

УДК 331.5:332.774/.021.8(571.6)

ЗАКОН О «ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ГЕКТАРЕ»: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Ткаченко Е.А.

*ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», филиал,
Артем, e-mail: evgensovets@mail.ru*

В настоящее время в России очень большое внимание уделяется окраинной политике, особенно – развитию дальневосточных субъектов федерации. Исторически эти территории после их окончательного присоединения в XIX в. оставались «оторванными» от центра страны. Среди причин такой ситуации – сложности в налаживании транспортного сообщения, не самые благоприятные условия ведения хозяйства, экономическая экспансия Китая и в меньшей степени – Японии. Все это делает актуальным изучение вопроса об эффективности мер, предпринимаемых государством сейчас на данном направлении. В статье проанализированы основные факторы, препятствующие успешной реализации закона о «дальневосточном гектаре». По мнению автора, главная проблема на нынешнем этапе воплощения в жизнь данного проекта – отсутствие широкого интереса в обществе к возможности получения бесплатных участков земли в отдаленных регионах страны. Это обусловлено рядом причин, среди которых выделяются: слаборазвитая инфраструктура дальневосточных окраин, отсутствие благоприятных условий для эффективного землепользования, трудности с выбором свободных участков, протестное движение в некоторых субъектах федерации. Делается вывод о том, что своевременное решение государством обозначенных проблем поможет достижению стратегической цели – превращению Дальнего Востока в процветающий регион страны.

Ключевые слова: Дальний Восток, гектар, окраина, инфраструктура, рынок труда

LAW ABOUT «FAREASTERN HECTARE»: IMPLEMENTATION PROBLEMS AT THE PRESENT STAGE

Tkachenko E.A.

*Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Vladivostok State University
of Economics and Service», branch, Artem, e-mail: evgensovets@mail.ru*

At the present time in Russia a lot of attention paid to marginal politics – especially the development of the Far East subjects of the federation. Historically, these territories after their final accession in the XIX century remained «torn off» from the center of the country. Among the reasons for this situation – the difficulties in establishing transport links, not the most favorable conditions for farming, the economic expansion of China and, to a lesser extent, Japan. All this makes it important to study the effectiveness of measures taken by the state now in this direction. The article analyzes the main factors that hamper the successful implementation of the law about «Far Eastern hectare». According to the authors, the main problem at the current stage of the implementation of this project is the lack of wide interest in the society towards the possibility of obtaining free sites in the outlying regions of the country. This is due to a number of reasons, among which are the underdeveloped infrastructure of the Far Eastern regions, the lack of favorable conditions for effective land use, the difficulty in choosing free plots, and the protest movement in some constituent entities of the federation. The conclusion is drawn that a timely decision by the state of the identified problems will help achieve a strategic goal – the transformation of the Far East into a prosperous region of the country.

Keywords: Far East, hectare, outskirts, infrastructure, labor market

Одним из важнейших направлений деятельности российского государства на протяжении последних столетий неизменно остается окраинная политика. Ее актуальность обусловлена историко-географическими факторами: обширность территории, многонациональный состав населения, неравномерное хозяйственное развитие субъектов делают ключевой задачей правительства обеспечение единства страны и равномерное развитие ее отдельных частей. В последние годы федеральный центр уделяет пристальное внимание окраинам, особенно Дальнему Востоку и Приморскому краю в частности. Стратегическая важность этого региона обусловлена тем, что он является морскими «воротами» России

в Азиатско-Тихоокеанский регион, по суше соседствует с экономической сверхдержавой – Китаем, торговые отношения с которым играют большую роль для российской экономики. События последних пяти лет, такие как проведение саммита организации АТЭС во Владивостоке в 2012 г., принятие закона о создании порто-франко в столице Приморья, организация Восточного экономического форума в 2016 г., создание территорий опережающего развития продемонстрировали, что самые отдаленные регионы не забыты, государство нацелено на их развитие и «втягивание» в общее социально-экономическое пространство РФ.

Одним из наиболее значимых шагов, доказавших это, стало принятие федераль-

ного закона от 1 мая 2016 г. № 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, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», широко известного как закон о «дальневосточном» гектаре (далее – Закон). Уже на этапе обсуждения этот документ вызвал широкий резонанс в средствах массовой информации, общественных кругах, привлек внимание научной среды. Специалистами рассматривается возможность решения проблемы импортозамещения в сельском хозяйстве через освоение пустующих территорий [1]. Ряд исследователей указывает на то, что принятие Закона является важной предпосылкой для формирования в России социального государства, способного обеспечить своим гражданам достойный уровень жизни [2]. По мнению Н.С. Мартышенко, закон о бесплатном гектаре поможет формированию благоприятного инвестиционного климата в Приморском крае [3]. Следует добавить, что Закон также должен помочь достижению стратегической цели – увеличению численности населения Дальнего Востока и снижению темпов миграции местных жителей в европейскую часть страны. В частности, только из Приморского края в 2016 г. отток населения составил 4,5 тыс. человек, а за последние пять лет – 30 тыс. [4].

Нисколько не умаляя значения рассматриваемого документа, считаем, что его претворение в жизнь на современном этапе сталкивается с рядом проблем. В данной работе постараемся проанализировать их влияние на перспективы дальнейшей реализации Закона.

Еще в 2015 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел исследование, целью которого было выяснить отношение россиян к Дальнему Востоку. В том числе респонденты отвечали на вопрос о том, согласились бы они переехать вместе с семьей в один из окраинных регионов при условии предоставления бесплатного гектара земли. Каждый пятый житель европейской части страны ответил утвердительно [5], а это более 25 млн человек. Безусловно, даже если бы треть согласившихся воплотила эту идею в жизнь, то население Дальнего Востока с нынешних 6,2 млн могло бы вырасти до 15 млн человек! Однако пока ситуация не такая радужная. В настоящее время (сентябрь 2017 г.) более 29 тысяч земельных участков отданы

в пользование, еще 73 тыс. заявлений находятся на рассмотрении [6]. Самую высокую активность потенциальные переселенцы проявляли в начале февраля, когда действие Закона распространилось на всех граждан РФ, сайт проекта НаДальнийВосток.рф тогда посетили более 800 тыс. человек, что даже вызвало сбои в его работе [7]. Можно предположить, что за эти несколько месяцев многие из тех, кто принял твердое решение взять гектар, свой план уже реализовали. Как это часто бывает, та или иная инициатива вызывает живой отклик в обществе на этапе активного «рекламирования» в СМИ, что наблюдалось в конце 2016 – первой половине 2017 г., со временем же интерес гаснет. Таким образом, вряд ли стоит рассчитывать на то, что темпы освоения свободных земель в ближайшее время будут расти. Более того, при сохранении нынешних показателей за время действия Закона (до 2035 г.) может быть освоено около 6,5 млн гектаров из 140 млн пустующих.

Отсюда вытекает фундаментальная, на наш взгляд, проблема данного проекта – бесплатный гектар попросту не интересен гражданам РФ. Чем это обусловлено? Считаем, тому есть ряд объяснений. В вышеупомянутом опросе ВЦИОМ также выяснил, с какой целью россияне воспользовались бы правом на гектар. Почти половина опрошенных собиралась заниматься сельским хозяйством (28% – вести самостоятельное крестьянское хозяйство, 19% – стать фермерами). Однако общеизвестен тот факт, что на Дальнем Востоке отнюдь не самые благоприятные условия для земледелия (рис. 1).

По мнению профессора МГУ Н. Зубаревич, там, где сельское хозяйство на довольно высоком уровне (Амурская область и Приханкайская равнина), свободных земель практически не осталось, а остальные скорее всего не заинтересуют потенциальных дальневосточников [9]. Как здесь не вспомнить судьбу стольпинской реформы столетней давности, в ходе которой значительная часть крестьян из западных губерний, переселявшихся на восток при государственной поддержке, была вынуждена вернуться обратно, в том числе из-за сложных условий ведения хозяйства. Альтернативные виды использования гектара – лесоводство, животноводство – требуют больших и долгосрочных капиталовложений, попросту неподъемных для многих российских семей. Кроме того, последние изменения в Законе исключают из земель, которые могут быть предоставлены гражданам, охотничьи угодья [10], что в значительной степени ограничивает людей в выборе.



Рис. 1. Использование земель в России [8]

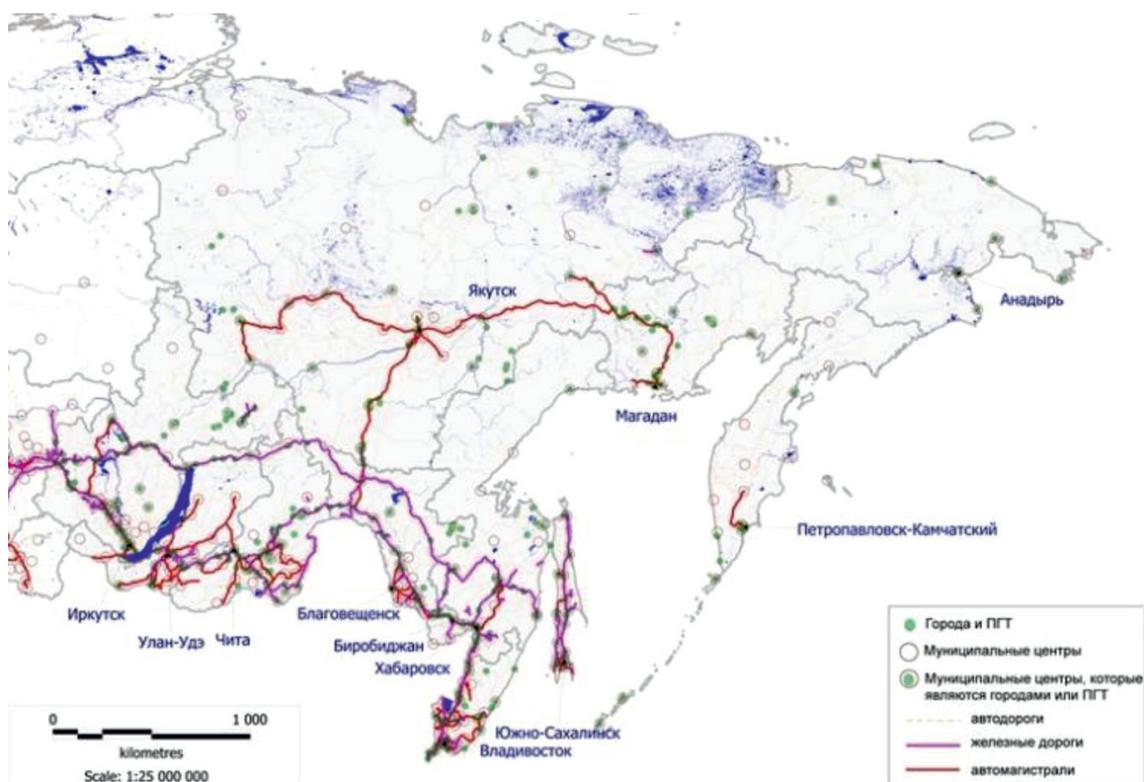


Рис. 2. Транспортная сеть Дальнего Востока России [12]

Другой фактор, обусловивший сложности в реализации проекта, – слабая инфраструктура Дальнего Востока. Даже если найти участок, подходящий для сельского

хозяйства, освоение его может оказаться непосильной задачей по причине отсутствия дорог, удаленности населенных пунктов (вблизи городов гектары не предоставля-

ются), необходимо будет строить жилье, подводить электро- и водоснабжение. Особенно актуальна, на наш взгляд, проблема неразвитости транспортной сети на Дальнем Востоке. При площади региона более чем в 3 млн кв. км протяженность железных и автомобильных дорог составляет всего 37 тыс. км (без учета Республики Саха) (рис. 2), что гораздо меньше, чем в целом по России [11, с. 23].

Справедливости ради стоит отметить, что при условии подачи коллективной заявки на гектар (20 и более человек) и компактном расположении участков органы государственной власти и местного самоуправления должны помочь гражданам в обустройстве на новом месте посредством строительства объектов инфраструктуры. Однако очевидно, что далеко не все желающие смогут сформировать такие группы по 20 человек, только если не идет речь о планировании масштабных агропроектов, для которых одного гектара явно недостаточно.

Также следует учитывать то, что реализация положений Закона предполагает использование информационных технологий. Создана специальная федеральная информационная система «На Дальний Восток» (далее – ФИС), где каждый желающий может выбрать на интерактивной карте участок и подать заявление на его получение. Несомненно, это удобно, но в то же время в российской глубинке, а тем более на окраинах интернет еще не везде доступен. Кроме этого, его стоимость в дальневосточном регионе значительно выше, чем в европейской части. Об этой же проблеме еще в августе 2016 г. говорил полпред Президента РФ на Дальнем Востоке Ю. Трутнев, по словам которого «весь сервис закона основан на интернете» [13]. Возможное решение вопроса чиновник видит в обеспечении возможности личного обращения граждан в соответствующие органы. Однако не приведет ли это к затягиванию процесса оформления и получения земли, бюрократическим пробуксовкам? Более того, без личного обращения в государственный орган не обойтись даже при наличии качественного интернет-соединения. Регистрация в ФИС происходит через портал «Госуслуги», где требуется подтвержденная учетная запись. Существует еще одна сложность при подаче заявок через ФИС – нередко возникают ситуации, когда реальные координаты земельных участков и данные на кадастровой карте разнятся вплоть до десятков километров, что, в свою очередь, ведет к увеличению числа отказов на предоставление гектара [14].

Одна из самых актуальных проблем на данный момент связана с тем, что многие граждане, имеющие в собственности землю, не оформили ее в надлежащем порядке, а именно, не провели межевание и установление границ. Это стало возможным благодаря принятию федерального закона № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30 июня 2006 г., также известного как закон о «дачной амнистии», согласно которому основанием для регистрации участка в собственность служит предоставление документа, подтверждающего право гражданина на эту землю. Тем самым, население получило возможность оформить свои участки без бумажных проволочек. Однако реализация закона «о дачной амнистии» создала такую ситуацию, что, по некоторым данным, около 20% земельных объектов в настоящий момент не оформлены должным образом [15]. Это приведет к тому, что Росреестр, распределяющий бесплатные гектары, будет отдавать и те земли, которые уже кем-то используются, просто потому, что они не зарегистрированы в Кадастровой палате, не отмечены на карте. Такие случаи уже зафиксированы: в частности, в одном из поселков Приморского края под «гектары» попали территории, на которых местные жители в течение двадцати лет занимались земледелием [16]. Возможно ли такой ситуации избежать в дальнейшем? На данном этапе выход видится только в том, чтобы граждане, зарегистрировавшие участки в упрощенном порядке, как можно скорее провели установление границ.

При росте количества переселенцев может возникнуть еще один вопрос – усложнение ситуации на рынке труда. Для того, чтобы обустроиться на новом месте, людям потребуется работа, причем с достойным заработком. Ведь прежде чем будет достигнут эффективный уровень эксплуатации гектара, он начнет приносить доход, могут пройти месяцы и даже годы. Более того, в случае переезда целых семей не обязательно все их члены будут заняты именно освоением земли. Но могут ли окраинные регионы предложить переселенцам с запада страны, где, как правило, более высокий уровень жизни, вакансии, которые их устроят? По мнению Юрия Крупнова, председателя Института демографии, миграции и регионального развития, приток новых жителей может усугубить и без того серьезную проблему – низкую занятость населения на Дальнем Востоке, где много «недо-

брокачественных вакансий», неспособных заинтересовать молодых и энергичных людей [17]. Создание перспективных рабочих мест – процесс долгий, сложный и дорогой, естественно, что в течение двух-трех лет проблему не решить, а значит, реализация идеи «бесплатного гектара» должна подкрепляться грамотной политикой в области занятости, привлечением инвестиций, развитием образовательной инфраструктуры, строительством новых и модернизацией уже имеющихся предприятий. Считаем, что это крайне важное условие для конечного успеха программы.

Несмотря на то, что количество поданных заявок на получение земли и уже переданные гражданам гектары свидетельствуют о том, что у Закона есть поддержка в обществе, на самом Дальнем Востоке с его принятием оказались согласны не все. Наиболее ярко протестное движение проявило себя в Якутии, где региональные власти предлагали перенести сроки вступления закона в силу из-за упомянутой проблемы отсутствия межевания участков. Более того, местные жители опасаются того, что раздача бесплатных гектаров может стать прикрытием для изъятия у них земли для добычи полезных ископаемых, которыми богата Якутия [9]. То есть существует риск усиления социальной напряженности в обществе и повышения уровня недоверия к власти, который в России по традиции довольно высокий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что претворение в жизнь Закона сталкивается с немалым количеством трудностей, некоторые из которых были прогнозируемы до его принятия, другие преграды обнаружили себя по ходу его реализации. Государство уже сейчас готово менять «правила игры», предлагая гражданам освоить участок без переезда на место, посредством его включения в кооперативы или обработки по договору подряда [18]. Кроме того, в сентябре 2017 г. Президент РФ В. Путин выступил с предложениями распространить программу на соотечественников, проживающих за рубежом, а также предоставить людям возможность получать не один, а несколько гектаров. Возможно, это свидетельствует о том, что высшие эшелоны власти осознают проанализированные нами сложности и пытаются сделать «гектар» более привлекательным для людей, не готовых в одиночку бросить все и переехать в другой регион. Считаем, что комплексная политика государства, решение обозначенных проблем и разработка новых проектов помогут достижению главной цели – превращения Дальнего Востока в процветающий, перспективный для инвесторов регион,

ничем не уступающий центральной части страны. Выражаясь словами П.А. Столыпина, «нам нужна великая Россия», а таковой она может стать только при условии динамичного развития окраин.

Список литературы

1. Алиева З.Б. Решение проблемы импортозамещения продовольствия в России через освоение Дальнего Востока // Вестник АПК Ставрополя. – 2016. – № 1(21). – С. 248–251.
2. Саленко А.В., Навагина Т.А. Социальное государство в Российской Федерации: конституционно-правовой принцип и его практическая реализация // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. – 2016. – № 1. – С. 65–74.
3. Мартышенко Н.С. Маркетинг формирования инвестиционной среды Приморского края // Вестник НГИЭИ. – 2016. – № 7(62). – С. 73–88.
4. Стало известно, куда и почему едут приморцы в поисках лучшей доли [Электронный ресурс]. URL: <https://news.mail.ru/society/29437655/?frommail=1> (дата обращения: 13.09.17).
5. Дальний Восток: не так уж далеко? [Электронный ресурс]. – URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115336> (дата обращения: 07.09.17).
6. Федеральная информационная система «На Дальний Восток» [Электронный ресурс]. – URL: <https://надальнийвосток.рф> (дата обращения: 19.09.17).
7. Сайт для заявок на дальневосточный гектар не справился с наплывом посетителей [Электронный ресурс]. – URL: http://www.vedomosti.ru/realty/news/2017/02/02/675929-sait-dalnevostochnii-gektar?utm_source=news (дата обращения: 10.09.17).
8. Структура почвенного покрова сельскохозяйственных угодий РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://studfiles.net/preview/2383872/page:48/> (дата обращения: 30.12.17).
9. Дальний Восток недоволен законом о «дальневосточном гектаре» [Электронный ресурс]. – URL: <http://vz.ru/society/2016/6/19/816786.html> (дата обращения: 05.09.17).
10. 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 № 119-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/ (дата обращения: 06.09.17).
11. Ивашин А.С., Сокол К.П. Транспортная инфраструктура Востока России // Транспорт Российской Федерации. – 2012. – № 2(39). – С. 22–26.
12. Аналитические карты по Дальнему Востоку и Байкальскому региону России [Электронный ресурс]. – URL: https://irsup.hse.ru/maps_dvibr/ (дата обращения: 30.12.17).
13. Проблемы с интернетом мешают реализации закона о «дальневосточном гектаре». [Электронный ресурс]. – URL: <http://realty.interfax.ru/ru/news/articles/71123> (дата обращения: 04.09.17).
14. Земля необогащенная: раздача «дальневосточных гектаров» похожа на дальнобойный план отчуждения территорий [Электронный ресурс]. – URL: https://versia.ru/razdacha-dalnevostochnyx-gektarov-poxozha-na-dalnobojnyj-plan-otchuzhdeniya-territorij?utm_source=news (дата обращения: 07.09.17).
15. «Дальневосточный» гектар: что нужно знать о бесплатной раздаче земли [Электронный ресурс]. – URL: <http://ysia.ru/glavnoe/dalnevostochnyj-gektar-chto-nuzhno-znat-ob-esplatnoj-razdache-zemli/> (дата обращения: 05.09.17).
16. Гектар раздора: огороды приморцев попали под раздачу [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2885562#> (дата обращения: 01.09.17).
17. Юрий Крупнов: На Дальнем Востоке нужно давать работу, а не «гектар» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.nakanune.ru/articles/111412/> (дата обращения: 11.09.17).
18. Россиянам предлагают получать земли в ДФО без переезда [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.mail.ru/politics/29625616/?frommail=1> (дата обращения: 10.09.17).