

ПРОГРАММА «ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГЕКТАР» В СВЕТЕ ИСТОРИИ СТОЛЫПИНСКОЙ РЕФОРМЫ

THE PROGRAM "FAR EASTERN HECTARE" IN THE LIGHT OF THE HISTORY OF THE STOLYPIN REFORM

Максимов С. Н., профессор кафедры землеустройства и кадастров, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

Maximov S. N., msn1@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению современных проектов по предоставлению гражданам России земельных участков в районах Дальнего Востока и Арктики и схожих с ними проектов начала XX в., связанных с аграрной политикой П.А. Столыпина. В статье подробно рассматриваются масштабы и основные аспекты переселенческой политики П.А. Столыпина, задачи, которые перед нею ставились и достигнутые результаты. Особенно подчеркивается, что переселенческая политика П.А. Столыпина включала в себя комплекс мер нормативно-правового, организационного и финансово-экономического характера, согласованные между собой и взаимоподдерживающие друг друга, что обеспечивало их комплексный характер. Автор предлагает учесть опыт столыпинской переселенческой политики при реализации мер по развития Дальнего Востока м Арктики в современных условиях.

Annotation

The article is devoted to the consideration of modern projects for the provision of land plots to Russian citizens in the Far East and Arctic regions and similar projects of the early XX century related to the agrarian policy of P.A. Stolypin. The article examines in detail the scope and main aspects of P.A. Stolypin's resettlement

policy, the tasks that were set for her and the results achieved. It is especially emphasized that the resettlement policy of P.A. Stolypin included a set of measures of a regulatory, organizational, financial and economic nature, coordinated with each other and mutually supporting each other, which ensured their comprehensive nature. The author suggests taking into account the experience of Stolypin's resettlement policy when implementing measures for the development of the Far East and the Arctic in modern conditions.

Ключевые слова: Дальний Восток, Арктика, земельная политика, столыпинские реформы, переселение

Keywords: Far East, Arctic, land policy, Stolypin reforms, resettlement

О П.А. Столыпине и его реформах лет 25 назад не вспоминал только ленивый из политиков, не упуская случая процитировать его пару знаменитых цитат, вроде: «Им нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия!», «Дайте 20 лет покоя, и вы не узнаете Россию!». Сейчас их вспоминают уже довольно редко, возможно потому, что прошло уже не 20, а, как минимум, 30 лет, но великой экономической державой Россия пока не стала и перспективы ее в этом отношении не слишком блестящи, как принято выражаться, «в краткосрочном и среднесрочном периоде».

Причин тому, конечно, немало, и объективных, и субъективных и в одной статье их не опишешь. Но одной из причин, несомненно, является то, что кроме красивых лозунгов, важно хорошее знание о реальном содержании Столыпинских реформ. Опыт их проведения может быть сегодня не только интересен, но и полезен для формирования направлений, механизмов и инструментов государственного регулирования. Рассмотрим в связи с этим, такое направление современной аграрной (и не только аграрной) политики как государственная программа «Дальневосточный гектар».

В мае истекающего 2021 г. исполнилось пять лет с принятия ФЗ No 119 «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 (ДФО), и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1], давшему старт программе «Дальневосточный гектар». Пять лет – срок не слишком большой для такого долгосрочного проекта, но некоторые итоги реализации его можно подвести, тем более, что совсем недавно – летом 2021 г. к нему присоединился еще один аналогичный проект под названием «Арктический гектар», а название ФЗ заметно изменилось и в редакции закона N 226-ФЗ от 28.06.2021 оно звучит так: «Федеральный закон от 1 мая 2016 г. N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)»[2]

В настоящее время, как сообщается на портале «Гектар на Дальнем Востоке и в Арктике» на Дальнем Востоке получили участки в размере 1 га 98 157 граждан, в Арктической зоне действия Закона - 1 576 граждан[3]. При этом по мере развертывания программы расширяются и меры по ее поддержке. К ним относятся такие как получение грантов «Начинающий фермер», гранты на развитие семейной животноводческой фермы, гранты на поддержку создания и ведения хозяйства, микрозаймы, субсидии гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на содержание коров и свиноматок. Важным направлением поддержки являются распространение Всего по данным Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики к концу 2020 г. по программе «Дальневосточный гектар» мерами поддержки на общую сумму примерно в 900 млн рублей воспользовались 2853 гражданина[4].

В нынешнем же году, совсем недавно, в ноябре 2021 г., исполнилось 115 лет изданию документа, положившего начало Столыпинской реформы, Указу Николая II «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» от 9 (по новому стилю 22) ноября 1906 г.

Эти проекты, хотя и разделены между собою столетием и различны по масштабам, но все же имеют и важные общие черты. Программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» нацелены на решение проблемы закрепления населения в районах страны, страдающих от постепенного опустошения, обезлюдивания, что снижает и без того низкую плотность населения. Особенно заметно последнее в районах Дальнего Востока в сравнении с плотностью населения в сопредельных странах. Например, в Хабаровском крае она составляет около 1,8 чел./кв.км.. В граничащей с ней провинцией Хэйлунцзян КНР в 2010 г. плотность населения составляла 70 человек на кв. км. (против 150 в среднем в Китае.) При этом с 2010 г. численность населения провинции выросла за последние годы с 31,9 миллионами жителей (на 460 000 кв.км) до 337,5 млн. чел, т.е. плотность населения выросла до 81 чел./кв.км[9].

На решение этой же задачи была нацелена отчасти и переселенческая политика царского правительства и П.А.Столыпина.

В целом, переселенческая политика П.А. Столыпина, с одной стороны, являлась составной частью его аграрных реформ, с другой, имела и более широкое значение, начавшись задолго до их начала.

Формально возможность переселения существовала и поддерживалась еще в XIX в. . Первые мероприятия в области переселенческой политики были предприняты еще в первой половине XIX в. и связаны с деятельностью первого министра Государственных имуществ графа П.Д.Киселева. Переселение государственных крестьян рассматривалось как мера общегосударственного значения, в одинаковой мере отвечающая как нужде малоземельных крестьян в расширении размеров их землевладения, так и

государственной потребности в заселении окраин и в более равномерном размещении населения. Переселение допускалось из всякого общества, где на душу приходилось менее 5 десятин (1 десятина равна 1,09 га) полевых и усадебных угодий, и такому числу крестьян, чтобы по расчету на остающееся на месте число душ размер надела поднялся до 5 десятин. Для водворения переселенцев назначались такие губернии и области, где на душу государственных крестьян имелось казенной земли: в нестепной полосе — более 8 десятин, в степной — более 15 десятин, и для переселенцев заранее заготавливались особые участки. Переселенцы снабжались сельскохозяйственным инвентарем, рабочим скотом, причем на двор должно было затрачиваться не более 20 руб. Также переселенцам предоставлялись некоторые льготы: отсрочка от податей на 4 года, от военного постоя — на 6 лет, от рекрутчины (воинской повинности) — на 4 набора, сложение всех недоимок и ссудная помощь. Во второй половине XIX в. политика поддержки переселения сменилась курсом на его ограничение в связи с общей направленностью политики царского правительства на укрепление общины. Но, несмотря на то, что до конца 1880-х годов переселение крестьян в России, фактически находилось под запретом, тем не менее оно продолжалось. Это вынудило правительство принять закон от 13 июля 1889 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан на казенные земли и о порядке перечисления лиц означенных сословий, переселившихся в прежнее время»[12]., обставив его рядом стеснительных условий и ограничений. Закон поставил возможность переселения в зависимость от разрешения Министерства внутренних дел. При наличии такого разрешения на переселение не требовалось «увольнительного приговора» общины. За 1889 г. было выдано всего 2 000 разрешений на переселение, в 1890 и 1891 гг. — по 7 600, а с начала 1892 г. (согласно циркуляру от 6 марта 1892 г.) выдача разрешений была совершенно приостановлена[10]. Но одновременно, с началом строительства Сибирской железной дороги в 1891 г. возросли

технические возможности переселения и потребность в нем, в том числе, для строительства и обслуживания новой железнодорожной магистрали.

Переселенческая политика, как и в целом вся политика П.А. Столыпина (не только аграрная) носила охранительный характер и была направлена на сохранение и укрепление самодержавие, на поддержку не только крестьянства, но и дворянства, которое рассматривалось им как социально-экономическая опора существующей власти. Аграрная политика должна быть расширить социально-экономические основы самодержавия за счет пополнения их частью крестьянства, которая мыслилась как тот самый средний класс, которому будет что терять в случае возможных социальных потрясений.

В этом контексте переселенческая политика П.А.Столыпина:

- решала проблему безземелья для крестьянства в Европейской части России (в Европейской России средний размер земельного надела на крестьянскую душу составлял 2,6 десятины (а в Западных губерниях – 1,8, в то время как то в 1906 г. на одну приписную душу мужского пола в Томской губернии приходилось более 40 десятин пашни, в Енисейской губернии – 32 десятины[13];
- снижала проблемы «избыточного» населения в Европейской части России, которое по данным переписи 1897 г. составляло 35% от всего населения[14];
- снижала уровень риска для помещичьего землевладения, последовательным защитником которого являлся П.А. Столыпин;
- создавала новые возможности для развития крестьянского хозяйства;
- способствовало заселению Сибири и Дальнего Востока, что имело, в том числе, (как, впрочем, и сегодня) и военно-политический аспект.

Интересно, заметить, что при определении направлений и механизмов переселенческой политики использовался, в том числе, и опыт США по освоению западных штатов. В частности, речь идет о Гомстед-акте, принятым в Соединенных Штатах в мае 1862 года. В соответствии с ним каждый граж-

данин США, достигший 21 года и не воевавший на стороне Юга против Севера, мог получить из земель общественного фонда участок земли не более 160 акров (64,75 га) после уплаты регистрационного сбора в размере 10 долларов. Поселенец, приступивший к обработке земли и начавший возводить на ней строения, получал бесплатно право собственности на эту землю по истечении 5 лет. Участок мог быть приобретён в собственность досрочно при уплате 1,25 долларов за акр [6] В 1872 году закон о гомстедах был принят в Канаде. При этом заплатить следовало символический 1 доллар, а участок в 160 акров переходил в собственность через 3 года.

В интересах реализации переселенческой политики были предприняты мощные организационные усилия. С этой целью в 1906 г. было реорганизовано Переселенческое управление, созданное еще в 1896 г. в составе Министерства внутренних дел. Переселенческое управление было передано в состав Главного управления землеустройства и земледелия, что подчеркивало направление его деятельности, прежде всего, на сельскохозяйственное освоение новых земель. В Сибири организовывались выделялись специальные районы по приему переселенцев, в каждом из которых создавались переселенческие организации, имевшие землеотводные, гидротехнические и дорожные партии, склады сельскохозяйственной техники, агрономические отделы, свои школы и больницы.

Были предприняты большие усилия по организации передвижения переселенцев. Важнейшую роль здесь играли, безусловно, железнодорожные перевозки, для чего были сконструированы специальные вагоны, характеристики которых неоднократно улучшались. Если вначале в обычных товарных вагонах просто выделялось место для инвентаря и скота, то с 1908 г. в вагонах предусматривалось водяное отопление, санузлы, места для приготовления пищи[16].

Важнейшее же значение для резкой активизации переселенческого движения при П.А. Столыпине стало наделение переселенцев землей и лесными угодьями, предоставление им субсидий и льгот.

Всего крестьянам было передано около 25 миллионов десятин земли (1 десятина=1,09 га)[15]. При этом на одну душу «мужского пола» предоставлялось 15 десятин (примерно 16,5 га) пахотной земли + 3 гектара леса для благоустройства.

Помимо этого, переселенцам предоставлялись ссуды на переселение и обустройство хозяйства. Величина ссуды зависела от региона переселения, и в некоторых регионах достигала до 400 рублей. Это огромные деньги для Российской Империи. В любом регионе 200 рублей выдавались безвозмездно, а остальные - в виде ссуды. Общие расходы по переселению оценивались в 300-700 руб.

Наряду с этим устанавливались и иные льготы:

- фермерское хозяйство крестьянина на 5 лет освобождалось от любых налогов;

- мужчины освобождались от воинской повинности [7]

Благодаря переселенческой политики П.А.Столыпина за 1906-1914 гг. в Сибирь переселилось более 3 млн. чел, что в 1,7 раза больше, чем за предшествующие 40 с лишним лет. Обратно вернулось не более 10% переселенцев[11].

Переселенческая политика П.А. Столыпина, таким образом, стала мощным фактором не только аграрных преобразований, но и фактором ускорения развития Сибири и Дальнего Востока в целом.

В чем же ценность этого опыта для современного этапа регулирования земельных отношений в нашей стране?

Во-первых, опыт столыпинской переселенческой политики показывает, что любые серьезные преобразования в социально-экономических отношениях, в том числе, по поводу земли требуют единства трех составляющих. Первое, это хорошо и детально проработанная нормативно-правовая база (нормативная основа переселенческой политики П.А. Столыпина, это не один десяток нормативных документов, детально регламентирующий процессы переселения, обустройства, наделения землей

переселенцев). Второе, это мощная организационная поддержка. В целях реализации политики переселения были созданы специальные центральные и местные учреждения, решавшие вопросы землеустройства, развития транспортной и социальной инфраструктуры в местах переселения, крестьянам предоставлялась возможность предварительного знакомства с территориями, предназначенной для переселения и т.д. Третье – значительная материальная поддержка переселения – предоставление земельных участков, достаточных для ведения товарного хозяйства; финансовая помощь при переселении и обустройстве; помощь в транспортировке (как по железной дороге, так и с помощью иных видов транспорта); предоставление налоговых льгот и т. Д.

Указанные три направления деятельности по реализации переселенческой политики (как и аграрной реформы в целом): нормативно-правовое, организационное, финансово-экономическое взаимно поддерживают друг друга и обеспечивают своеобразный синергетический эффект, которого нельзя добиться при принятии мер, относящихся только к одному направлению. Полагаем, что эффективность современных мер по освоению территорий Дальнего Востока и Арктики во многом будет определяться тем, насколько единство выделенных направлений и инструментов регулирования будет обеспечено «во времени и пространстве».

Еще один важный урок столыпинской переселенческой политики – это соразмерность предлагаемой поддержки потребностям развития предприятий или отдельных предпринимателей. В связи с этим возникает вопрос, а насколько достаточен, например, тот же гектар для ведения на земле товарного хозяйства? Так, по мнению некоторых специалистов, «если вы хотите создавать локальный овощной бизнес, то нужно закладывать как минимум 3-5 га, для ягодного бизнеса необходимо закладывать от 5-10 га»[8]. Что же касается средних размеров крестьянских (фермерских) хозяйств, то по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., средний размер крестьянского (фермерского) хозяйства составлял тогда 269 га, а

хозяйства индивидуального предпринимателя – 140 га [5]. Так не следует ли, либо пересмотреть размеры безвозмездно передаваемых участков земли, либо, по крайней мере, обосновать этот размер.

Кстати говоря, в ходе столыпинских реформ, в том числе, в переселенческой политике размеры финансовой поддержки переселенцев неоднократно пересматривались в сторону их увеличения. И в этом тоже важный урок столыпинских преобразований – нужно быть последовательным при проведении реформ, следовать их логике, доводить их до завершения и не останавливаться на полпути из-за возникающих сложностей.

Литература

1. Федеральный закон "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, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 01.05.2016 N 119-ФЗ // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/

2. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). Редакция с изменениями N 226-ФЗ от 28.06.2021

3. Гектар на Дальнем Востоке и в Арктике
[/https://надальнийвосток.рф/](https://надальнийвосток.рф/)

4. За 10 месяцев 2020 года 10 тысяч человек получили «дальневосточные гектары. Портал Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики.// <https://minvr.gov.ru/press-center/news/28437/>

5. Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г. Предварительные итоги. М.2016 // <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1639459520&tld=ru&lang=ru&name=VSH-R-2016.pdf&text>
6. Всемирная история. Гомсед-акт// https://w.histrf.ru/articles/article/show/gomstied_akt_homestead_act
7. История России. Аграрная реформа Столыпина 1907-1916 гг. – кратко. // <https://istoriarusi.ru/imper/agrarnaja-reforma-stolypina-kratko.html>
8. Как правильно выбрать земельный участок для сельхоз деятельности //
9. <https://naturbook.center/kak-vibrat-uchastok#hcq=VPvzXPs>
10. Мой Китай // <https://mykitai.ru/strana/goroda/provintsiya-hejluntszyan-v-kitae.html>
11. Переселение в системе государственной политики в российской империи в конце XIX - начале XX веков: социально-экономический и правовой аспекты» // <https://articlekz.com/article/5030>
12. Рогачевская М.А. П. А. Столыпин: аграрная реформа и Сибирь. // http://econom.nsc.ru/eco/arhiv/ReadStatiy/2002_09/Rogachevska.htm
13. Сибирь капиталистическая . Сибирские переселения. Выпуск 2. Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений. Сборник документов. Новосибирск, ИД Сова, 2006 С. 61. // <http://www.sibistorik.narod.ru/project/peres2/1-3.html>
14. Степанов С.А. Великий Столыпин Переселенческая политика <https://history.wikireading.ru/263069>
15. Столыпинская реформа, переселение в Сибирь // <https://andrew-vdd.livejournal.com/6426.html>
16. Столыпин – политика по переселению крестьян в Сибирь и на Дальний Восток// <http://rushist.com/index.php/russia/3291-stolypin-politika-po-pereseleniyu-krestyan-v-sibir-i-na-dalnij-vostok>

17. Фонд изучения наследия П.А. Столыпина//
http://www.stolypin.ru/proekty-fonda/entsiklopediya-petr-arkadevich-stolypin/?ELEMENT_ID=106

Literature

1. Federal Law "On the Specifics of Providing Citizens with Land Plots Owned by the state or Municipal and Located on the Territories of the Subjects of the Russian Federation that are Part of the Far Eastern Federal District, and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" dated 01.05.2016 N 119-FZ // Access mode:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/

2. Federal Law No. 119-FZ of May 1, 2016 "On the Specifics of Granting Citizens Land Plots Owned by the State or Municipal and Located in the Arctic Zone of the Russian Federation and Other Territories of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (with Amendments and Additions). Revision with amendments N 226-F3 of 06/28/2021

3. A hectare in the Far East and the Arctic /<https://надальнийвосток.рф/>

4. In 10 months of 2020, 10 thousand people received "Far Eastern hectares. Portal of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic.// <https://minvr.gov.ru/press-center/news/28437/>

5. All-Russian Agricultural Census of 2016 Preliminary results. M.2016
// <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1639459520&tld=ru&lang=ru&name=VSHP-2016.pdf&text>

6. World history. Homed-act//
https://w.histrf.ru/articles/article/show/gomstied_akt_homestead_act

7. The history of Russia. Stolypin's agrarian Reform of 1907-1916 - briefly. // <https://istoriarusi.ru/imper/agrarnaja-reforma-stolypina-kratko.html>

8. How to choose the right land plot for agricultural activities //

18. <https://naturbook.center/kak-vibrat-ychastok#hcq=VPvzXPs>
9. My China // <https://mykitai.ru/strana/goroda/provintsiya-hejluntszyan-v-kitae.html>
10. Resettlement in the system of state policy in the Russian Empire in the late XIX - early XX centuries: socio-economic and legal aspects" // <https://articlekz.com/article/5030>
11. Rogachevskaya M.A. P. A. Stolypin: agrarian reform and Siberia. // http://econom.nsc.ru/eco/arhiv/ReadStatiy/2002_09/Rogachevska.htm
12. Capitalist Siberia. Siberian migrations. Issue 2. The Committee of the Siberian Railway as an organizer of resettlement. Collection of documents. Novosibirsk, Sova Publishing House, 2006 P. 61. // <http://www.sibistorik.narod.ru/project/peres2/1-3.html>
13. Stepanov S.A. Veliky Stolypin Resettlement policy <https://history.wikireading.ru/263069>
14. Stolypin reform, resettlement to Siberia // <https://andrew-vdd.livejournal.com/6426.html>
15. Stolypin - policy on the resettlement of peasants to Siberia and the Far East// <http://rushist.com/index.php/russia/3291-stolypin-politika-po-pereseleniyu-krestyan-v-sibir-i-na-dalnij-vostok>
16. Fund for the Study of the heritage of P.A. Stolypin// http://www.stolypin.ru/proekty-fonda/entsiklopediya-petr-arkadevich-stolypin/?ELEMENT_ID=106