

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ В ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕФОРМАХ РОССИИ

FEATURES OF DEVELOPMENT OF CONSOLIDATION OF LANDS IN LAND REFORMS OF RUSSIA

A. Sorogin

Summary. The article explores the features of the development of agricultural land consolidation in land reforms in Russia. The stages of formation and types of agricultural land consolidation are considered on the basis of the experience of land reforms in the country. The benefits of land consolidation in the implementation of the socio-economic policy of the state in the field of land management and land relations are described. The methods and historical experience necessary for the successful implementation of agricultural land consolidation projects are listed. Provisions are noted that contribute to improving the mechanism for implementing agricultural land consolidation projects.

Keywords: land use planning, land consolidation, agricultural land, land redistribution, land use, territory organization.

Сорогин Антон Сергеевич

*Аспирант, Государственный университет
по землеустройству, г. Москва
soroginas@yandex.ru*

Аннотация. В статье исследуются особенности развития консолидации земель сельскохозяйственного назначения в земельных реформах России. Рассматриваются этапы становления и виды консолидации земель сельскохозяйственного назначения на основе опыта проведения земельных реформ в стране. Описывается польза консолидации земель при реализации социально-экономической политики государства в области землеустройства и земельных отношений. Перечисляются методы и исторический опыт, необходимые для успешной реализации проектов консолидации земель сельскохозяйственного назначения. Отмечаются положения, способствующие улучшению механизма реализации проектов консолидации земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: землеустройство, консолидация земель, земли сельскохозяйственного назначения, перераспределение земель, землепользование, организация территории.

Консолидация земель является одним из инструментов управления земельными ресурсами, позволяющим улучшить сельскохозяйственную структуру в стране, повысить национальную экономическую и социальную эффективность и принести выгоду как частным землевладельцам (фермерам и сельхозорганизациям), так и государству в целом.

Первые работы по ликвидации недостатков землевладения и консолидации большого числа мелких участков в более крупные проводились в Дании в середине XVIII века.

В России консолидация земель берет свое начало с проведения первой аграрной реформы в нашей стране — отмены крепостного права в 1861 году. Эта аграрная реформа позволила, в основном за счет крестьянства, провести возможную в то время индустриализацию и модернизацию экономики российского государства. Однако крестьяне и после проведения реформы оставались самым бесправным населением в стране, поскольку большая часть земли и сословных привилегий сохранилась у помещиков. Несмотря на такое социально-политическое неравенство, российские «освобожденные» крестьяне к началу XX века оказались способны стимулировать рост экономики, пока-

зали стремление к объединению своих интересов, созданию общественных союзов с целью борьбы за свои права.

С точки зрения консолидации земель реформа не имела большого значения. Уже в первые десятилетия отмены крепостного права стали проявляться существенные недостатки крестьянской реформы, проведенной «сверху».

Реформа не разрушила, а лишь законсервировала помещичье землевладение, сохранив тем самым феодальные пережитки. Более того, помещичья собственность на землю была увеличена за счет части крестьянских наделных земель («отрезков»). Крестьяне были обязаны за свое освобождение вносить выкупные платежи. Большое распространение получили «отработки», являвшиеся, по существу, формой барщины.

Освободившиеся от земельных участков крестьяне стали селиться в основном в плодородных регионах России и, преимущественно, вблизи городов. В связи с этим стала усиливаться проблема аграрного перенаселения: под давлением демографического роста крестьянских хозяйств в одних регионах становилось все больше, а их размеры мельчали, что, в свою очередь, усиливало бед-

ность и социальную напряженность. С другой стороны, огромные территории с менее благоприятными почвенными и климатическими условиями нуждались в трудовых ресурсах.

Таким образом, крестьянская реформа, в результате которой 23 млн. крепостных крестьян получили долгожданную «волю», дала мощный импульс социально-экономической жизни страны и ознаменовала начало «новой» России, преодолевшей крепостническую эпоху. Однако, она не решила вопросов консолидации земель, а способствовала расслоению земельных угодий на латифундии, принадлежавшие помещикам и высшей бюрократии, и крестьянские дворы. В среднем в европейской части России на 1 латифундию приходилось 2333 десятин земли (десятина — русская единица земельной площади, равная приблизительно 1,09 га), а на 1 крестьянский двор — 7–15 десятин. [5]

Не решала вопросов консолидации земель и Столыпинская аграрная реформа 1906–1913 гг., которой трудно дать однозначную оценку.

Существует мнение, что реформа потерпела неудачу, так как властям не удалось ни разрушить крестьянскую общину (из нее вышло 25% хозяйств), ни создать массовый слой крестьян-собственников, которые стали бы опорой государства. Справедливо и то, что за эти 10 лет в сельском хозяйстве страны проявились сдвиги к лучшему.

Однако все же следует отметить, что несмотря на схожесть проведения реформы по отмене крепостного права и Столыпинской реформы, между ними наблюдается и некоторое различие и прежде всего в научно-экономическом смысле. Так, крестьянам, желавшим иметь землю, опять выдавали государственные ссуды, которые надо было вернуть в течение 55,5 лет. Правда, на этот раз и сам крестьянин должен был для вступления во владение землей внести 20% ее стоимости своими деньгами. А последующие выплаты (сроком 55 лет) должны были представлять собою по сути дела не покупку, а налог.

Таким образом, в Столыпинской реформе впервые происходит консолидация, но пока не земель, а усилий государства и собственника земельного участка по приобретению земли в собственность.

Общеизвестно, что в период Столыпинской реформы для обозначения землеустроительных работ по разграничению земельной собственности использовали понятие «межевание». Но в это же время происходит обособление отличий понятий «межевание» и вновь вводимого термина «землеустройство».

В научных трудах предполагалось, что «все действия по организации, упорядочению и устройству землевладений и землепользований должны осуществляться на основе специально разрабатываемых для этих целей землеустроительных проектов». [1]

Следует отметить, что первый учебник, заложивший основы экономики землеустройства, назывался «Основы землеустройства (I. Экономика. II. Техника. III. Организация)» и был издан профессором Ф.Г. Некрасовым в 1925 году. В нем автор отмечал: «Как бы мы ни смотрели на землеустройство, оно, несомненно, представляет собой явление хозяйственное — оно имеет хозяйственный смысл. Условия экономические его вызывают, и оно производит тот или иной экономический эффект, как с точки зрения отдельного хозяйства, подвергнувшегося землеустроительной операции, так и в смысле народно-хозяйственном». [7]

Все более усложняющиеся землеустроительные действия, особенно их экономические и технические аспекты, требовали от землеустроителей составления специальных проектов землеустройства, в которых каждое решение по организации использования и распределению земель подвергалось тщательному анализу, обоснованию и подтверждению соответствующими чертежами, графическими материалами (планами, картами) и расчетами.

Центральным звеном землеустройства является землеустроительное проектирование. Это основная стадия землеустроительного процесса, поскольку на основе проектов землеустройства осуществляется переход к новым формам землевладения и землепользования, к новым организациям территорий, к новым порядкам в использовании земли. Поэтому не случайно многие специалисты долгое время отождествляли понятия «землеустройство» и «землеустроительное проектирование».

Только в учебнике «Землеустроительное проектирование», изданном в 1986 году под редакцией профессора М. А. Гендельмана, землеустроительное проектирование было выделено в особый раздел землеустроительной науки, были определены ее предмет и метод. [3]

Точно также не выделялись из первого раздела «Экономика» учебников по землеустройству земельная политика государства и экономическое регулирование использования земельных ресурсов, что и составляет, в принципе, понятие «консолидация земель». Словосочетание «консолидация земель» объединяет понятие слова «консолидация» и сущность слова «земля». Сущность — то, что составляет суть вещи, совокупность ее существенных свойств. «Со-

зерцание сущности — это духовный акт, с помощью которого человек постигает идею вещи, значение сущности». [4]

Начиная с Декарта и Локка идея означает лишь «образ вещи, создаваемый духом», представление, которому действительная вещь соответствует лишь несовершенным образом. Материалисты рассматривают идею как обусловленную экономическими отношениями, а провозглашение идеи — как идеологию.

Таким образом, сущность термина «консолидация земель» обозначает духовную, виртуальную связь между идеями по эффективному (научному) использованию земельных ресурсов в сельском хозяйстве и практическими действиями по их воплощению (упрощенная — консолидация земельных участков и комплексная — консолидация людей, которые на них проживают, начиная с производства и до потребления).

Следует отметить, что до Октябрьской революции 1917 года все земельные реформы в России проводились «сверху» и государство, осуществляя земельную политику, регулировало земельные отношения правовыми, организационными и другими методами с целью повышения эффективности сельского хозяйства, не считаясь с производительными силами крестьянских хозяйств и возможностями улучшения использования имеющихся земельных ресурсов (т.е. проводило упрощенную консолидацию земель).

Землеустройство после 1917 года приобрело новое содержание. В. Ленин понимал, что разрушить помещичье и церковное землевладение и создать опору в деревне благодаря передаче земель малоимущим крестьянам можно только с помощью землеустройства.

В связи с этим землеустройство становится средством глубоких экономических, аграрных и политических преобразований. Его главной задачей предусматривалось проведение в жизнь Декрета о земле, по которому необходимо было передать экспроприированные земли в пользование трудовому крестьянству.

В 1918–1919 годах сформировалась социально-экономическая политика Советской власти, получившая название «военного коммунизма», которая позволила победить в Гражданской войне, но она не могла быть основой дальнейшего развития.

Принятая в марте 1921 года резолюция X съезда РКП(б) «О замене продразверстки натуральным налогом» означала начало перехода к новой экономической политике (НЭПу). С этого момента для землевладельцев был установлен натуральный налог, зависящий от коли-

чества пахотной земли. Остальной продукцией производитель мог распоряжаться сам.

Введение

НЭПа растянулось на несколько лет (1921–1928 гг.) Стремление власти привлечь на свою сторону специалистов, необходимых для экономического прогресса в сельском хозяйстве, превратило аграрную проблему в самый острый и насущный вопрос в интеллектуальных и политических дискуссиях в годы НЭПа.

В эти годы ряд политических деятелей, не разделявших взгляды большевиков, а также многие ученые — представители старой буржуазной школы, получили возможность участвовать в государственной и общественной жизни. Это происходило в силу необходимости: Советская власть нуждалась в квалифицированных кадрах, в том числе в области сельского хозяйства.

Прежде всего, назрела необходимость в разработке основных вопросов теории землеустройства. Государство взяло эти процессы под контроль, учитывая большую политическую важность землеустроительных мероприятий. В 1922 году был образован Государственный научно-исследовательский институт землеустройства и переселения, были созданы различные общественные землеустроительные организации. С середины 20-х годов XX века центром научных исследований в области землеустройства стал Московский межевой институт (ММИ).

К числу первых отечественных ученых, которые заложили основы науки о землеустройстве и землепользовании, можно отнести известного специалиста в этой области Отто Альфредовича Хауке (1876–1937 гг.) Он начинал свою трудовую деятельность межевым инженером. В первые годы советской власти он считался профессором еще дореволюционной школы, а с 1923 года по 1928 год заведовал кафедрой землеустроительного проектирования в ММИ (сейчас кафедра землеустройства в Государственном университете по землеустройству). Российским и зарубежным ученым и сейчас интересны его научные работы «Крестьянское земельное право», «Очерки землеустроительного права» и другие.

Однако, наиболее яркие политические и научные работы в 20-е годы прошлого столетия по вопросам крестьянства вели два представителя противоположных подходов — В. И. Ленин и А. В. Чаянов.

Чаянов Александр Васильевич (29.01.1888–1939 гг.) был талантливым экономистом-аграрником, считался одним из самых влиятельных аграрных экспертов

в России. В центре его исследований была экономика крестьянского хозяйства. Чаянов пытался доказать особую, не капиталистическую, природу, устойчивость, жизнеспособность таких хозяйств, их преимущества перед крупным сельскохозяйственным производством. Согласно его расчетам, упрощенная консолидация сельскохозяйственного производства не всегда эффективна, поскольку ряд отраслей сельского хозяйства (животноводство, интенсивные культуры) можно организовать рационально только в рамках мелких хозяйств.

А.В. Чаянов — автор идеи комплексной консолидации, разработанной в середине 20-х годов прошлого столетия как самостоятельной народнохозяйственной системы, которая объединит в кооперативы отдельные отрасли при сохранении частных хозяйств. Не отрицая возможности некоторого развития сельскохозяйственных артелей, он полагал, что главное направление прогресса земледелия составят лишь первичные формы кооперации. Создание кооперативов «на входе» (сырье), которые производят и доставляют «входные» ресурсы (например, удобрения, машины, кредитные средства и т.д.) и кооперативы «на выходе» (перерабатывающие и реализующие на рынке продукцию крестьянских хозяйств) указывают на возможность сделать все преимущества крупного хозяйства достоянием мелких крестьянских хозяйств.

Ленин и Чаянов занимали противоположные позиции в оценке роли разных социальных групп (в частности, крестьянства), которые и породили ожесточенные споры о будущем российского общества.

Их спор разрешил Сталин, который в конце 20-х годов прошлого века приступил к расширению централизованной системы управления экономикой в сельском хозяйстве, которая позволила ему осуществить коллективизацию — систему жесткого государственного управления крестьянством через объединение их хозяйств в «производственные кооперативы» (колхозы).

К сожалению, ни Сталин, ни его ближайшее окружение, не имели соответствующего образования, чтобы понять теорию сельскохозяйственной кооперации Чаянова и пошли по более простому пути коллективизации, тем более, что просторы России это позволяли.

Почему сейчас в России больше говорят о Столыпинской аграрной реформе, а на Западе — о чаяновской идее вертикальной кооперации? Прежде всего потому, что анализ крестьянской экономики «снизу», его антисталинская и одновременно антикапиталистическая программа кооперирования крестьянства, обоснование моделей многообразных и параллельных экономик — все эти идеи организовать эффективную консолидацию

крестьянских хозяйств «снизу» через кооперацию различных отраслей хозяйства, опираясь на сущность земли, как основного средства производства необходимы для стран с малой территорией. Нам следует применять их для территориального межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства.

Столыпинская реформа предусматривала разрушение общины и насаждение частной крестьянской земельной собственности вопреки желаниям большей части крестьян. Идеи Чаянова — сохранить частные крестьянские хозяйства и консолидировать их через кооперацию.

Таким образом, в рамках экономических преобразований в 20-х годах прошлого столетия землеустройству отводилась значительная роль. Считалось, что особое внимание следует обратить на вопросы землеустройства сельскохозяйственных коллективов, поскольку только через них можно перейти к интенсификации всего хозяйства.

Известно высказывание члена Наркомзема профессора П.А. Месяцева: «Землеустроитель, агроном и партийный работник — вот три силы, которые, действуя одновременно и в контакте, смогут обеспечить нормальные условия для быстрого развития производительных сил земледелия». [6]

Однако слаженной работы у этих трех сил не получалось. Начиная с 1928 года, в период сплошной коллективизации (1928–1932 гг.), землеустройство в СССР было направлено в первую очередь на создание землепользований совхозов и колхозов. Его характер определялся директивами XV съезда ВКП(б), в которых указывалось на необходимость форсировать работу по внедрению коллективных форм хозяйствования.

Процесс коллективизации практически завершился к 1937 году. Далее предвоенные годы, годы Великой отечественной войны и первые послевоенные годы ушли на индустриализацию народного хозяйства и его восстановление.

Одним из направлений политики государства в послевоенный период стало укрупнение мелких колхозов с целью создания условий для повышения производительности сельскохозяйственной техники и концентрации производства.

На Пленуме ЦК КПСС (февраль — март 1954 года) «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель» была определена задача нового массового освоения и заселения целинных земель и организации на них новых

совхозов. В связи с необходимостью решения этих задач потребовалось проведение на них крупных землеустроительных работ.

Хороший урожай зерновых (половина всего полученного в стране), собранный в 1956 году на осваиваемых целинных землях, подтолкнули руководителя партии Н. С. Хрущева к новым, подчас авантюристическим административным и экономическим реформам.

В 1957 году Н. С. Хрущевым был выдвинут лозунг: «Догнать и перегнать Америку в производстве мяса и молочных продуктов в два — три года». Этот лозунг не имел никаких реальных предпосылок для его выполнения и закончился полным провалом. Потерпела неудачу и программа принудительного выращивания кукурузы на непригодных для этих целей землях.

Укрупнение колхозов и выкуп ими техники у ликвидированных машинно-тракторных станций привели к сокращению парка сельхозтехники.

В 1963 году в результате неурожая и отсутствия резервов в стране СССР закупил около 13 млн. тонн хлеба за границей. В последующие годы СССР надолго превратился из экспортера зерна в импортера. [2]

Это говорит о том, что ориентация руководящих органов страны на преимущественно экстенсивное земледелие и использование в основном межхозяйственного землеустройства не всегда приводило к желаемым результатам. К середине 60-х годов многие сельскохозяйственные предприятия превратились в крупные по площади хозяйства, хорошо оснащенные техникой и производственными фондами. Однако ощутимых ре-

зультатов в увеличении производства продукции сельского хозяйства получено не было.

С начала земельной реформы в Российской Федерации и реформирования земельных отношений мы, по существу, из 90-х годов прошлого столетия вернулись в середину 20-х годов ушедшего века, но на качественно ином уровне.

Тогда мы отказались от хотя бы частичного восприятия идей, выдающегося российского ученого А. В. Чаянова. Он считал, что «решаться аграрный вопрос должен, прежде всего, снизу, отталкиваясь от конкретных региональных нужд местного населения. Аграрная реформа, по его мнению, должна была искать оптимум между высокой производительностью труда на земле и широкой демократизацией национального дохода страны». [8]

Но и сейчас интерес к чаяновскому наследию не ослабевает, а его идеи превращаются в практические действия в ряде стран мира, особенно в странах, в которых не так много земель сельскохозяйственного назначения.

Как известно, сочетание экстенсивных и интенсивных методов земледелия существенно различается. Это предопределяется социально-экономическими, технико-экономическими, природными условиями и факторами, а также зональными и отраслевыми особенностями.

Однако, в каждом конкретном случае сочетание консолидации земель с чаяновской «общественной агрономией» и теорией «вертикальной кооперации» может способствовать успешному землевладению и землепользованию.

ЛИТЕРАТУРА

1. А. Кофод «Русское землеустройство», 2-е изд., г. Санкт-Петербург, «Сельский вестник», 1914 г., стр. 65
2. Большая иллюстрированная энциклопедия в 32 томах, г. Москва, АСТ Астрель, 2010 г., том 30, стр. 75.
3. Землеустроительное проектирование под редакцией М. А. Гендельмана, г. Москва, Агропромиздат, 1986 г.
4. Краткая философская энциклопедия, г. Москва, изд-во «Энциклопедия», 1994 г., стр. 444.
5. Политическая экономия под редакцией А. Румянцев, г. Москва, «Советская энциклопедия», 1972 г., т. 1, стр. 20.
6. С.Н. Волков Землеустройство, том 1, г. Москва, изд-во «Колос», 2001 г., стр. 229.
7. Ф.Г. Некрасов «Основы землеустройства», г. Одесса, 1925 г., стр. 61.
8. Ян Дауве ван дер Плуг «Крестьянство и искусство сельского хозяйства: чаяновский манифест», изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017 г., стр. 11.

© Сорогин Антон Сергеевич (soroginas@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»