

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ, ТЕХНОЛОГИИ

Научная статья

Социологические науки

УДК 316.43; 314.7; 323

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2023-4\(9\)-180-194](https://doi.org/10.56654/ROPI-2023-4(9)-180-194)



«Дальневосточный гектар»: проблемы реализации проекта и пути их решения

Александр Сергеевич Шульженко

Центр «Школа профессионального мастерства» Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматриваются основные причины миграции населения из Дальневосточного федерального округа. Проведен анализ реализации программы «Дальневосточный гектар», направленной на остановку оттока населения, социально-экономическое развитие и способствующей привлечению населения на территорию Дальнего Востока для проживания и осуществления хозяйственной деятельности в Дальневосточном федеральном округе. Проанализированы основные моменты и ограничения для получения земельного участка в рамках данной программы. Выявлены и описаны ее недостатки и проблемы, усложняющие процесс ее эффективного функционирования, а также представлены возможные пути их решения.

Ключевые слова: сельское хозяйство, земельный участок, миграция, гектар, инфраструктура, «Дальневосточный гектар», Дальний Восток, демография, население.

Для цитирования: Шульженко А.С. «Дальневосточный гектар»: проблемы реализации проекта и пути их решения. Россия: общество, политика, история. 2023. №4(9). С. 180-194.

Original article
[https://doi.org/10.56654/ROPI-2023-4\(9\)-180-194](https://doi.org/10.56654/ROPI-2023-4(9)-180-194)

Sociological sciences



«Far Eastern Hectare»: Issues of Project Implementation and their Possible Solutions

Alexander S. Shulzhenko

«School of Professional Excellence» center of Graduate School of Public Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation

Abstract. The article discusses the main reasons for population migration from the Far Eastern Federal District. An analysis was carried out of the implementation of the “Far Eastern Hectare” program, aimed at stopping the outflow of the population, socio-economic development and helping to attract the population to the territory of the Far East to live and carry out economic activities in the Far Eastern Federal District. The main points and restrictions for obtaining a land plot within the framework of this program are analyzed. Its shortcomings and problems that complicate the process of its effective functioning are identified and described, and possible ways to solve them are presented.

Keywords: agriculture, land plot, migration, hectare, infrastructure, “Far Eastern hectare”, Far East, demography, population.

For citation: Shulzhenko, A.S. “Far Eastern Hectare”: Issues of Project Implementation and their Possible Solutions. Russia: Society, Politics, History. 2023. No. 4(9). pp. 180-194.

Введение

Дальневосточный федеральный округ является крупнейшим по площади территориальным объединением в Российской Федерации, но численность населения на 2023 год насчитывает 7 902,6 тыс. чел., что составляет 5,40 % от численности населения РФ. На начало 1990 года, региона насчитывал 8,06 млн человек, на начало 2017 года – 6,18 млн человек, на 2018 год убыль населения составила 200 тыс. человек. При этом в общей потере населения за 1991-2014 годы на долю миграции пришлось 1666,8 тыс. человек, то есть 89,9%.

Несмотря на то, что в территорию округа входит 11 субъектов, проблема демографии и экономического развития региона стоит остро. Нисходящая демографическая динамика стала превращаться в одну из серьезных проблем в период, последовавший за распадом СССР, и усугубляется с 1993 года устойчивой естественной убылью населения. Невзирая на то, что продолжительность жизни растет, показатели рождаемости и смертности соответствуют общероссийским тенденциям: за последние 30 лет численность населения снизилась на 23%. Причина кроется не в повышенной смертности или пониженной рождаемости, а в интенсивной миграции населения в другие регионы страны.

Материалы и методы исследования

Исследование опирается на ряд научных экспертных публикаций по тематике Дальнего Востока – как по общим проблемам экономической и демографической безопасности (1; 2; 3), так и по проблемам реализации непосредственно программы «Дальневосточный гектар» (4; 5; 6). Эмпирическая и доказательная база статьи основана на статистических данных ВЦИОМа, Министерства финансов, Министерства по развитию Дальнего Востока и других государственных структур, имеющих отношение к реализации проекта «Дальневосточный гектар». На основе анализа данных источников методами сопоставления и обобщения выделяются слабые и сильные стороны проекта, причем взгляд на преимущества и недостатки программы озвучивается как со стороны пользователей участками земли, так и со стороны органов исполнительной власти ДВФО.

Результаты исследования

Раньше миграция для Дальневосточного региона была лидирующим фактором в приросте населения (этот прирост, тем не менее, обеспечивался в основном финансовыми надбавками), но с конца 1980-х годов миграция стала отрицательным явлением, которое способствует значительному оттоку населения⁸⁷. Статистические данные и социологические опросы показывают, что почти 30% жителей Дальнего Востока готовы уехать навсегда и сменить место жительства.

Согласно мнению самих жителей Дальнего Востока, основными факторами, мотивирующими на переезд, являются:

- неразвитая инфраструктура, которая ограничивает доступ к социальным, экономическим и образовательным ресурсам;
- дисбаланс покупательской способности, что влияет на доступность товаров и услуг, а также качество жизни;
- удаленность от центральных регионов, что создает ограничения в доступе к различным возможностям досуга и личного развития;
- высокая зависимость от поставок продовольствия, что может вызвать нестабильность в снабжении и рост цен на продукты;
- ограниченные перспективы карьерного и профессионального развития, что ограничивает возможности для реализации потенциала;
- отсутствие возможности найти высокооплачиваемую работу по специальности, что может ограничивать профессиональное развитие и доход.

Основной частью уезжающих являются средние возрастные категории, в основном, утвердившиеся в своей профессиональной сфере и построившие первичную карьеру в своем регионе. Они объясняют свое решение переехать тем, что, достигнув определенной точки в своей карьере, не видят возможностей для дальнейшего профессионального роста на Дальнем Востоке. Помимо этого, люди пенсионного и предпенсионного возраста также не исключают возможность переезда из-за неблагоприятных климатических условий, доступности поставок продуктов и доступных

87 Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009. Стат. сб. / Росстат. — М., 2009. — С. 61; Демографический ежегодник России. 2013: Стат. сб. / Росстат. — М., 2013. — С. 21, 25, 27.

цен на жилье, а также близости к высокотехнологичным медицинским учреждениям. Такой разносторонний отток населения в настоящее время привел к дефициту трудовых ресурсов в регионе.

В рамках решения проблемы оттока трудовых ресурсов и повышения привлекательности Дальнего Востока для входящей миграции, Правительством были предприняты ряд мер и инициатив, включая федеральные проекты, такие как «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» и национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Важными шагами также являются стимулирование трудовой мобильности и предоставление компенсаций для специалистов, готовых переехать в регион. Эти меры направлены на поддержку демографической ситуации и возврат жителей на Дальний Восток.

Согласно данным Министерства финансов, на финансирование трехлетней программы развития Дальнего Востока будет выделено около 229 млрд рублей в период с 2024 по 2027 год. Несмотря на все предпринимаемые меры, очень малый процент людей готов переехать на эти земли. Одной из основных причин является дороговизна самой жизни. Так, к примеру во Владивостоке, в административном центре, где живет около половины населения региона, существуют проблемы с недвижимостью: высокая цена и малое количество построек, пригодных для жилья. В последние десятилетия в эксплуатацию вводилось малое количество жилья, производимая застройка стала точечной, что привело к дефициту жилья. Если сравнивать схожие расходы, к примеру, на Камчатке, то выгода на полуострове будет серьезной. В связи с этим складывается не очень благоприятная ситуация в части ускорения роста населения в этом регионе и, тем более, ввода нового жилья. Наряду с сокращением населения происходит постепенная социальная деградация территории: население высокого социального и профессионального уровня замещается населением с низким образованием и уровнем квалификации. Население Дальнего Востока заставит отказаться от переезда высокий уровень дохода, либо интересные крупные проекты, которые потребуют создания большого количества высокооплачиваемых рабочих мест.

В связи с существующими проблемами экономического развития и устоявшейся тенденцией оттока населения реализуется программа

«Дальневосточный гектар», в рамках которой каждый гражданин может получить в пользование участок размером до одного гектара на Дальнем Востоке, а с 2021 года бесплатный гектар можно получить и в Арктике. Этот проект реализуется по федеральному закону №119 от 1 мая 2016 года «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»⁸⁸. В рамках данного законопроекта осуществляется регулирование земельных, лесных и иных правоотношений, которые связаны с передачей земельных участков, состоящих в собственности у муниципалитета или государства и расположенных в пределах Дальневосточного федерального округа. Основной целью данной программы является привлечение внимания населения к освоению земельных территорий на основе постоянного места жительства на территорию ДВФО, снижения оттока местного населения, а также ускорения социально-экономического развития дальневосточного региона.

Данный проект вводился поэтапно, и только с 1 февраля 2017 года право получить землю перешло всем гражданам РФ. С 1 августа 2021 года также были приняты поправки к закону: теперь гражданам, освоившим и приватизировавшим первый гектар, предоставляется возможность освоения второго гектара. С момента вступления в силу третьего этапа участники получили свои земельные участки в более привлекательной местности, а именно - вблизи населенных пунктов и автомобильных дорог. Однако эти территории стали объектом особого внимания со стороны правительства Хабаровского края и запланированы под создание новых населенных пунктов. Программой предусмотрена передача земельных участков в безвозмездное пользование сроком на 5 лет, после чего, при

88 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 : федер. закон от 01.05.2016 г. № 119-ФЗ // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2016/05/05/uchastki-site-dok.html> (дата обращения: 25.03.2023).

соблюдении ряда условий, их можно будет оформить в собственность или долгосрочную аренду. В госсобственности на Дальнем Востоке сейчас находится 614 млн гектаров земли, из них 147 млн гектаров условно пригодны для жизни и хозяйственного освоения.

На земельном участке можно осуществлять сельскую, лесную и охотничью деятельность, также можно организовывать свой бизнес, который не будет противоречить закону. Заявители вправе сами выбрать земельный участок на интерактивной карте специального электронного ресурса и далее оформить все необходимые документы в онлайн-режиме. Бесспорно, это удобно, но в тоже время не во всех российских глубинках и окраинах доступен Интернет. По данным правительства, бесплатную землю на начало 2023 года уже получили 111 тыс. человек⁸⁹.

В течение первых двух лет заявителю необходимо определиться с видом осуществляемой деятельности, по прошествии трех лет в течение трёх месяцев необходимо задекларировать его освоение. Затем, после пяти лет безвозмездного пользования, участок можно получить в собственность бесплатно или за плату, или, в некоторых случаях, за длительную арендную плату.

Однако, для более детального анализа, необходимы выделить зоны для дальнейшей корректировки проекта. В 2015 году ВЦИОМ провел исследование, целью которого было выяснить отношение россиян к Дальнему Востоку. В том числе опрашиваемые отвечали на вопрос о том, готовы ли они переехать вместе с семьёй в регион при условии предоставлении бесплатного гектара земли, и 25 млн человек европейской части России ответили положительно⁹⁰. Если бы треть потенциально согласных в итоге реализовала эту идею, то население Дальнего Востока могло бы вырасти до 15 млн человек. Самая большая активность переселенцев была зафиксирована в феврале 2017 года, когда действие Закона распространилось на всех граждан РФ. Можно предположить, что за первые месяцы после принятия Закона часть опрашиваемых свой план уже реализовали, но большая часть вряд ли реализует этот замысел. Очевидно,

89 Информационное агентство РБК / Дальневосточный гектар: как получить бесплатно землю и деньги на освоение. От 27 января 2023 г. URД: <https://reality.rbc.ru/news/603928ec9a79478e5d926c23> (дата обращения: 29.10.2023).

90 Всероссийский центр изучения общественного мнения. // URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения: 27.10.2023).

что любая инициатива, активно подхватываемая в обществе, это результат хорошего «рекламирования» со стороны СМИ, что и наблюдалось в конце 2016 года и 2017 года; без систематического продвижения со временем интерес к проекту гаснет. Поэтому темпы освоения свободных земель не растут. С целью увеличить заинтересованность в инициативе 28 марта 2019 года вступил в силу закон⁹¹, позволяющий получить гектар участникам программы по добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, по которому также иностранцы смогут претендовать на получение гражданства по упрощённой процедуре. Этот же акт позволил россиянам досрочно оформить дальневосточные гектары в собственность при постройке дома.

К сожалению, ожидания властей не оправдались в полной мере: бесплатный гектар оказался неинтересен гражданам РФ. Это объясняется тем, что большинство потенциальных переселенцев собиралось заниматься сельским хозяйством и фермерством, учитывая тот факт, что на Дальнем Востоке не самые благоприятные условия для земледелия. Альтернативные виды использования гектара — это лесоводство и животноводство, требующие больших и долгосрочных капиталовложений, которые неподъемны для обычных российских семей. Даже если гражданин РФ, получивший в собственность участок земли ДВФО, имеет необходимое количество средств для развития на нем продуктивной деятельности, но имеются ли у него средства и возможности для проведения необходимых коммуникаций - большое и неутешительный вопрос. Государство предприняло необходимые меры поддержки граждан: к примеру, участники имеют возможность получения ипотеки с особыми условиями, при которых процентная ставка за пользование средствами будет составлять 4-5 % годовых. Но если у получателя участка недостаточно собственных средств развития бизнеса на Дальневосточном гектаре, ему придется воспользоваться заемными, что довольно рискованно – ведь если бизнес не получит должного развития, предприниматель останется один на один с банком и долгами по кредитам.

Отсюда вытекает еще один фактор, мешающий реализации проекта, это слаборазвитая инфраструктура Дальнего Востока. Даже если удастся найти

91 Дальний Восток открывает земли для соотечественников. // Официальный сайт Министрства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/21535/> (дата обращения: 29.03.2023).

участок, подходящий по всем параметрам для сельского хозяйства, его освоение может быть очень трудоемким процессом по причине отсутствия дорог и удаленности населенных пунктов, так как вблизи городов гектары не предоставляются. Земельные участки раздаются вдали от населенных пунктов – не ближе 10 км от города с населением 50 тыс. человек и не менее 20 км от города с населением от 300 тыс. человек. Следовательно, они находятся вдали от коммуникаций. В ряде поселков нет водоснабжения, питьевую воду можно доставать только с глубины 100 метров, имеются проблемы с электроснабжением. В большей степени существуют проблемы с инфраструктурой, нежели с бюрократическими тонкостями в получении земельных участков.

Также стоит учитывать то, что в приросте количества переселенцев возможно возникновение усложнения ситуации на рынке труда. Для обустройства на новом месте людям потребуется работа, причем с достаточно высоким уровнем оплаты труда. И прежде, чем будет достигнут эффективный уровень эксплуатации гектара, должен пройти большой период времени. Немаловажный факт, что уровень безработицы в регионах Дальнего Востока достиг 5,7%⁹². И вряд ли все предлагаемые вакансии на рынке труда будут устраивать переселенцев, приехавших оттуда, где, как правило, более высокий уровень жизни.

Мы приходим, таким образом, к следующей проблеме - усугубление ситуации низкой занятости населения. Как известно, создание перспективных рабочих мест является долгим и финансово емким процессом. Поэтому реализация программы по предоставлению Дальневосточного гектара должна быть подкреплена грамотной социальной политикой в области занятости, развитием образовательной инфраструктуры, строительством новых и модернизацией имеющихся предприятий и конечно же привлечением инвестиций.

Обсуждение результатов

Действительность показывает, что эффективность принятых мер остается на недостаточно высоком уровне и нормативная база программы требует

92 Безработица на Дальнем Востоке: лидируют ЕАО, Якутия и Приморье. // REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/society/2015498.html> (дата обращения: 30.10.2023).

дальнейшей корректировки. Для решения этих проблем требуется целый комплекс мер, направленных на улучшение системы распределения участков земли, введения дополнительных мер финансового стимулирования, обеспечения участков земли необходимой инфраструктурой. Например, для эффективного функционирования программы необходимо обязательное проведение коммуникаций к участкам, пригодным для земледелия. Со стороны государства могут быть выдвинуты условия по использованию участков с целью развития сельского хозяйства региона, в противном случае ввести санкции в виде штрафов за использование земли не по назначению. Это будет способствовать тому более ответственному подходу граждан к выбору участка и определения своей деятельности на нем.

Также следует предоставлять участникам более подробную информацию о состоянии гектаров, участвующих в программе, и примерный перечень деятельности, возможный на таких участках. Так как границы участка формируются через интернет и у участника программы отсутствует возможность посетить участок до оформления в собственность, то он будет вынужден подавать заявку «вслепую», и по факту участок может оказаться не в том состоянии, на которое рассчитывал человек.

Автором видится перспективным развитие следующих аспектов, связанных с низкой популярностью программы. Во-первых, необходимо развивать инфраструктуру Дальнего Востока. Развитая инфраструктура будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию региона, в том числе повышению конкурентоспособности региона и страны в целом.

Проблематичная ситуация на рынке труда и низкая занятость населения также способствуют понижению привлекательности программы. Состояние рынка труда напрямую влияет на популярность проекта.

Повышение осведомленности о программе, более тщательное и детальное освещение историй успеха в рамках возделывания Дальневосточного гектара будут способствовать повышению привлекательности инициативы и росту количества участников программы среди населения. Как показывает статистика, граждане мало вовлечены или вообще не знают о реальных государственных или региональных программах, связи с чем не достигаются целевые показатели, что влияет и на имидж власти.

Необходимо более четко законодательно закрепить все нюансы программы. В процессе реализации поступали многочисленные претензии

и жалобы со стороны участников программы о малом информировании о тонкостях программы. Например, невозможно освоить землю для проведения исторических мероприятий, хотя данное положение напрямую не прописано в программе – людям необходимо углубляться в Земельный кодекс и иные локальные акты. Также, необходимо информировать людей, заинтересованных в участии в программе, что по истечении 5 лет пользования участком им придется в дальнейшем платить налог.

В дальнейшем планируется упростить процедуру получения «Дальневосточного гектара» путем подачи заявки через Госуслуги. Данный механизм создан для удобства граждан, хотя еще не отлажен полностью. Также, планируется доработка сайта Надальнийвосток.рф.

Выводы

Рассматриваемая программа введена сравнительно недавно и имеет значительные недостатки, но, тем не менее, проект имеет и положительные стороны. «Дальневосточный гектар» — это дополнительный стимул для переезжающих в дальневосточные субъекты Российской Федерации и для самозанятости граждан, которые уже проживают на Дальнем Востоке. У граждан появилась возможность объединения, создания новых населенных пунктов или расширения уже существующих, что может повлечь за собой необходимость значительных инвестиций и создание новой инфраструктуры. Помимо этого, возможен спрос на гектары со стороны местных жителей, которые готовы к строительству собственного жилья и ведению подсобного хозяйства для поддержания своего материального благополучия. Кроме того, гектарами могут воспользоваться граждане с достаточным собственным капиталом, у которых существует четкое представление, куда и во что они хотят инвестировать свои деньги.

Программа считается перспективной – если внести в нее поправки и изменения, которые приведут к исправлению недостатков программы, то ДВФО начнет последовательно развиваться, принося доходы государству и привлекая все больше граждан для проживания и ведения экономической деятельности на своей территории.

Список источников

1. Авдеев Ю.А., Пушкарев С.Г. (2011), Как нам удержать наш Дальний Восток? [How can we preserve our Far East?]. Известия Восточного института. №2. С. 125-134.
2. Верещагин С.Г. (2013), Экономическая и демографическая безопасность Дальнего Востока как важнейший фактор обеспечения внешней политики России в АТР [Economic and demographic security of Far East as essential factor of Russian foreign policy enhancement in Asia-Pacific region]. Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. №1 (19). С. 184-187.
3. Мотрич Е.Л. (2016), Демографическая ситуация на Дальнем Востоке России: основные тренды и вызовы [Demographic situation in Russian Far East: main trends and challenges]. Народонаселение. №1-1 (71-1). С. 25-33.
4. Рыжова Н.П., Журавская Т.Н., Феоктистова К.И. (2017), «Дальневосточный гектар»: эксперимент по формированию института прав собственности на землю? [“Far Eastern hectare”: experiment of the creation of property right over land?]. Ойкумена. Регионоведческие исследования. №4 (43). С. 40-54.
5. Тегюрюкова. Т.А., Кияшко Г.А. (2019), Проблемы реализации программы «Дальневосточный гектар» [Problems of “Far Eastern hectare” program implementation]. Наука, образование и культура. №5 (39). С. 102-105.
6. Ткаченко Е.А. (2018), Закон о «Дальневосточном Гектаре»: Проблемы реализации на современном этапе [Law on “Far Eastern hectare”: Problems of implementation at current stage]. Фундаментальные исследования. № 1. С. 133-137.

References

1. Avdeev, Y.A., Pushkarev, S.G. (2011), How can we preserve our Far East? Oriental Institute Journal. No. 2. pp. 125-134. (In Russian)

2. Vereshagin, S.G. (2013), Economic and demographic security of Far East as essential factor of Russian foreign policy enhancement in Asia-Pacific region. The territory of new opportunities. The herald of Vladivostok State University. No. 1 (19). pp. 184-187. (In Russian)
3. Motrich, E.L. (2016), Demographic situation in Russian Far East: main trends and challenges. Narodonaselenie (Population). No. 1-1 (71-1). pp. 25-33. (In Russian)
4. Ryzhova, N.P., Zhuravskaya, T.N., Feoktistova, K.I. (2017), "Far Eastern hectare": experiment of the creation of property right over land?. Ojkumena. Regional researches. No. 4 (43). pp. 40-54. (In Russian)
5. Tegurukova, T.A., Kiyashko, G.A. (2019), Problems of "Far Eastern hectare" program implementation. Science, education and culture. No. 5 (39). pp. 102-105. (In Russian)
6. Tkachenko, E.A. (2018), Law on "Far Eastern hectare": Problems of implementation at current stage. Fundamental research. No. 1. pp. 133-137. (In Russian)

Информация об авторе

ШУЛЬЖЕНКО Александр Сергеевич, студент магистратуры «Управление проектами и программами», специалист центра «Школа профессионального мастерства» Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (ВШГУ РАНХиГС), Москва, Российская Федерация. E-mail: deschulza13@gmail.com

Раскрытие информации о конфликте интересов

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Информация о статье

Поступила в редакцию: 19.12.2023. Одобрена после рецензирования: 26.12.2023. Принята к публикации: 29.12.2023. Опубликовано: 15.01.2024.

Информация о рецензировании

«Россия: общество, политика, история» благодарит анонимного рецензента (рецензентов) за вклад в рецензирование данной работы.

About the author

Alexander S. SHULZHENKO, master's degree student «Project and Program Management», Specialist of «School of Professional Excellence» Center of Graduate School of Public Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (GSPM RANEPa), Moscow, Russian Federation. E-mail: deschulza13@gmail.com

Conflicts of Interest Disclosure

The author declares no conflicts of interest.

Article info

Submitted: 19.12.2023. Approved after peer review: 26.12.2023. Accepted for publication: 29.12.2023. Published: 15.01.2024.

Peer review info

«Russia: Society, Politics, History» thanks the anonymous reviewer(s) for their contribution to the peer review of this work.