

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МЕШАЮТ ЗЕМЕЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ В ГОРОДАХ¹

К.Казенин

Во второй половине 2015 г. в республиках Северного Кавказа наблюдается обострение земельных конфликтов в городской среде. Эти конфликты имеют ряд общих свойств, учет которых необходим при выработке политики органов государственной власти по их разрешению.

Нормализация и развитие земельных отношений является одним из значимых условий успешной реализации Стратегии социально-экономического развития регионов Северного Кавказа. Это неоднократно подчеркивали и федеральные должностные лица, ответственные за разработку и реализацию данной стратегии: «(Северный Кавказ) – небольшая территория, большая плотность населения, много горных районов, мало равнинных территорий, при этом республики многонациональны, поэтому в основе большинства проблем и конфликтов лежит земельный вопрос»². Особое значение имеет создание прозрачных земельных отношений в городах, без чего невозможно, в частности, полноценное развитие городского строительства, инфраструктуры и т.д. Однако события последних месяцев демонстрируют, что именно в городах Северного Кавказа заметна острота земельных конфликтов. Сложность состоит в том, что наиболее резонансные из этих конфликтов представляют собой, по существу, столкновение правовых систем: сообщества городских жителей, защищая свои земельные интересы, требуют отмены решений государственных органов, принятых в полном соответствии с российским законодательством, но противоречащих традиционным кавказским нормам землепользования. Использование сторонами конфликта разных, не согласуемых друг с другом нормативных систем создает «патовую» ситуацию, в которой городские земельные конфликты рискуют оставаться неразрешенными долгое время. Однако анализ текущей ситуации показал, что «замораживание» конфликтов само по себе несет значительные риски, как экономического, так и политического характера, и государству необходимо принимать меры для реального разрешения этих конфликтов.

Важной предпосылкой крупных земельных конфликтов в городской среде является частично анклавный характер расселения жителей северокавказских городов. Речь идет о наличии в городских округах мест компактного расселения представителей одной сельской общины, перемещенных туда в ходе советских переселений 1950–1960-х годов или же проживавших там, на протяжении столетий, до включения данной тер-

1 Данный материал отражает результаты работы по НИР РАНХиГС 2015 г. «Анализ конкуренции институциональных регуляторов в городской среде Северного Кавказа».

2 Вице-премьер РФ А.Г. Хлопонин, интервью в «Российской газете», 21.01.2013.

ритории в состав города. Перед распадом СССР и в 1990-е годы большинство таких анклавов имели статус поселков в городской черте, в которых поселковые советы обладали полномочиями по распределению земель сельхозназначения и участков под частную застройку между местными жителями. Лицам, не имеющим отношения к общине поселка, земля поселковыми советами обычно не предоставлялась. Практически, несмотря на нахождение в городской черте, эти поселки сохраняли ту степень «замкнутости» в земельных вопросах, которая характерна для большинства сельских поселений Северного Кавказа. Однако в 2000-е годы, при вступлении в силу федерального законодательства о местном самоуправлении, многие из таких поселков не получили статуса муниципальных образований и лишились полномочий по распоряжению землями. Это вошло в противоречие с имеющимися у жителей этих поселков представлениями об «исторической» принадлежности им земель и с нормами традиционного права народов Северного Кавказа, согласно которым земли, длительное время находившиеся в пользовании какой-либо общины, не могут быть отчуждены у нее без ее согласия. Данное противоречие и породило длительные конфликты, острота которых в последнее время проявилась вновь.

Кратко рассмотрим примеры таких конфликтов в двух регионах – Дагестане и Кабардино-Балкарии.

В Дагестане один из самых громких на текущий момент «городских» земельных конфликтов – это конфликт вокруг бывших земель поселка Красноармейское, входящего в состав Махачкалинского городского округа. Его жители (3961 чел. по Всероссийской переписи населения 2010 г.) являются выходцами из одного горного села, переселенными на окраину Махачкалы в 1950-е годы. При переселении жителям Красноармейского, помимо земель, отведенных под строительство села, были предоставлены также сельскохозяйственные угодья в непосредственной близости от поселка, общей площадью 1508 га. В 1992 г., при передаче земли из ведения совхоза, работавшего в Красноармейском, в ведение поселкового совета депутатов половина этих земель – около 754 га – была изъята у села. В середине 2000-х годов, в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении, все полномочия по распоряжению оставшимися за поселком землями были переданы городской администрации. Вскоре после этого наступила острая фаза конфликта. Недовольство местных жителей, объединившихся под эгидой неформального совета сельской общины, было вызвано двумя обстоятельствами:

1) передачей части земель, в советское время закрепленных за поселком, в собственность или аренду сторонним юридическим или физическим лицам (это относилось как к землям, официально отчужденным у поселка, так и к оставшимся в его границах);

2) трудностями, возникавшими у многих жителей поселка при оформлении права собственности на земельные участки через городскую администрацию (собственность на паевые земли; на участки под жилыми строениями).

В 2009 г. земельные протесты жителей поселка вылились сначала в митинги, а затем в перекрытие федеральной трассы и многодневную «оборону» здания поселковой администрации, куда жители не допускали чиновников. В ситуацию пришлось вмешаться силовым структурам, после чего конфликт в поселке стал предметом постоянного вни-

мания средств массовой информации. Позднее совет сельской общины продолжал проводить сходы жителей и направлять многочисленные обращения к органам власти разного уровня. Существенно, что во всех этих обращениях действия чиновников назывались противоправными, но обосновывалось это главным образом не нормами российского законодательства, а традиционными принципами земельных отношений, запрещающими несогласованное с жителями изъятие земель. В 2015 г. активисты озвучили свои требования по передаче всех принадлежавших поселку земель в собственность его жителям новому руководству мэрии Махачкалы, однако к каким-либо изменениям имеющегося положения дел на данный момент это не привело. Мониторинг ситуации в поселке, проведенный нами летом 2015 г., показал, что местные жители не видят прогресса в решении земельных вопросов и при этом не считают возможным принять ситуацию с землей в ее нынешнем виде. Отсутствие конструктивного диалога между жителями и новым руководством мэрии увеличивает протестный потенциал в данном поселке.

В Кабардино-Балкарии наиболее заметный «городской» земельный конфликт – это конфликт в поселках Хасанья и Белая Речка (общая численность жителей – около 15 тыс. человек). В 2005 г. они были включены в состав Нальчикского городского округа, с передачей всех функций по распоряжению землей городской мэрии. Исторически это села, находящиеся на данной территории более 150 лет и населенные общинами этнических балкарцев. Протесты жителей сел активизировались в 2013 г. Тогда, в ответ на отсутствие решения мэрии Нальчика о выделении жителям поселков участков под застройку жители приступили к самовольному разделу на участки земель, которые они считали «исторически своими». Распределение участков было осуществлено неформальным «активом» поселков с применением норм традиционного права, действовавшего ранее у балкарцев. Протестные действия были поддержаны рядом балкарских общественных организаций. После длительных переговоров с представителями республиканской власти и полпредства в СКФО процедура раздела участков тогда была приостановлена, однако в сентябре 2015 г. в поселках вновь начались «земельные» митинги с требованием раздачи участков. В отсутствие решения данного вопроса жители поселков демонстрируют готовность к новым протестным акциям. Ситуация в поселках осенью 2015 г. снова привлекла внимание СМИ, в том числе федеральных.

Анализ обоих конфликтов, как и нескольких других подобных конфликтов в северокавказских городах, позволят отметить следующие их общие особенности.

Во-первых, наиболее острый характер в этих конфликтах имеет противостояние вокруг земель, которые могут быть использованы под частную застройку. Это связано с сохраняющимся высоким спросом на такие земли в городах Северного Кавказа, частично объясняющимся продолжающейся миграцией из сельской местности в города.

Во-вторых, задачу по формулированию, доведению до органов власти и муниципального самоуправления (МСУ) и по публичному озвучиванию земельных требований в поселках берет на себя неформально образовавшийся «актив», который, как показала практика, может рассчитывать на поддержку жителей, в том числе и по проведению силовых протестных акций.

В-третьих, органы власти и МСУ в переговорах с представителями таких «активов», защищая свою позицию нормами российского законодательства, не делают попыток найти такие компромиссные решения, которые хотя бы в какой-то мере согласовывались бы с требованиями жителей. Эта ситуация приводит к тому, что локальные даже по региональным меркам земельные конфликты обретают черты конфликтов правовых систем, когда каждая из сторон настаивает на действии «своих» норм. Очевидно, что это, наряду с участием в конфликтах этнических общественных организаций, ведет к политизации конфликтов. Избежать этого можно было бы лишь путем принятия таких решений, которые, не меняя нынешнего правового режима на конфликтных землях, максимально соответствовали бы земельным интересам жителей поселков. Речь не о введении какой-либо альтернативной системы регулирования земельных отношений, а об учете требований, высказываемых местными жителями по конфликтным вопросам, при определении статуса спорных земель и их бенефициаров (собственников или арендаторов).

В-четвертых, органы власти и МСУ в решении спорных вопросов явно предпочитают взаимодействовать с администрациями поселков, руководители которых назначены мэриями городов, но не с неформальными сельскими «активами». Именно невключенность этих «активов» в диалог с чиновниками по земельным вопросам создает риск того, что конфликты будут развиваться по наиболее опасному сценарию, когда разногласия по поводу участков земли перерастают в разногласия по поводу системы регулирования земельных отношений.

Шаблонный подход властей к резонансным земельным конфликтам в северокавказских городах затрудняет их разрешение, для которого необходимы нестандартные меры, прежде всего – тесное взаимодействие с вовлеченными в конфликты жителями и создание диалоговых площадок в рамках российского законодательства. ●