а Главное управление землеустройства и земледелия сочло рассчитанные нормы повышенными. Представители Переселенческого управления сетовали, что «сторонники киргизского кочевого быта, игнорируя или находя малоубедительными приведенные основания, выдвигают в качестве возражения против колонизации степи неблагоприятные, будто бы, почвенные и климатические условия, традиционную привычку киргиз к скотоводству и невозможность, будто бы, перехода к земледелию»³.

¹ Ямзин И.Л., Вошинин В.И. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л., 1926. С. 35.

² Турсунбаев А.Б. Из истории крестьянского переселения в Казахстан. Алма-Ата, 1950. С. 29.

³ Влияние колонизации на киргизское хозяйство. Издание Переселенческого управления Главного Управления Землеустройства и Земледелия. СПб., 1907. С. 4.

Интереснейшим свидетельством этой борьбы стала «Записка киргизского народа по поводу отвода занимаемых им земель под устройство поселков для переселенцев», в которой изложено коллективное обращение казахов по поводу изъятия у них земель под переселенческие участки. Авторы записки вопрошали: «признает ли государство дальнейшее пребывание киргизского населения в его теперешнем кочевом состоянии удобным для высших государственно-экономических целей»¹ и высказывали надежду, что они, «как верноподданные Русского Государя, не окажутся пасынками общего для всех сынов России Отечества»². Записка была доставлена в 1901 г. в Петербург в Министерство внутренних дел лично Тургайским губернатором и стала поводом для оживленного и эмоционального обмена мнениями между Переселенческим управлением и другими центральными органами власти.

На основе произведенных экспедицией Ф.А. Щербины расчетов был разработан циркуляр от 5 марта 1901 г., который предписывал временным партиям для образования переселенческих участков в Акмолинской и Семипалатинской областях следовать таким правилам:

1) чтобы в пользовании киргиз оставалось, в общем итоге по каждому установленному экспедицией по исследованию степных областей району и по каждой волости, не менее того количества земли, которое по расчету на наличное хозяйство, будет соответствовать установленной экспедицией норме, с прибавкой к этой последней еще 25%;

2) чтобы общее количество земель, обрабатываемых в участки, не превышало, в общем же по району и волости итога, двух третей исчисленного экспедицией излишка сверх нормальных потребностей киргиз;

3) чтобы в пользовании каждой обособленной по землепользованию группы киргизского населения, во всяком случае, оставалось не менее земли, чем следует по норме, а в уважительных случаях – и более нормы, но с тем, чтобы оставление в пользовании какой либо отдельной группы киргиз более двойной пропорции земли допускалось лишь в случае невозможности использования излишних земель для целей образования переселенческих участков³.

Поскольку землеотводные работы в тургайских степях не прекратились, в 1902 г. в Министерство внутренних дел поступила вторая «Записка киргизского народа по поводу отвода занимаемых им земель под устройство поселков для переселенцев», в которой излагаются аргументы в пользу прекращения переселенческого движения: «Природные условия нашего края таковы, что в нем возможно только степное хозяйство, т. е. скотоводчество, но не оседлое хлебопашество. А между тем если настоящий опыт с отрезкою земель для переселенцев будет продолжаться в том же направлении в каком он совершается теперь, то не принеся пользы выходцам из России, он в то же время настолько подорвет благосостояние коренного киргизского населения Тургайской области, что исправить его последствия уже не окажется возможным»⁴.

Кочевники всеми способами уклонялись от попыток вовлечь их в процесс согласования границ «излишних» земель, предназначенных для переселенцев. В частности, в 1903 г. Министерство земледелия и государственных имуществ вело переписку с Переселенческим управлением Министерства внутренних дел по вопросу о предъявлении киргизам проектов выдела излишних земель под заселение. Заведующий Тургайской временной партией для заготовления переселенческих и запасных участков сообщил Департаменту государственных земельных имуществ, что в практике работ по Тургайской области бывали случаи, когда аксакалы и киргизские должностные лица,

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 391. Оп. 2. Д. 600. Л. 148 об.

² Там же. Л. 156 об.

³ Там же. Д. 1216. Л. 2–13.

⁴ Там же. Д. 600. Л. 242–247 об.

вызванные производителем работ на предъявление проекта выдела земель в переселенческие участки, вовсе не являлись или являлись в неполном числе.

Обсуждение вопроса об избыточных землях киргизского землепользования и обращении их в переселенческие участки способствовало активизации деятельности казацких войск по легитимизации и защите их земельных прав, что нашло массовое отражение в документообороте канцелярий губернаторов, МВД и других структур¹. Степной генерал-губернатор генерал-лейтенант Н.Н. Сухотин писал в 1903 г. заведующему Семипалатинской временной партией по заготовлению переселенческих участков: «Принимая во внимание, что на некоторых из проектируемых участков в пограничной полосе могут быть поселены и казаки, я покорнейше прошу, при выработке предположений по данному вопросу иметь в виду, что в Зайсанском уезде казачье население наделяется землею по расчету на душу 44 дес. степи непригодной к орошению и 6 дес. луга, причем каждая, способная к орошению, десятина засчитывается за 2 дес. неорошаемой земли и десятина луга тоже за 2 дес.»².

Необходимо отметить, что степные генерал-губернаторы в изучаемый период негативно воспринимали активную деятельность по заготовке переселенческих участков на вверенных им территориях. Хранящиеся в Российском государственном историческом архиве материалы фонда Переселенческого управления содержат многочисленные свидетельства попыток региональных властей обратить процесс вспять или хотя бы снизить темпы деятельности по изъятию земель у кочевников. Обращаясь к министру внутренних дел, Степной генерал-губернатор Н.Н. Сухотин в 1904 г. писал: «Министерством Земледелия проявлена была тенденция к понижению земельного фонда, который мог быть предоставлен в пользование киргиз... в киргизских волостях отошли под переселенческие участки лучшие земли, с хорошей почвой, угодьями и водой, и на долю кочевников оставались, по преимуществу, урочища с маловыгодными природными условиями»³. Проведенные в феврале–марте 1905 г. Совещания по вопросам, связанным с образованием переселенческих участков в областях, управляемых по Степному положению 25 марта 1891 г., рассмотрели спорные вопросы и оставили ситуацию без изменений⁴.

Сторону кочевников в данном вопросе приняло Главное управление государственного коннозаводства: руководитель этого ведомства в 1898 г. направил Министру Земледелия и Государственных Имуществ А.С. Ермолову просьбу оставить достаточное количество сенокосных угодий в пользовании киргизов-коневодов Актюбинского и Кустанайского уездов, где были расположены заводские степные конюшни⁵.

Недовольны результатами мероприятий по изъятию земель у казахов (правда, по иным причинам) оказались и сторонники активизации переселенческого движения. Возникшие межведомственные разногласия, высокий общественный резонанс вопроса об излишках киргизского землепользования и воздействия изъятий земли на кочевое хозяйство стали причиной повторного исследования в 1905 г. Аракарагайской волости Кустанайского уезда Тургайской области. Обследование было проведено заведующим переселенческим делом в Тургайско-Уральском районе Цабелем по программе экспедиции Ф.А. Щербины.

Авторы подготовленного по результатам обследования отчета уделили большое внимание влиянию земледелия на кочевников, степени их оседания, обоснованию прогрессивного воздействия переселенцев на киргизов-животноводов: «архаическая

¹ РГИА. Ф. 391. Оп. 3. Д. 111. Л. 14–15 об.

² Там же. Оп. 2. Д. 1216. Л. 26.

³ Там же. Л. 36 об.

⁴ Там же. Д. 1563. Л. 35–36, 43–43 об., 54–54 об.

⁵ Там же. Оп. 1. Д. 408. Л. 74–75.

форма хозяйства заменяется новой, более интенсивной, и земельное богатство полнее используется»¹. Очевидно, что причиной столь активной аргументации в пользу изъятия излишков земель у кочевников стало «общераспространенное мнение, поддерживаемое иногда в печати и находящее горячих сторонников среди местной администрации, что отчуждение части земель под переселенческие участки неизбежно должно повлечь за собою и значительное сокращение скотоводства и неизбежное обеднение»².

В 1906 г. Переселенческое управление было передано из Министерства внутренних дел в Главное управление землеустройства и земледелия. Основное внимание в его работе в этот период уделялось заготовке земельного фонда. Поскольку вопрос о заготовке переселенческих участков не мог быть решен отдельно от вопроса землеустройства казахов-кочевников, данная проблематика становится основной в работе коллегиальных и совещательных органов при МВД и Главном управлении землеустройства и земледелия.

Журнал совещания о землеустройстве киргиз (далее – Совещание), заседания которого проходили в марте–ноябре 1907 г., является комплексным отражением правительственных подходов к решению аграрного вопроса в центральноазиатских окраинах империи³. В частности, в развернутом отчете Совещания изложен государственный подход к судьбе кочевого хозяйства. Совещание сочло невозможным закрепить земельные права в отношении кочевников, передвигающихся со своими стадами на сотни и тысячи верст: «Закреплять определенные земельные площади возможно *только за оседлым населением*, которое само крепко сидит на земле и пользуется прилегающими к местам его оседлости землями в твердо установившихся и постоянных границах. Предъявлять к правительству требование о предварительном поземельном устройстве киргизского населения было бы уместно в том случае, если бы переход этого населения от кочевого быта к оседлому зависел от правительства. Но это не в его власти; оно не может принудить киргиз прекратить кочевание и сделаться оседлыми землевладельцами; да они и сами не пожелали бы насильственной ломки их быта»⁴. По мнению участников Совещания, препятствие к поземельному устройству киргиз заключается не в правительстве, а в их кочевом быте. Пока киргизы остаются кочевниками, задача правительства может состоять не в поземельном устройстве, а только в сохранении за ними количества земли, необходимого для обеспечения их существующего быта.

Участвовавшие в работе Совещания представители киргизского населения – члены Государственной Думы второго созыва (Каратаев, Беремжанов, Нороконеv и Коцегулов) от лица кочевников потребовали прекратить образование переселенческих участков в степных областях. Однако большинство участников Совещания сочли это невозможным, поскольку образование переселенческих участков в Степных областях производится законно существующими правительственными органами, в законно установленном порядке и на основании целого ряда особых законодательных актов.

Совещание постановило, что образование переселенческих участков не грозит интересам кочевников. Для защиты интересов киргизского населения Совещание посчитало возможным включать в состав временных комиссий выборных представителей от киргиз. Сверх того, Совещание считало полезным дополнить, в законодательном порядке, Степное Положение указанием на то, что кочевники, пожелавшие перейти к оседлому быту, могут быть наделены землей в местностях, в которые они вкочевывают, наравне с переселенцами, независимо от места их административной приписки⁵.

¹ Влияние колонизации... С. 15.

² Там же. С. 8–9.

³ РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 468. Л. 199–275.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

Переселенческое управление Главного управления землеустройства и земледелия исходило из убеждения, что «нельзя серьезно отстаивать неприкосновенность втуне лежащих земель и сохранение просторов: земля слишком дорога, слишком велика в ней нужда, чтобы можно было расточать земельные богатства»¹. Очевидно, что на высшем государственном уровне эту точку зрения разделяли. По мнению В.С. Дякина, «стольпинская реформа стала побудительным толчком к «простым» решениям в казахских степях»². Массовая конфискация казахских земель проводилась под лозунгом перевода их от кочевого образа жизни к оседлому, и сопровождалось рассуждениями о том, что власть переориентируется на интересы казахской бедноты, не имеющей скота.

Как отмечали И.Л. Ямзин и В.И. Вошинин, «государство вначале признавало необходимость земельного простора для кочевников в расчете на медленную эволюцию киргизского хозяйства в сторону оседлого быта»³. Однако для создания переселенческих участков у кочевников изымали все новые и новые земли.

19 декабря 1910 г. был издан закон о дополнении ст. 270 Туркестанского положения, позволяющий распространить на Туркестанский край действие одобренной Советом Министров 9 июня 1909 г. Инструкции, которая предусматривала порядок определения государственного земельного фонда из излишних для кочевого населения земель и устанавливала возможность и основания перевода желающих из числа кочевников на оседлое положение, с предоставлением им переселенческих наделов. Таким образом, появилась возможность заменить прежнее закрепление фактического землепользования отводом кочевникам, переходящим к оседлости, земельных наделов по переселенческим нормам, на одинаковых основаниях с русскими переселенцами, т. е. в бессрочное пользование и с уплатой за отведенный надел оброчной подати⁴. Норма составляла не более 15 дес. земли на каждую мужскую душу.

Правила о порядке отвода наделов переходящим к оседлости киргизам предполагали, что освободившиеся вследствие неявки или ухода киргиз земельные доли поступают либо под водворение киргиз той же волости, либо русских переселенцев, но только в том случае, если возможно выделение освобождающихся участков в самостоятельный поселок. Между тем практика показала, что весьма часто, в связи с условиями водопользования, не представляется возможным выделить такие участки в отдельное пользование и потому представляется необходимым допустить смешанное поселение русских и киргиз, с образованием из них одного общества.

Чиновниками Переселенческого управления было отмечено, что весьма часто киргизы, несмотря на истечение сроков, данных им для оседлого устройства, не водворяются на участках, а некоторые и совсем отказываются от водворения. Между тем точного учета свободных долей на киргизских участках не ведется и поэтому не представляется возможным использовать эти доли для русских переселенцев, в то время как киргизы извлекают из этого пользу и сдают участки в аренду и даже продают. Объясняется это тем, что водворение киргиз на участках и последующее заведение ими возложено на уездных начальников, мало заинтересованных в использовании свободных долей. Поэтому Переселенческое управление считало необходимым передать административное управление оседлыми киргизскими участками заведующим подрайонами, на правах крестьянских начальников⁵.

Таким образом, несмотря на сопротивление генерал-губернаторов и протесты

¹ Влияние колонизации... С. 15–16.

² Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX вв.). СПб., 1998. С. 56.

³ Ямзин И.Л., Вошинин В.И. Указ. соч. С. 35.

⁴ РГИА. Ф. 391. Оп. 6. Д. 54. Л. 9–10.

⁵ Там же. Л. 16–17.

коренного населения, изъятие земель под переселенческие участки продолжалось. Результаты реализации аграрной политики российской империи в Степном крае и Туркестане оказались весьма противоречивыми. Интенсивное разрушение кочевого хозяйства и связанной с ним родовой общины повлекло за собой маргинализацию части казахского общества, углубление в нем имущественного и социального расслоения. Несовершенство механизмов седентаризации препятствовало эффективному решению задачи оседания кочевого населения. Колониальный оттенок аграрной политики правительства привел к обострению социальных противоречий и, как следствие, нарастанию противодействия этой политике со стороны кочевников.

Источники и литература

1. Влияние колонизации на киргизское хозяйство. Издание Переселенческого управления Главного Управления Землеустройства и Земледелия. СПб., 1907. 16 с.
2. Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX вв.). СПб., 1998. 1000 с.
3. Ремнев А.В., Савельев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской России // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). М., 1997. С. 5–18.
4. Российский государственный исторический архив. Ф. 391. Оп. 1. Д. 408; Оп. 2. Д. 600, 1216, 1563; Оп. 3. Д. 111; Оп. 6. Д. 54; Ф. 1276. Оп. 4. Д. 468.
5. Турсунбаев А.Б. Из истории крестьянского переселения в Казахстан. Алма-Ата, 1950. 102 с.
6. Ямзин И.Л., Вошинин В.И. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л., 1926. 238 с.