

Аграрная реформа в России: столыпинский опыт и современные проблемы фермерства

В. ПЛОТНИКОВ, кандидат сельскохозяйственных наук, президент Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, член Комитета по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

аграрная реформа, столыпинская реформа, земельный вопрос, община, крестьянское самоуправление, наделение крестьян землей, финансирование, итоги столыпинской реформы, использование исторического опыта

agrarian reform, Stolypin reform, land issue, community, peasant self-government, allotting land to peasants, financing, results of Stolypin reform, use of historical experience

Земельный вопрос — один из главных в истории России. В стране, где по переписи 1897 г. сельские жители составляли 85% населения, дискуссия в элитарном классе общества о земле не могла носить академический характер. Это был политический вопрос, и он в силу своей нерешенности двигал общество к революции.

Обратимся к истории. Манифест 19 февраля 1861 г. дал свободу крестьянам от помещиков, но, не наделив их землей, создал «новое крепостное право», привязав землепользование к общинной собственности на землю с присущими ей принципами равенства и периодических переделов. На базе земельной общины строилась система крестьянского самоуправления, которая была вписана в земскую реформу. Исходным уровнем была сельская община с высшим органом мирским сходом из глав семей. Мирской сход наделялся достаточно широкими административными и даже фискальными полномочиями: избирал старосту, сборщика и хранителя податей, полевых и лесных сторожей, писаря-делопроизводителя и, что особенно важно, принимал решения о переделах земли, распределении и взимании денежных сборов, исполнении повинностей, связанных с устройством местной жизни.

Несколько сельских общин объединялись в волость — второй, более высокий уровень крестьянского самоуправления. Периодически собирался волостной сход в составе мирских старост и одного представителя от десяти домохозяйств. На волостном сходе избирался волостной старшина, а при нем волостное правление в качестве совещательного органа. На сходе избирался и волостной суд, который вел разбирательство в основном имущественных споров. Волостной старшина не имел права вмешиваться в судопроизводство, но был ответственным за исполнение приговоров.

Перечень компетенций, закрепленных за местным самоуправлением, охватывает практически все сферы жизнедеятельности сельской общины

(за исключением образования, здравоохранения, религии, воинской повинности). Широта полномочий и их реализация обеспечивались экономически правом управления землепользованием, правами осуществления налоговых сборов и вменения различного рода повинностей.

Инициаторы реформы 1861 г. отдавали себе отчет в том, что в крестьянской стране на огромных пространствах с редкой, малоформатной поселенческой структурой при освобождении крестьян от помещика произойдет своеобразный распад власти, ибо помещик кроме функции хозяина-собственника выступал еще и в роли носителя власти на своих землях. Этот провал властной вертикали вниз можно было компенсировать только созданием дееспособного института местного крестьянского самоуправления. И он был создан: «...без мира помещик не собрал бы своих доходов, ни оброком, ни трудом, а правительство — своих податей и повинностей» [1].

Крепкое местное (в крестьянской стране крестьянское) самоуправление при наличии гражданских свобод и рыночных отношений становилось инструментом не только капиталистического развития, но и политической демократии. И то и другое не могло не вызывать опасений властей, заинтересованных, в сущности, только в том, чтобы местное самоуправление крепко привязывало крестьянина к общине. На достижение этой цели были направлены как институциональные решения, так и административно-правовые. Акт 1861 г. содержал норму, ограничивающую свободу передвижения крестьянина соответствующей прописью паспортного режима (что в советское время станет для колхозников рецидивом, а не изобретением И. Сталина, как полагают некоторые). Крестьянин не имел права в первые 9 лет после начала реформы выйти со своим наделом из общины. Потом это было возможно при исполнении всех повинностей и выкупных. При этом оставшиеся общинники должны были нести «нагрузку» ушедшего. Можно представить, какие «теплые» отношения складывались между соседями! После такого выхода нужно было, как правило, выселяться.

Несмотря на все ограничения, «вымывание» из общины сильных, активных, предприимчивых крестьян происходило по нарастающей, особенно в западных и центральных губерниях России [2]. Это заставило обеспокоенных судьбой общины помещиков и дворян требовать от правительства разработки и принятия закона, запрещающего выход крестьян из общины. Такой закон был принят 14 декабря 1893 г. Если по Манифесту 1861 г. крестьянин (после 9 лет) мог выйти из общины по своему желанию, то по закону 1893 г. на это требовалось согласие общины и земского куратора. Тем же законом существенно укреплялось земельное право общины — запрещались продажа, залог, дарение земельного надела лицам, которые жили за пределами общины и не входили в ее состав. Если к этому добавить принятую в 70—80-е годы XIX в. практику более частых переделов (раз в 5—7 лет), а с 1886 г. законодательное ограничение величины семейных наделов, не составит труда определить характер экономической политики, осуществляемой в России. Защита общины превращала ее в реакционно-патриархальный институт, брошенный вполне сознательно и преднамеренно на борьбу с развитием, модернизацией, прогрессом. Предлоги были красивые — сохранение традиций, самобытности, но за этим стояло

желание защитить крупное помещичье землевладение. Реформа дала свободу, но не дала землю — 65% сельхозугодий осталось у помещиков. Общинное землепользование «прикрыло» этот дефект. Роспуск общины автоматически требовал решения земельного вопроса для получивших свободу крестьян.

Обратим внимание на одну драматическую особенность ситуации. В самой большой по территории стране мира с самым большим обрабатываемым полем было самое большое число крестьян, страдающих от безземелья или малоземелья, а значит бедных, ибо земля для них по большей части единственный возможный источник существования.

У аграрной реформы П.А. Столыпина был своеобразный подготовительный период, который связан с человеком, не менее значимым для России того времени, — С.Ю.Витте. От денежной реформы (одной из самых успешных в мировой истории) и реформы железнодорожного транспорта (двигателя капиталистической индустриализации) он шел к очередному «барьеру», препятствующему развитию России, — патриархально-реакционной общине. По его инициативе и при активном личном участии в 1902 г. создается Комиссия по исследованию причин оскуднения центра, затем Редакционная комиссия по пересмотру законодательства о крестьянах, наконец, созывается Особое совещание о нуждах крестьянской промышленности, председателем которого был сам С.Ю. Витте. По итогам работы совещания Витте направил на имя Императора записку: «...недопустимо принудительное удержание отдельных крестьян в общине, и, поэтому каждый из ее членов должен иметь право выделить свою часть в личное владение, независимо от согласия остальных... не должно искусственным покровительством системе общинного владения преграждать путь крестьянам к общему и отдельному выходу из общинного порядка» [3].

Опираясь на данные губерний России, Витте делает вывод: «...община не предупреждает развитие пролетариата, но ведет к общей пролетаризации населения»; она не может рассматриваться как кооперативная форма, которая «возможна только на почве твердого личного права собственности и развитой гражданственности» [3]. Классическим стало описание Витте поведенческо-мотивационного комплекса члена общины и его последствий для развития земледельческой культуры и эффективности хозяйствования: «...надел не в состоянии ни прокормить, ни занять рабочих рук живущей на ней семьи... временность владения является неодолимым препятствием для улучшения земельной культуры... временность владения воспитывает самые хищнические приемы эксплуатации земли: все сводится к тому, чтобы вспахать побольше, хотя и как-нибудь... увеличивается пространство неудобных земель в виде заболоченных или затопленных лугов, истощенных и обратившихся в пустыри пашен... обнаженных пахотой песков, заросших порослью и мхом сенокосов и пастбищ» [3]. В сознание общества была внедрена простая, но фундаментальная по своему значению и политическим последствиям мысль: «Государство не может быть сильно, коль скоро главный оплот его — крестьянство, слабо» [4].

Это вывод на все времена, в том числе и нынешние. Может ли государство быть сильным и уважаемым, если более 40% его продовольственного рынка зависит от импорта, если 80% населения сел и малых городов получает доходы в

3—4 раза ниже средних доходов семьи по стране и в подавляющей своей части относится к бедным слоям общества, если уровень безработицы на селе в 2—3 раза выше, чем в городе?

В январе 1906 г. на Внеочередном дворянском съезде помещики яростно отвергли проект отчуждения за выкуп части их земель для предоставления крестьянам, которые в ноябре 1905 г. царским манифестом, наконец, получили право выхода из общины без выкупных платежей. Нужна была земля, и эту задачу должен был решить П.А. Столыпин. Правовой основой его реформы стали три основополагающих документа: указ (манифест) от 9 ноября 1906 г.; Закон III Государственной Думы от 14 июля 1910 г.; Закон III Государственной Думы от 29 мая 1911 г. «О землеустройстве». Вот некоторые положения указа: «1) Каждый домохозяин, владеющий надельной землей на общинном праве, может во всякое время требовать укрепления за собой в личную собственность причитающейся ему части из означенной земли. 2) В обществах, в коих не было общих переделов в течение 24 лет, за каждым домохозяином укрепляются в личную собственность, сверх усадебного участка, все участки общинной земли, состоящие в его постоянном пользовании... 4) Требование об укреплении в личную собственность части из общинной земли предъявляется через сельского старосту обществу, которое по приговору, постановленному простым большинством голосов, обязано в месячный срок со дня подачи заявления указать участки, поступающие на основании ст. 2 и 3, в собственность домохозяина. Если в течение указанного срока общество такого приговора не поставило..., то все означенные действия исполняются на месте земским начальником. ...12) Каждый домохозяин, за коим укреплены участки надельной земли, имеет право во всякое время требовать, чтобы общество выделило ему взамен сих участков соответствующий участок по возможности к одному месту. 13) В тех случаях, когда требование о выделе к одному месту не совпадает с общим переделом, выдел оказывается неудобным и невозможным, обществу предоставляется удовлетворить желающего выделиться домохозяина деньгами по взаимному соглашению...» [5].

Один из важнейших уроков аграрной реформы Столыпина — понимание места и значения землеустроительных работ. И Витте и Столыпин хорошо понимали угрозы стихийности в землеустройстве, особенно со стороны спекуляции земельной недвижимостью, которая по своим последствиям, силе воздействия на процесс формирования широкого слоя крепких крестьянских, по сути фермерских хозяйств могла превзойти тормозящий эффект общины. Поэтому в законе 1910 г. появляется дополнение: «...воспрещается в пределах одного уезда сосредотачивать путем покупки и принятия в дар надельную землю... свыше шести... указанных наделов» [6]. Обратим внимание на то, что эта норма прямого действия не предполагала никакого подзаконного или губернского «уточнения». Тем самым она не оставляла места для вольного обращения земской бюрократии и сводила к минимуму коррупционный потенциал ее применения. Интерес представляет сам норматив — «шесть наделов». Если посмотреть статистику крепких крестьянских хозяйств западных приграничных к Европе губерний России, то «шесть наделов —

это примерно 30—35 га земли, обрабатываемых семьей в 6—7 человек, с хорошим тягловым поголовьем и собственным набором почвообрабатывающих средств». Таким образом, лимит был рассчитан на перспективу, на «вырост», развитие для тех, кто готов трудиться для достатка своей семьи.

По многочисленным обращениям губернских и уездных землеустроительных комиссий 29 мая 1911 г. был принят закон «О землеустройстве» [7]. Закон наделил губернские и уездные комиссии по землеустройству судебными функциями для решения земельных споров. Главная же их задача заключалась в организации работ по выделению земель, разграничению земельных владений, оформлению прав собственности. Подразделением комиссии была землемерная часть, укомплектованная землемерами, прошедшими специальную подготовку. Все работы велись за казенный счет. Землемер на селе пользовался таким же уважением, как приходской священник, сельский учитель и фельдшер. За семь лет реформ в комиссию поступило около 6 млн. заявлений о проведении землеустроительных работ, из которых 5,5 млн. были исполнены, в основном в 1907, 1908, 1909 гг. Председателем комиссии назначался (избирался!) уездный предводитель дворянства, его заместителем — председатель земской управы. В комиссию входили три представителя уездного земского собрания, три — от волостных сходов, один член окружного суда. При комиссии за казенный счет содержалась канцелярия в составе 4—5 человек во главе с начальником, назначаемым председателем комиссии. Канцелярия организовывала работы, вела документооборот, статистическую отчетность по исполнению мероприятий аграрной реформы.

В связи с вышеизложенным нельзя не выразить недоумения по поводу ситуации с реформой 90-х годов XX в. До настоящего времени так и не сложилась государственная система землеустроительных работ, без которой реформу провести нельзя. Эта система не может быть ни частной, коммерческой, ни общественной, самостоятельной структурой. Никто кроме государства создать ее не может. А если ее нет — значит, это кому-то нужно. Значит, главную задачу в аграрной реформе государство видит не в создании класса «крепких» крестьян-хозяев и развитого фермерского уклада, а в образовании стихийного рынка земли и такого же стихийного рынка агросырья и продовольствия.

Удалась ли аграрная реформа Столыпина? Сторонник крестьянского, фермерского уклада ответит — удалась, несмотря на то, что ей история дала для исполнения только семь относительно мирных лет. Столыпин был убит в 1911 г. (после принятия закона «О землеустройстве»), а сама реформа уничтожена Временным Правительством, которое отменило ее декретом 28 июня 1917 г.

И все-таки были сформированы свободные, крепкие крестьянские, по сути, фермерские хозяйства. На начало реформы к общинам было приписано 9,5 млн. домохозяйств, в пользовании которых находилось 112,6 млн. десятин земли, что составляло в среднем на одно домохозяйство 11,8 десятин. На конец 1915 г. из общин вышло с должным оформлением 2,5 млн. домохозяйств с 17 млн. десятин земли, в среднем примерно по 7 десятин на

домохозяйство. Как видим, община землю отпускала на свободу неохотно, но динамика «бегства» домохозяйств из общины впечатляет. Следовало ожидать скачкообразную кривую динамики ухода из общины; экстремальный максимум в начале, резкое снижение и почти ровное течение на неких минимальных значениях впоследствии.

План проведения аграрной реформы начала XX в. был хорошо продуман и осуществлялся квалифицированным менеджментом, контролировавшим ход достижения основных целевых индикаторов и оперативно реагирующим на возникающие проблемы. К началу реформ был подготовлен резервный земельный фонд в 11 млн. десятин, в том числе 2 млн. у Крестьянского банка. С 1907 по 1915 г. Крестьянский банк выкупил 3257 помещичьих имений с 4,3 млн. десятин земли, которые шли под обеспечение аграрной реформы [8]. Всего за 1907—1914 гг. Крестьянский банк выкупил и продал около 6 млн. десятин земли, из которых примерно 4,9 млн. купили крестьяне и крестьянские товарищества и около 1 млн. горожане для устройства «аграрных усадеб», что поддерживалось кредитованием банка, так как эта форма входила в план реформы.

Большая часть земли, прошедшей через оборот аграрной реформы, пошла под обеспечение крепких крестьянских хозяйств: 54,6% получили «отрубники» (те, кому община «отрубила» кусок земли, с которым они и вышли, а затем с помощью кредита Крестьянского банка прикупили бывшей помещичьей земли), 23,4 — хуторяне, 17 — сельские общины, 5% — горожане [8]. В данной статистике не отражена земля в свободном обороте рынка. Из общины бежали не только «крепкие» хозяева, но и те, которым казалось, что без общины им будет лучше, в надежде получить кредиты, рассматривавшие продажу «отруба» в качестве главной цели «освобождения» и превращения в городского пролетария.

Столыпин не хотел для России потрясений, потому не ставил цели тотальной ликвидации общины как врага прогресса и демократии. Цель была в том, чтобы создать условия для выхода из общины тех, кто мог бы составить класс свободных, частных земледельческих домохозяйств (крестьянских, фермерских), готовых действовать в конкурентной рыночной среде. И этот класс, этот широкий уклад были созданы, а значит, цели реформы были достигнуты, и это исторический успех.

К сожалению, наследие аграрной реформы начала XX в. было слабо использовано в реформе 1990-х годов. Отметим, что было в механизме реформы Столыпина главным и делало эту реформу дееспособной и что отсутствовало и отсутствует в аграрной реформе современной России.

1. Аграрная реформа 1906—1917 гг. приобрела масштабы и характер национального исторического проекта всего общества — от элиты до крестьянской общины. Проект вызвал широкую политическую дискуссию и был глубоко научно проработан. Реформа готовилась открыто, публично, имела длительный подготовительный период. Ключевые правовые акты принимались указами царя и становились законами Государственной Думы прямого действия. Исключительно важную роль сыграл закон «О землеустройстве».

2. Был создан Земельный фонд с отработанными механизмами формирования, с одной стороны, и распределения, с другой.

3. Созданы землеустроительные органы (от министерства до губернских и уездных комиссий) на полном государственном обеспечении, способные быстро осуществлять (и прежде всего юридически оформлять!) землеустроительные работы.

4. Создан специализированный Крестьянский банк, способный работать со специфическим клиентом (кредитование под залог земли), наделенный особыми полномочиями по операциям на земельном рынке и обеспеченный государством (с учетом специфики деятельности) финансовыми ресурсами, избавляющими банк от принятия решений только в целях получения прибыли.

5. Национальный проект включал масштабную программу переселения малоземельных крестьян в восточные, сибирские и среднеазиатские губернии в целях освоения пустующих земель, под которую выделялись ресурсы, позволяющие переселенческой семье обзавестись хозяйством, обеспечивающие выживание.

П.А. Столыпин на реализацию своей реформы просил 20 лет, и будь в истории нашей страны все по-другому, скорее всего к 1927 г. так оно и было бы. Нынешняя аграрная реформа, как видно, еще долго не будет завершена.

Как ускорить реформирование, придать ему динамизм и эффективность? Самое важное в столыпинской реформе, говоря современным языком, — ее комплексный, системный характер. В жесткой увязке она решала вопросы переселения и наделения крестьян землей, хозяйственного обустройства, финансовой и материально-технической поддержки, развития кооперации, профессионального обучения и просвещения и многие другие. Этого и следует добиваться, объединив усилия федерального центра и регионов, властных органов и самоуправляющихся организаций, ученых и, конечно же, самих крестьян.

Отметим те проблемы, системное решение которых существенно поможет развитию фермерства и других малых форм хозяйствования, возрождению российского села.

Во-первых — господдержка. Малые формы хозяйствования производят более половины продукции, но из года в год уровень их господдержки уменьшается. С 2006 по 2009 г. объем выделенных сельскому хозяйству кредитов возрос в 2,8 раза — с 277 млрд руб. до 776 млрд, но доля кредитования малых форм уменьшилась почти в 3 раза — с 14,6% в 2006 г. до 5,4% в 2009 г. В прошлом году 89,1% субсидированных кредитов было предоставлено крупным сельхозпредприятиям и только 10,9% малым. Так, из 180 тыс. действующих фермеров получить субсидированные кредиты смогли 9700 хозяйств. Господдержка в 10 раз ниже, чем вклад фермеров в производство сельхозпродукции.

Во-вторых — решение земельного вопроса. Только менее четверти крестьян смогли оформить юридически право собственности на землю. Это по силам лишь земельным магнатам и спекулянтам. А земля остается бесхозной, не обрабатывается, зарастает бурьяном. Более того, с 1991 г. из хозяйственного оборота выведено более 40 млн. га пашни. Одновременно в России доля безземельных крестьянских (фермерских) хозяйств составляет 50 тыс.

В-третьих — развитие кооперации. Без кооперативов у малого агробизнеса нет нормальной переработки и сбыта продукции, конкурентоспособности, нет перспектив, нет и будущего. Следует разработать и запустить отраслевую целевую программу развития сельскохозяйственной потребительской кооперации — с реальным финансированием, включить сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы в перечень получателей субсидируемых кредитов в рамках реализации Госпрограммы.

В-четвертых — информационно-консультационное обслуживание. Это — мощный стимул развития сельского хозяйства, и окупаемость инвестиций в эту сферу достаточно высока. Но государству эту проблему не поднять в одиночку, а потому необходимо осуществлять ее по двум направлениям — государственными структурами и на базе АККОР. В тесной увязке с этим находится укрепление фермерского самоуправления. Нужно содействие государства и прежде всего региональных властей в создании организаций фермерского самоуправления и налаживании их практической работы.

В-пятых — социальное обустройство села. Уровень жизни на селе ухудшается, финансирование социального блока сокращено более чем на 50%. Необходимо изыскать возможности для увеличения финансирования программы социального развития села. Это будет по-столыпински.

Литература

1. Материалы редакционных комиссий по подготовке манифеста 19 февраля 1861 года. -2-е изд.- Т.1.-Спб, 1889.
2. Ленин В. И. Поли, собр.соч. - М.: Политиздат, 1967; Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов. - М.: Наука, 1991; Скворцов А.И. Основы экономики земледелия. -Т.1. - Л.: Брокгауз-Ефрон, 1925.
3. Витте С.Ю. Записка по крестьянскому делу. - Спб, 1905.
4. Витте С.И. Избранные воспоминания. - М.: Мысль, 1991.
5. Полное собрание законов Российской империи. - Изд. 3-е. - Т. 26. - Спб, 1909, № 28528.
6. Полное собрание законов Российской империи. - 3-е изд. - Т. 26. - Спб, 1909, № 33745.
7. Полное собрание законов Российской империи. - 3-е изд. - Т. 26. - Спб, 1909, № 35370.
8. Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. - М.: ОГИЗ, 1948.

РЕЗЮМЕ. *Анализируется исторический опыт аграрного реформирования в России — реформы С.Ю.Витте, П.А. Столыпина. Отмечены главные механизмы столыпинской реформы, что делало ее дееспособной. Предложены конкретные направления развития крестьянских (фермерских) хозяйств и других малых форм хозяйствования, возрождения российского села на современном этапе.*

ABSTRACT. *Historical experience of agrarian reforming in Russia — reforms carried on by S. Yu. Vitte and P.A. Stolypin have been analyzed, denoting main mechanisms of Stolypin reform, which proved to be effective and suggesting particular lines of development for peasants' (farmers') economy and other small management forms, revival of the Russian countryside at the modern stage.*

Контактный адрес: Плотников Владимир Николаевич, 107139, г. Москва, Орликов пер., д. 3, тел. 8(495) 982-53-23, e-mail: vnplotnikov@yandex.ru