

Введение

Развитие науки в целом, так же как и любой её отрасли, в том числе и экономической, представляет собой зарождение, развитие и трансформацию ряда теоретических подходов. Нередко эти подходы находятся в конкурентном отношении друг к другу, стремясь доказать своё преимущество в возможности более объективного и адекватного отражения сущности исследуемых процессов и объектов. Степень состоятельности каждой теоретической конструкции, опирающейся на конкретный методологический подход, выявляется, прежде всего, при её практической апробации.

Поле деятельности современной экономической теории является изучение выборов, совершаемых людьми на основе использования ограниченных ресурсов с целью удовлетворения своих потребностей. Жизнеспособность любого конкретного экономического учения определяется тем, насколько точно и полно можно на его основе объяснить поведение изучаемого объекта, а, значит, и сформулировать достаточно объективный прогноз этого поведения.

В современной экономической науке можно наблюдать конкуренцию нескольких подходов, в том числе неоклассического (мейнстрим) как основного и институционального как одного из альтернативных. Критическое отношение к господствующему течению со стороны приверженцев институциональной экономической теории, приводящее к конкуренции, порождено тем, что ряд предпосылок, характерных для экономикс, по их мнению, страдает ограниченностью [38; С. 48, 30, 17]. Институционализм, в отличие от многих других концепций экономической теории, представляет собой очень широкое течение, являющееся совокупностью ряда научных доктрин. Все они объединяются тем, что в качестве центральной категории анализа в них применяется понятие «институт» как устойчивая форма человеческого поведения и выводят из институтов всё многообразие экономической и социальной жизни. Институциональная экономика — область знаний о правилах экономического поведения: о том, как они действуют, как формируются и меняются, с какими издержками и выгодами связано их создание, изменение, соблюдение и нарушение [28; С. 5].

Добиваясь удовлетворительного объяснения сущности экономических процессов, представители новой институциональной экономической теории, относящиеся к этой сфере проблемы, стали рассматривать в тесной взаимосвязи с социальными, политическими, этическими и правовыми проблемами, также применяя в этом случае инструментарий экономической науки. Такой подход получил название «экономического империализма». При этом базовые для неоклассической школы категории, такие, например, как спрос, цена, прибыль, не игнорировались, а рассматривались с учётом более полного спектра интересов и отношений. Институционалисты мотивировали данное расширение тем, что категории традиционной экономической науки слишком абстрактны и схематичны, а поэтому неполно, односторонне отражают функциональные связи. Ортодоксальная экономическая наука, по их мнению, не учитывает в своих построениях всей сложности и многогранности общественных отношений, в первую очередь социальных, и не способна отразить процессы, связанные с эволюцией и развитием экономических систем. Она использует модели, не вполне адекватные экономической практике. Известно образное определение названных особенностей неоклассической теории со стороны одного из представителей институционализма Р. Коуза как экономики классной доски. Институциональный подход в основу своей исследовательской программы положил анализ не только экономических категорий и процессов в чистом виде, но и внеэкономических (экзогенных) факторов.

Знакомство с содержанием институциональной экономической теории позволяет прийти к следующим выводам:

1. Данная экономическая теория способна структурировать, объяснять различные ситуации выбора и взаимодействия между людьми, а также предсказывать результаты такого взаимодействия, что позволяет провести более глубокое и детальное исследование экономических процессов.

2. Методологической основой исследования могут стать следующие положения институциональной экономической теории:

— деятельность человека как экономического агента отличается ограниченной рациональностью и когнитивной ограниченностью;

— институты оказывают влияние на развитие экономических процессов;

— институциональная среда формируется в результате взаимного влияния институтов и экономических агентов; отражением относительной самостоятельности экономических агентов являются факты их оппортунистического поведения;

— отражением эволюции институциональной среды является процесс спецификации прав собственности;

— в процессе эволюции институциональной среды важную роль играют трансакционные издержки.

Освоение Сибири — пример научно-практической проблемы, объективное рассмотрение которой возможно именно при применении институциональной исследовательской программы. Феномен, получивший название «переселение», связанный с освоением огромного земельного массива, расположенного за Уралом, это очень длительный и сложный многофакторный процесс, в осуществлении которого принимало большое количество экономических агентов, включая физических лиц и организации различного уровня. Поскольку освоение этих территорий не завершено до сих пор, и государство предпринимает очередное усилие активизировать его применительно к Дальнему Востоку, важно провести объективный анализ опыта, накопленного в предшествующий период, с тем, чтобы осуществить эту программу с минимальными издержками [15].

Исторический анализ показывает, что по мере интеграции сибирского региона в состав российского государства официальная власть всё яснее осознавала не только его геополитическую, но и экономическую ценность. Это получило отражение в развитии законодательства, регулирующего различные стороны освоения края. Как результат — в дореволюционный исторический отрезок значимость Сибири в национальной экономике значительно возросла к предвоенному периоду. В советский период в определённой степени сложившиеся тенденции сохранялись.

В настоящее время проблема эффективного применения экономического потенциала Сибири вновь возрастает, что требует не только значительных капиталовложений для его более продуктивного освоения, но и привлечения для реализации этой цели дополнительных человеческих ресурсов.

Однако для потенциальных переселенцев в современных условиях Сибирь теряет свою былую привлекательность. Уровень и качество жизни здесь ниже, чем в европейской России. В результате происходит активный отток населения, в том числе и за рубеж. На основании анализа статистических данных С. Рязанцев приходит к выводу об отрицательном сальдо миграции в Сибирском федеральном округе. В начале XXI века в обмене с другими регионами он потерял свыше 103 тыс. человек [52]. Динамика численности населения в округе на основании сопоставления переписных данных 2002 и 2010 годов показывает уменьшение этого показателя на 4% [56]. Однако отрицательная тенденция сохранилась и в 2018 году, когда миграционная убыль населения из Сибирского федерального округа составила 29 тысяч человек. Данные обстоятельства отрицательно влияют на раскрытие экономического потенциала региона.

Насущная потребность решения возникшей проблемы на современном этапе позволяет говорить о необходимости комплексного анализа опыта хозяйственного переселенческого освоения Сибири в дореволюционный и советский периоды с тем, чтобы извлечь из этого анализа положительный опыт. Одно из условий такого анализа — формирование объективной информационной базы. В этой связи Д. Норт отмечает, что «главный вклад, который может внести институциональный анализ в изучение экономической истории,.. состоит в том, чтобы сделать эту историю подлинной» [39; С. 174].

Рассмотрение данной проблемы через призму новой институциональной экономической теории позволит исследовать экономические процессы в контексте всех изменений, происходящих в обществе, выявить институциональные барьеры функционирования экономики вследствие зависимости в том числе от траектории предшествующего развития и определить направления корректировки ситуации, сложившейся на современном этапе.

Поэтому применение методологии новой институциональной экономической теории в изучении вопросов генезиса и развития процесса хозяйственного переселенческого освоения сибирского региона представляется на сегодняшний день как нельзя более актуальным и необходимым с точки зрения как теории, так и практики.

Историческая практика показывает, что мотивы к добровольному переселению нельзя создать искусственно. Они формируются постепенно, при непосредственном участии государства, требуют формирования институциональных правовых норм, создания необходимых экономических и социальных условий, способных заинтересовать людей в добровольной перемене места жительства.

Государство в новейший период неоднократно обращалось к разработке различных программ, направленных на решение этих задач. В частности, в 1998 была принята Федеральная программа «Сибирь», но с 2003 г. она фактически не действует. В июне 2002 был обнародован новый проект — «Стратегия экономического развития Сибири». Однако на практике положения этого документа не были реализованы ввиду отсутствия соответствующих механизмов. В 2010 году распоряжением правительства № 1120 был утвержден новый проект — Федеральная целевая программа «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.» [16]. Цель разработки программы — государственная финансовая поддержка инфраструктурного и институционального развития Сибири.

Для создания эффективной и жизнеспособной программы, реализация положений которой позволила бы в полной мере раскрыть экономический потенциал региона, уместно было бы привлечь инструментарий институциональной исследовательской программы. В её содержание, по нашему мнению, должны включаться такие важнейшие положения институционализма, как ограниченная рациональность и когнитивная ограниченность экономических агентов, признание влияния институтов на экономический процесс, формирование институциональной среды в ходе взаимодействия институтов и экономических агентов, зависимость экономической эффективности от степени спецификации прав собственности и величины трансакционных издержек.

Целью предпринятого исследования выступает анализ эволюционного процесса институционального механизма, регулирующего хозяйственное переселение крестьян в Сибирь в советский период.

В процессе ее достижения предполагается решить следующие задачи:

1. Рассмотреть формирование и развитие институтов, относящихся к крестьянскому переселению, функционировавших в советский период;

2. Провести сравнительный анализ институционального механизма, регулирующего переселенческие процессы, в дореволюционный и советский период;

3. Выявить общее и особенное в структуре и содержании институтов, регулирующих крестьянское переселение в Сибирь в дореволюционный и советский период.

Гипотеза исследования: система институтов, регулирующих переселение крестьян в Сибирь в советский период — результат инкрементного развития соответствующих институтов, сформировавшихся в дореволюционный период. При этом наблюдается действие двух видов отношений между старыми и новыми институтами — path dependence и path determinacy, т. е., как глубокая связь, так и менее сильная зависимость.

Объектом исследования является процесс хозяйственного переселения крестьянского населения европейской России в Сибирь.

Предметом исследования является институциональный механизм, регулирующий хозяйственное переселение крестьян в Сибирь.

1. Общий институциональный анализ процесса земледельческого переселения в Сибирь

В данном разделе предполагается провести сравнительный анализ по отдельным критериям, характеризующим переселенческий процесс в Сибирь. Это позволит обеспечить подтверждение выдвинутой гипотезы относительно инкрементности и зависимости институтов в процессе эволюции институциональной среды, в рамках которой осуществлялся рассматриваемый процесс.

1.1. Земледельческое переселение в Сибирь: эволюция институциональной среды

Задача освоения присоединяемых территорий для Российского государства была перманентно актуальной в процессе его географического расширения. Причем причины этой актуальности могли носить самый разнообразный характер, и проистекать как из внутренних социально-экономических и политических процессов, так и из-за давления внешнеполитической среды. Прошло четыре столетия с момента, когда наши предки начали осваивать зауральские массивы, и до сих пор этот процесс продолжается. Свидетельством этому является принятие Федерального закона от 2 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа», получившего название «закон о дальневосточном гектаре» [15].

За многовековую историю был накоплен огромный опыт организации переселения на новые территории, который воплотился в формировании соответствующей институциональной среды, в рамках которой происходило переселение и последующее освоение земельных ресурсов. Целью настоящей статьи является рассмотрение общей траектории развития собственно институциональной среды как регулятора указанного процесса. Для ее достижения ставятся задачи сопоставить

содержание отдельных групп составляющих ее институтов, как в дореволюционный, так и советский периоды, соответственно их структуре, разработанной в контексте новой институциональной экономической теории. Таким образом, на основании критерия адекватности, проявляющегося через конечные эффективные результаты переселенческого освоения новых территорий, предпринимается попытка выделить направления преемственности отдельных институциональных механизмов, организующих этот процесс.

Нобелевский лауреат Д. Норт, основатель указанного направления экономической теории, в сотрудничестве с другим американским учёным Л. Девисом сформулировали определение термина институциональная среда, наиболее часто употребляемое в современной экономической науке. Согласно их формулировке, институциональная среда — это совокупность основополагающих политических, социальных и юридических правил, которая образует базис для производства, обмена и распределения [39; С. 94]. Другой нобелевский лауреат, О. Уильямсон, в развитие этого подхода, трактует институциональную среду как правила игры, определяющие контекст, в котором осуществляется экономическая деятельность [59; С. 688]. В нашем случае мы останавливаемся на структуризации институтов на формальные, в виде норм, официально зафиксированных государством (законы, указы и т. п.), и неформальные, не имеющих такой фиксации (традиции, обычаи и т. п.). В ряде случаев, например, на этапе вселения и землеустройства, между ними могло возникать конфликтное противоречие, так как каждая из сторон могла апеллировать к противоположным институтам, либо своеобразный симбиоз, когда практиковалось сочетание формальных и неформальных норм. Также мы сосредотачиваемся на институтах, относящихся именно к крестьянскому переселению, как наиболее массовому, поскольку именно свободная земля была преимущественным объектом интереса переселенцев как в дореволюционный период, так и в значительной мере в советский период.

Анализ эволюции институциональной среды, регулирующей переселенческий процесс на протяжении конца XVII — начала XX века, показывает, что в структуре формальных институтов наблюдается несоответствие во взаимодействии административно — правовых и экономических норм (наруше-

ние принципа комплементарности). Как проявление этой диспропорции складывается превосходство идеологических институтов над экономическими. В этой связи институциональные нормы носят, по преимуществу, административный характер. Данная особенность отражена уже первом нормативном акте — законе от 13 декабря 1760 года. «Понеже в Сибирской губернии... состоят к поселению и хлебопашеству весьма удобные места, которых к заселению *государственный интерес требует* (выделено нами), ссылать в Сибирь крестьян, причиняющих вместо услуг непристойными предрезостными поступками беспокойства» [1; С. 582]. Последующие указы от 10 апреля 1822 года и 1 сентября 1830 года в целях предотвращения самовольного переселения, само переселение разрешали только при условии получения поверенными от казённых крестьян согласия от старожильческих сибирских поселений, либо разрешения казённой палаты на месте вселения. [2; С. 143; 4; С. 1] Отметим, что на протяжении всего дореволюционного периода роль сельской общины, как носительницы неформальных норм, в реализации переселения на местах, наряду с официальными переселенческими структурами, действующими на основании формальных установлений, была достаточно высока.

Дореформенный период (до 60-х гг. XIX века) в отношении развития правовой институциональной базы можно условно разделить на два периода: до конца XVIII века законодательство преследовало цель заселения региона в первую очередь в интересах государства, со стороны которого преобладали политические мотивы. При этом в рамках институциональной среды получали развитие как юридические, так и экономические нормы, наблюдаются эпизодические попытки использования социально — культурных норм. Однако комплексного развития институциональной среды, по нашему мнению, не наблюдается. В законодательных актах получают развитие отдельные институты или сочетание нескольких институтов. Их развитие не опережает процесс переселенческой колонизации, а является следствием возникающих проблем. Это приводит к снижению эффективности действия институтов. Трансформация нормативного содержания правового поля зависела от государственных приоритетов в решении этого вопроса. Переход от чисто административных методов регулирования

переселенческого движения, характерных для периода XVII — первой половины XIX века, к сочетанию их с экономическими методами происходит к началу XX века. Это связано с массовостью переселения в Сибирь, вследствие обезземеливания крестьян европейской России и реформистскими инициативами главы правительства П. А. Столыпина.

Как следствие недостаточной комплементарности в переселенческой институциональной среде, происходит столкновение между формальными и неформальными нормами, что приводит к фактам оппортунистического поведения обеих сторон. Незавершённость процесса спецификации частичных правомочий между различными экономическими агентами также становится институциональным барьером, препятствующим максимизации полезности. Причиной такой незавершённости, как мы считаем, могло служить несколько обстоятельств. Это, во-первых, уже названное противоречие между нормами формальных и неформальных институтов. Последние даже в начале XX века в определённой степени не потеряли своей эффективности. В первую очередь, традиционные механизмы широко применялись при спецификации права на владение земельными наделами и их эксплуатацию. Второе обстоятельство — значительные транзакционные издержки по разработке и, особенно, внедрению формальных институциональных норм, способствующих обеспечению режима исключительности, на что обращал внимание П. А. Столыпин [58; С. 29]. Местная администрация элементарно не имела возможности отслеживать соблюдение официальных процедур в практике землепользования. И только явные конфликты, возникавшие между старожилами и новоселами при водворении последних, попадали в поле зрения властей и разрешались на основании законодательных норм.

В советский период институциональная среда, регулирующая переселенческий механизм, во многом сохранила свою структуру, особенно на этапе становления советской власти. Это позволяет говорить об эффективности сформированных в предшествующий период организаций, которые собственно и осуществляли планы по хозяйственному переселенческому освоению Сибири. Институциональный комплекс, сложившийся на протяжении конца XIX — начала XX века достаточно широко применялся в практике новой администрации, хотя идео-

логическая подоплёка руководящих действий получает совершенно иную окраску.

Союзные органы, определяя объём и направление переселенческого дела, исходили из убеждения о том, что это имеет «экономическую выгодность и необходимость вовлечения в хозяйственный оборот земель и иных богатств, остающихся в данный момент без использования», а также «политическую необходимость в заселении отдалённых и оторванных от центра окраин» [32; С. 4].

Названные соображения, как уже отмечалось, принимались в расчёт и в предшествующий исторический период, однако во второй половине 20-х годов о переселенческом деле стали говорить как о средстве «к правильному и всестороннему развитию окраин в рамках общего плана народного хозяйства» [Там же]. Переселенческие мероприятия рассматриваются как часть общего плана по укреплению народного хозяйства и развитию производительных сил страны. Исходя из этого можно утверждать, что впервые за всю историю переселенческого освоения Сибири формируется новый методологический подход к оценке места и роли этого процесса в национальной экономике.

В 30-е годы государство, решая проблему оптимизации использования трудовых ресурсов на территории СССР, продолжало применять на практике уже сформировавшийся перечень мероприятий в рамках переселения избыточного трудового потенциала в Сибирь. Решения по данному вопросу принимались совместными партийно-правительственными постановлениями [10; С. 290–299]. При этом практическая реализация мероприятий оставалась в ведении органов исполнительной власти различного уровня. Контроль за реализацией переселенческой программы и идеологическое обоснование сохраняла за собой партия. Ею инициировались различного рода почины, которые позволяли не только активизировать проведение колхозами переселенческих мероприятий, но и давали определенный экономический эффект. Это было связано с тем, что на плечи колхозов перекладывалась дополнительная часть затрат на обустройство переселенцев.

Прием в члены колхоза вновь прибывших проводился с соблюдением формальных требований — через проведение общего собрания колхозников. Данная процедура во внешней атрибутике была аналогичной тому, что происходило во

взаимоотношениях переселенцев с сельской старожильческой общиной в дореволюционный период.

Относительно неформального сегмента институциональной среды, регулирующей переселение в советский период, можно говорить о его существенном сужении. Традиции и обычаи в достаточной мере сохранили свое влияние в сфере повседневной жизни, в частности в регулировании отношений между новоселами и старожилами, в то время как сфера экономических отношений полностью подпадает под регулирование формальными институтами. Определяющим фактором для такой метаморфозы явилось кардинальное изменение формы социально-экономических отношений в сфере сельскохозяйственной деятельности. После повсеместной коллективизации, проведенной в начале тридцатых годов, фактически весь пучок прав в отношении земельного ресурса сосредотачивается в руках государства. Исключение составляло право пользования, однако и здесь советское государство могло вмешаться в его реализацию. Государство полностью формализовало весь механизм и процесс переселения в сибирский регион, поставив их под тотальный контроль. При этом применялись наработки дореволюционного периода в отношении комплектования переселенческого контингента, когда устанавливался контакт между властями места выбытия и места вселения. Интересно, что если в дореволюционный период инициативу проявляли земские переселенческие организации из мест выхода [44], то в советский период, напротив, представители сибирского региона из мест вселения выезжали в европейский регион с целью агитации на переселение и отбора потенциальных переселенцев из числа желающих. В ряде случаев государством инициировались механизмы в виде различного рода починов, призванные повысить эффективность осуществления переселения и сокращения сроков адаптации новоиспеченных сибиряков к новым условиям. Сюда, в частности, относятся мероприятия по подготовке жилья новоселам, выращивание дополнительной продовольственной продукции (зерно, картофель, овощи) для будущих новых членов сибирских колхозов [67].

Таким образом, подводя итоги сопоставительного анализа эволюции институциональной среды, посредством которой осуществлялось регулирование земледельческого переселения в Сибирь, можно прийти к следующим выводам.

От момента зарождения до современного периода в структуре институтов происходило увеличение объема и значимости формальных регуляторов процесса. Это относится ко всем этапам — от момента выхода из мест предшествующего проживания, до момента вселения и первоначальной адаптации на новом месте. В конечном итоге государство берет под свой контроль осуществление переселения в рамках перспективного планирования. Особенностью институциональной среды советского периода было также определяющее влияние идеологических инструментов, приведшее к смене форм собственности от индивидуального частного хозяйствования к колхозному землепользованию. Следствием этого является явное сужение числа неформальных институтов, которыми также руководствовались переселенцы в своей практике, как в дореволюционный период, так и в советский период, до проведения коллективизации. Объектом регулирования постепенно становятся отношения не между государством и отдельными земледельцами, а между государством и коллективными хозяйствами — колхозами.

1.2. Земледельческое переселение в Сибирь: эволюция организационной структуры

Социально-экономическая практика показывает, что любой процесс, в том числе и относящийся к хозяйственной деятельности, с течением времени оформляется в рамках развивающейся организационной структуры. Можно предположить, что именно от степени соответствия структуры и содержания деятельности возникающих организаций запросам и потребностям хозяйственной деятельности экономических агентов будет зависеть конечный экономический эффект. Не исключением из этого правила является и процесс хозяйственного переселенческого освоения сибирской территории. Соответственно, целью настоящей статьи является анализ процесса формирования организационных структур, реализующих политику переселенческого освоения Сибири. В этой связи предполагается решить такие задачи, как рассмотрение законодательных документов, связанных с данной проблемой, обращение к архивным источникам, отражающим практику деятельности формальных организаций.

XVII век — период начального освоения присоединяемых сибирских территорий, а вместе с тем и формирования первых организаций, нацеленных на осуществление данной задачи. Так как в этот период перед государством стоит первоочередная задача обустройства метрополии, власть ограничивается поверхностным освоением новых земель. Комплектование земледельческого контингента и хозяйственная разработка земель преследует, в первую очередь, цель продовольственного обеспечения военных гарнизонов. Воеводы сибирских уездов получили от правительства разрешение отправлять своих вербовщиков в районы расселения черносошных крестьян.

Как следует из анализа правовых актов, регулирующих различные стороны хозяйственной переселенческой колонизации Сибири в период XVII–XVIII веков, основной организационной структурой, которая должна была заниматься этим вопросом, являлась сибирская администрация.

Дальнейшее развитие организации переселений связано с указом Александра I от 10 апреля 1822 года, разрешающим казённым крестьянам всех губерний переселяться в Сибирь. По этому указу институт контрактации функционировал через такие организации, как мирское сельское общество, которое должно было дать увольнительный документ только в случае отсутствия недоимок, местная казённая палата, куда подавалось прошение крестьянина с приложением увольнительного документа [1].

Для обеспечения эффективности переселенческого процесса одной из важнейших задач является обеспечение всех его участников информацией о количестве свободных земельных угодий и их качестве. Институт по сбору информации реализовывался через мероприятия по определению количества и качества земельных угодий и составлению их планов. Они начались с конца XVII века. Однако систематический и планомерный характер эта деятельность приняла с 1783 года, когда был утверждён первый штат сибирских землемеров. На него была возложена задача определения земледельческой части Сибири путём сплошного межевания. Но только в 30-е годы XIX века межевые работы переросли в землеотводные и землеустроительные работы, имеющие прямое отношение к крестьянскому хозяйству. То есть деятельность этой организации

одновременно была связана с реализацией норм института спецификации прав собственности.

В 1831 году организуется рота топографов, которая в 1835 году дополняется особой межевой комиссией, призванной решать задачу образования переселенческих участков. В 1837 году эта комиссия реорганизуется в новый орган — Сибирское межевание. Данная организация должна была заниматься не только функциями чисто технического характера, но и сложными землеустроительными работами.

Однако чиновники Сибирского межевания фактически ограничивались выполнением преимущественно только технических формальностей, установленных межевыми инструкциями. Проектируя наделы в определённых законом нормах на целый волостной район, его сотрудники, как правило, не проводили оценку отводимых угодий и не связывали их с экономическими условиями сельскохозяйственного производства в данной местности.

Техническая сторона деятельности этой организации также не была свободна от недостатков. Уже в начальный период её функционирования возникает противоречие, которое во многом и стало причиной критического отношения к усилиям правительства в реализации института вселения и землеустройства переселенцев. Оно связано с малочисленностью штатов землемеров при значительных объёмах работы в ходе подготовки земельных участков переселенцам и интенсивностью всё возрастающего количественно потока выходцев из европейских губерний.

Еще в 1848 году старший землемер Левченко в своём донесении на имя генерал — губернатора Западной Сибири просит разрешить *глазомерное* (выделено нами) обозрение земель, чтобы получить данные к концу лета. Эту просьбу он мотивирует тем, что проведение работ в соответствии с инструкцией по межеванию потребует не менее двух лет. В условиях постоянного притока переселенцев это приводит к невозможности вовремя подготовить участки для создания новых поселений. Генерал-губернатор даёт на эту просьбу положительный ответ «имея в виду, что переселение Великорусских губерний в настоящее время постепенно и в значительных количествах прибывает в Омский округ... привести в известность сказанные земли посредством глазомерного оных обозрения» [64; Л. 178–180 об.]

Всё это рождало проблему неполноты информации и связанные с ней проблемы успешной адаптации новопоселенцев. Эти же причины объясняют, почему организации, занимавшиеся землеустройством переселенцев, стремились в первую очередь приселять их в старожильческие селения.

В 40-е годы XIX века активное участие в решении задачи, связанной с реализацией институциональных норм, связанных с организацией переселения в Сибирь начинает принимать и такая правительственная организация, как Министерство государственных имуществ, которое в тот период возглавлял П. Д. Киселёв. Именно в ведении этого министерства находились казённые земли, составляющие большую часть земельного фонда Сибири. По инициативе министра на Сибирь распространяются положения «Устава о благоустройстве в казённых селениях». Согласно этому уставу все поданные в местные казённые палаты прошения на переселение поступали на рассмотрение министра государственных имуществ.

В частности, по правилам института контрактации и института сбора информации переселение в Тобольскую губернию в 1848 году осуществлялось при непосредственном участии следующих организаций: казённые палаты малоземельных губерний должны сделать распоряжение о вызове охотников на переселение и перечневые о них списки доставить в департамент государственных имуществ. Палаты многоземельных губерний (в данном случае Тобольской) согласно § 32 инструкции о переселении должны доставить палатам малоземельных губерний необходимые сведения о землях, приготовленных для водворения переселенцев, числе душ, которые могут быть приняты и пунктах, куда переселенцы должны быть направлены [64; Л. 5,5 об.].

Институт организации и осуществления переселения осуществлял свои установления посредством следующих организационных структур. Во время следования за переселенческой партией должен был надзирать особый проводник. Окружные начальники должны были отводить переселенцам бесплатные квартиры и «склонять обывателей к безденежному их прокормлению» [64; Л. 6]. Переселенцев, заболевших в пути следования, предписывалось доставлять в ближайшие города для лечения за счёт казны.

Таким образом, становление и развитие организационной структуры, спецификация круга вопросов, решаемых на каждом конкретном организационном уровне, являлись прямым отражением развития институциональной среды, регулирующей переселенческий процесс. Но в то же время включение в него новых организаций, рост численности управленческого аппарата, увеличение числа согласований по получению разрешения на переселение влекли за собой появление дополнительных транзакционных издержек, как для государства, так и для переселенцев.

В схематическом виде организационная структура, обеспечивавшая на практике процесс переселения в Сибирь к концу дореформенного периода, выглядит следующим образом (рис. 1).

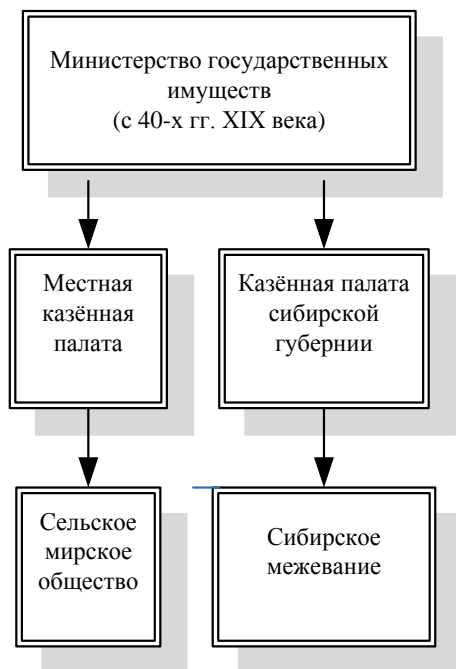


Рис. 1. Организационная структура переселения в Сибирь в конце дореформенного периода

Согласно «Временных правил о переселении крестьян на свободные казённые земли» (1881), переселение допускалось

с ведома и разрешения двух ведомств — министерства внутренних дел и министерства государственных имуществ. Эта же система сохраняется и в законе от 13 июля 1889 года [53].

В условиях, когда число прошений на переселение за Урал стремительно нарастает, о чём можно делать вывод из данных о росте числа переселенцев [63], или даты основания деревень [36; С. 4–5, 56], формальные институциональные нормы контрактации и связанное с ними организационное устройство теряют свою эффективность, что приводит к увеличению транзакционных издержек по переселению. Ожидание разрешения на переселение растягивалось до двух — трёх лет. В этот период крестьянское хозяйство не было заинтересовано в максимизации земледельческой деятельности, а, значит, его материальные ресурсы, предназначенные для первоначального обзаведения на новом месте, истощались. Другое следствие состояло в том, что, отчаявшись дождаться ответа, крестьяне всё чаще уходили в Сибирь по паспортам, лишаясь тем самым всех льгот по переселению.

Для оптимизации действия институциональных норм переселенческого процесса 2 декабря 1896 года при министерстве внутренних дел создаётся Переселенческое управление, предназначением которого стало «не столько соображение с законами, сколько живая распорядительность и быстрое приспособление к удовлетворению внезапно возникающих и часто крайне изменчивых запросов переселенческого движения» [17; С. 462].

На эту организацию возлагался достаточно большой круг задач, связанных с реализацией норм всего комплекса выделенных нами институтов. К ним относились: руководство выдачей разрешений на переселение и сама выдача, организация упорядочивания переселенческого движения, забота об устройстве переселенцев в местах водворения, заведывание кредитами на переселенческое дело, предварительная разработка законодательных мер по переселенческим вопросам.

В схематическом виде организационную структуру, сформировавшуюся на протяжении последней трети XIX века, можно отобразить в следующем виде (рис. 2).

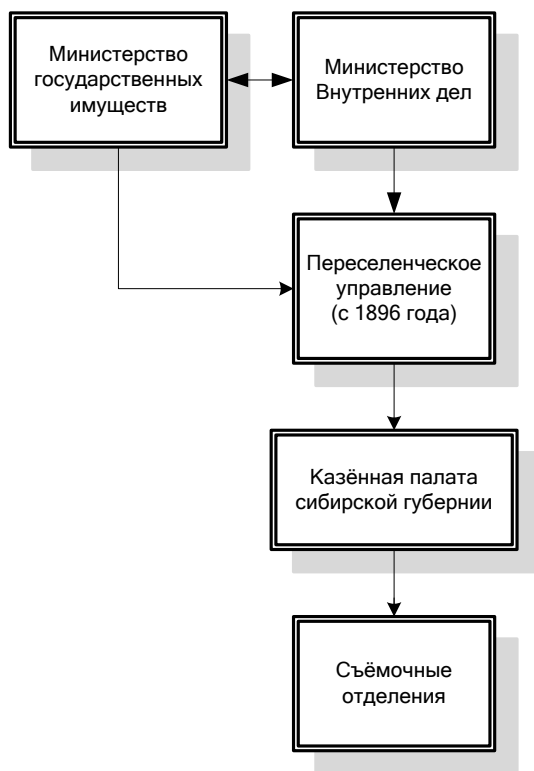


Рис. 2. Организационная структура переселения в Сибирь в послереформенный период

Дальнейшее развитие колонизационного переселенческого процесса приводит к необходимости повышения степени согласованности между различными ведомствами в этой сфере. Как реакция на эту потребность издаётся указ от 6 мая 1905 года, преобразующий министерство земледелия в Государственное управление земледелия и землеустройства (ГУЗИЗ) и передающий в его ведомство Переселенческое управление.

Процесс спецификации вопросов, относимых к ведению Переселенческого управления, был продолжен приказом главного управляющего ГУЗИЗ от 18 декабря 1905 года. По этому приказу в компетенцию управления из департамента государственных земельных имуществ передавались дела по отводу земель под водворение переселенцев за Уралом. Из отдела

земельных улучшений переводилось заведывание отрядами гидротехнических изысканий и работами на землях, отграниченных под переселенческие участки. Следующим приказом от 29 октября 1907 года в ведение этой организации было отнесено поземельное устройство государственных крестьян и переведён весь штат сотрудников, занятых составлением и предъявлением отводных записей.

Анализ основных направлений деятельности Переселенческого управления в период после 1906 года показывает, насколько расширился круг возложенных на него обязанностей, что позволяет говорить о развитии механизма функционирования институциональных норм. В частности, сюда относилось:

1. Наблюдение за передвижением переселенцев по железной дороге и водными путями и содействие им в пути.

2. Водворение и устройство на переселенческих участках и в старожильческих обществах. Оно включало в себя: организацию административно-общественного управления в переселенческих посёлках, оказание ссудной помощи на хозяйственное обустройство и общественные надобности, внутринадельное межевание, помощь в строительстве жилья (через продажу стройматериалов по льготным ценам из лесных складов) и приобретения улучшенных орудий и семян (через сельскохозяйственные склады), организацию медицинской помощи и содействие к удовлетворению церковно-школьных нужд.

3. Статистико-экономическое исследование хозяйства и землепользования в целях определения норм землеобеспечения как при землеустройстве, так и при выяснении количества государственных земель, пригодных для переселения.

4. Отмежевание под переселенческие участки земель в районах старожильческого и инородческого населения и в незаселённых районах.

5. Отвод наделов переходящим к оседлости киргизам.

6. Почвенно-биологические и агрономические исследования новых колонизационных районов.

7. Обеспечение отводимых под посёлки участков питьевой водой и оборудование их простейшими гидротехническими сооружениями.

8. Проведение к переселенческим участкам грунтовых дорог.

9. Поземельное устройство крестьян и инородцев, водворённых на казённых землях [49; С. 19].

Усложнение и расширение организационных задач отразилось и на субсидировании проводимых управлением работ. Сумма, отводимая на финансирование различных аспектов переселенческого дела, выросла более чем в 5 раз. В 1906 году она составила цифру в 4,9 млн руб., а в 1914 году — 29,3 млн. В 1915 году, в связи со вступлением России в 1 мировую войну, эти расходы несколько снизились, приблизившись к показателям 1913 года, и составили сумму 27,3 млн рублей [31; С. 2].

Для решения такого большого количества вопросов возникла необходимость реорганизации исполнительных структур, связанных с осуществлением институциональных механизмов на местах. Практическим шагом в этом направлении стало объединение соответствующих органов на местах в одну общую переселенческую организацию, подчинённую непосредственно Переселенческому управлению. Местное объединение формировалось в виде переселенческих районов, границы которых устанавливались периодически на срок, зависящий от колонизационной емкости конкретных местностей и от их заселённости. Ответственными за проведение переселенческих мероприятий в этих районах являлись заведующие переселенческим делом. В круг их обязанностей входило общее руководство землеотводными, межевыми, гидротехническими работами, водворение переселенцев и оказание им хозяйственной помощи. Для осуществления этих задач им подчинялись землеотводные партии, дорожные, гидротехнические отряды, местные переселенческие организации по водворению и лица, на которых возлагаются какие-либо отдельные поручения по переселенческому делу в пределах района.

Если главной обязанностью этого чиновника было наблюдение за успешным заселением переселенческих участков и удовлетворение хозяйственных нужд новоселов [48; С. 22], то практическую реализацию этого процесса проводили заведующие водворением и устройством переселенцев и крестьянские начальники. Последние должны были участвовать в работе Временной комиссии, учреждаемой для образования переселенческих и запасных участков, заниматься охраной

переданных или окончательно образованных переселенческих участков и водворением на них переселенцев, учётом занятых и свободных душевых долей на этих участках.

Также к их ведению относилось ведение списка переселенческих посёлков с указанием состава водворённых семейств, времени прибытия, рода и размера получаемых ими пособий, хозяйственного положения. По окончании заселения участка они взаимодействовали со старшими производителями работ о выдаче переселенческого акта об отводе казённой земли. Крестьянский начальник отвечал также за выдачу ссуд и наблюдал за их целевым использованием [48; С. 23–24].

Заведующий водворением должен был заботиться о благоустройстве посёлков, своевременном создании общественных продовольственных запасов, постройке хлебозапасных магазинов. В перечень его задач входила организация медицинского и ветеринарного дела, борьба с эпидемиями (при необходимости), надзор за деятельностью переселенческих больниц и фельдшерских пунктов [48; С. 24–26]. Этот чиновник постоянно жил на переселенческом участке, обычно в центре заселения, что значительно приближало местную власть к переселенцам, а также способствовало более своевременному решению переселенческих проблем. Знакомые с местными условиями и хозяйственными качествами имеющихся в запасе заготовленных казённых земель, заведующие водворением на основе этой информации могли максимизировать осуществление задачи заселения свободных участков, исходя из особенностей переселенческого контингента.

Увеличение объёма работы по обеспечению переселенческого дела и выполнение многочисленных задач большим количеством специализированных организаций, заставляло государство обращать особое внимание на проблему обеспечения согласованности между различными ведомствами (комплементарности), которые реализовывали институциональные установления, регулирующие колонизационный процесс. В феврале 1908 года ГУЗиЗ и Переселенческое управление направили к заведующему переселенческим делом и землеустройством в Тобольском районе циркуляр. В документе указывалось, что для устранения недостатков в переселенческом деле на первое место следует поставить необходимость большей согласованности в каждом районе отдельных работ по разным отраслям колони-

зационного дела. Несоответствие в ходе землеотводных работ, с одной стороны, и гидротехнических или дорожных, с другой, приводило к тому, что не все запроектированные и отведённые участки могли поступить под зачисление, будучи отрезанными от полосы заселения глухим бездорожьем или оставаясь необследованным в отношении обводнения. Делался вывод о том, что при подобных условиях землеотводная работа не даёт непосредственного результата и, несмотря на необходимость немедленного использования участков, оказывается лишь подготовительной для будущего [74; Л. 2].

Результат дальнейшей эволюции организационной структуры, обеспечивающей переселение и условия для хозяйственного освоения сибирских земель с начала XX века, можно отразить в следующей схеме (рис. 3).

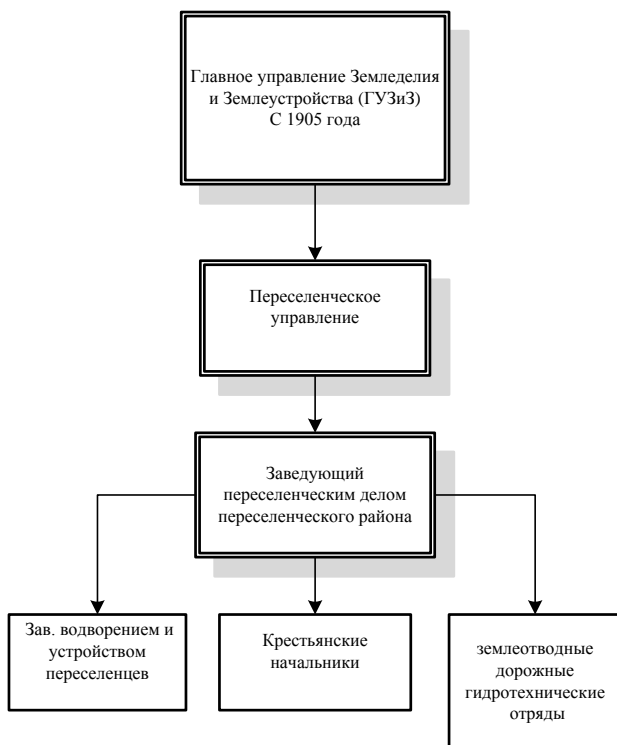


Рис. 3. Организационная структура переселения в Сибирь в начале XX века

Нужно отметить, что опыт строительства организационной структуры дореволюционного периода был в основном использован и в советский период, особенно на его начальном отрезке. Переселенческое управление, как структура было сохранено, и подчинено созданному взамен ГУЗиЗ Наркомату земледелия (НКЗ). В период становления советской власти (до середины 1918 года) вопросами организации переселения, в том числе и в Сибирь, занимались осведомительно-колониционные бюро при земельных отделах губернских советов. В местах наибольшего выхода переселенцев их создавали непосредственно при уездных и волостных советах. Преемственность мы наблюдаем и в организационной структуре в местах вселения переселенцев, — там создавались особые переселенческие секции. Функции заведующего водворением и устройством переселенцев выполнял комиссар по переселению. После ряда преобразований в 1925 был сформирован Всесоюзный переселенческий комитет при ЦИК СССР. В то же время, в связи с тем, что основная масса переселенцев была выходцами с территории РСФСР, при НКЗ РСФСР был создан Отдел колонизации и переселения. В 1926 был проведен раздел обязанностей переселенческих организаций. Задачу подготовки земельного фонда и строительства решали переселенческие партии, а вопросы расселения и хозяйственного устройства новоселов были отнесены к функциям водворенческих организаций.

Таким образом, рассмотрев развитие формальных государственных управленческих структур, отвечающих за реализацию институциональных норм переселения на всех этапах этого процесса, мы наблюдаем, в конечном итоге, сосредоточение всех важнейших полномочий в руках единой организации, имеющей разветвленную внутреннюю структуру на местах вселения. Данный факт свидетельствует о положительной тенденции в развитии институциональной среды, а именно, в повышении степени эффективности и комплементарности институтов. Результат проведенного анализа эволюции организационной структуры можно представить в виде схем, сопоставление которых показывает не только видоизменение, но и преемственность элементов, что говорит о планомерном решении вопросов, касающихся не только организации переселения в Сибирь, но и ее последующего хозяйственного освое-

ния. Свидетельством жизнеспособности созданной в дореволюционный период структуры стало также ее использование в начальный период действия советской власти.

1.3. Институциональные механизмы оптимизации крестьянского переселения в Сибирь

Переселение в Сибирь сыграло заметную роль в социально-экономическом развитии региона, как в дореволюционный, так и в советский период. Анализ фактического материала, отражающего течение этого процесса, позволяет выделить набор институциональных механизмов, способствовавших достижению поставленной цели переселения. Этой целью являлось не только оседание на новых местах максимального количества прибывших из европейской части страны, но и экономический эффект в виде освоения новых земельных массивов, получения товарной сельскохозяйственной продукции.

Переселенческая процедура условно может быть разбита на несколько взаимосвязанных этапов: организационная работа в местах выхода, этап перемещения переселенцев к месту вселения, организационная работа в местах вселения. Эти этапы действительно взаимосвязаны, поскольку от результатов работы по формированию контингента потенциальных переселенцев зависел конечный результат. Его можно было оценить не только в традиционных экономических показателях сельскохозяйственного производства, но и в показателе обратнического движения, а также величине внутрирегиональных перемещений.

Структура и содержание организационной работы в местах выхода формировались по мере расширения масштабов переселенческой практики. На этом этапе важнейшее значение имело то, насколько объективный характер носила информация о местах предполагаемого вселения. «Там хорошо, где нас нет», гласит народная мудрость. Именно этот психологический механизм замещал недостаток сведений о сибирском регионе и провоцировал самовольное переселение на свой страх и риск. Европейское малоземелье не только в дореволюционный период, но и на довоенном этапе советского государства было тем фактором, который подпитывал мечты о сибирском земельном рае. Увещевания государственных чиновников о неразумности такого

отношения к столь ответственному поступку часто только усиливали подозрение о том, что государство специально скрывает сведения для предотвращения массового исхода крестьян в Сибирь. Историческая практика переселенческого дела вызвала к жизни несколько инструментов формирования объективных представлений о новых местах жительства.

Наиболее действенным, с точки зрения государства, в этом отношении был институт ходачества. Этот способ получения информации впервые закреплялся указом Александра I от 10 апреля 1822 года [2; С. 143–144]. В начале XX века государство предоставляло ходакам льготы на проезд до предполагаемого места выбора будущего участка и обратно, то есть брало на себя часть издержек по поиску информации. Разновидностью, позволявшей экономить средства на начальном этапе переселения, было доверительное ходачество. В этом случае несколько семей опрашивали разведчика для поиска подходящих земельных участков за Уралом. Значимость для государства этого инструмента информирования косвенно подтверждается и тем, что официальное разрешение на переселение в Сибирь давалось только на основании ходаческого удостоверения, которое после выбора участка под переселение заменялось на удостоверение о приписке к новому месту жительства. Сами переселенцы также достаточно активно использовали ходачество. Так, по проведенному в конце 90-х годов XIX века опросу, более половины респондентов черпали информацию именно из этого источника [86; С. 46–47; 3; С. 86–87]

В советский период этот институт продолжил свое функционирование, потеряв статус обязательности, о чем свидетельствует Земельный кодекс РСФСР 1922 года. В статье 222 говорится, что переселение и ходачество (для предварительного осмотра и выбора земель) являются делом свободным и добровольным [8]. В отчете Омского губернского земельного управления (1925 год) отмечается, что «ходачество имеет огромное значение в смысле оздоровления переселенческого движения... ходоки отрезвляюще действуют на самовольческое движение, удерживая многих от необдуманного внепланового переселения, влекущего в большинстве случаев разорение» [62; Л. 261]. Показательно, что в неявной форме ходачество фигурирует в Постановлении Совета Министров СССР О льготах по переселению (1973 г.), где в качестве ходо-

ков выступают представители от переселяющихся колхозов и бригад, которые выезжают в места вселения для ознакомления с местностью и условиями переселения [14].

Во все периоды существования хо́дачества государство его поддерживало путем предоставления льготного проездного тарифа, вплоть до полной оплаты этой поездки.

Еще одним инструментом информирования являются справочные книжки. Ежегодно обновляемые справочные книжки для переселенцев стали выпускаться со второй половины первого десятилетия XX века. Они имели стандартную содержательную структуру. Введение содержало предупреждение о сложности и трудностях процедуры переселения и необходимости иметь собственные средства для этого, так как ссудных средств, предоставляемых государством, будет недостаточно. Основной раздел составляли сведения, способствующие снижению издержек при осуществлении переселения. Они включали: данные о расстоянии от европейских городов до Челябинска и от Челябинска до крупнейших станций транссибирской магистрали, стоимость проезда и провоза багажа, сведения о земле, урожае различных сельскохозяйственных культур, ценах на продукты и орудия земледелия, заработках и промыслах.

В среднем на издание справочной литературы в период с 1906 по 1915 годы ежегодно выделялось 0,8% от общей суммы сметных ассигнований на переселенческое дело [31; С. 3].

В советский период практика издания информационных материалов получила продолжение. В частности, в 1925 году было выпущено «Описание земель, предназначенных для переселения», одна из частей которого была посвящена Сибири [43]. Описание состояло из двух разделов. В разделе «Общие сведения» приводились данные по наличию свободных земель, говорилось о льготах, размерах средних расходов на обустройство, а также давались практические советы по переселению. Второй раздел описывал местонахождение и качество земель, предназначенных для освоения. В ответ на постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О переселении колхозников из малоземельных районов в много земельные» (1939 год) Омский областной переселенческий отдел подготовил информационные материалы для использования в работе с потенциальными переселенцами. В их состав были включены: история дореволюционного

переселения, природно-климатические данные, сведения о специфике сельскохозяйственных культур по зонам области, а также экономические показатели колхозов, в том числе по урожайности и доходам колхозов на трудодни и площадь их землепользования [65; Л. 99–113]. В период освоения целины отдел переселения и организованного набора рабочих Омского облисполкома выпустил брошюру информационного характера, «чтобы колхозники имели ясное представление о том, куда их призывают переселиться» [41; С. 5]. Ее содержание имело традиционную структуру, освещая природные условия, условия труда и жизни в сибирской деревне. Достаточно подробно в тексте говорилось о тех льготах, которые государство предоставляло переселенцам.

Этап перемещения занимает важное место во всей организации переселенческого процесса. Основную роль в том, чтобы семьи переселенцев смогли с минимально возможными издержками добраться до мест оседания, особенно с момента постройки Транссибирской железной дороги, играло государство.

Отметим, что это касалось, по преимуществу, тех, кто осуществлял это на законных основаниях, т. е. плановых переселенцев. Дополнительным осложняющим обстоятельством на этом этапе был короткий временной период, в который перемещение было оправдано — весенние и летние месяцы. За это время новоселы могли, как минимум, первоначально адаптироваться к новым условиям, а по максимуму, успеть засеять свой участок и собрать первый урожай.

В деле организации процедуры перемещения было задействовано большое количество служб. Серьезной проблемой являлось координация деятельности этих ведомств. В результате работы по ее преодолению в дореволюционный период были изданы инструкции «О взаимоотношении переселенческих чинов с железнодорожными агентами при обслуживании переселенческого движения» и «Железнодорожному, переселенческому и медицинскому персоналу по обслуживанию переселенцев, следующих по железной дороге». Однако даже при тщательной организации очередности перемещения переселенческих групп к местам водворения, оппортунизм переселяющихся, стремящихся как можно раньше, в нарушение установленных для них сроков, сняться с насиженных мест, приводил на практике к форс-мажорным обстоятельствам.

Государство также брало часть расходов по организации переезда на себя. В период столыпинской реформы были построены специально оборудованные вагоны для переселенческих нужд. С конца 90-х годов XIX века для переезда по железной дороге был введен специальный льготный тариф в 0,3 копейки с человека, 1/75 копейки за перевоз пуда багажа и 0,5 копейки за провоз головы скота на одну версту [86; С. 348–349].

В советское время накопленный дореволюционный опыт также получил применение. В частности, функционировали службы, обеспечивающие перемещение — на железнодорожном транспорте, в системе здравоохранения и общественного питания. При этом проблема взаимодействия также оставалась актуальной. Нами обнаружены материалы переписки переселенческих служб со службами железной дороги по поводу снятия штрафных санкций от задержки разгрузки переселенческих эшелонов из-за непогоды. Есть также служебные записки по поводу несвоевременного информирования о сроках прибытия этих эшелонов, из-за чего срывались мероприятия по доставке переселенцев к местам назначения [83; Л. 6, 21, 27]. Актуальной оставалась и система льготных тарифов на проезд по железной дороге. Об этом говорится в уже приведенном «Описании земель, предназначенных для переселения» 1925 года. Для переселенцев времен целины предоставлялся бесплатный проезд к месту нового жительства, провоз имущества до двух тонн на семью, а также провоз скота в количестве не более предусмотренного Уставом сельскохозяйственной артели на один колхозный двор для районов выхода переселенцев [13]. Данный принцип в неизменном виде сохранился в уже упоминавшемся Постановлении Совета Министров СССР «О льготах по переселению» (1973 г.) [14].

Важным моментом при переезде был вопрос о транспортировке домашнего скарба и скота. В дореволюционный период и первые послереволюционные годы крестьянская семья, чтобы оптимизировать издержки в пути, могла продать инвентарь и домашний скот на месте выхода, а на вырученные деньги приобрести необходимое в месте оседания. Но в этом случае равноценного замещения могло не произойти ввиду разницы цен в местах выхода и оседания. В 30-е годы помимо традиционно механизма государством был внедрен механизм «перевода» выращенных в местах выхода сельскохозяйственных продуктов

(хлеба, зернофуража, картофеля) и скота из личного хозяйства через систему организаций Заготзерно, Заготскот и Главмясо. В месте вселения, либо в местных отделениях этих организаций, либо, при возможности, в самих колхозах, предъявляя переселенческий билет и именную обменную квитанцию, семья должна была получить равноценное количество того же. Этот механизм сохранил свою актуальность и в постановлениях 1953 и 1973 года «О льготах по переселению» [13, 14]. При повсеместном переводе земледелия на принципы колхозно-совхозной системы надобность в перевозе инвентаря для обработки земли, за исключением случаев, когда переселялись целыми колхозами, фактически отпала.

Для повышения эффективности и ускорения адаптации на новом месте за весь период развития переселенческого процесса также сформировалась система мер, которая в том или ином виде применялась как в дореволюционный, так и в советский период. Уже в начальный период разрабатывался институт стимулирования первоначальной хозяйственной адаптации. По указу 1609 года повелевалось «призывать... на льготу охочих людей... а льгота им давати смотря по тамошнему делу, на сколько лет пригож» [88; С. 56]. По закону «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан на казённые земли и о порядке перечисления лиц означенных сословий, переселившихся в прежнее время» (1889 г.), «Временным правилам о пособиях от правительства переселяющимся в Сибирь и Степное генерал-губернаторство» (1903 г.) полагалась, в том числе, выдача путевых и домообзаводственных ссуд, списание недоимок в месте выхода, освобождение от платежей на установленный срок [6, 53].

В советское довоенное время система льгот наиболее полно была отражена в постановлении ЦИК и СНК СССР «О льготах по сельскохозяйственному переселению» (ноябрь 1937 года) [9]. В перечень льгот непосредственно в месте вселения входили такие, как передача в постоянное пользование отдельного дома с усадьбой, долговременный кредит на хозяйственное обзаведение, списание всех недоимок по налогам и поставкам сельскохозяйственной продукции, освобождение на три года от сельскохозяйственного налога, обеспечение крупным рогатым скотом. Новые и отремонтированные дома и надворные постройки предоставлялись переселенцам в бесплатное пользо-

вание без права продажи и сдачи в аренду до погашения ими долга по ссудам. По истечении пяти лет непрерывной работы в колхозе дома и надворные постройки могли перейти в личную собственность семей.

В 50-е годы в том или ином виде система льгот продолжала действовать.

Согласно постановлению Совмина СССР «О льготах по переселению» (1953 г.), переселенцам предоставлялась денежная и продовольственная ссуда, кредит на обзаведение жильем, освобождение от уплаты сельскохозяйственного налога и обязательных поставок государству сельскохозяйственных продуктов и продуктов животноводства [13]. Те же требования сохранились и в одноименном нормативном акте 1973 года, с той разницей, что для совхозов предоставление жилья и приусадебных участков в год вселения, а также продажа скота по себестоимости носили обязательный характер, а для колхозов — рекомендательный [14].

Таким образом, в результате проведенного сравнительно анализа, можно заключить, что на протяжении всего процесса институционального оформления переселенческого механизма произошел отбор ряда институтов, которые показали свою экономическую эффективность независимо от политического и экономического устройства России.

1.4. Информационный фактор в процессе крестьянского переселения в Сибирь

Анализ всякого экономического феномена показывает, что его функционирование в значительной степени предопределяется информационными издержками, которые вынуждены нести экономические агенты при осуществлении трансакционных взаимодействий. Феномен переселения крестьян европейского региона в Сибирь позволяет убедиться, какое значительное влияние может оказать информационный фактор на конечную эффективность этого мероприятия. Переселение — достаточно долговременное явление в рамках отечественной истории, что позволяет проследить эволюцию данного фактора с точки зрения полноты сведений, их объективности, изменения значимости отдельных структурных элементов информационного массива для участников переселенческого процесса.

На основании анализа комплекса исторических источников нами ставится цель определить диалектическое взаимодействие информационного фактора с практикой переселения. Для ее достижения необходимо выяснение специфики приобретения информации, обеспечивающей минимальный риск при осуществлении последующих мероприятий по переселению на новое место жительства и степень связанных с этим издержек различного характера. При этом важно понимать, что издержки несли обе стороны — участницы переселенческого процесса, государство и сами крестьяне. В конечном итоге для каждой из них было выгодно названные издержки минимизировать для получения максимально возможного положительного экономического эффекта от освоения земельных массивов за Уралом.

Как и в любом предпринимаемом мероприятии, обладание объективной информацией, относящейся к этой области, выступает как один из определяющих будущую результативность факторов. В нашем случае такой кардинальный поступок, как перемена географического региона своей жизнедеятельности, требовал серьезного внимания к предварительному знакомству с местом будущего проживания. Тем более, что последствия этого шага касались не только самого переселенца, но и всей его семьи. Для государства от степени объема и объективности информации зависели социально-экономические последствия переселенческих мероприятий, а именно, эффективность отдачи от потраченных бюджетных ассигнований, соотношение окончательно осевших, мигрирующих на новые места внутри сибирского региона и так называемых «обратников», т. е. потерпевших неудачу в намерении переселиться. Как в дореволюционный, так и в советский период, государство путем переселения решало две наиболее важные задачи — малоземелье сельского населения европейской части страны и хозяйственное освоение восточных территорий. При этом, как показала практика, осознание важности данного момента не означало, что проблема формирования информационного массива и критического отношения к имеющейся информации по мере развертывания переселенческого дела теряла свою остроту. Более того, при увеличении интенсивности переселенческих мероприятий объем информации многократно возрастал, и возникала проблема дифференциации сведений по

критерию объективности и значимости. Причем, это относилось как к официальным структурам, так и к непосредственно переселяющимся.

Механизмы по накоплению и предоставлению информации о сибирских земельных угодьях начинают складываться на начальном этапе. В их основе лежало взаимодействие государства и потенциальных мигрантов, оформленное нормативными актами. По Указу от 10 апреля 1822 о разрешении казённым крестьянам всех губерний переселяться в Сибирь, а сибирским старожилам переселяться внутри сибирских губерний предусматривалась предварительная посылка поверенных для выбора удобных для водворения мест [2; С. 142–143]. Положение от 31 января 1831 года «О дополнительных правилах для переселения казённых крестьян» в развитие института сбора информации включает пункт о необходимости информирования ходоков о свободных земельных участках. По их желанию требовалось показывать планы этих участков, «изъяснять им вразумительно и со всею подробностью все местные обстоятельства, а затем предписывать кому следует об указании им в натуре тех участков, которые они предпочтут, снабжая их подробными об оных письменными сведениями» [5; С. 113–115]. Приведенные законодательные документы заложили основу ключевого инструмента по накоплению сведений и способам их донесения до адресата. Государство обеспечивает доступ к местам возможного вселения и, по мере развертывания работы государственных переселенческих структур в регионе, предоставляет дополнительную информацию, которую невозможно собрать за короткий период ознакомления, а ходок на основании субъективного впечатления от места обозрения и дополнительно представленных сведений принимает решение о переселении. Со временем посылка ходоков становится обязательным условием. Это, в частности отражено во «Временных правилах о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев», утверждённого 6 июня 1904 года и принятом в марте 1906 года положении «О порядке применения закона 1904 года о переселении» [53]. При организации ходачества определённая доля затрат, особенно на начальном этапе организации переселенческого процесса, падала непосредственно на будущего переселенца. В начале XX века государство предоставляет ходокам льготы на проезд

до предполагаемого места выбора будущего участка и обратно, то есть берёт на себя часть издержек по поиску информации.

Несмотря на подтвержденную длительной практикой применения определенной эффективности, институт ходачества не был свободен от недостатков. По оценке земских чиновников для конечного успеха мероприятия ходоки должны обладать грамотностью, смышленностью, настойчивостью и, главным образом, должны обладать достаточными средствами, чтобы иметь возможность не только осмотреть участки, но и ознакомиться со всеми условиями сибирской жизни [44; С. 57].

Последнее обстоятельство заставляло некоторых авторов ставить вопрос о невыгодности ходачества. Так, в одной из критических статей 1908 года подобный вывод делался на основе среднестатистических расчетов. Сама процедура занимает около трёх месяцев. Исходя из минимальных суточных расходов в 50 копеек, затрат на проездные билеты в оба конца в 10 рублей и упущенной выгоды от проведения сельскохозяйственных работ из расчёта 40 копеек за день, общая сумма затрат составляла около ста рублей [34; С. 17].

При дальнейшем развитии транспортной сети эти цифры несколько снизились. Справочная книжка по Тобольскому переселенческому району на 1914 год для осуществления успешного ходачества называет срок один — два месяца и сумму в 30–60 рублей [57; С. 10.].

Главным недостатком подобной системы получения информации называлась краткость срока пребывания в местах будущего переселения, и, следовательно, отсутствие возможности получения всеобъемлющей информации и осознания её.

В связи с практикой доверительного ходачества как способа экономии расходов как казны, так и самих крестьян, когда от группы потенциальных переселенцев отряжался ходок, призванный ознакомиться с особенностями предназначенных к переселению участков, возникали дополнительные отрицательные экстерналии. Они были связаны с некритичным восприятием информации от уполномоченного ходока. Оценивая достоинства и недостатки предполагаемого места переселения со слов побывавшего там односельчанина, будущий переселенец не мог в полном объёме оценить всех трудностей, сопровождающих процедуру его первоначального хозяйственного освоения и требующихся денежных средств. Как следствие

именно эта категория переселенцев чаще других вынуждена была возвращаться на исконную родину.

Институт ходачества продолжал активно применяться и в советский период, в частности в середине 20-х гг., когда начинается новое массовое переселение в Сибирь [62; Л. 261, 262 об.]. Его значимость определялась следующим образом: «Ознакомившись с оставшимся в Сибири незавидным переселенческим фондом и возвращаясь без зачисления участков, хоодоки отрезвляюще действуют на самовольное движение, удерживая многих от необдуманного внепланового переселения, влекущего в большинстве случаев разорение [62; Л. 262 об.]. Показательно, что в неявной форме ходачество фигурирует в Постановлении Совета Министров СССР О льготах по переселению (1973 г.), где в качестве хоодоков выступают представители от переселяющихся колхозов и бригад, которые выезжают в места вселения для ознакомления с местностью и условиями переселения [14].

По мере накопления сведений и в связи с появлением технических возможностей, наряду с возможностью получения информации непосредственно в местах предполагаемого переселения, возникает новый канал предоставления информации — справочная литература. В среднем на ее издание в период с 1906 по 1915 годы ежегодно выделялось 0,8% от общей суммы сметных ассигнований на переселенческое дело [31; С. 3.].

В частности, в 1907 году среди крестьян было распространено свыше 6,5 млн различных брошюр и листовок, в том числе 130 тыс. справочных книжек, 400 тыс. «разъяснений» о порядке переселения и условиях водворения на государственных землях азиатской России [55; С. 18.].

Ежегодно обновляемые справочные книжки для переселенцев стали выпускаться со второй половины первого десятилетия XX века. Они имели стандартную содержательную структуру, которая, в частности, определялась циркуляром Переселенческого управления от 27 октября 1910 г. № 28/126. Введение содержало предупреждение о сложности и трудностях процедуры переселения и необходимости иметь собственные средства для этого, так как ссудных средств, предоставляемых государством, будет недостаточно: «правительство никого не приглашает переселяться, а заботится только о том, чтобы оказать возможную помощь решающимся на это трудное

дело» [46; С. 6]. Основной раздел составляли сведения, способствующие снижению издержек при осуществлении переселения. Они включали: данные о расстоянии от европейских городов до Челябинска и от Челябинска до крупнейших станций транссибирской магистрали, стоимость проезда и провоза багажа, сведения о земле, урожае различных сельскохозяйственных культур, ценах на продукты и орудия земледелия, зарплатах и промыслах.

Однако эти сведения не всегда были объективны. В частности, описание переселенческих участков и их количество было неточным или даже вымышленным. Это было связано с тем, что руководители землеотводных и землеустроительных партий не имели достаточного времени для подготовки объективных данных. Сведения должны были подаваться к октябрю — ноябрю, с тем, чтобы вовремя подготовить новое издание справочных материалов для переселенцев следующего года. Но так как процесс оформления документов на участки, образованные летом, имел достаточно длительный период и не укладывался в отведённые сроки, в ГУЗиЗ и Переселенческое управление нередко поступали формальные отписки. В этой связи отмечалось, что в результате распространения неправдоподобных сведений о земельном фонде Сибири в среде крестьянства «создаётся ненужное разочарование и растёт ненависть, озлобление» [54].

Советские переселенческие органы продолжили практику издания информационных материалов. Например, в 1925 году опубликовано «Описание земель, предназначенных для переселения», одна из частей которого была посвящена Сибири [43]. Брошюра состояла из двух разделов. Раздел «Общие сведения» содержал данные о массиве свободных земель, о льготах, размерах средних расходов на обустройство. В нем также давались практические советы по переселению. Во втором разделе приводилось описание местонахождения и качества земель, отведенных для освоения. Выполняя требования постановления ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О переселении колхозников из малоземельных районов в многоземельные» (1939 год), Омский областной переселенческий отдел подготовил информационные материалы для использования в работе с потенциальными переселенцами, включающие историю дореволюционного переселения, природно-климатические данные,

сведения о специфике сельскохозяйственных культур по зонам области, а также экономические показатели колхозов, в том числе по урожайности и доходам колхозов на трудодни и площадь их землепользования [65; Л. 99–113]. Аналогичная брошюра информационного характера была выпущена период освоения целины отделом переселения и организованного набора рабочих Омского облисполкома выпустил. Цель издания обозначалась следующая: «чтобы колхозники имели ясное представление о том, куда их призывают переселиться» [41; С. 5]. Ее содержание имело традиционную структуру, освещая природные условия, условия труда и жизни в сибирской деревне. Достаточно обстоятельно в тексте говорилось о тех льготах, которые государство предоставляло переселенцам.

Формирование информационной базы в том числе и для справочных изданий целиком относилось к затратам государственного бюджета. В частности, в периоды массового переселения 1906–1915 гг. на исследование новых районов, агрономические мероприятия и статистико-экономические исследования было потрачено 2,1% от общей суммы расходов [31; С. 4–5]. Решая проблему ограниченности информации о местах заселения, государственные органы в период наивысшего подъёма переселенческого движения разрабатывают и утверждают в декабре 1908 года к реализации программу почвенно-биологических исследований осваиваемых местностей Азиатской России. На совещании был принят план, согласно которому данные исследования местностей Азиатской России должны были представлять научный материал для суждения о пригодности под заселение земельных угодий, а также решения вопросов о надлежащей организации агрономических мероприятий. В целях выяснения практических результатов производимых исследований и оценки их значения для целей колонизации, а также для объединения деятельности отдельных партий было признано необходимым сохранить в составе научных экспедиций производителей работ, знакомых с совокупностью естественных и бытовых условий заселяемых местностей. В состав экспедиций предполагалось включать, по необходимости, специалистов по агрономии, дорожному делу, гидротехнике, статистике и т. д. Работа этих экспедиций должна была проводиться в тесной связи с местными переселенческими агрономическими организациями и, по возможности,

содействовать им в изучении колонизируемых районов в сельскохозяйственном отношении [5; Л. 39].

Соответственно в подобный период 1926–1930 гг. было заложено на общее и детальное обследование, а также на агрометеорологическое обследование и работу таежно-опытных станций 4,8% от предполагаемых затрат. Последние решали задачу «установления опытным путем наиболее рациональных приемов хозяйственного освоения необжитых районов и установления пригодности для них тех или иных культурных растений» [32; С. 27].

Подводя итог анализу привлеченного фактического материала, можно прийти к выводу о значимости информационного массива с точки зрения его полноты и объективности для проведения переселенческих мероприятий как для государства, так и для самих крестьян-переселенцев. На протяжении дореволюционного и советского периода освоения Сибири сформировались и развивались различные инструменты, применяемые при сборе и распространении информации, связанной с переселением, наиболее значимыми из которых выступают ходачество и справочная литература. Однако они обладали определенными недостатками, приводящими к снижению объективности сведений, что влияло на качество рационального выбора переселенца и, как наиболее неблагоприятное последствие этого, могло послужить к решению о возвращении к месту первоначального проживания.

1.5. Государственная политика по отношению к самовольным переселенцам в Сибирь

Крестьянское переселение в Сибирь с начала своего существования происходило двумя потоками. Инициатором и организатором этого процесса являлось государство. Используя институциональный механизм для решения различных проблем (в зависимости от обстоятельств конкретного временного периода), оно расширяло, либо ограничивало масштабы переселения. Одновременно с организацией официального переселения, происходит развёртывание самовольного переселения. Оно не прекращалось даже в периоды максимального благоприятствования переселению за Урал со стороны официальных органов. Это явление наблюдалось на всем протяжении

переселения, как в дореволюционный, так и в советский период. В настоящей статье нами ставится цель проанализировать инструменты влияния на самовольное переселение, которые разрабатывало и внедряло в практику государство. Работа проводилась на основе законодательных актов и архивных данных, впервые вводимых в исследовательскую практику.

Начиная освоение Сибири, государство должно было решить противоречивую проблему — сохранить базу трудоспособного тяглого населения на территории европейских губерний и сформировать контингент, который будет заниматься хозяйственной колонизацией на восточных окраинах.

Поэтому, с одной стороны, правительство запрещало принимать людей без «памятей»: «из русских городов в сибирские города беглых крестьян не пропускать... на пашню не селить» [88; С. 63]. По указу 1727 года объявлялось, что «побеги чинить запрещено, и для поимки тех беглецов заставы учинены, которых велено ловить и, чиня наказание, бив кнутом, отсылать на прежние жилища. А пущих заводчиков и подговорщиков казнить смертию» [3]. Но в то же время Сибирская администрация, выполняя распоряжение центра, в первую очередь возвращала назад те семьи, которые не успели обжиться на новом месте и числились по разряду «гулящих людей», а, значит, не представляли для неё особой ценности с экономической точки зрения.

Само правительство придерживалось похожей позиции: в 1597 году издаётся указ, по которому было велено оставлять в Сибири беглых, проживших там не менее шести лет. Эту двойственность можно объяснить тем, что издержки на выявление нарушителей переселенческого законодательства и организацию их обратного переселения были несопоставимы с конечным результатом. Воеводы, покрывая беглецов, оправдывались тем, что для такого большого количества высылаемых необходимы значительные конвои. Поэтому русский царь Михаил Фёдорович разрешил сибирским воеводам принимать «гулящих людей» на оброк, Сенат издавал указы (1719 и т. д.) юридически оформляя их новый статус, а при Екатерине II был принят закон, по которому беглецов записывали в подушный оклад и зачисляли в рекруты.

Таким образом, государство, демонстрируя примеры оппортунистического поведения по отношению к разработанным им самим формальным институтам, создавало почву для

формирования и функционирования оппортунистического поведения части земледельческого контингента европейских губерний. С одной стороны, в сознании крестьян европейских губерний, решившихся на подобный шаг, формировалась уверенность в положительном исходе дела. С другой, издержки, связанные с самовольным переселением в конечном итоге могли оказаться меньше тех выгод, которые получал переселенец от хозяйственной деятельности на новом месте.

В тридцатые годы XIX века правительство продолжило работу по развитию института контрактации. 1 сентября 1830 года был принят Сенатский указ «О точном исполнении постановленных правил для переселения крестьян в Сибирские губернии». По нему вновь, в целях предотвращения самовольного переселения, само переселение разрешается только после получения поверенными от казённых крестьян согласия от старожильческих сибирских поселений, либо разрешения казённой палаты на месте вселения [4].

В предреформенный период, несмотря на стремление государства проводить переселение в Сибирь в рамках формальных правовых институтов, продолжает сохраняться оппортунистическое поведение в виде неофициального самовольного заселения этой территории. Причиной данного экономического феномена, по нашему мнению, являлось несогласованность политических, юридических и экономических элементов институциональной среды, в рамках которой осуществлялось хозяйственное переселенческое освоение новых территорий.

Исходя из принципа экономии издержек, государство должно избегать жёстких мер по отношению к самовольцам. Напротив, по мере обострения данной ситуации законодательными мерами меняется статус этой группы. Так, в 1843 году Комитет министров разрабатывает положение об оставлении на местах жительства водворившихся переселенцев с условием уплаты ими всех недоимок и несения рекрутской повинности, а в 1845 году аналогичное положение было принято по отношению к самовольным переселенцам 1843–1845 годов.

Анализ пореформенного законодательства как структурного элемента институциональной среды обнаруживает его пассивное и даже отрицательное отношение к вопросам крестьянского переселения. Такая позиция может быть объяснена господствующим в 60-х годах в среде законодателей мнением,

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru