

Е.В. Русина

Столыпинское землеустройство и вопросы истории законодательства в области земельных улучшений

Столыпинская аграрная реформа, как известно, имела несколько важных составляющих, включая и землеустройство. Большая часть работ по истории реформы рассматривает землеустройство преимущественно только в плоскости проблемы разрушения общины, земельных выделов из нее, преодоления чересполосицы, многополосицы, дальнотемелья, длиннотемелья, организации единоличного и группового землеустройства с разделом земель между селениями и частями селений, организации выселок и разбивки земель в целях перехода к многопольному хозяйству и т.д.

Вместе с тем землеустройство предполагало и осуществление целого комплекса мероприятий в области земельных улучшений: гидротехнические работы, учитывающие природно-климатические особенности тех или иных регионов и требующие, в свою очередь, дополнительных научных исследований; осушение земель с целью расширения государственного земельного фонда для их дальнейшего использования в сельскохозяйственном отношении и др. Все это требовало расширения законодательной базы в области земельных улучшений и, в частности, развития водного законодательства. Обращение к истории этого вопроса представляет, как мы полагаем, определенный научный интерес.

Аграрный кризис 70–80-х гг. XIX в. заставил постепенно изменять взгляд на необходимые в интересах мелиораций ограничения в праве частной земельной собственности. Высочайше утвержденное 4 апреля 1888 г. Положение о сбережении лесов ограничило свободу распоряжения лесовладельцев в целях охраны водных источников и предупреждения образования оврагов, песков и т.д. Эта мера, впервые подчеркнувшая всю важность охраны интересов водного хозяйства, представлялась тем более необходимой, что действующее законодательство, открывая широкий простор в деле пользования водой, весьма слабо ограждало водные запасы от непроизводительных затрат и истощения. Согласно основной точке зрения законодательства России конца XIX в. фактически единственным мотивом к ограничению права частных владельцев свободно распоряжаться водой являлись интересы судоходства и сплава. Вне этого условия, а также некоторых ограничений чисто полицейского характера воды находились в бесконтрольном распоряжении владельцев земли. Ненормальность такого порядка и представляемая им серьезная опасность для

водных запасов страны вызвали образование в 1894 г. по инициативе Министерства земледелия и государственных имуществ (МГИ) особой экспедиции для исследования источников главных рек Европейской России. Непосредственным ее куратором выступил отдел земельных улучшений, созданный в составе названного министерства. В нем были сосредоточены соответствующие дела, ранее находившиеся в компетенции департаментов МГИ – лесном и земледелия. В частности, отдел занимался проблемами орошения и обводнения, осушения болот, торфодобычания и относящимся к этим предметам законодательных вопросов. Деятельность отдела вновь созданного министерства опиралась на предшествующий опыт ранее существовавших правительственных структур, занимавшихся этими вопросами. На необходимость использования орошения и обводнения впервые обратило внимание созданное в 1837 г. Министерство государственных имуществ. В 1872 г. специальная комиссия МГИ под председательством графа Валуева для исследования положения сельского хозяйства продолжила изучение этого вопроса. Были учреждены две комиссии, исследования которых позволили в 1873 г. начать земельно-мелиоративные работы в европейской части России. В 1880 г. при МГИ была организована экспедиция по орошению на юге России под руководством уже проявившего себя на этой работе генерал-майора Генерального штаба И.И. Жилинского.

Сохраняя преемственность как по основным направлениям гидромелиоративных работ ранее работавших экспедиций МГИ, так и продолжая их бюджетное финансирование, созданный Отдел земельных улучшений нового министерства сосредоточил управление гидротехническими и гидрогеологическими изысканиями и работами, предпринимаемыми правительством в целях расширения государственного земельного фонда и развития сельскохозяйственной мелиорации.

В результате исследований, проведенных экспедицией, учрежденной в 1894 г., правительство пришло к заключению о необходимости энергичной борьбы с надвигающимся оскудением водных запасов, и с этой целью на первое место была поставлена разработка общего водного законодательства в целях установления определенных условий пользования водами вообще, а истоками и несудоходными частями рек – в особенности.

Первым законодательным актом, посвященным урегулированию водного хозяйства, явилось утвержденное 3 декабря 1890 г. Положение о пользовании водами для орошения земель в Закавказье, дополненное впоследствии мнением Государственного Совета относительно порядка выборов должностных лиц водного управления в названном крае, утвержденным 16 марта 1904 г. [1, с. 94].

Ряд дальнейших попыток по выработке общего водного закона завершился изданием Правил об устройстве канав и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей, утвержденных 20 мая 1902 г. Этот правовой акт впервые поставил дело земельных улучшений на почву закона, обеспечив возможность беспрепятственного выполнения мелиоративных работ, предпринимаемых владельцами для осушения, орошения или обводнения принадлежащих им земель. На основании приведенных правил в случае отсутствия добровольного соглашения между заинтересованными лицами относительно производства мелиоративных работ образовывались особые местные комиссии в составе представителей администрации, суда, земств и выборных от местных землевладельцев для рассмотрения дел об осушительных, оросительных и обводнительных мероприятиях.

В том же году последовало утвержденное 3 июня 1902 г. мнение Государственного Совета о порядке производства мелиоративных работ в пределах Европейской России. На основании этого закона производство изысканий и составление проектов работ по осушению, орошению и обводнению как казенных, так и частновладельческих и крестьянских земель, а также выполнение самих работ были возложены (взамен бывших особых осушительных и оросительных экспедиций) на состоящих при Отделе земельных улучшений и при местных управлениях земледелия и государственных имуществ специалистов-гидротехников [2, с. 214].

Закон от 3 июня 1902 г. о порядке производства осушительных, оросительных и обводнительных работ в Европейской России вместе с утвержденным 21 марта 1894 г. мнением Государственного Совета, впервые создавшим в лице Отдела земельных улучшений особый орган как главное ведомство по этому вопросу, должны быть отнесены, как мы полагаем, к числу важнейших постановлений в области мелиоративного законодательства, так как благодаря этим узаконениям дело земельных улучшений было выделено в самостоятельную отрасль управления.

Важным законодательным актом также был указ от 24 марта 1903 г. о создании Гидрологического комитета в Отделе земельных улучшений, который решал научно-технические и юридические вопросы, касающиеся сохранения и упорядочения водного хозяйства страны.

Кроме того, утвержденным 23 марта 1907 г. Положением Совета Министров на Гидрологический комитет были возложены рассмотрение и предварительное обсуждение проектов и смет оросительных работ Главного управления землеустройства и земледелия, рассмотрение программ ежегодных работ и отчетов о произведенных Отделом земельных улучшений гидротехнических работах, обсуждение вопросов о техническом содействии населению в деле земельных улучшений и издание руководств и технических пособий о водном хозяйстве в России.

Необходимость более широкой законодательной деятельности в области земельных улучшений нашла выражение в 1904 г. в трудах высочайше утвержденного Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности при обсуждении последним вопроса об естественных препятствиях сельскому хозяйству [3]. При этом впервые был подробно рассмотрен вопрос о земельных улучшениях во всей их совокупности, в смысле последовательной и планомерной борьбы с неблагоприятными для сельского хозяйства естественными условиями. Ввиду сложности этого вопроса он был включен в программу деятельности местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности, благодаря чему в распоряжении совещания оказался весьма обширный и ценный материал, выясняющий различные стороны рассматриваемого дела и свидетельствующий о крайне важном его значении для сельского хозяйства страны.

По заключению Особого совещания наряду с мерами непосредственной технической и материальной правительственной помощи населению в деле земельных улучшений первостепенным по своей важности должно быть признано установление соответствующих законодательных норм в интересах земельных улучшений. Изданные 20 мая 1902 г. Правила об устройстве канав и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей – лишь одно из звеньев целого ряда необходимых для водного хозяйства указаний.

Со своей стороны местные комитеты высказали многочисленные пожелания об издании ряда законоположений, регулирующих борьбу с естественными препятствиями сельскому хозяйству и охрану произведенных улучшений. В числе желательных законов были намечены постановления, которые обязывали бы крестьян и землевладельцев принимать меры против образования и развития песков и оврагов, участвовать в производстве и охране мелиоративных работ общепользовного значения, запрещали бы проведение канав, распашку, корчевку, пастьбу скота по склонам оврагов, установили бы обязательность осушки болот и др. Особое совещание признало необходимым издание особого закона, регулирующего борьбу с естественными препятствиями сельскому хозяйству и над-

зор за произведенными улучшениями. В частности, было обращено внимание на необходимость создания правовых основ для организации принудительных водных товариществ, положительный опыт деятельности которых был уже накоплен в Западной Европе. Закон 1902 г. не предусматривал создания института водных товариществ, чтобы заполнить этот пробел, в 1905 г. была учреждена специальная комиссия под предводительством М.Л. Бортника «для выработки проекта законоположений, необходимых в интересах земельных улучшений».

Для более подробной разработки этого вопроса при Отделе земельных улучшений была образована в 1905 г. Особая междоуведомственная комиссия, выработавшая ряд законопроектов, необходимых в интересах земельных улучшений. Ближайшие задачи запланированных к принятию узаконений заключались в обеспечении землевладельцам возможности беспрепятственного осуществления единоличных мелиоративных работ, в облегчении возможности их выполнения путем образования особых товариществ

земельных улучшений, в установлении правил для производства мелиоративных работ, предпринимаемых непосредственно государственными или общественными органами для общей пользы, в выработке необходимых предупредительных мер в отношении пользования земельными участками и угодьями и в установлении особых правил для охраны земельных улучшений.

С образованием в 1907 г. при Министерстве юстиции особой Высочайше учрежденной междоуведомственной комиссии для пересмотра законодательства по водному праву в эту комиссию были переданы из Главного управления землеустройства и земледелия и указанные законопроекты для дальнейшей их разработки [4, с. 670].

Таким образом, соответствующие министерства и ведомства в период аграрной реформы начала XX в. проводили значительную работу в области мелиоративного законодательства, в целом обеспечивая нормативной базой многоплановую деятельность в области земельных улучшений.

Библиографический список

1. Землеустройство (1907–1910 гг.) – СПб., 1912.
2. Плаксин, В.Н. История общественной агрономии Черноземного Центра России / В.Н. Плаксин. – Воронеж, 2001.
3. Труды Второго совещания инспекторов сельского

хозяйства и правительственных агрономов, состоявшегося при Департаменте земледелия 15–26 апреля 1914 г. – Пг., 1914. – Ч. 1.

4. Сборник узаконений и распоряжений по землеустройству и землевладению крестьян. – СПб., 1912.