

ОСТАННІ НАДХОДЖЕННЯ

УДК 340.15(470) «1915/17»:325(=112.2)

Каненберг-Сандул О. К., аспирантка кафедри
истории государства и права НУ«ОЮА»

Правовое положение немецких колонистов согласно «ликвидационных» законов Российской империи 1915-1917 гг.

В статье рассмотрены изменения в национальной политике Российской империи относительно правового статуса немецких колонистов. Проанализированы положения «ликвидационных» законов, проведен сравнительный анализ прав и привилегий немецких колонистов согласно законодательству 1857 года, а также последствия ликвидационной компании относительно них.

Ключевые слова: Устав о колониях иностранцев в Российской империи 1857 года, правовое положение немецких колонистов, Закон о землевладении и землепользовании некоторых разрядов состоящих в русском подданстве австрийских, венгерских или германских выходцев, Крестьянский поземельный банк.

У статті розглянута концепція зміни національної політики Російської імперії щодо правового статусу німецьких колоністів. Проаналізовані положення «ліквідаційних» законів, зроблено порівняльний аналіз прав та привілеїв німецьких колоністів згідно із законодавством 1857 року та визначені наслідки ліквідаційної компанії щодо них.

Ключові слова: Статут про колонії іноземців в Російській імперії 1857 року, правове положення німецьких колоністів, Закон про землеволодіння та землекористування деяких осіб російських підданих австрійського, угорського чи німецького походження, Селянський поземельний банк.

The article discussed the problem of change of national policy the Russian empire is considered in relation to legal position of the German colonists. Positions of «liquidating» laws are analysed, the comparative analysis of legal position of the German colonists is done and also the consequences of liquidating company are selected relative him.

Keywords: Peasant land bank Regulation about the colonies of foreigners in the Russian empire 1857 years, Legal position of the German colonists, Law on a landownership and land-tenure of some digits of consisting of Russian citizenship of austrian, Hungarian or German colonists.

В течении XIX века количественный состав немецких колонистов стремительно возрастал, но уже в начале XX века «настроения» Российской империи в принципиальных позициях национальной политики подданных немецкого происхождения кардинально меняются. С начала Первой мировой войны антинемецкая кампания достигла наибольшего размаха. Результативным проявлением антинемецкой политики стало принятие «ликвидационных» законов в 1915 г. Причины и суть ликвидационной кампании заключались в стремлении правительственных кругов России попытаться, используя войну с Германией, решить за счет немецких земель аграрный вопрос, не затрагивая при этом интересов помещиков.

Говоря об исследованиях данной проблематики, необходимо выделить, в первую очередь, труды, в которых анализируется история основания немецких колоний в Российской империи. Их авторами являются: В.А. Ауман, В.Г. Чеботарева [5]. Вопрос о последствиях «ликвидационных» законов в аграрном секторе, торговой и промыш-

ленной сферах принадлежит советскому историку В. Дякину [3]. Это была первая попытка на архивных материалах вскрыть сущность, масштабы и направления данной кампании. Заметный вклад в изучение данного вопроса внес И. Соболев, рассмотрев деятельность всей государственной бюрократической машины, ведомственных структур и существовавшего (с 22.03.1916 г. по 14.07.1917 г.) при Совете Министров Особого Комитета по борьбе с «немецким засильем» во всех сферах экономической и общественной жизни немецкой общины [7, с. 5]. Деятельность и полномочия Крестьянского поземельного банка и ликвидация права собственности подданных, имеющих иностранное происхождение отображена в работах О.В. Ерохиной [4].

Новейшие исследования обогатили историографию конкретными новыми данными о ходе «ликвидационной» кампании в отдельных регионах, в частности, об усердии националистических кругов и местной администрации по расширению действия законодательства 1915-1916 гг. В основе кампании лежал курс государственной политики, поддержка «ликвидационных» законов царем.

Первым мероприятием антинемецкой кампании стал указ Николая II Сенату от 22 сентября 1914 г., который запретил приобретение «неприятельскими подданными» новых прав на недвижимое имущество. Указ касался не только немцев, являвшихся подданными Германии и других «неприятельских» стран, но и немецких колонистов-граждан Российской империи. Работа Совета министров над принятием ликвидационных мер в отношении земель немецких колонистов была отображена в выработанных и утвержденных Николаем II 2 февраля 1915 г. законах: «О землевладении и землепользовании в государстве Российском австрийских, венгерских, германских и турецких подданных», «О землевладении и землепользовании некоторых разрядов состоящих в русском подданстве австрийских, венгерских или германских выходцев», «О прекращении землевладения и землепользования австрийских, венгерских или германских выходцев в приграничных местностях» [8].

Высочайше утвержденное 2 февраля 1915 года положение Совета министров о землевладении и землепользовании некоторых разрядов состоящих в русском подданстве австрийских, венгерских или германских выходцев постановляло: «волостным, сельским, селенным и мирским обществам, образованным из бывших в австрийском, венгерском или германском подданстве поселян-собственников, колонистов, поселенцев и иностранных хлебопашцев и других иностранных выходцев немецкого происхождения, либо из потомков перечисленных лиц воспрещается впредь совершение всякого рода актов о приобретении права собственности, права залога, а также прав владения и пользования недвижимыми имуществами, отдельного от права собственности, равно как участие в публичных торгах на указанные имущества» [5, с. 36-38]. Действие положений данного закона не относится к праву приобретения недвижимого имущества путем наследования. Действие правил не распространяется на лиц православного вероисповедания, лиц славянской народности, на вдов вышеперечисленных, а также на лиц, имеющих временное пользование недвижимыми имуществами по договорам найма или аренды, заключенным на срок не более 6-ти лет, сохраняют свое действие до истечения указанного периода, но не более 6-ти лет со дня обнародования. Закон «О прекращении землевладения и землепользования австрийских, венгерских или германских выходцев» определял отчуждение недвижимого имущества вышеперечисленных лиц, по добровольным соглашениям, которое находится вне города в южных и западных приграничных местностях.

«Ликвидационные» законы отменяли те льготы и привилегии, которые были установлены ранее Уставом о колониях 1857 года, в частности 3-м разделом второй главой ст. 155-179 Устава о колониях иностранцев в Российской империи 1857 года, связанные с наделением, пользованием и наследованием земли. Отведенные под поселение колонистов земли передавались им «в неоспоримое и вечно потомственное владение, но не в личную кого-либо, а в общественную каждой колонии собственность». Поэтому колонисты не могли никакой частью своих земель «без воли учредившего над ними начальства ни продавать, ни уступать и никаких на то крепостей совершать, дабы оные земли никогда в посторонние руки достаться не могли». Колонистам разрешалось «для распространения и улучшения своего хозяйства, покупать и вообще приобретать у частных людей в собственность земли». Земельный участок, отведенный казной, должен был наследовать младший сын, и только при его неспособности отец мог назначить другого наследника. Разделение наследства допускалось только с согласия местного начальства [2].

Совет министров издал ещё один закон, направленный против немецкого населения России, — «О некоторых изменениях и дополнениях узаконений от 2 февраля 1915 года о землевладении и землепользовании подданных воюющих с Россией держав, а также австрийских, венгерских или германских выходцев». Согласно положений данного закона русским подданным из германских, австрийских или венгерских выходцев предоставляется, в установленный настоящими правилами срок, отчуждить по добровольным соглашениям свои недвижимые имущества, находящиеся вне городских поселений, в местностях, поименованных в отделе IV правил «О землевладении и землепользовании в Государстве Российском австрийских, венгерских, германских или турецких подданных», был установлен перечень лиц на которых данные положения распространяются: 1) на недвижимые имущества волостных, сельских, селенных и мирских обществ, образованных из бывших в австрийском, венгерском или германском подданстве поселян-собственников, колонистов, поселенцев и иностранных хлебопашцев и их потомков, на недельные земли, состоящие во владении лиц из австрийских, венгерских или германских выходцев и их потомков по мужской линии или товариществ, в состав которых входит кто-либо из них либо их потомков. Статьями данного закона были установлены субъекты на земли которых не распространяется его действие: лица, удостоверившие свою принадлежность к православному исповеданию от рождения или переход в православие до 1 января 1914 года, подтвердившие свою принадлежность к славянской народности, свое участие или участие одного из своих восходящих или нисходящих по мужской линии в боевых действиях русской армии или русского флота против неприятеля в звании офицера или в качестве добровольцев, или принадлежность свою или кого-либо из означенных лиц к числу получивших награды за боевые отличия в военных действиях сих армии или флота, или смерть одного из своих восходящих на поле брани а также вдовам вышеперечисленных. Законом был продлен срок для отчуждения недвижимости по добровольным соглашениям с 6-ти месяцев до 10-ти [6].

Весной 1915 г. в Совете министров был поднят вопрос о наделении землей определенных категорий фронтовиков за счет земельного фонда, «главную и наиболее ценную часть» которого должны были, «по своей пригодности для заселения», составить «именно колонистские земли». Совет министров подчеркивал при этом «желательность сосредоточения в распоряжении правительства достаточного запаса свободных земель... для обеспечения заслуженных воинов», для чего

предполагалась широкая скупка Крестьянским поземельным банком подлежащих отчуждению земель. Такая постановка вопроса была поддержана и Николаем II: «Необходимое и благое дело. Вполне одобряю и дам свои указания. Вся суть вопроса в широкой скупке Крестьянским поземельным банком колонистских земель. Присутствие к ней немедленно, а для пополнения образовательного запаса — наладить теперь же подготовку земель казенных» [9, с. 3545-3551].

В мае 1915 г. Совет министров предоставил Крестьянскому поземельному банку право приобретать движимое и недвижимое имущество немецких колонистов на правах преимущественной покупки. Для этого во всех отделениях банка создавались Ликвидационные отделы. Совет министров выразил надежду, что к лету 1916 г. банк сосредоточит в своих руках около 2 млн дес. земель немецких колонистов [4].

13 декабря 1915 г. был издан новый, подготовленный Советом министров, закон, значительно расширивший категорию «подданных воюющих с Россией держав, а также австрийских, венгерских или германских выходцев», земельная собственность которых подлежала ликвидации. Власти рассчитывали, что немецкие колонисты, внесенные в ликвидационные списки, добровольно выставят на продажу свои имения. Закон возлагал обязанность на старшего нотариуса сообщать местному отделению Крестьянского поземельного банка об актах отчуждения имущества. Однако такие случаи были единичны. К тому же стоимость приобретаемых банком земель определялась им по Правилам оценки покупаемых имений от 12 июня 1896 г., утвержденных Министерством финансов, а те уже не соответствовали реальным ценам на землю. Крестьянский поземельный банк предлагал владельцам 162 руб. за десятину, а фактически цена снижалась еще сильнее [9].

Прежде чем выставлять землю на продажу, служащие отделений Крестьянского поземельного банка составляли описи. Если немецкое землевладение было большим, то для составления описи и оценки имущества требовалось время, что значительно задерживало организацию торгов. Поэтому во все отделения банка управляющий разослал распоряжение скупать прежде всего отдельные небольшие участки колонистов, представляющие готовые хозяйства, чтобы использовать их без предварительной длительной подготовки. Также внимание управляющих отделениями обращалось на покупку земель, находящихся в совместном владении «иностраных подданных и выходцев», независимо от того, подпадают они или нет под действие законов от 2 февраля 1915 г. Это давало возможность избежать сложного процесса выделения долей и ускорить ликвидацию имений немецких колонистов. Установленная законом от 1 июля 1915 г., а именно ст. 1608, льгота для австрийских, венгерских или германских подданных славянского происхождения дает лишь право на отсрочку принудительного отчуждения недвижимого имущества во время войны, причем предоставлялась льгота для австрийских, венгерских и германских подданных удостоверивших свою принадлежность к славянской народности.

10 июля 1916 г. было принято решение Совета министров «О некоторых мерах к поддержанию хозяйства на подлежащих ликвидации колонистских землях», которое дополнило законы от 2 февраля и 13 декабря 1915 г.: Крестьянский поземельный банк получил право удерживать 5% покупной цены, если не окажется налицо или в исправности необходимый живой и мертвый инвентарь (вплоть до посуды) и оставлять на приобретенных землях их бывших владельцев для производства посевов и других работ на срок до одного года. Поскольку мертвый инвентарь из-за войны и хозяйственного кризиса в 1916 г. уже практически у всех был изношенным, была возможность во всех

случаях признать его неисправным и удержать 5 % покупной цены.

Законы от 2 февраля и 13 декабря 1915 г., установившие порядок ликвидации немецких землевладений, не затронули промышленных предприятий, находящихся на них. Между тем, в немецких колониях располагались заводы по переработке сельскохозяйственной продукции, выполнявшие военные заказы (выпуск продуктов питания (прежде всего муки) для армии и предметов военного снаряжения). Банк, являясь основным скупщиком земель, не мог эксплуатировать эти предприятия в силу самых разных и совершенно очевидных причин. Поэтому совместная продажа земли и предприятия приводила чаще всего к ликвидации последнего.

Наконец, указом от 19 августа 1916 г. в ликвидационные законы от 2 февраля и 13 декабря 1915 г. были внесены изменения: на два года их выполнение откладывалось, если на земельных участках находились действующие промышленные предприятия, выполнявшие преимущественно заказы для нужд армии или связанные с поставками на армию. Более того, Совет министров получил право удлинять эту двухлетнюю отсрочку. Однако 25 октября 1916 г. Совет министров постановил ликвидировать промышленные предприятия на отчуждаемых землях. Крестьянский поземельный банк, участвуя в начатой правительством борьбе с «немецким засильем» в аграрной сфере способствовал ликвидации землевладения немцев-колонистов.

Подводя итоги следует подчеркнуть, что еще в начале Первой мировой войны немецкие общественные объединения, учебные заведения, печатные издания были запрещены, а в отношении немецких фирм в городах действовал бойкот, также 250 тыс. немецких колонистов, служивших в российской армии, в 1915 году были переведены с западных участков фронта, а офицеры немецкого происхождения отстранены от командования. Принятие в 1915 году законов о ликвидации землевладения российских подданных немецкого происхождения привело к насильственному выселению более чем 200 тыс. колонистов из западных губерний в Поволжье, на Урал и в Сибирь. Такая же судьба ждала немецких крестьян других регионов[10].

Принятие «ликвидационных» законов правительством Российской империи 1915-1917 гг. привело к качественным изменениям правового положения немецких колонистов. Сравнительный анализ закрепленных прав и привилегий согласно Уставу о колониях 1857 года и «ликвидационных» законов говорит о том, насколько категорично изменилась национальная политика Российской империи относительно подданных, имеющих происхождение «неприятельских» государств. Привилегированное положение немецких колонистов утратило свое значение еще в ходе Великих реформ, в результате которых колонисты были лишены большей части своих привилегий, приравнены в отношении правового статуса, порядка управления и самоуправления, исполнения повинностей, к правовому статусу русского подданного, утратили свободу от воинской повинности, делопроизводство переводилось на русский язык. «Ликвидационные» законы лишали права землевладения и землепользования подданных Российской империи, в частности австрийских, венгерских или германских выходцев, устанавливали порядок, правила и сроки отчуждения недвижимого имущества; определяли перечень лиц, на которых данные законы не распространяются. В результате ликвидационной компании земельная собственность «подданных воюющих с Россией держав, а также австрийских, венгерских, или германских выходцев» была ликвидирована. Все проводимые мероприятия и меры привели к быстрому росту эмиграции немцев из империи.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Багалей Д.И. Колонизация Новороссийского края / Д.И. Багалей // Киевская старина. — 1889. — №29. — С.
2. Высочайше утвержденные правила об устройстве поселен-собственников 4 июня 1871 года / личный архив А.Н. Яковлева. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.alexanderyakovlev.org>
3. Дякин В.С. Первая мировая война и мероприятия по ликвидации так называемого немецкого засилья / В.С. Дякин // Первая мировая война: 1914 — 1918. Сб. ст. — М., 1968. — С. 227-238.
4. Ерохина О.В. Крестьянский поземельный банк и ликвидация немецкого землевладения в области Войска Донского (1915-1916) / О.В. Ерохина // Новый исторический вестник. — 2011. — №27. — С. 38-48.
5. История российских немцев в документах (1763-1992 гг.) / сост. В.А. Ауман, В.Г. Чеботарева. — М., 1993. — 448 с.
6. Инструкция о применении ликвидационных узаконений 1915 г., утвержденная Советом министров / Немцы в истории России. Фонд Яковлева А.Н. Документ № 188. — С. 597. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.alexanderyakovlev.org>
7. Соболев И.Г. Борьба с «немецким засильем» в России в годы первой мировой войны: автореф. дис. ... к.и.н. / И.Г. Соболев. — СПб., 1998.
8. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1915 г. Отд. первый. 1-е полуг. — Петроград. — 1915. — № 39. — С. 559-568.
9. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1915 г. Отд. 1. — Петроград, 1915 г. — 3555 с.
10. Флоринский М.Ф. Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны (Совет министров в 1914-1917 гг.) / М.Ф. Флоринский. — Л., Изд-во ЛГУ. — 1988. — С. 94.

УДК 342.92/95

Короєд С. О., професор кафедри правознавства
Полтавського інституту економіки і права

Адміністративно-правові засади делегування повноважень на рівні місцевих органів публічної влади як чинник ефективної реалізації принципу децентралізації

В статті з точки зору адміністративного права по-новому розглядається проблема делегованих повноважень на рівні місцевих органів публічної влади як чинник ефективної реалізації принципу децентралізації та як одного із найважливіших кроків адміністративно-територіальної реформи в Україні. Обґрунтовується висновок, що передача делегованих повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям і навпаки має визначитися законодавством за принципом субсидіарності, який має застосовуватись виходячи із оптимального функціонування інститутів місцевої публічної влади в конкретній адміністративно-територіальній одиниці шляхом "доповнення" повноважень того чи іншого органу місцевої влади задля найбільш ефективної реалізації публічних інтересів на певній території. При делегуванні повноважень місцевим державним адміністраціям також має враховуватись принцип спроможності місцевого самоврядування, а також принцип спеціалізованого правового регулювання.

Ключові слова: органи місцевої публічної влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, делегування повноважень, децентралізація, субсидіарність, спроможність, публічні інтереси.