

ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В ДАГЕСТАНЕ: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ

К.Казенин

Одним из наиболее заметных событий экономической жизни Северного Кавказа весной 2015 г. стала серия заявлений главы Республики Дагестан Рамазана Абдулатипова о необходимости проведения в этом субъекте Российской Федерации земельной реформы. Конкретные параметры этой реформы Абдулатипов не назвал, поручив их подготовку республиканскому правительству.

Однако предположение об основных составляющих реформы можно сделать на основе заявления главы Дагестана о том, какие именно характеристики современной земельной ситуации в Дагестане он оценивает негативно: «Прежде всего, четко не обозначено, кто хозяин земли в районе, в городе, на селе. Во-вторых, нет четкого регулирования земельных отношений. В-третьих, эти отношения не прозрачны»¹.

Из этого фрагмента видно, что руководитель Дагестана предполагает в результате реформы изменить имеющуюся систему земельных отношений в республике. Итогом этих изменений, по замыслу Абдулатипова, должно стать появление «хозяина» у земли в республике. Ни глава республики, ни представители регионального правительства, разрабатывающие сейчас по поручению Абдулатипова концепцию земельной реформы, пока не обозначили, какие конкретно результаты реформы они готовы рассматривать как появление у земли «хозяина». Однако уже на данном этапе, несмотря на крайне неопределенные контуры объявленной реформы, необходим прогноз сопряженных с ней рисков. Данная необходимость обусловлена, во-первых, большим общественным резонансом, вызванным в Дагестане заявлениями Абдулатипова, а во-вторых, высоким конфликтогенным потенциалом земельных отношений в Дагестане².

Установка руководителя региона на появление «хозяина» у земли в Дагестане, на наш взгляд, может дать следующие направления преобразований (никак не исключая одно другое):

1. *Отмена моратория на оборот земель сельскохозяйственного назначения в Дагестане.* Мораторий был введен в 2003 г. сроком на 49 лет республиканским Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного

назначения в Республике Дагестан» (в качестве мотива принятия закона назывались результаты республиканского референдума, проведенного в апреле 1993 г., на котором большинство избирателей республики высказалось против частной собственности на сельхозземли).

2. *Приватизация сельхозземель.* До сих пор их полноценная приватизация в регионе практически не состоялась: при выделении земельных паев в начале 1990-х годов сельские жители получили некоторый набор документов о правах собственности на земли, но в большинстве населенных пунктов массово отказались от этих прав². Сейчас абсолютное большинство сельхозземель в республике находится в аренде у ГУПов, МУПов или СПК.
3. *Изменение имеющегося разграничения земель по предметам ведения (на федеральные, региональные и муниципальные).* Хотя в целом такое разграничение в соответствии с российским законодательством было в Дагестане проведено, оно имеет региональные особенности, прежде всего – большой удельный вес земель, специальным законодательным актом отнесенных к республиканскому ведению. Это земли отгонного животноводства, общая площадь которых по состоянию на 2014 г. оценивается на уровне около 1,5 млн га (по данным Минсельхоза Республики Дагестан). Их статус регулируется Законом о статусе земель отгонного животноводства Республики Дагестан, принятым в 1996 г. Этот закон устанавливает, что земли отгонного животноводства находятся в региональном ведении и не могут приватизироваться. Более 80% общей площади

1 О земельных конфликтах в Дагестане см. А.З. Адиев. Земельный вопрос и этнополитические конфликты в Дагестане. Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет. 2010; К. Казенин. Элементы Кавказа. Земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM. 2012.

2 И.В. Стародубровская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов и др. Северный Кавказ: модернизационный вызов. М.: Дело, 2011. С. 83–96; И.В. Стародубровская, К.И. Казенин. Северный Кавказ: Quo vadis? (доклад) Polit.ru. 14.01.2014.

земель отгонного животноводства расположены на территории равнинных районов республики, но предоставляются правительством республики в аренду хозяйствам горных районов.

Специфика ситуации в современном Дагестане делает все предполагаемые направления реформы сопряженными со значительными рисками не столько экономического, сколько общественно-политического характера.

Начало реальной приватизации сельхозземель имеет серьезный конфликтогенный потенциал в условиях, когда в республике не решен ряд вопросов, связанных с границами муниципальных образований. В ситуации, когда земля находится в муниципальном ведении, но является предметом территориального конфликта между двумя муниципальными образованиями, начало приватизации этой земли с большой вероятностью усугубит данный конфликт, поскольку «ставкой» в нем станет право проведения приватизации. В настоящее время наиболее заметный конфликт, связанный с муниципальными границами в Дагестане, в географическом отношении охватывает около 8 тыс. га, примыкающих с севера к столице республики Махачкале, и около 18 тыс. га у границы Чечни к югу от города Хасавюрт. Конфликт связан с переносом Новолакского района с территории у границы Чечни в окрестности Махачкалы и восстановлением на его прежнем месте муниципального района, населенного чеченцами (был ликвидирован после депортации чеченцев в 1944 г.). Эта муниципальная «рокировка» была оформлена решением региональных властей еще в 1991 г., однако до сих пор перенос Новолакского района и восстановление Ауховского района не стали реальностью. В случае, если приватизация земли начнется до завершения этих административных преобразований, велик риск конфликта вокруг вопроса о том, органы самоуправления каких муниципальных районов будут осуществлять приватизацию на указанных территориях.

Другая существенная группа рисков связана со статусом земель отгонного животноводства. В настоящее время эти земли на равнине закреплены за хозяйствами всех горных районов Дагестана. По оценкам экспертов, на них постоянно проживает не менее 50 тыс. выходцев из горных районов. Многие из них проживают в населенных пунктах, не имеющих юридического статуса. По данным Минимущества Дагестана, общее число населенных пунктов на землях отгонного животноводства на начало 2015 г. составило 199, при этом статусом сельского поселения наделены менее 20 из них.

«Узаконивание» имеющихся населенных пунктов затруднено тем, что в большинстве из них жилые дома находятся на сельхозземлях, т.е. возведены с нарушением закона.

Перевод земель отгонного животноводства из регионального в муниципальное ведение с большой вероятностью породит конфликт вокруг того, к каким именно муниципальным районам они будут отнесены. В свете подготовки земельной реформы, по нашим данным, рассматриваются два варианта: либо отгонные земли становятся предметом ведения равнинных муниципальных районов, на территории которых они находятся, либо они становятся предметом ведения горных районов, хозяйства которых в настоящее время арендуют эти земли. Населенные пункты на отгонных землях станут в первом случае муниципальными образованиями равнинных районов, а во втором случае – находящимися на равнине муниципальными образованиями горных районов¹.

Первый вариант, т.е. отнесение отгонных земель к равнинным районам, приведет к изменению этнических пропорций в этих районах – их коренные жители и переселенцы, живущие на землях отгонного животноводства, в большинстве случаев относятся к разным этносам. Изменение этнических пропорций, в свою очередь, приведет к изменению имеющихся неформальных соглашений об этническом распределении постов в местном самоуправлении равнинных районов. Опыт Дагестана последних 25 лет показывает, что такие изменения могут приводить к серьезным затяжным конфликтам. Кроме того, этот вариант может вызвать резкое недовольство и противодействие управленческой элиты горных районов, так как он приведет к сокращению проходящего через учреждения этих районов финансирования, размер которого устанавливается по подушевому принципу (сейчас граждане, проживающие на землях отгонного животноводства, имеют постоянную регистрацию в горных районах).

Второй вариант, т.е. формальное закрепление отгонных земель за горными районами, с большой вероятностью приведет к недовольству в равнинных районах, поскольку он будет означать перевод статуса горных хозяйств на равнине из «временного» (аренда) в «постоянный» (передача земель в ведение горных районов). Коренные жители равнинных районов в последние годы многократно проводили акции протеста против передачи рав-

¹ Этот вариант не вполне вписывается в федеральное законодательство о местном самоуправлении, но прецеденты формирования таких сельских поселений на отгонных землях в Дагестане уже имеются.

нинных земель горным хозяйствам. По данным наших полевых исследований, ряд таких акций, имевших «упреждающий» характер, прошли сразу после анонсирования властями Дагестана земельной реформы.

Таким образом, то крайне общее описание предстоящей в Дагестане земельной реформы, которое было предложено руководством региона весной 2015 г., позволяет предположить, что реализация

этой реформы столкнется с рисками серьезного обострения противоречий внутри региона. При этом каких-либо согласительных процедур по разрешению земельных конфликтов, способных, по нашему мнению, обостриться в результате проведения реформы, на данный момент не предложено. Разработка и реализация таких процедур станет необходимым условием успешности объявленной земельной реформы. ●