

УДК (470.6)/316-334.3/332
ББК 65.9(2)30-1
С28

Серия
«Экономическая политика:
между кризисом и модернизацией»

**Проект выполнен в рамках тематики экспертного совета
при Правительственной комиссии по повышению
устойчивости развития российской экономики**

Ответственный редактор
И.В. Стародубровская

Авторы:

И.В. Стародубровская (введение, разд. 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 7.1, заключение); *Н.В. Зубаревич* (гл. 1); *Д.В. Соколов* (разд. 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, гл. 6, разд. 7.1 (врезки), 7.2); *Т.П. Интигринова* (разд. 3.3, гл. 4, 5, 8); *Н.И. Миронова* (разд. 3.3); *Х.Г. Магомедов* (разд. 7.2)

С28 Северный Кавказ: модернизационный вызов / И.В. Стародубровская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов, Т.П. Интигринова, Н.И. Миронова, Х.Г. Магомедов. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. — 328 с. — (Сер. «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией».)

ISBN 978-5-7749-0662-8

В книге дается представление авторов об экономике Северного Кавказа, существенно отличающееся от общепризнанного. Под вопрос ставятся многие сложившиеся мифы и стереотипы — тотальная депрессивность; масштабы безработицы и бедности; наличие барьеров, полностью исключающих модернизацию; дефицит финансовых средств как основная причина недостаточного экономического развития. Формулируются базовые принципы регионального развития, альтернативные традиционно принятым в северокавказской политике, предлагаются меры по их реализации. Наиболее подробно разработаны рекомендации по земельной реформе на Северном Кавказе.

Работа содержит анализ общих тенденций и детальную проработку отдельных примеров, статистические выкладки и результаты социологических опросов, обобщение международного опыта.

Для всех, кто интересуется реально происходящими процессами на Северном Кавказе.

УДК (470.6)/316-334.3/332
ББК 65.9(2)30-1

ISBN 978-5-7749-0662-8

© ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Социально-экономическое развитие республик Северного Кавказа: количественные оценки	
1.1. Особенности экономики и рынков труда республик Северного Кавказа: видимая и невидимая части	11
1.2. Уровень и динамика экономического развития в периоды экономического роста и кризиса	15
1.3. Уровень и динамика социального развития: статистика не видит кризиса	20
1.4. Состояние бюджетов республик: высокая дотационность обеспечивает стабильность	29
Глава 2. Модернизация на Северном Кавказе: постановка проблемы	
2.1. Знаем ли мы, что такое модернизация?	35
2.2. Проклятие успешной модернизации	47
2.3. Северный Кавказ: два диагноза, две модернизации	57
Глава 3. Земельная реформа	
3.1. Особенности земельной реформы на Северном Кавказе	83
3.2. Возможные модели активизации земельной реформы	97
3.3. Земли отгонного животноводства: есть ли решение?	103
Глава 4. Земельные реформы новейшего времени: типология, достижения, проблемы	
4.1. Понятие земельной реформы	128
4.2. Экспроприация и перераспределение земель в частную собственность: земельная реформа Насера (Египет)	130

- 4.3. Выкуп земель в коллективную собственность:
земельная реформа в Шотландии..... 136
- 4.4. Совершенствование условий землепользования:
аграрные преобразования в Турции 142
- 4.5. Обеспечение прав на землю: соотношение формальных
и неформальных институтов в сельских сообществах
Вьетнама 153

**Глава 5. Анализ моделей управления пастбищными угодьями:
теоретические основы и международный опыт**

- 5.1. Развитие теории управления пастбищными угодьями 159
- 5.2. Коллективная собственность сельского сообщества:
Швейцарские Альпы 176
- 5.3. Федеральные пастбища в США 184
- 5.4. Выводы 193

**Глава 6. Рекреация в экономике Северного Кавказа:
туристический бизнес либо горнолыжный кластер?**

- 6.1. Постановка проблемы 196
- 6.2. Общая характеристика горнолыжных курортов
Северного Кавказа 199
- 6.3. Особенности развития туристического бизнеса
на Северном Кавказе 203
- 6.4. Экономика очаговой модернизации 221
- 6.5. Альтернативы и риски развития горнолыжных курортов
на Северном Кавказе 225

**Глава 7. Урбанизация и развитие городов
на Северном Кавказе**

- 7.1. Мифы и реальность урбанизации 235
- 7.2. Махачкала – case study 254

**Глава 8. Молодежь в городской среде:
ценности и жизненные стратегии**

- 8.1. Мобильность населения и урбанизация 268
- 8.2. Религиозность: самоидентификация и представления
о нормах и правилах 275
- 8.3. Индивидуум и большая семья 279

8.4. Преобразующая функция города: проявления и последствия	282
8.5. Город: диалог культур или конфликт мировоззрений?	290
Заключение	300
Источники и литература	314

ВВЕДЕНИЕ

Рабочее название данной книги звучало как «Северный Кавказ: модернизационный проект». Коллектив авторов ставил перед собой задачу: независимо от государственных структур, занимающихся данной проблематикой, высказать свою точку зрения на перспективы развития и механизмы модернизации северокавказских республик, предложить конкретные меры по ускорению данных процессов. Однако в ходе работы стало ясно, что разработка комплексного проекта в данной сфере — задача гораздо более сложная и неоднозначная, чем казалось изначально, требующая существенно более глубокой проработки проблемы и, что не менее важно, широкого общественного обсуждения. В результате название работы изменилось. Книга, которую Вы держите в руках, озаглавлена «Северный Кавказ: модернизационный вызов». Это, скорее, не набор рецептов, а приглашение к дискуссии. Некоторые содержащиеся здесь предложения доведены до достаточно детальной проработки, другие лишь намечены, в ряде случаев авторы ограничились выдвижением гипотез. В то же время книга содержит большой материал для размышления: анализ общих тенденций и детальную проработку отдельных примеров, статистические выкладки и результаты собственных социологических опросов, обобщение международного опыта, также не всегда позволяющего дать однозначные рекомендации.

Одна из основных трудностей при изучении ситуации на Северном Кавказе состоит в отсутствии достоверной информации. По достаточно единодушному экспертному мнению, статистические данные по данному региону малодостоверны и потому не могут быть основной или, тем более, единственной базой для проведения анализа. Другие источники информации достаточно фрагментарны и могут использоваться лишь как вспомогательные. В настоящей работе данная проблема была решена следую-

щим образом. Основой анализа стал большой массив углубленных интервью (не менее 1000), которые авторы провели в ходе поездок по северокавказским регионам. Наиболее детально подобной работой были охвачены Республика Дагестан и Кабардино-Балкарская Республика. Более ограниченный материал был собран по Карачаево-Черкесии и Северной Осетии – Алании. Чеченская Республика и Республика Ингушетия на настоящий момент в исследование включены не были.

Круг интервьюируемых был достаточно широк, он охватывал представителей региональных и муниципальных властей, религиозных деятелей, местную интеллигенцию; учителей, врачей, ремесленников, фермеров, чабанов; людей различных взглядов и вероисповеданий. Респонденты различались по месту проживания (от мегаполисов до отдаленных сел), полу, возрасту, уровню образования, другим существенным характеристикам. Полученная в ходе интервью информация дополнялась и проверялась собственными наблюдениями, а также на основе предоставленных респондентами первичных материалов (исторических, справочных, картографических и т.п.).

Данный подход к исследованию имеет как значительные достоинства, так и существенные недостатки. К позитивным его характеристикам можно отнести то, что информация получается из первичных источников; позволяет оценить не только формальные характеристики ситуации, но и неформальные процессы (что критически важно в случае северокавказских республик); выявить систему интересов и механизмы взаимодействия различных игроков. Но в то же время подобная информация фрагментарна, достаточно субъективна, часто противоречива, с трудом поддается обобщению. Понимая эти проблемы, авторы стремились максимально снизить существующие здесь риски: увеличивать выборку, сопоставлять различные источники, проверять сделанные выводы «включенными наблюдениями». В каких-то случаях это удалось в большей мере, в каких-то – в меньшей. Ненадежность информационных источников – один из важнейших факторов, благодаря которым «модернизационный проект» превратился в «модернизационный вызов».

Еще одна проблема исследований Северного Кавказа – это сложность соотнесения происходящих там процессов с моделями, сформированными в науке на основе изучения других стран и регионов. Складывающиеся здесь тенденции явно не вписываются

в логику развития западных стран. В то же время, судя по всему, имеются существенные отличия и от государств «третьего мира». Можно предположить, что достаточно продуктивным было бы сопоставление механизмов развития на Северном Кавказе с менее развитыми европейскими странами (Италией, Испанией), однако данный вопрос требует дополнительного изучения. Ясно, что Кавказ имеет определенную специфику по сравнению с другими российскими регионами, хотя до конца не очевидно, насколько велика эта специфика. Особый вопрос — Кавказ и исламские государства, влияние ислама на развитие этого региона. Данная тема столь серьезна, что требует отдельного исследования, здесь она практически не затрагивалась.

В то же время, несмотря на имеющиеся информационные ограничения, мы считаем, что исследователи выполнили ту задачу, которая перед ними ставилась. Анализ ситуации в северокавказских республиках, выявление барьеров на пути экономического роста, а также процессов, препятствующих модернизации на данной территории, позволили предложить определенный подход к государственной политике в отношении северокавказского региона.

Сразу заметим, что этот подход существенно отличается от заявленного в «Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». На основе независимого исследования удалось сформулировать альтернативу, а тем самым — и создать поле для дискуссий. Мы надеемся, что данная работа позволит заложить базу для более глубокого понимания происходящего на Северном Кавказе, расширить и оживить обсуждение перспектив развития этой очень своеобразной, чрезвычайно сложной и конфликтной, но необыкновенно интересной части Российской Федерации.

Проведение настоящего исследования было бы невозможно без заинтересованного участия наших коллег из экспертного сообщества, а также без помощи тех людей в северокавказских республиках, которые делились с нами информацией, помогали организовывать интервью, предоставляли нам стол и кров в своих домах. К сожалению, мы здесь вряд ли сможем перечислить их всех поименно. Но хотелось бы подчеркнуть, что их гостеприимство, заинтересованное отношение к нашему исследованию, поддержка в решении рабочих и бытовых проблем внесли неоценимый вклад в то, что эта работа была написана.

Эта работа была бы невозможна без активного содействия наших друзей и добровольных помощников в Дагестане – Зубайры Зубайруева, Наримана Гаджиева, Расула Хайбулаева, Магомеда Абдурашидова, Михаила Чернышова, Хаджимурада Камалова, Эдуарда Уразаева, Расула Кадиева, Найды Хаспулатовой, Тимура Ботвина, Магомеда Магомедомарова, Заремы Дадаевой, Патимат Раджабовой, Макамагомеда Шанавазова, Надиры Исаевой, Ольги Сунгуровой, Абдулы и Хадижат Арабовых, Заура Фаталиева, Айшат Саидовой, Омара Омарова.

Представитель Центра RAMCOM в Республике Дагестан Хабиб Магомедов не только стал членом нашего авторского коллектива, внесшим большой интеллектуальный вклад в проводимые исследования, но и оказал нам неоценимую организационную поддержку.

Интереснейшие исследования в Дагестанском государственном университете были проведены благодаря Муртазали Хулатаевичу Рабаданову – ректору ДГУ и Магомедовой Мадине Маликовне – проректору ДГУ по воспитательной работе.

Олег Аргунов, директор Хабезского гипсового завода, и Азрет Караев из «Эльбрусоида» помогли нам вести исследования в Карачаево-Черкесии.

Заурбек Уруцкоев, Руслан Агкалаев, Индира и Аслан Касаевы поддерживали нас в Северной Осетии – Алании.

В Кабардино-Балкарии нашей работе содействовали Феликс Хараев, Мухадин-Хаджи Циканов, Борис Паштов, Геннадий Темирканов, Хызыр Макитов, Асланбек Макитов, Абузеит Гериев, Байрамук Ногеров, Эдуард Масаев, Марина Чернышева, Джамиля Аккиева, Оксана Шухостанова, Казбек Магомедов, Амир и Амид Шебзуховы.

Без серьезной экспертной поддержки Ибрагима Яганова и Мурадзина Рахаева мы не смогли бы разобраться в проблемах отгонного животноводства, в этнических и земельных отношениях в республике.

Особая благодарность – Узеиру Курданову, главе администрации п. Эльбрус. Он помог нам понять, как развиваются институты собственности и гостиничный бизнес в Приэльбрусье.

В самом начале исследований много сделал для запуска проекта заведующий кафедрой политологии КБГУ Тимур Тенов. Отдельное спасибо его семье за гостеприимство. Интеллектуальный и организационный вклад в данную работу внес Михаил Белгороков.

ГЛАВА 1

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ

Анализировать уровень и динамику развития республик Северного Кавказа можно по разным источникам информации.

Первый – данные государственной статистики по регионам. Российская региональная статистика несовершенна, но для республик Северного Кавказа это справедливо вдвойне. Главная причина – более широкое распространение неформальной экономики, которая включает теневое производство товаров и услуг в общественном секторе и большую часть малого предпринимательства. Плохо учитывается и продукция личных хозяйств населения, которая играет значительную роль в доходах сельских жителей. Низкое качество статистики усугубляется масштабными приписками¹ и некорректными дооценками². Но даже не вполне качественная статистика, если она собирается по стабильной методике, способна отражать *динамику* развития, в том числе в периоды экономического роста и кризиса. Однако оценки *уровня* социально-экономического развития и его различий между республиками можно делать только с корректировкой на степень достоверности данных. С этой целью статистические данные сопоставляются с показателями соседних краев и областей юга России, чтобы уточнить достоверность информации по республикам Северного Кавказа

¹ По оценкам демографов, данные переписи 2002 г. завысили численность населения Чечни примерно на 400 тыс. чел., Ингушетии – почти на 100 тыс. чел. По этой причине в Ингушетии численность учащихся школ (ведомственная статистика) почти в два раза ниже численности детей школьного возраста (половозрастная структура рассчитывается на базе данных переписи).

² Например, уровня душевых денежных доходов населения Дагестана и их структуры.

и более четко показать их специфику. Второй источник – данные бюджетной статистики, они более достоверны и позволяют оценить приоритеты политики федерального центра и самих республик. Эти данные в оперативном режиме размещаются на сайте Федерального Казначейства. Третий источник – экспертные оценки развития бизнеса в республиках на основе имеющейся информации (деловых СМИ, экспертного сообщества и др.). Но даже интеграция разных источников информации не обеспечивает полной достоверности по причине особой структуры экономики и специфических институтов в этих регионах.

1.1

ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ И РЫНКОВ ТРУДА РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: ВИДИМАЯ И НЕВИДИМАЯ ЧАСТИ

Легальная экономика республик Северного Кавказа мала по объему. Неконкурентоспособная промышленность пережила самый сильный спад в 1990-е гг. (сокращение объемов на $\frac{2}{3}$ и более), из крупных объектов сохранились гидроэлектростанции, принадлежащие федеральным структурам (ранее РАО ЕЭС, затем «Русгидро»), частично восстановилось цементное производство в Карачаево-Черкесии. Бывшие крупные предприятия тяжелой промышленности либо закрыты (Тырныаузский вольфрамо-молибденовый комбинат в Кабардино-Балкарии), либо с трудом выживают, резко сократив объемы производства («Электроцинк» в Северной Осетии, Каспийский завод в Дагестане, производящий продукцию ВПК). Состояние нефтедобывающей отрасли в Чечне неизвестно. Более устойчиво развиваются пищевые предприятия, работающие частично на местном сырье и производящие алкогольную продукцию, воду, соки и др. В основном это средний и малый бизнес.

Доля аграрного сектора в большинстве республик выше, чем доля промышленности, в нем преобладает продукция частных хозяйств, хотя сельскохозяйственные предприятия формально сохранились. В рыночных услугах доминирует торговля, при этом значительная ее часть остается в тени и не отражается в статистике. Базовой отраслью стали нерыночные услуги (бюджетная экономика), они концентрируют большую часть занятых в легальной экономике и вносят значительный или даже максимальный вклад

в структуру валовой добавленной стоимости республик Северного Кавказа – от 24 до 53%¹ (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Доля основных секторов и отраслей в структуре валовой добавленной стоимости республик Северного Кавказа в 2008 г., %

	Сельское и лесное хозяйство	Промышленность	Рыночные услуги	В т.ч. торговля и ремонт	Нерыночные услуги
В среднем по регионам РФ	4,5	32,3	43,7	21,7	12,5
Республика Адыгея	17,5	17,0	31,5	21,6	24,5
Республика Дагестан	14,1	8,5	41,0	24,3	16,4
Республика Ингушетия	8,8	4,6	21,9	10,1	54,3
Кабардино-Балкарская Республика	21,7	13,8	33,0	18,4	23,8
Карачаево-Черкесская Республика	21,5	23,5	24,6	12,3	23,3
Республика Северная Осетия–Алания	17,9	17,0	30,7	18,2	26,3
Чеченская Республика	7,9	8,0	23,2	12,5	40,3

Неформальная экономика республик Северного Кавказа представлена разными секторами. По экспертным оценкам, важнейший теневой финансовый поток – бюджетные ресурсы, перераспределяемые в форме коррупционных платежей и доходов. Второй по масштабам финансовый источник – нерегистрируемые доходы от товарного личного хозяйства. Третий источник – теневые доходы трудовых мигрантов, выезжающих на заработки за пределы своей республики. Четвертый – теневые доходы от розничной торговли и рекреационных услуг. На Северном Кавказе в структуре розничной торговли до сих пор доминируют вещевые и продовольственные рынки, товарооборот которых преимущественно теневой. Рекреация локализована на горнолыжных курортах (Приэльбрусье, Домбай) и обеспечивает теневые доходы местному населению. Еще один источник – теневое промышленное производство, в том числе в пищевой отрасли (неучтенное производство водки и коньяка), средний и малый бизнес по производству обуви,

¹ По Дагестану доля бюджетного сектора в валовой добавленной стоимости (16%) наименее достоверна.

шубно- меховых изделий, строительных материалов и др. Неформальная экономика каким-то образом дооценивается в государственной статистике, но достоверность этих оценок невысока.

Особенности структуры экономики республик Северного Кавказа отражаются в структуре занятых. В табл. 1.2 представлены данные Росстата о структуре занятых по основному месту работы, рассчитанные по разным методикам и на основе разных источников информации (обследований рынка труда, данных налоговой статистики и др.). Они различаются, ведь точной информации о структуре занятых в этих регионах не существует.

Важнейшая особенность республик Северного Кавказа – высокая самозанятость населения, максимальная в Дагестане и Чечне (47–48% от среднегодовой численности занятых). Самозанятость существует в двух формах. Первая – предприниматели без образования юридического лица, а также занятые в фермерском хозяйстве, на индивидуальной основе, в домашнем хозяйстве производством продукции, предназначенной для реализации. Их доля максимальна не только в Дагестане и Чечне, но и в Ингушетии (26–28%). Вторая форма – занятость у физических лиц, также максимальная в Дагестане и Чечне (18–23%). Обе формы занятости в значительной степени теневые. Так, по данным налоговой статистики, доля индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица (ПБОЮЛ), прошедших регистрацию (перерегистрацию), составляет только 7% от среднегодовой численности занятых в Дагестане, немногим больше – в Чечне и Ингушетии (12%). Следовательно, все остальные самозанятые производят товарную продукцию на продажу без юридического оформления своей деятельности и уплаты налогов. Только в Адыгее и Северной Осетии рынки труда по структуре занятости более похожи на среднероссийские и в меньшей степени являются теневыми.

Статистика занятости также подтверждает сильнейшее неблагополучие предпринимательского климата почти во всех республиках Северного Кавказа, за исключением Адыгеи. Занятость на предприятиях малого и среднего бизнеса в республиках (4–11%) существенно ниже средней по стране (18%) и ниже, чем в «русских» регионах Юга (16%). Особенно низкими показателями выделяются Дагестан, Чечня и Ингушетия (4–5%), что подтверждает устоявшиеся представления о максимальной остроте институциональных проблем в этих республиках, прежде всего гарантий прав собственности.

Таблица 1.2

**Распределение численности занятых в экономике
по месту основной работы и другие оценки занятости
(все показатели рассчитаны в % от среднегодовой численности занятых)**

	В организациях, 2008 г.	ПБОЮЛ и др.*, 2008 г.	По найму у физиче- ских лиц, 2008 г.	Всего заняты вне ор- ганизаций, 2008 г.	Среднесписочная численность работ- ников на предприя- тиях МСБ**, 2009 г. (оценка Росстата)	Число индивидуаль- ных предпринимате- лей, прошедших гос. регистрацию (пере- регистрацию) на на- чало 2010 г.
Россия	82	8	11	18	18	6
Республика Северная Осетия–Алания	78	12	11	22	9	6
Республика Адыгея	76	12	12	24	16	13
<i>Краснодарский край</i>	76	13	12	24	16	11
<i>Ставропольский край</i>	73	13	14	27	16	8
Кабардино-Балкарская Республика	68	20	12	32	8	9
Карачаево-Черкесская Республика	65	20	15	35	11	9
Республика Ингушетия	64	28	8	36	5	12
Чеченская Республика	54	28	18	47	4	12
Республика Дагестан	52	26	23	48	5	7

* Предприниматели без образования юридического лица, включая лиц, занятых в фермерском хозяйстве, на индивидуальной основе, а также в домашнем хозяйстве производством продукции сельского, лесного хозяйства, охоты, рыболовства, предназначенной для реализации.

** Малого и среднего бизнеса.

Обзор особенностей экономики и рынков труда республик Северного Кавказа показывает, что анализ динамики и уровня развития можно проводить только с учетом существующей специфики. Следует еще раз повторить, что многие социально-экономические показатели не могут быть точными при высокой доле теневой экономики и чрезвычайно высокой самозанятости в большинстве республик. Особой осторожности требует анализ статистических показателей Ингушетии, Чечни и Дагестана.

1.2

УРОВЕНЬ И ДИНАМИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРИОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И КРИЗИСА

В период экономического роста в половине республик Северного Кавказа темпы роста ВРП превышали средние по регионам России, особенно выделяется по динамике роста экономики Дагестан (в 3,4 раза за десять лет в сопоставимых ценах). Показатели динамики Адыгеи и Карачаево-Черкесии были близки к средним, и только Ингушетия резко отставала (рис. 1.1). Позитивные показатели следует оценивать с учетом эффекта базы (очень низких исходных показателей ВРП) и с пониманием того, за счет какого «мотора» росла экономика республик. В основном это резко возросшая федеральная помощь, позволявшая наращивать расходы на социальные цели (они учитываются в ВРП как производство услуг). Однако ускоренный рост ВРП Дагестана объяснить невозможно. Можно только предположить, что немалый вклад в сверхвысокие темпы роста внесли искажения статистической отчетности (приписки) и дооценки неформальной экономики, т.е. чисто статистические эффекты.

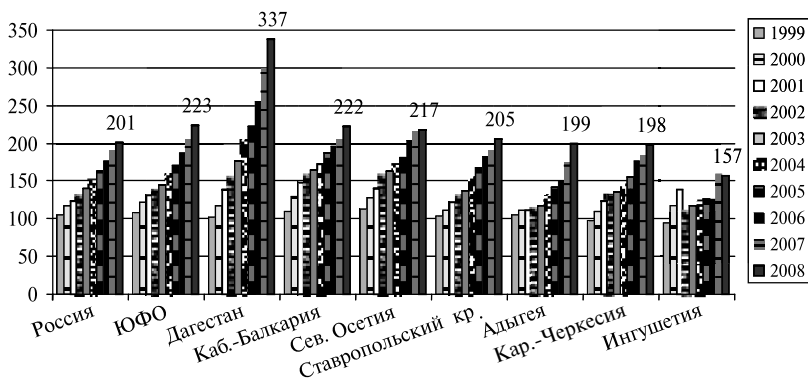


Рис. 1.1. Динамика ВРП республик Северного Кавказа и Ставропольского края в 1999–2008 гг., % к 1998 г. нарастающим итогом

Обеспечивает ли экономический рост сближение душевого показателя ВРП республик со средним по стране? Если верить статистике, то сближение демонстрируют только две республики — Чечня и Дагестан (рис. 1.2), причем Чечня — за счет огромных

перечислений из федерального бюджета, а Дагестан – вследствие очень своеобразных статистических дооценок, которым трудно поверить. В Северной Осетии, Карачаево-Черкесии и Адыгее сложившееся отставание сохраняется примерно на одном уровне, душевой ВРП составляет 30–40% от среднего по регионам России. В Ингушетии и, особенно, в Кабардино-Балкарии отставание от среднероссийского показателя за десять лет экономического роста усилилось.

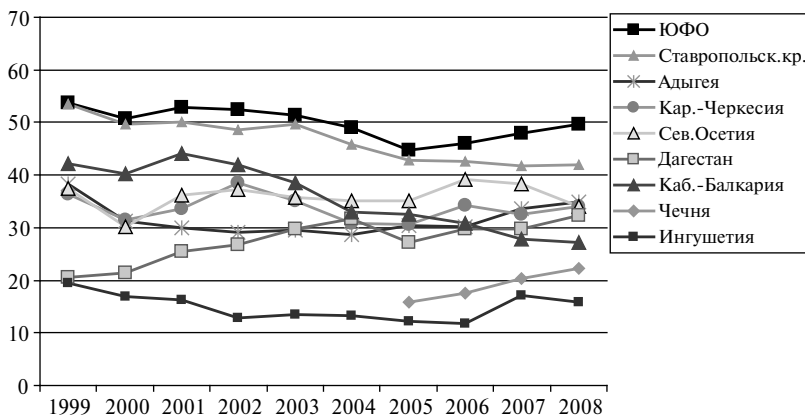


Рис. 1.2. Душевой ВРП республик Северного Кавказа и Ставропольского края, % к среднему по РФ

Объем промышленного производства в республиках невелик, и на его динамику за период экономического роста влияют эффект низкой базы, а также пропорции теневого и легального производства. В результате траектории развития промышленности в республиках очень разные – от сверхвысокой динамики в Адыгее, Кабардино-Балкарии благодаря развитию и легализации пищевой отрасли, в последние годы – в Дагестане (в основном за счет роста федерального финансирования ВПК), до застоя в Северной Осетии и полной деиндустриализации в Ингушетии (рис. 1.3). Кроме того, можно отметить минимальное влияние кризиса 2008–2009 гг. на динамику промышленности, поскольку:

- пищевая продукция не потеряла рынки сбыта;
- Каспийский завод, производящий продукцию для региона, продолжал получать бюджетное финансирование;

- немногочисленные крупные предприятия тяжелой промышленности и до кризиса практически «лежали», поэтому в кризис мало что изменилось.

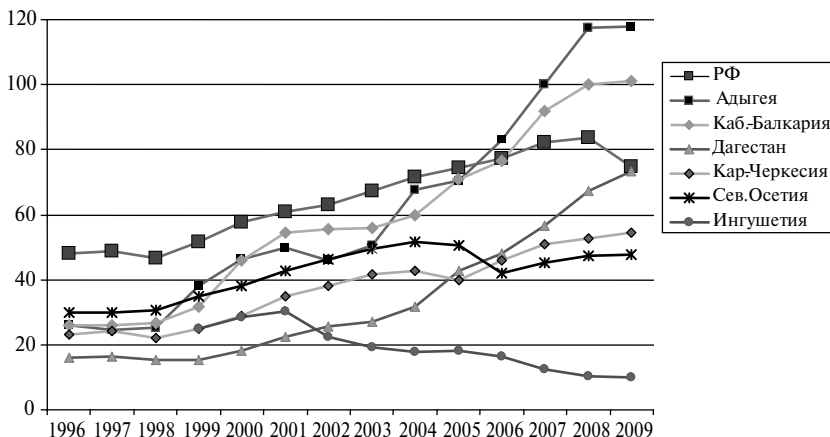


Рис. 1.3. Динамика промышленного производства в республиках Северного Кавказа, % к 1990 г. нарастающим итогом

Инвестиции в экономику республик Северного Кавказа почти весь период экономического роста были очень низкими, не достигая даже половины от средних по России (рис. 1.4). Заметный рост произошел только во второй половине 2000-х гг. благодаря росту

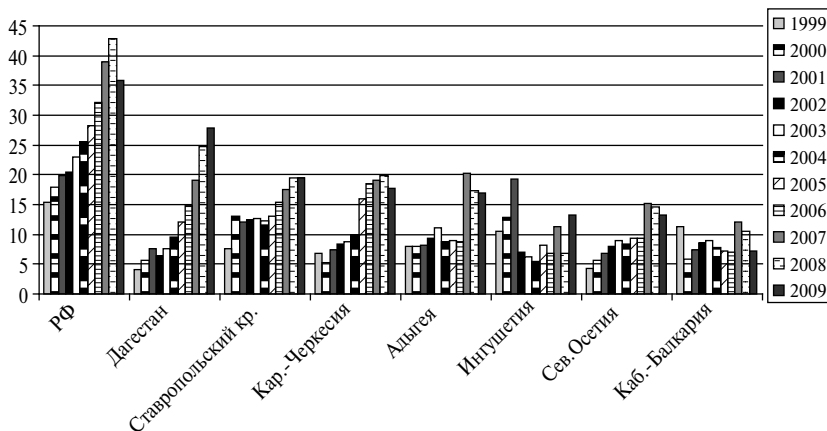


Рис. 1.4. Душевые инвестиции в 1999–2009 гг., в постоянных ценах 2006 г., тыс. руб. на чел.

инвестиций из федерального бюджета и привлечению средств государственных монополий. Даже под давлением федеральных властей крупный частный бизнес проявил минимальную инвестиционную активность в республиках с очень высокими рисками. Более устойчиво росли инвестиции в Дагестане, где реализуются энергетические и инфраструктурные проекты, минимальный рост инвестиций до кризиса имели Кабардино-Балкария и Ингушетия. Данные по Чечне не публикуются, но именно эта республика стала реальным инвестиционным лидером благодаря масштабным федеральным трансфертам.

Характерный для всей страны кризисный спад инвестиций произошел далеко не во всех республиках Северного Кавказа (табл. 1.3). Публикация данных по Чечне позволяет оценить масштабы и беспрецедентную динамику инвестиционных вливаний в экономику республики. В политически проблемных Дагестане и Ингушетии инвестиции также росли, при этом в Ингушетии – вдвое за 2009 г. В 2010 г. рост инвестиций в половине республик продолжился.

Таблица 1.3

Рейтинг республик Северного Кавказа по динамике инвестиций к докризисному периоду (1-е полугодие 2008 г.), %

	1-е полугодие 2009 г.	1-е полугодие 2010 г.
Чеченская Республика	120	287
Республика Ингушетия	2	50
Республика Дагестан	19	28
<i>Ставропольский край</i>	17	21
Республика Адыгея	39	20
Кабардино-Балкарская Республика	-6	-14
Россия	-19	-18
Республика Северная Осетия–Алания	-5	-33
Карачаево-Черкесская Республика	-18	-53

Не только в Чечне, но также в Ингушетии и Дагестане рост инвестиций обеспечивается в основном за счет инвестиций из федерального бюджета (табл. 1.4). Повышенная доля инвестиций из бюджета Чечни обусловлена большим объемом бюджета этой республики, что позволяет значительную часть средств расходовать

на инвестиционные цели. Такая политика в России типична только для самых «богатых» регионов (Москвы, Тюменской области), но там инвестиционные расходы резко сократились в кризис. В Чечне же их рост только ускорился, поскольку бюджет республики более чем на 90% формируется за счет федеральных трансфертов, а не собственных доходов. В случае Чечни, а также Ингушетии и Дагестана, статистическая графа «Инвестиции из бюджета субъекта РФ» фактически означает те же средства федерального бюджета, только пропущенные через бюджет региона в виде дотаций и субсидий. «Заливание» бюджетными деньгами наиболее политически проблемных регионов стало основным инструментом политики федеральных властей. В остальных республиках доля инвестиций из федерального бюджета ниже, как следствие – в них ниже и душевые показатели инвестиций.

Таблица 1.4

Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций, %

	1-е полугодие 2010 г.			1-е полугодие 2009 г.		
	доля бюджетных средств	в том числе		доля бюджетных средств	в том числе	
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ
Россия	16	8	7	17	7	9
Республика Ингушетия	95	74	21	89	69	21
Чеченская Республика	87	49	38	76	48	28
Республика Дагестан	59	38	21	57	38	19
Карачаево-Черкесская Республика	41	30	7	33	29	4
Республика Северная Осетия – Алания	39	29	4	32	29	3
Кабардино-Балкарская Республика	29	23	6	35	18	17
Республика Адыгея	22	9	13	51	41	10

В целом можно отметить, что слаборазвитая легальная экономика республик Северного Кавказа росла до кризиса достаточно быстро за счет перераспределения бюджетных ресурсов. Исключение – только Ингушетия, где деградация институтов и системы

управления достигла предела. Влияние нового кризиса было смягчено возросшими инвестициями из федерального бюджета, они в первую очередь направлялись в наиболее политически проблемные (нестабильные) республики – Чечню, Ингушетию и Дагестан. Для остальных республик кризис сопровождался заметным сокращением инвестиций.

1.3

УРОВЕНЬ И ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: СТАТИСТИКА НЕ ВИДИТ КРИЗИСА

Индикаторы, измеряющие состояние рынка труда и доходы населения республик Северного Кавказа, также не слишком достоверны. В период экономического роста в республиках был слабее выражен типичный для всей страны тренд сокращения уровня безработицы по методологии МОТ, а в Ингушетии безработица даже резко выросла (рис. 1.5). Помимо очевидных дефектов измерения (недостаточных объема и репрезентативности выборки), есть два объяснения такой динамики. Это может быть связано с выходом на рынок труда более многочисленного когорты молодежи при недостаточном предложении рабочих мест. Другая причина – респонденты не признаются в наличии теневой занятости в ходе обследований рынка труда, проводимых Росстатом.

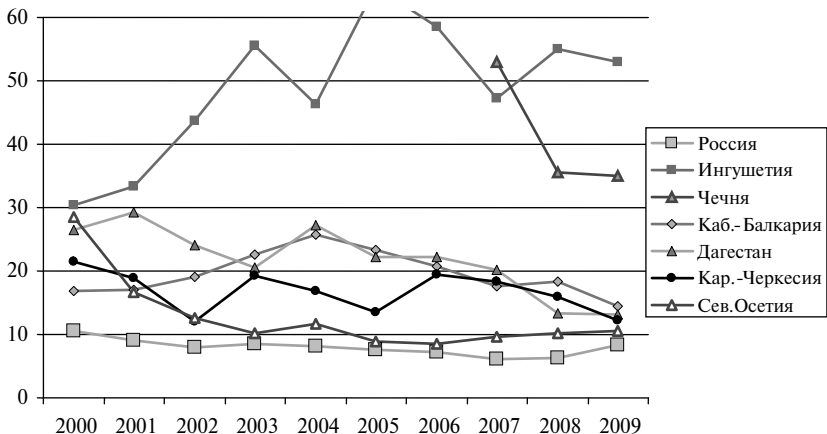


Рис. 1.5. Уровень безработицы по методологии МОТ, %

Показатели уровня зарегистрированной безработицы еще хуже отражают ситуацию на региональных рынках труда, особенно на Северном Кавказе, ведь на основе этих индикаторов выделяются федеральные трансферты на выплату пособий по безработице. Например, Чечня имеет максимальный показатель зарегистрированной безработицы (61% на конец 2009 г.), который почти вдвое превышает показатель безработицы по МОТ (33%). Этого просто не может быть, так как методика оценки безработицы по МОТ более либеральна, поэтому в среднем по РФ и практически во всех регионах этот показатель почти в три раза выше зарегистрированной безработицы.

Не всегда адекватна и динамика показателей зарегистрированной безработицы. В Ингушетии кризис сопровождался сокращением зарегистрированной безработицы, а начало выхода из кризиса — ее ростом (табл. 1.5). В Чечне в острой фазе кризиса (первая половина 2009 г.) зарегистрированная безработица также сокращалась. В остальных республиках Северного Кавказа в период кризиса не произошло заметного роста зарегистрированной безработицы и безработицы по МОТ. Низкая чувствительность к кризисам — типичная реакция проблемных рынков труда с устойчиво высокой безработицей. Только в Чечне на стадии выхода из кризиса сокращение уровня безработицы было значительным. Возможно, это следствие возросших бюджетных инвестиций в республику.

Таблица 1.5

Уровень зарегистрированной безработицы, %

	2008 г.	апр. 2009 г.	сент. 2009 г.	фев. 2010 г.	сент. 2010 г.
Россия	2,0	3,0	2,7	3,1	2,1
Республика Адыгея	3,1	4,7	3,2	3,4	2,1
Республика Дагестан	3,6	4,0	3,8	3,8	3,4
Республика Ингушетия	23,0	15,4	19,4	22,3	22,0
Кабардино-Балкарская Республика	5,9	6,9	5,7	5,7	3,3
Карачаево-Черкесская Республика	2,6	3,6	3,8	3,4	3,3
Республика Северная Осетия–Алания	3,1	4,2	3,4	4,5	3,8
Чеченская Республика	63,2	61,6	55,0	59,3	48,3

Данные статистики занятости не включают трудовую миграцию, а именно этот сегмент рынка труда более всего пострадал в период кризиса. Многие жители Северного Кавказа не смогли в 2009 г. найти работу за пределами своей республики и из «фиктивных» безработных стали реальными. Однако показать эти изменения в количественном выражении невозможно, подобных данных не существует.

Таким образом, состояние рынка труда большинства республик, за исключением Ингушетии и Чечни, улучшилось за период экономического роста 2000-х гг. Кризисного роста безработицы не произошло, поскольку основная часть легальных рабочих мест приходится на более устойчивые сектора экономики – бюджетную сферу и сельское хозяйство, а масштабы самозанятости измеряются плохо. В реальной жизни проблем стало больше, так как в кризис сократились возможности трудовой миграции за пределы республик.

За 2000-е гг. существенно выросли денежные доходы населения, и даже в кризисном 2009 г. рост доходов продолжался (за исключением все той же Ингушетии). Однако оценки уровня жизни в республиках Северного Кавказа – весьма рискованное занятие. Российская статистика не очень точно оценивает доходы населения в региональном разрезе, а в республиках юга России проблемы усугубляются более значительными масштабами неформальной занятости и теневых доходов. Наименее достоверны статистические данные по Республике Дагестан, где отношение душевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму уже превысило средний показатель по стране (рис. 1.6). Это означает, что по покупательной способности доходов населения Дагестан не только опережает все регионы Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, но и, например, Самарскую и Сахалинскую области. Проверить в это крайне трудно.

Судя по всему, для некоторых республик Росстат использует особую методику дооценки теневых доходов. Так, более половины доходов населения Дагестана (54%) отнесено к скрытой заработной плате (это самая высокая доля среди регионов, в среднем по РФ – 26%), еще почти четверть – к предпринимательским доходам (в среднем по РФ – 10%), а доля социальных выплат составляет только 10% доходов населения, что ниже среднего по стране, хотя республика является слаборазвитой (табл. 1.6). В слаборазвитой Ингушетии доля скрытой заработной платы в доходах почти так же

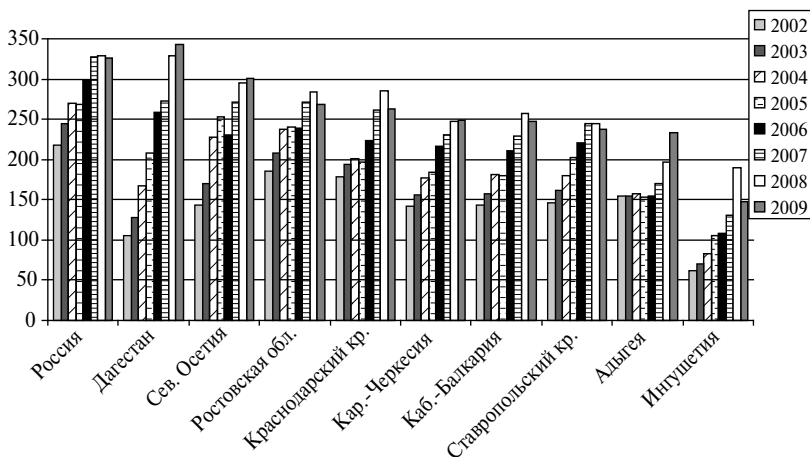


Рис. 1.6. Отношение душевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в регионе в 2002–2009 гг., %

высока (48%), еще 13% дают предпринимательские доходы, а доля социальных выплат выше (17%). Показатели доходов населения Чечни вообще не публикуются. Таким образом, для наиболее проблемных республик в 2000-е гг. стала применяться система очень существенной дооценки теневых доходов, это подтверждает резкий рост доли «других доходов» за 2000–2008 гг. (табл. 1.6). В Адыгее структура расходов значительно ближе к средней по стране, корректировки Росстата на теневые доходы более умеренные и стабильные. Остальные три республики занимают промежуточное положение: в Кабардино-Балкарии неадекватно высока доля предпринимательских доходов, в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии вызывает вопросы значительный рост дооценок (доли «других доходов»). Таким образом, дифференция душевых денежных доходов населения республик во многом определяется статистической дооценкой теневых доходов.

При столь низкой достоверности статистики оценивать уровень и динамику доходов населения республик Северного Кавказа практически невозможно. В значительной степени это фиктивные цифры. Даже в Адыгее, вызывающей меньше сомнений в точности измерения доходов, их соотношение с прожиточным минимумом (рис. 1.6) выглядит очень странно – покупательная способность доходов населения республики не росла в течение всей первой половины 2000-х гг. Лучше честно признать невозможность точных

оценок денежных доходов населения северокавказских республик из-за дефектов статистики, чем придумывать неадекватные объяснения их различий.

Таблица 1.6

Структура доходов населения, %

	Доходы от предпри- мательской деятельности	Оплата тру- да	Социальные выплаты	Доходы от собственно- сти	Другие доходы*	
	2008 г.	2008 г.	2008 г.	2008 г.	2008 г.	2000 г.
Российская Федерация	10	45	13	6	26	28
<i>Краснодарский край</i>	15	36	14	8	27	30
<i>Ставропольский край</i>	14	35	16	3	31	30
Республика Северная Осетия – Алания	19	30	17	2	32	23
Республика Адыгея	11	34	20	2	33	37
Кабардино-Балкарская Республика	28	21	13	2	37	34
Карачаево-Черкесская Республика	16	27	17	3	37	26
Республика Ингушетия	12	33	15	3	38	29
Республика Дагестан	13	21	17	1	48	28

* Включая скрытую оплату труда.

Традиционным способом косвенной оценки доходов населения служат показатели оборота розничной торговли, стоимости жилья, объемов жилищного строительства и владения движимым имуществом, например автомобилями.

Первый из них подтверждает, что кризис не отразился на уровне жизни населения республик, поскольку главными источниками дохода являются бюджетные средства (объемы федеральных трансфертов выросли) и доходы от личного хозяйства. На фоне других регионов России республики Северного Кавказа имели самые высокие темпы роста оборота розничной торговли по сравнению с докризисным периодом (рис. 1.7).

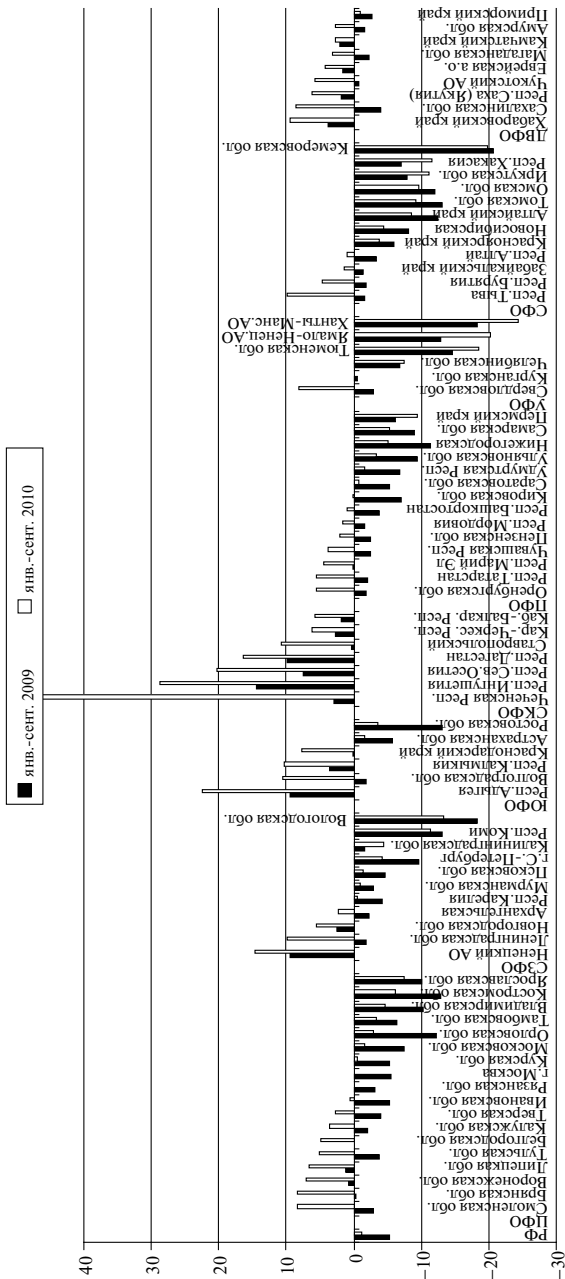


Рис. 1.7. Динамика оборота розничной торговли в регионах РФ, к январь-сентябрь 2008 г., %

Если верить остальным косвенным индикаторам, то население республик Северного Кавказа небогато. Статистика стоимости квадратного метра жилья в половине республик отсутствует, а там, где она есть, показатели в два-три раза ниже средней стоимости по России (Адыгея – 61% от средней стоимости, Дагестан – 52%, Северная Осетия – 43%, Карачаево-Черкесия – 29%). Измеряемый статистикой объем жилищного строительства также невелик, но следует учитывать нежелание собственников оформлять ввод жилья в эксплуатацию, чтобы избежать выплаты налогов, а также очень высокие коррупционные барьеры процедуры ввода. В республиках Северного Кавказа от 75 до 100% жилья строится населением за счет собственных и заемных средств (в среднем по РФ – 42%), а индивидуальное строительство часто ведется с нарушениями законодательства (самозахват земель, отсутствие разрешений на строительство и др.). В результате показатели ввода жилья в расчете на 1000 чел. во всех республиках, за исключением Дагестана, значительно ниже средних по стране (рис. 1.8). В кризисном 2009 г. объемы ввода жилья в большинстве республик не сократились (за исключением Ингушетии), что подтверждает статистические данные о продолжавшемся росте доходов населения республик в 2009–2010 гг. благодаря федеральной поддержке.

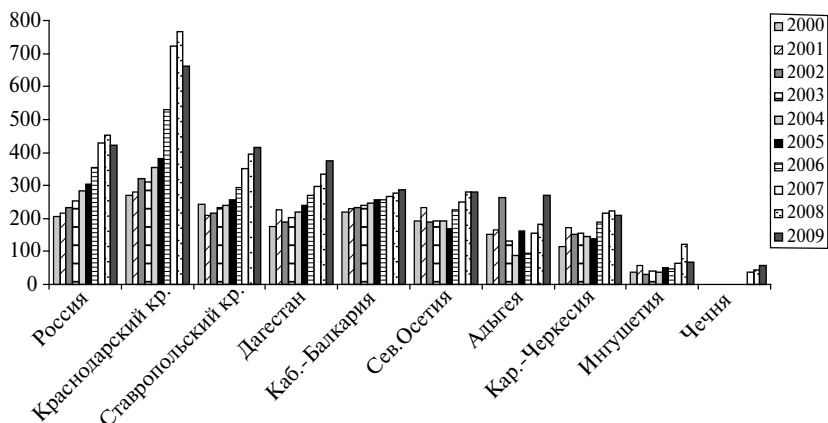


Рис. 1.8. Ввод жилья в 2000–2009 гг., кв. м на 1000 чел.

Еще один индикатор – обеспеченность легковыми автомобилями, и он также показывает невысокий уровень доходов жителей почти всех республик Северного Кавказа, за исключением Адыгеи (табл. 1.7). Однако следует учитывать, что часть легковых автомобилей используется по доверенности и может быть зарегистрирована в других регионах России.

Таблица 1.7

Обеспеченность легковыми автомобилями на 1000 чел.

	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	Место в РФ
Российская Федерация	59	131	169	214	
Южный ФО	70	118	147	181	7
<i>Краснодарский край</i>	81	162	197	239	12
Республика Адыгея	103	154	168	219	23
<i>Ставропольский край</i>	79	136	176	206	31
Карачаево-Черкесская Республика	76	93	137	177	63
Республика Северная Осетия–Алания	68	109	142	175	64
Кабардино-Балкарская Республика	73	95	108	139	75
Республика Ингушетия	50	57	58	89	80
Чеченская Республика	50	...	48	70	81
Республика Дагестан	37	47	55	68	82

Проблемы достоверности велики и в измерении уровня бедности населения, поэтому к показателям также нужно относиться с осторожностью. Яркий пример – Дагестан, где уровень бедности за восемь лет сократился с 73 до 9%, опередив средний по стране (рис. 1.9). Главная причина – рост статистических дооценок доходов населения. В других республиках динамика показателя в период экономического роста была не столь резкой, а достигнутый уровень бедности (10–20%) ставит их в один ряд с «русскими» регионами Юга. То же можно сказать и о покупательной способности доходов. Судя по статистике, теперь республики и другие регионы юга России сопоставимы как по денежным доходам населения, так и по степени неравенства в доходах. В кризисном 2009 г. статистика не зафиксировала роста уровня бедности в большин-

стве республик, за исключением Ингушетии (рис. 1.9). Поддерживающую роль сыграл рост федеральных трансфертов и выплат социальных пособий населению.

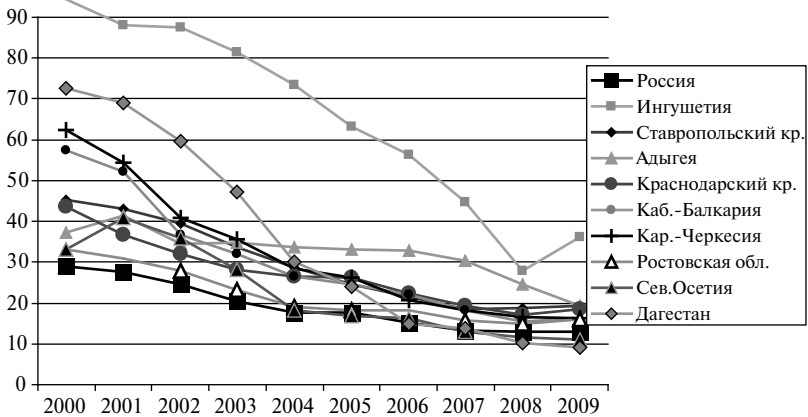


Рис. 1.9. Уровень бедности в регионах, %

Из анализа прямых и косвенных индикаторов доходов можно сделать следующие выводы:

- население республик Северного Кавказа, за исключением Ингушетии (данные по Чечне отсутствуют), в соответствии со статистикой, уже не является более бедным, чем жители «русских» регионов Юга, хотя отчасти это достигнуто путем статистических дооценок денежных доходов в республиках;
- благодаря федеральной поддержке республики отличаются высокими темпами роста доходов населения (кроме Ингушетии) и потребления, в том числе и в период кризиса;
- в то же время косвенные индикаторы показывают невысокий уровень доходов, однако следует учитывать значимый вклад институциональных факторов в занижение показателей ввода жилья, обеспеченности автомобилями и др.;
- низкая достоверность статистики не позволяет выявить реальный уровень доходов населения и их дифференциацию, особенно в Ингушетии и Дагестане, однако общий тренд опережающего роста доходов по сравнению со средним по стране в целом достоверен.

1.4

СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТОВ РЕСПУБЛИК: ВЫСОКАЯ ДОТАЦИОННОСТЬ ОБЕСПЕЧИВАЕТ СТАБИЛЬНОСТЬ

Республики Северного Кавказа относятся к высокодотационным, особенно велика федеральная поддержка Ингушетии и Чечни – более 90% доходов консолидированного бюджета (табл. 1.8). В острой фазе кризиса доля федеральных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов республик оставалась стабильно высокой, но в 2010 г. в рамках общего сокращения объема федеральных трансфертов она немного снизилась. При этом в наиболее политически проблемных Ингушетии и Чечне объем трансфертов сохранился, а в Карачаево-Черкесии даже вырос.

Таблица 1.8

**Доля трансфертов из федерального бюджета в доходах
консолидированных бюджетов республик Северного Кавказа
в 2008–2010 гг. и динамика объема трансфертов, %**

	Доля трансфертов			Динамика	
	2008 г.	2009 г.	январь-август 2010 г.	2009 г. к 2008 г.	январь-август 2010 г. к 2009 г.
Республика Ингушетия	91	91	90	113	104
Чеченская Республика	91	91	89	101	99
Республика Дагестан	73	79	75	132	91
Карачаево-Черкесская Республика	71	71	69	116	115
Республика Северная Осетия–Алания	72	67	63	78	88
Республика Адыгея	62	63	59	116	88
Кабардино-Балкарская Республика	57	57	58	117	92
В среднем по регионам РФ	19	27	25	134	97

Поддержка республик Северного Кавказа сильно дифференцирована, и в основе этой дифференциации лежат не экономические, а политические факторы. Безусловным лидером является Чечня, благодаря огромным федеральным трансфертам ее бюджет (61 млрд руб.) сравним с бюджетом Ставропольского края, население которого в два раза больше. В результате душевые доходы

бюджета Чечни существенно превышают средние по регионам РФ и намного выше показателей других регионов Северокавказского и Южного федеральных округов (рис. 1.10).

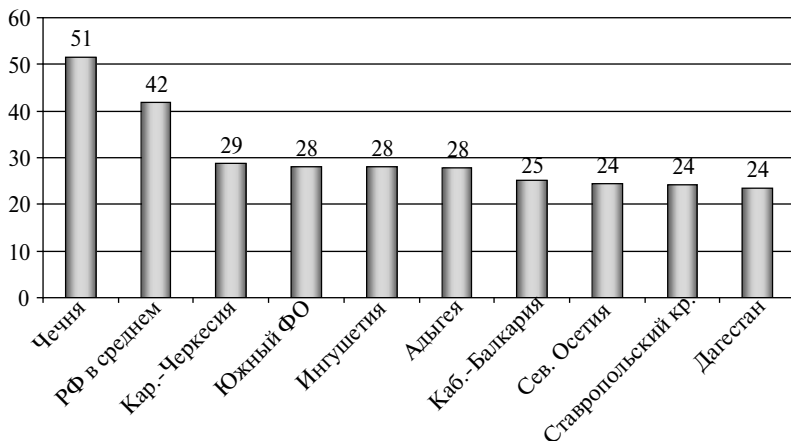


Рис. 1.10. Душевые доходы консолидированного бюджета региона в 2009 г., тыс. руб.

Федеральная помощь Чечне осуществляется в режиме «ручного управления»: помимо определяемых по формуле трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности республика получает гораздо большие по объему дотации на сбалансированность и субсидии на реализацию ФЦП (рис. 1.11). Именно благодаря этим «добавкам», которые определяются по непрозрачным правилам, бюджет Чечни достиг столь больших размеров. В последнее время такая же политика проводится федеральным центром и в отношении Ингушетии, хотя и в меньшем масштабе: республика получает повышенные дотации на сбалансированность и трансферты (субсидии и субвенции) на поддержку рынка труда. Остальные республики, помимо дотаций на выравнивание, имеют заметные добавки к бюджетам в виде средств ФЦП. Кроме того, через бюджет Северной Осетии в виде дотаций на сбалансированность проходила часть средств на восстановление Южной Осетии, но этот скрытый канал финансирования сократился и замещается другими. В целом ни одна из республик Северного Кавказа не может сравниться с Чечней по масштабам поддержки из федерального бюджета.

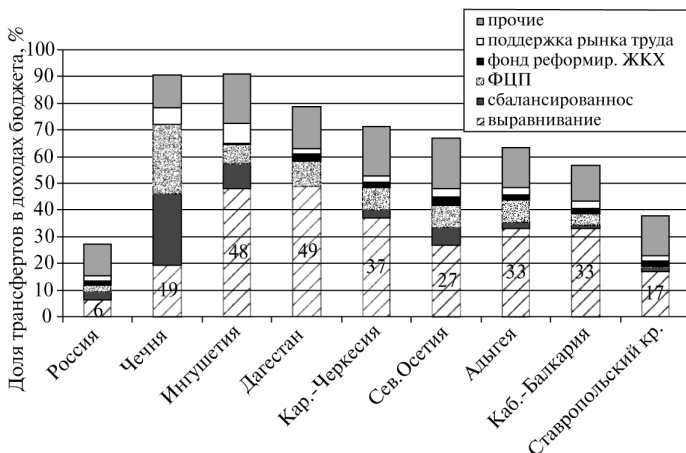


Рис. 1.11. Доля и структура трансфертов из федерального бюджета, % от всех доходов консолидированного бюджета региона в 2009 г.

При больших масштабах федеральной поддержки неизбежно встает вопрос об эффективности расходов бюджетов республик. Один из индикаторов – динамика расходов бюджетов на разные цели. Расчеты динамики расходов за 2008–2009 гг. показывают, что рост доходов консолидированного бюджета Ингушетии привел к вдвое более быстрому росту расходов на управление (общегосударственные вопросы), в Кабардино-Балкарии рост по этой статье также в два раза превышал рост общих расходов бюджета (рис. 1.12). Значительное сокращение расходов по этой статье в бюджете Северной Осетии объясняется не ростом эффективности, а изменением каналов финансирования Южной Осетии. Благодаря росту федеральных трансфертов в 2009 г. во всех республиках выросли инвестиционные расходы (на национальную экономику), особенно в Дагестане, Ингушетии и Чечне. Государство почти полностью замещает бизнес в развитии самых проблемных регионов вместо того, чтобы улучшать институты и инвестиционный климат. Вряд ли такая стратегия эффективна.

Второй ракурс – изменение социальных расходов и расходов на ЖКХ (рис. 1.13). Дополнительные средства, полученные в 2009 г. из федерального бюджета, расходовались республиками по-разному. Лидерами по росту расходов на ЖКХ стали Ингушетия (рост почти в 4 раза), Адыгея (на 80%) и Карачаево-Черкесия (на 52%), но

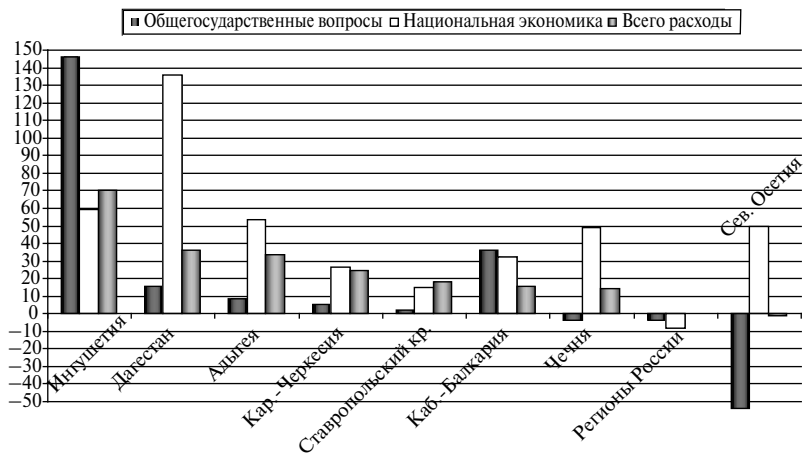


Рис. 1.12. Динамика несоциальных расходов и всех расходов консолидированного бюджета региона, 2009 г. к 2008 г., %

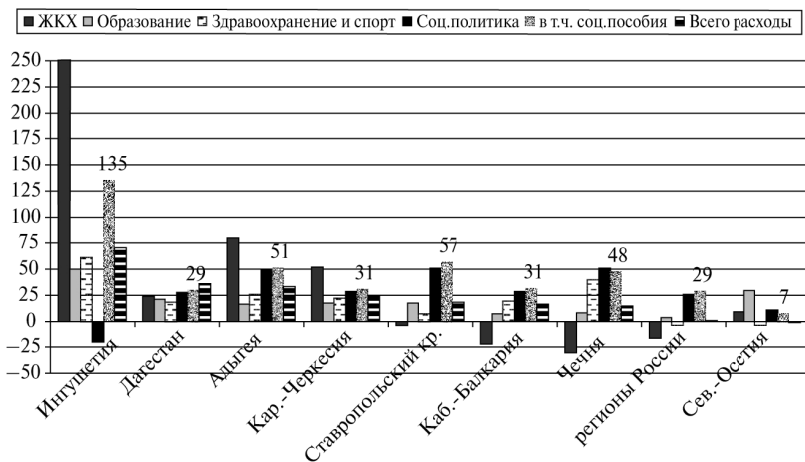


Рис. 1.13. Динамика социальных расходов и расходов на ЖКХ консолидированного бюджета региона, 2009 г. к 2008 г., %

эффективность этих расходов — под большим вопросом. Все республики увеличили расходы на образование и здравоохранение (кроме Северной Осетии), что можно рассматривать как позитивный тренд, поскольку душевые расходы на эти цели исходно очень низки. Лидером по динамике расходов, как и в целом по стране,

оказалась социальная политика и, особенно, выплаты пособий населению, прежде всего в Чечне и Адыгее. Те же тренды типичны и для «русских» регионов, в том числе для Ставропольского края. Особая ситуация в Ингушетии, где объем расходов на социальную политику в 2009 г. уменьшился на четверть, но выплаты пособий населению выросли в 2,3 раза. Это следствие наведения элементарного порядка в бюджетных расходах и повышения доли выплат социальных пособий с 30 до 88% от всех расходов на социальную политику.

В целом бюджетная политика властей республик Северного Кавказа, особенно Ингушетии, не вполне совпадала с общими для регионов России тенденциями. Во-первых, полученные дополнительные средства из федерального бюджета более активно расходовались на развитие образования, здравоохранения и на поддержку ЖКХ (в некоторых регионах). Во-вторых, расходы на государственное управление в большинстве республик Северного Кавказа также быстро росли, в отличие от общероссийского тренда их сокращения. В результате рост бюджетных расходов на развитие человеческого капитала сочетался с ростом неэффективных расходов на бюрократию.

В январе-августе 2010 г., несмотря на сокращение объема федеральных трансфертов в большинстве республик, расходы их бюджетов выросли, за исключением Чечни и Дагестана (табл. 1.9).

Таблица 1.9

**Динамика расходов консолидированных бюджетов республик
в январе-августе 2010 г., % к аналогичному периоду 2009 г.**

	Всего расходы	Общегосударств. вопросы	Национальная экономика	ЖКХ	Образование	Здравоохранение и спорт	Социальная политика	В т.ч. социальн. выплаты
Регионы РФ	106	102	97	95	108	102	121	125
Республика Ингушетия	109	102	171	75	135	101	122	128
Карачаево-Черкесская Республика	108	98	114	56	113	100	161	172
Республика Адыгья	102	89	93	71	111	99	118	122

Окончание табл. 1.9

Кабардино-Балкарская Республика	102	96	78	108	108	112	112	113
Республика Северная Осетия–Алания	101	54	102	102	98	125	125	129
Республика Дагестан	98	102	65	85	110	94	114	115
Чеченская Республика	97	113	65	99	121	86	106	106

Во всех республиках продолжали расти расходы на социальную политику, почти везде – на образование (за исключением Северной Осетии) и только в половине – на здравоохранение. Основным способом оптимизации стало сокращение расходов на ЖКХ и инвестиционных расходов на национальную экономику, причем более сильное, чем в целом по регионам страны. Только Ингушетия и Карачаево-Черкесия, получившие в 2010 г. дополнительные трансферты, продолжали наращивать инвестиционные расходы бюджета. В целом социальная ориентация бюджетов республик выросла, но с сильной «иждивенческой» составляющей в виде наиболее быстро растущих социальных выплат.

Таким образом, республики Северного Кавказа, причем не все, только в 2010 г. столкнулись с более жесткими бюджетными ограничениями. Для Ингушетии, бюджетные расходы которой наиболее неэффективны (рост расходов на госуправление – в 2,5 раза за 2009 г., на ЖКХ – почти в 4 раза), дополнительные федеральные трансферты позволили сохранять такую политику и в 2010 г. Дополнительные федеральные трансферты, полученные Ингушетией и Карачаево-Черкесией в 2010 г., стимулировали рост двух видов расходов – инвестиционных и на социальные выплаты. В остальных республиках сокращение федеральной помощи привело к первоочередному урезанию расходов на ЖКХ и инвестиции, затем на здравоохранение. При этом почти не сокращались расходы на государственное управление и продолжали расти расходы на социальные пособия.

ГЛАВА 2

МОДЕРНИЗАЦИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

2.1

ЗНАЕМ ЛИ МЫ, ЧТО ТАКОЕ МОДЕРНИЗАЦИЯ?

Если попытаться одним словом охарактеризовать основное направление политики государства в отношении Северокавказского региона, то подобным словом, без сомнения, будет «модернизация». Именно с данным процессом связывается решение основных проблем региона: депрессивной экономики, низких доходов населения, распространения экстремизма и т.п. В этом контексте возникает необходимость понять, какой смысл вкладывается в понятие «модернизация», какие изменения в развитии общества она подразумевает. На самом деле данный вопрос не имеет тривиального ответа.

В общественных науках термин «модернизация» не имеет общепринятого значения. В целом не вызывает сомнения, что модернизация связана с движением от традиционного общества к современному, однако столь общее определение вряд ли дает возможность существенно продвинуться в понимании характера рассматриваемого процесса. Анализ подходов к изучению данного явления позволяет выделить две тенденции в определении термина «модернизация».

С одной стороны, модернизацию пытаются определить через набор отдельных характеристик тех изменений, которые связываются с движением к современному обществу в различных сферах. Соответственно выделяют технологическую, экономическую, культурную и другие виды модернизации. Приведем пример подобного определения: «Модернизация – комплексное, многомерное

изменение, охватывающее шесть областей. *В экономике* наблюдаются: 1) появление новых технологий; 2) эволюция сельского хозяйства от источника средств существования семьи к работе на рынок; 3) переход от использования мускульной силы человека и животных к «неодушевленной» энергии и механизмам; 4) распространение городских типов поселений и пространственная концентрация рабочей силы. *В политическом устройстве* модернизация означает переход от власти вождя к избирательному праву, политическим партиям и демократическим институтам, *в сфере образования* – ликвидацию неграмотности, рост ценности знаний и квалифицированного труда, *в религиозной области* – освобождение людей от влияния церкви, *в сфере семейно-брачных отношений* – ослабление внутрисемейных связей и все большая функциональная специализация семьи, *в области стратификации* – усиление значения мобильности, индивидуального успеха и ослабление предписаний в зависимости от занимаемого положения»¹. Такой подход дает достаточно комплексное представление о рассматриваемом явлении, однако не позволяет разделить его существенные и производные характеристики. Так, остается открытым вопрос, можно ли считать модернизацией процесс, где присутствуют некоторые из предлагаемых признаков и отсутствуют другие. И какие из характеристик данного процесса являются критически важными.

С другой стороны, есть достаточно много общих определений модернизации, причем в зависимости от контекста этот термин используется в различных смыслах. Ряд авторов пытались систематизировать значение данного термина. Одной из наиболее удачных попыток представляется следующая: «*В первом, общем смысле, модернизация* – это синоним всех прогрессивных социальных изменений, когда общество движется вперед соответственно принятой шкале улучшений. *Второй смысл, который вкладывается в данное понятие, тождествен «современности», т.е. означает комплекс социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций, происходивших на Западе с XVI в. и достигших своего апогея в XIX–XX вв.* Сюда включаются процессы индустриализации, урбанизации, рационализации, бюрократизации, демократизации, доминирующего влияния капитализ-

¹ Smelser N.J. Processes of social change// N.J. Smelser (ed.). Sociology. An Introduction N.Y. Wiley, 1967] P. 747–748.

ма, распространения индивидуализма и мотивации успеха, утверждения разума и науки и многие другие. Наконец, есть еще одно специфическое значение термина «модернизация», относящееся только к отсталым или слаборазвитым обществам и описывающее их усилия, направленные на то, чтобы догнать ведущие, наиболее развитые страны, которые сосуществуют с ними в одном историческом времени, в рамках единого глобального общества»¹.

Подобная многозначность термина приводит к тому, что модернизации приписывают совершенно различные, часто противоположные свойства. Это относится, в частности, к временным характеристикам модернизационного процесса. Сравним два противоположных подхода к данному вопросу. Первый: «Модернизация – исторически ограниченный процесс, узаконивающий универсальную целесообразность лишь ограниченного набора институтов и ценностей современности: демократию, рынок, образование, разумное администрирование, самодисциплину, трудовую этику»². Второй: «Процесс модернизации – перманентная революция, не имеющая предустановленной конечной цели. Модернизация включает в себя разнообразие моделей, подверженных переменам»³. Таким образом, в рамках первого определения данный процесс рассматривается как достаточно ограниченный и частный. В этом случае он обычно ассоциируется с трансформацией аграрных обществ в индустриальные и отражает изменения во всех сферах жизни общества, связанные с индустриализацией экономики. Во втором случае он становится глобальным и всеобъемлющим, характеризуя общий тренд развития цивилизации в целом. Естественно, в таком контексте он не может однозначно связываться лишь с индустриализацией. В связи с этим некоторые исследователи выделяют различные стадии модернизационного процесса. «Первая фаза модернизации – это процесс масштабной трансформации от аграрного к индустриальному обществу, экономике и цивилизации; вторая фаза модернизации – это процесс масштабной трансформации от индустриализма

¹ *Штомпка П.* Социология социальных изменений. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 169.

² Там же. С. 184.

³ *Джермани Дж.* Основные характеристики процесса модернизации (Энциклопедия «Британика»)// Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия /сост. Б.С. Ерасов. М.: Аспект-пресс, 1999. С. 464.

к обществу, экономике и цивилизации знаний...»¹. Впрочем, модернизацию не всегда связывают с доминированием того или иного сектора экономики. Она может трактоваться и как универсальный процесс повышения производительности вне зависимости от того, в каких сферах он осуществляется: «Не важно, является ли экономика страны сельскохозяйственной, сервисной или производственной. Важна способность страны к эффективной организации исходя из той предпосылки, что производительность определяет процветание граждан»².

Однако основной вопрос, связанный с пониманием модернизации, и основной конфликт, разворачивающийся вокруг этого термина, определяются тем, трактуется ли модернизация как процесс сведения всего многообразия социальных и культурных ценностей к единой модели, обеспечивающей общественный прогресс, либо траектории модернизации могут быть множественны и отражать несовпадение системы ценностей в различных регионах и государствах. До сих пор эта проблема в науке не имеет однозначного решения, что хорошо видно и из приведенных выше определений модернизации. Часть из них однозначно отражает трансформацию, ведущую к единообразной западной модели, фактически ставя равенство между понятиями «модернизация» и «вестернизация». В других просматривается ориентация на внутреннюю систему ценностей, принятую в том или ином обществе шкалу улучшений, разнообразие моделей.

Исторически представление о модернизации как переходе к господству западной системы ценностей имело существенную поддержку в объективных процессах экономического развития. Именно США и Западная Европа (прежде всего ее протестантская часть) были первыми странами, вставшими на траекторию экономического роста, совершившими качественный цивилизационный скачок, обеспечившими быстрое развитие экономики и повышение жизненных стандартов. Отражением этого стало ста-

¹ *He Chuanqi*. The Model and Principle of the Modernization // Proceedings of International Conference on Geoinformatics and Modeling Geographical Systems & Fifth International Workshop on GIS', Beijing, 2nd-4th April, 2004. Beijing: High Education Press, 2004. P. 2.

² *Porter M.E.* Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000. P. 16.

новление научного направления (структурный функционализм), в рамках которого:

- современное общество противопоставлялось традиционному, причем последнее рассматривалось как препятствие экономическому развитию;
- процесс развития рассматривался как движение к прогрессу через общие для всех обществ эволюционные стадии;
- декларировалась потребность стран «третьего мира» в силах, способствующих уходу от традиции;
- в качестве таких преобразующих сил рассматривались либо внутренние — модернизаторские элиты, либо внешние — иностранный капитал, внедрение новых моделей образования;
- современные страны «третьего мира» трактовались как дуалистичные общества, обладающие дуалистичной экономикой: частично — традиционной, частично — модернизированной (в первую очередь в городах);
- результат модернизации рассматривался как становление во всех странах единой модели, характерной для Западной Европы и США.

Особенно активно унификационная роль модернизации подчеркивалась в работах Самуэля Хантингтона: «Модернизация — это процесс, ведущий к однородности. Если традиционные общества невероятно разнообразны и объединяет их только отсутствие современных черт, то современные общества обладают одинаковым набором основных качеств. Модернизация порождает тенденцию к сходству обществ»¹.

Естественно, подобные подходы, основывающиеся на представлениях о безусловном приоритете западных ценностей и западных моделей развития, получили отклик не только в научном, но и в политическом пространстве. Утверждалось, что за теорией модернизации стояли как политические, так и идеологические интересы. Западные страны обвинялись в том, что их гегемония не позволила развиваться собственным, внутренне присущим странам «третьего мира» моделям, обрекая эти страны на зависимое

¹ *Huntington S.P.* The change to change: modernization, development and politics / С.Е. Black (ed.). N.Y.; L., 1976. P. 31.

положение¹. Отмечалась важность и самоценность каждой отдельной культуры и невозможность «расставлять оценки» различным системам ценностей². Однако, наряду с идеологическими и морально-этическими выступлениями против подобного подхода, возникли и содержательные аргументы.

Представляется, что основные из них можно свести к двум. Во-первых, попытки проведения модернизации в странах «третьего мира» как извне (например, с помощью международных организаций, стимулирующих развитие), так и изнутри далеко не всегда оказывались успешными, а часто имели прямо противоположный эффект. Во-вторых, сейчас западный мир не является единственным регионом, прошедшим модернизацию. К нему присоединились «азиатские тигры» – страны с существенно отличной системой ценностей, традиций, институтов: страны, базовой религией в которых является конфуцианство.

Что касается практики стимулирования модернизации извне, то вряд ли что-то может сравниться с ее описанием в книге Уильяма Истерли «В поисках роста: приключения и злключения экономистов в тропиках», где автор анализирует собственный опыт и опыт своих коллег по Всемирному банку в предоставлении помощи слаборазвитым странам: «За последние пятьдесят лет экономисты часто полагали, что им наконец-то удалось найти верный подход к проблеме экономического роста. Все началось с мысли о необходимости предоставлять иностранную помощь для заполнения разрыва между «требуемыми» инвестициями и собственными накоплениями государства. Даже после того как некоторые из нас отказались от этой лишенной гибкости концепции ..., инвестиции в средства производства по-прежнему казались нам ключом к экономическому росту. Эту идею дополняло представление о том, что образование является формой накопления «человеческого капитала», который, в свою очередь, обеспечит рост. Кроме того, обеспокоенные тем, что наличие «избыточного» населения может подорвать возможности роста экономики, мы выступали за контроль над рождаемостью. А затем, осознав, что росту экономики может препятствовать государственная политика, мы выступали за пре-

¹ Обзор позиций по вопросу о теории модернизации см.: Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. М.: Вече Аст, 2001.

² Lawrence E.H. Why culture matters // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. xxv.

доставление официальных займов, которые заставляли бы правительство проводить политику реформ. ... Ни одно из этих средств не сработало так, как мы ожидали...»¹ Анализ, представленный в книге Итерли, показывает, что отдельные, стимулирующие развитие слаборазвитых стран проекты международных организаций были успешными, во многих случаях они не оказывали никакого позитивного влияния, но были и примеры гораздо более негативные, когда недоучет национальных, религиозных либо культурных особенностей страны приводил к обострению конфликтов, и экономическое положение ухудшалось.

Классическим примером провала модернизации, инициатором которой выступала собственная (хотя и поддерживаемая извне) модернизационная элита, является ситуация в Иране, где в течение достаточно длительного времени экономический рост носил беспрецедентный характер, вызывая существенные социальные сдвиги. Так, темпы роста экономики в 1962–1970 гг. составили 8%, в 1972–1973 гг. – 14%, 1973–1974 гг. – 30% в год. Доля городского населения увеличилась примерно с 28% в 1950 г. до 47% в 1976 г. За 20 лет доля крестьян и сельскохозяйственных рабочих в общей численности занятых уменьшилась с 60% почти до 30%². А в 1979 г. в Иране произошла исламская революция, приведшая к установлению в стране религиозного политического режима, отрицающего любые попытки модернизационного развития.

Противники трактовки модернизации как «вестернизации» видят в подобных примерах подтверждение того, что недоучет культурной специфики различных стран и навязывание им единой универсальной модели приводят к провалу модернизационных проектов. Можно согласиться с тем, что культурные факторы действительно сыграли определенную роль в получении подобных неутешительных результатов. Однако нет доказательств того, что их роль была решающей. Так, например, Истерли приводит другое, чисто экономическое объяснение описываемым им неудачам: «не у всех лиц, которые могли бы повлиять на экономический рост, были нужные стимулы»³. Что касается Ирана, то последствия

¹ *Истерли У.* В поисках роста: приключения и злоключения экономистов в тропиках. М.: Ин-т комплексных стратегических исследований, 2006. С. 41.

² *McDaniel T.* Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991. P. 82, 131.

³ *Истерли У.* Указ. соч. С. 41.

модернизации в нем вполне укладываются в универсальную тенденцию, характерную для модернизационных процессов: периоды быстрого экономического роста и существенных социальных сдвигов чреваты революционными потрясениями¹. Причем это подтверждается многочисленными примерами вне зависимости от культурного контекста: от Англии и Франции до России и Китая².

Успешная модернизация «азиатских тигров» действительно осуществлялась на основе существенно иных принципов и подходов, чем это происходило в рамках европейской культуры. Выделим лишь некоторые наиболее очевидные отличия:

- базовая роль семейных ценностей, жесткое регулирование внутрисемейных взаимоотношений³;

¹ Приведем описание формирования социальной базы революции, демонстрирующее сходство данного процесса в Иране с революционными ситуациями в других странах мира: «К концу 1970-х большой и процветающий средний класс, поколение современной молодежи и активных в публичной сфере женщин, промышленный рабочий класс и новые обнищавшие слои жителей трущоб и скваттеров преобладали на социальной сцене. За исключением бедных, большая часть этих групп выиграла от экономического развития и получила более высокий социальный статус и лучшее качество жизни. Однако живучесть авторитарного режима шаха препятствовала участию этих бурно развивающихся слоев в политическом процессе. По мере того, как росло их возмущение, то же происходило и со старыми традиционными социальными группами — торговцами, ранее представлявшими городской средний класс, духовенством и теми, кто посвятил себя исламским институтам, — то есть с теми, кому мешала модернизационная стратегия, чьи экономические интересы и социальный статус она подрывала» (*Bayat A. Making Islam Democratic social movements and the post-Islamist turn* Stanford, California: Stanford University Press, 2007. P. 22). Заметим, что такую характеристику движущих сил революции дает специалист по исламу.

² Подробный анализ взаимосвязи процессов модернизации и революции см.: *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

³ «Центральным звеном конфуцианской модели мира является иерархично устроенная семья, в которой младшие ее члены беспрекословно подчиняются авторитету старших, особенно отца, а тот, в свою очередь, обязан быть справедливым и обеспечивать благополучие всех членов семьи. Данный тип отношений проецируется на все общественные институты и само государственное устройство» (*Воронцов А.В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии.

- более важная роль личных взаимоотношений, основанных на семейных связях либо социальной сети (общие территориальные корни, учебные заведения и т.п.), чем правовой системы;
- перенесение этики семейных отношений на бизнес (незащищенность прав «внешних» собственников, пожизненный найм и т.п.);
- ориентация не на текущую прибыль, а на долгосрочные результаты деятельности;
- восприятие сращивания государства с бизнесом и преференций отдельным экономическим агентам как приемлемой формы взаимодействия.

В то же время исследователи отмечают достаточно противоречивое влияние многих из указанных выше ценностных установок на модернизационный процесс, ограниченный и преходящий характер получаемых за счет подобной институциональной системы преимуществ. Так, данные институты¹ могут вполне успешно работать на этапе экономического роста, однако оказываются нефункциональными в периоды кризисов, когда необходимо четко отслеживать текущую финансовую ситуацию и отказываться от поддержки нежизнеспособных компаний. Кроме того, эффективность части из них снижается с течением времени. Анализируя азиатский кризис 1990-х гг., один из экспертов делает следующий

Современное политико-экономическое устройство развитых стран / под ред. В.А. Мау, А.А. Мордашева, Е.В. Турунцева. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2005. С. 299–300).

¹ Здесь термины «институт», «институциональная система» употребляются в значении, придаваемом им Дугласом Нортом, т.е. понимаются как ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми как формальные правила и неформальные ограничения, а также механизмы принуждения к соблюдению тех и других. Норт различает институты – правила игры и организации – игроков, использующих эти правила (См.: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997). Соответственно к институтам относятся как законы, нормы и правила, так и ценности, традиции, обычаи и стереотипы, регулирующие поведение людей. С этой точки зрения можно согласиться с тем, что культура является матерью, а институты – детьми (*Lawrence E.H.* Why culture matters // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. xxviii).

вывод: «Азиатские ценности хорошо служили экономическому развитию почти столетия. Маловероятно, что они столь же успешно будут служить ему в будущем. Сейчас вызов в том, чтобы завершить процесс создания сильной современной экономики, построенной на основе законности»¹. Одна из ключевых причин подобного заключения – неспособность экономики региона справиться с фаворитизмом и коррупцией, порождаемыми «азиатским» подходом к организации бизнеса. «Популярная в АСЕАН идея «стратегического союза между правительством и бизнесом», бывшая предметом их гордости, сейчас называется экспертами в качестве главной причины ... тяжелого положения»², в которое попали многие азиатские страны в ходе кризиса конца 1990-х гг.

Не последнюю роль в спонтанной тенденции к сглаживанию национальных различий играет процесс глобализации как таковой. Так, применительно к Южной Корее исследователи отмечают, что по мере ускоряющейся модернизации и интеграции страны в мировое хозяйство «происходит неизбежное усиление западных влияний на сознание корейских бизнесменов и администраторов. В настоящее время приходится говорить не о доминировании традиционных представлений и мотиваций в их практике, а только об их относительно высокой доле в общей сумме составляющих их мировоззрения»³.

Однако, несмотря на неоднозначность происходящих в мире модернизационных процессов, недостаточность упрощенной европоцентристской модели становилась все более очевидной. Реакцией на неудовлетворительность представлений о модернизации как унификации институциональных и культурных систем стала идеология так называемой многовариантности либо альтернативности модернизации (*multiple modernities* или *alternative modernities*)⁴.

¹ Perkins D.H. Law, Family Ties, and the East Asian Way of Business // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. 243.

² Воронцов А.В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 310.

³ Воронцов А.В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 305.

⁴ Необходимо отметить, что в английском языке для обозначения рассматриваемого нами явления используется два термина: *modernization*

Нельзя сказать, что она представляет собой полностью сложившееся научное направление, однако ряд основных подходов к анализу процессов развития в ее рамках были сформулированы.

Необходимо отметить, что сторонники данного направления не являются противниками комплексной модернизации жизни общества и не поддерживают идею: «возьмем западные технологии, но сохраним свою культуру». Они учитывают взаимосвязанность изменений в различных сферах общественной жизни, признавая, что «представление [о модернизации], судя по всему, характерное для неоконсерваторов на Западе и националистов в остальном мире, о том, что можно взять хорошее (например, технологию) и избежать плохого (например, чрезмерного индивидуализма), является иллюзией»¹. В то же время они противопоставляют две модели модернизации: когда традиционная культура разрушается и население насильственно ассимилируется (что ассоциируется с европейским колониализмом) и когда люди в их традиционной культуре находят ресурсы, которые позволяют им внедрять новые практики². Процесс использования традиционных ресурсов для новых практик в рамках данной парадигмы получил название «креативная адаптация», причем признается, что подобная адаптация может быть различна в разных культурах.

В то же время центральный вопрос рассматриваемого подхода — вопрос о соотношении конвергенции и дивергенции в ходе модернизации — далек от своего разрешения. Сторонники многовариантной модернизации признают, что модернизационная трансформация не может быть реализована без глубоких изменений традиционного образа жизни. Однако их не устраивает вариант решения данной проблемы, предусматривающий конвергенцию институтов при сохранении культурного многообразия. По их мнению, институты также могут существенно различаться, хотя и выполнять схожие функции. В качестве одного из возможных критериев «модернизационности» тех или иных институтов предлагается оценивать их конкурентоспособность на мировом

(модернизация) и *modernity* (модернизм). Четкой границы в применении данных терминов не наблюдается, хотя термин «modernization» чаще используется в экономическом контексте, а термин «modernity» — в культурном.

¹ Gaonkar D.P. On Alternative Modernities // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. P. 16.

² Taylor C. Two Theories of Modernity // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. P. 162.

рынке¹. Действительно, опыт «азиатских тигров» демонстрирует, что успешная конкуренция различных бизнес-моделей и бизнес-культур становится реальностью, и это подтверждает позицию сторонников многовариантной модернизации, отрицающих исключительную роль европейских ценностей. «Безусловно, ценности эпохи Просвещения, такие как инструментальная рациональность, свобода, осознание прав, должное соблюдение закона, частная жизнь, индивидуализм, являются универсализируемыми модернизационными ценностями, но, как показывает пример конфуцианства, «азиатские ценности», такие как сострадание, справедливость в распределении, осознание обязанностей, ритуалы, коллективизм и ориентация на группу, также являются универсализируемыми модернизационными ценностями»².

Однако у рассматриваемого подхода есть и серьезные слабости. С одной стороны, однозначное разделение моделей по принципу «насильственная европеизация – использование внутренних модернизационных ресурсов» в чистом виде не работает. Процесс модернизации «азиатских тигров» также не обошелся без вестернизации, как насильственной, так и добровольной, причем, как было показано выше, этот процесс продолжается. С другой стороны, способность конфуцианской культуры адаптироваться к модернизационным процессам³ еще не означает, что это по силам любой культуре в любом регионе мира. Сам по себе феномен «азиатских тигров» не приводит к однозначному выводу, что за азиатской модернизацией последует индийская, исламская и т.п.

В целом можно сказать, что вопрос о единстве и многообразии путей от традиционного общества к современному остается открытым. Очевидно, что представление о наличии единой универсальной модели модернизации, позволяющей выписать «рецепт модернизации» любой стране мира вне зависимости от ее вну-

¹ Taylor C. Two Teories of Modernity // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. P. 164.

² Wei-Ming Tu. Multiple Modernities: A Preliminary Inquiry into the implications of East Asian Modernity// L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. 264.

³ Отметим, что еще Макс Вебер выделял конфуцианскую культуру, отмечая, что, будучи, по его мнению, неспособной создать капитализм «с нуля», она хорошо приспособлена для подражания его практикам, сформированным в развитых странах (причем признавал в этом преимущества китайской культуры над японской).

тренних характеристик и культурных особенностей, – недопустимое упрощение. Собственно, даже западная модель модернизации внутренне неоднородна: модернизации Великобритании и Германии, США и Франции отличались друг от друга по многим существенным характеристикам. Еще более специфична модернизация Италии и Испании. В то же время нет подтверждения тому, что культура любого сообщества имеет модернизационный ресурс и креативная адаптация может быть универсальным вариантом внедрения новых практик. Нет также ясности в том, в какой момент культурные барьеры на пути к модернизации становятся запрети-тельно высоки и креативная адаптация теряет свой потенциал.

————— 2.2 ————— ПРОКЛЯТИЕ УСПЕШНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

При всей важности рассмотрения подходов к исследованию модернизации в научной литературе необходимо понимать, что практически для любой страны, самостоятельно определяющей свою политику в данном вопросе, собственный предшествующий опыт, как позитивный, так и негативный, играет гораздо большую роль. В общественном сознании россиян бытует представление о том, что модернизационный проект, реализованный в 30-е гг. XX в., был крайне эффективен, несмотря на те гигантские жертвы, которых он потребовал. Соответственно, когда заходит речь о необходимости модернизации страны, этот процесс напрямую ассоциируется с теми подходами и инструментами, которые были реализованы в эпоху индустриализации, а именно:

- ведущая роль государства в процессе модернизации, инициатива «снизу» не играет особой роли в данном процессе;
- концентрация финансовых ресурсов «в центре» и последующее выделение их на масштабные модернизационные проекты;
- ключевая роль в модернизации инвестиций, а не качественных характеристик человеческого капитала и институциональной среды;

- несовместимость модернизационного рывка с политикой либерализации, развития конкуренции, свободы предпринимательства.

Подобные представления в полной мере проявились применительно к модернизации на Северном Кавказе. Приведем следующую характеристику особенностей современного этапа федеральной политики в данном регионе, нашедшего отражение в стратегии Северо-Кавказского федерального округа: «Впервые стратегия делается не снизу вверх, а сверху вниз. ... В нашей стратегии четко обозначено, что мы хотим от Северного Кавказа. Есть четкие цифры, четкие параметры... Мы говорим: вот республика, вот ее приоритетные отрасли экономики, которые она должна развивать. Для того чтобы эти отрасли экономики развивались, вам нужно в республике принять следующие меры для создания условий, которые были бы эффективны для развития указанных направлений»¹. Если же рассмотреть те условия, которые стратегия предлагает для стимулирования экономического развития в регионе, то они также вполне вписываются в идеологию восьмидесятилетней давности.

1. Принята ориентация на поддержку крупных проектов, масштабных инвестиций. Хотя стратегия провозглашает поддержку малого бизнеса как одно из необходимых направлений экономической политики, пока все анонсированные меры направлены, в первую очередь, на работу с крупными инвесторами.

2. Механизмы экономической поддержки будут действовать селективно, государство выбирает «победителей» на рынке и оказывает финансовое содействие именно им. Причем масштабы поддержки таковы, что конкурировать с выбранными «победителями» практически невозможно.

3. Приоритетные проекты исключаются из нормального, рыночного процесса оценки рисков. Так, предполагается масштабное предоставление гарантий (на 2011 г. принято беспрецедентное решение о предоставлении государственных гарантий Правительства РФ в объеме 50 млрд руб.) без залогового обеспечения.

4. Финансовую поддержку предполагается осуществлять через созданные на уровне округа централизованные институты развития: корпорацию развития, инвестиционные фонды.

¹ Хлопонин А. Г. Главным итогом изменения климата на Кавказе будет отношение населения к власти // Коммерсантъ. 2010. № 209.

5. В целом стратегия сконцентрирована на работе с инвесторами, а не с сообществами. Исключение составляет направление, ориентированное на поддержку местных инициатив. Однако этот элемент стратегии является привнесенным – в Северо-Кавказском федеральном округе планируется реализовать проект Всемирного банка в данной сфере, и стратегия здесь воспроизвела идеологию поддержки процессов развития, исповедуемую международными финансовыми организациями.

Чтобы понять, насколько подобные подходы жизнеспособны в современный период, необходимо проанализировать используемые в мире модели модернизации и условия их эффективного применения. Оценивая с этой точки зрения «модернизационное наследие», которое оставила нам успешная (по технологическим критериям) индустриализация 30-х гг. XX в., можно сделать вывод, что данная модель является далеко не единственным подходом к модернизации экономики и ее эффективность была подтверждена лишь в определенных, достаточно специфических условиях.

Во-первых, эта модель решала одну специфическую задачу – создание тяжелой индустрии за счет перекачивания средств из аграрного сектора. На этапе формирования базовых отраслей возможность государства осуществлять эффективные вложения повышается за счет небольших масштабов экономики и ее «обозримости» из центра, с одной стороны, и за счет отсутствия сложившихся лоббистов, осуществляющих «захват государства» и переориентирующих инвестиции в собственных интересах, с другой стороны. При исчерпании этих условий государственный модернизационный потенциал резко снижается. Это подтверждено как российским, так и зарубежным опытом. Так, в СССР уже с конца 1930-х гг. возникла проблема невосприимчивости промышленности к научно-техническим достижениям. С отрицательными последствиями чересчур тесного сращивания государства и бизнеса столкнулись и «азиатские тигры»¹.

¹ Так, исследуя причины, приведшие к существенному изменению экономической политики Республики Корея, эксперты отмечают: «Чэболи – южнокорейский вариант мощных финансово-промышленных групп (ФПГ) сыграли важную роль в реализации феномена “экономического чуда”, в течение многих лет являлись несущей конструкцией национальной экономики. Они же со временем превратились в серьезный тормоз поступательного развития последней. ... Одной из важнейших причин сложившегося положения стало чрезмерное усиление роли в экономике

Во-вторых, эта модель наиболее успешно реализуется тогда, когда важно в сжатые сроки осуществить качественный скачок, а «социальная цена» и долгосрочные последствия модернизации не играют существенной роли. Трудовые ресурсы для масштабных проектов в условиях сталинского террора обеспечивались насильственными методами. Закрепившийся на десятилетия низкий уровень жизни населения не только приводил к нарушению социальной справедливости (население страны не получало выгод от экономического роста), но и имел серьезные экономические последствия – потребительский рынок на протяжении всей советской эпохи обладал малой емкостью, модернизация потребления шла чрезвычайно медленно. Выкачивание ресурсов из аграрного сектора привело к его устойчивой деградации. Наконец, сформированная в результате успешной индустриализации экономика демонстрирует полную неспособность адаптироваться к новому, постиндустриальному этапу развития глобального мира.

Наконец, в-третьих, эта модель подтвердила свою продуктивность лишь в специфических условиях догоняющего развития стран глубокой экономической отсталости во второй половине XIX – первой половине XX в. Наиболее детально эти условия охарактеризованы в работах А. Гершенкрона¹. Он выделяет три группы стран: страны – пионеры индустриализации, страны умеренной экономической отсталости и страны глубокой экономической отсталости.

страны крупнейших монополистических группировок – чэболей и их недопустимо высокая степень сращивания с институтами государственной власти, включая ее самый высокий уровень, и, соответственно, почти неограниченные возможности лоббирования собственных интересов» (*Воронцов А.В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 283, 306–307). Чтобы сломить сопротивление чэболей антикризисной политике конца 90-х гг., стремящейся оздоровить сферу крупного бизнеса, в процессе корпоративной реструктуризации из 30 крупнейших чэболей 16 так или иначе прекратили свое существование: были проданы, поглощены или ликвидированы (См.: *Воронцов А.В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 315).

¹ См., напр.: *Gershenkron A.* Economic Backwardness in Historical perspective. A Book of Essays. Cambridge, Mass: The Bellknapp Press of Harvard University Press, 1962.

В странах – пионерах индустриализация протекала в рамках рыночных механизмов, предприятия развивались в первую очередь за счет внутренних источников финансирования. Принципиально важным условием промышленной революции было снятие институциональных ограничений на развитие предпринимательства и формирование институциональных стимулов к расширению производства. Именно опыт этих стран позволил сделать вывод, что экономический рост начинается там, где обеспечены гарантии прав собственности и принуждение к исполнению контрактов¹.

Страны умеренной экономической отсталости столкнулись с более серьезными вызовами. Проблема концентрации ресурсов, необходимых для индустриализации, для этих стран стояла гораздо острее, чем для стран – пионеров. Это привело к особой роли банков в модернизационном процессе, которые взяли на себя инвестиционные функции, а также содействовали формированию крупных финансово-промышленных структур. В целом индустриализация этих стран происходила в рамках рыночных институтов, снятие средневековых ограничений на развитие производства и здесь играло позитивную роль, однако монополизация рынков носила более выраженный характер².

В странах глубокой экономической отсталости складывалось еще более сложное положение, поскольку там приходилось одновременно и в короткие сроки решать целый комплекс задач – развитие крупного производства, синхронное создание связанных между собой отраслей, осуществление масштабных инфраструктурных инвестиций. В этих условиях «государство, подталкиваемое

¹ Сопоставляя институциональное развитие Англии и Испании, Дуглас Норт в качестве важнейшей предпосылки превращения Англии в доминирующую державу западного мира выделял активную политическую роль парламента, отмечая, что «триумф парламента ознаменовал надежную защиту прав собственности и формирование более эффективной, беспристрастной судебной системы» (Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. С. 146).

² А. Гершенкрон отмечал в этой связи: «Банки отказывались терпеть братоубийственную борьбу среди тех, кого они породили. Благодаря преимуществам централизованного контроля, они всегда могли быстро оценить прибыли от картелизации и слияния промышленных предприятий» (Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective. P. 155).

своими военными интересами, берет на себя роль главной движущей силы экономического прогресса в стране»¹. Причем фактор внешней угрозы в выборе подобной модели модернизации играл далеко не последнюю роль. Именно он оправдывал беспрецедентную концентрацию ресурсов, формирование труднопреодолимых структурных дисбалансов, запредельные социальные издержки.

Если же посмотреть на модернизационные процессы, проходящие в мире начиная с 80-х гг. XX в., то условия их успеха выглядят уже далеко не так однозначно.

Так, модернизация в этот период не была напрямую связана с усилением государственного участия в развитии экономики. Более того, стали активно проявляться как раз противоположные тенденции. Одним из наиболее успешных примеров модернизации, носящей постиндустриальный характер, считается Финляндия². Финская модернизация³ началась как реакция на экономический кризис начала 1990-х гг., проявлениями которого стало резкое повышение уровня безработицы (с 3,2% в 1990 г. до 16,3% в 1993 г.), многочисленные банкротства, растущий государственный долг (с 23% ВВП в 1989 г. до 57% ВВП в 1994 г.), а также кризис в банковской системе страны. Государство было вынуждено усилить свое вмешательство для спасения банковского сектора и сделать возможным поддержание системы социального обеспечения, однако общий тренд экономической политики был ориентирован в сторону либерализации. Экономическая политика Финляндии в этот период включала в себя следующие основные направления:

¹ *Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective. P. 17.*

² «... Финляндия за последние полтора-два десятилетия совершила постиндустриальный рывок. Страна со средним уровнем экономического развития, с индустриальной структурой, значительную долю в которой занимала тяжелая промышленность и сырьевые отрасли, смогла в исторически короткий срок стать одним из мировых лидеров в развитии новых секторов экономики. Можно сказать, что Финляндия дает нам пример успешного решения задачи догоняющего постиндустриального развития» (*May В.А. Опыт Финляндии и проблемы российской трансформации // А. Хелантера, С. Оллус. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. М.: Изд-во Ин-та экономики переходного периода, 2004. С. 14).*

³ Анализ финской модернизации проведен на основе: *Хелантера А., Оллус С. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. С. 66–157.*

- усиление открытости экономики, создание благоприятных условий для ее интернационализации, привлечения иностранных инвестиций;
- сокращение государственного участия в экономике;
- сокращение расходов в государственном секторе;
- активизация конкуренции;
- отсутствие популизма¹;
- сохранение социального мира в период проведения непопулярных мер благодаря активному использованию инструментов общественного диалога.

В то же время нельзя сказать, что государство ушло из экономики: осуществлялись крупные инфраструктурные проекты, государственные расходы на НИОКР – 3,5% от ВВП страны – сделали Финляндию одним из мировых лидеров по этому показателю. Но не менее важным фактором успеха финской модернизации выступают чрезвычайно благоприятные институциональные условия. Так, в соответствии с международно признанными рейтингами, страна занимает лидирующие позиции в мире в области прав собственности, независимости судебной власти, борьбы с организованной преступностью и протекционизмом. Финляндия имеет самый низкий в мире уровень коррупции, высокую степень прозрачности государственной политики, занимает третье место по показателю общественного доверия политическим деятелям. Финское законодательство о конкуренции является одним из лучших в мире.

Рассмотренные выше тенденции не были уникальны для Финляндии. Например, они стали проявляться в политике Южной Кореи² с первой половины 1990-х гг. и получили наиболее полное

¹ Пример финской модернизации показывает, что этот процесс неизбежно связан с серьезным социальным напряжением. Так, модернизационная активность предприятий привела к тому, что рост промышленного производства не сопровождался соответствующим ростом занятости. В условиях снижения государственных расходов государство как работодатель также не могло изменить ситуацию на рынке труда. В результате уровень безработицы снижался очень медленно и в 2002 г. все еще составлял 9,1% (См.: *Хелантера А., Олус С.* Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. С. 79–80).

² Анализ модернизационной политики Южной Кореи проведен по: *Воронцов А.В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 274–320.

выражение в рамках политики, направленной на преодоление азиатского кризиса конца 1990-х гг. Стратегическая задача последней характеризовалась как «переход от системы государственного «дирижизма» к современной системе, базирующейся полностью на рыночных принципах»¹. Данная политика отличалась многими схожими с Финляндией чертами и включала в себя следующие направления:

- либерализация внешней торговли;
- либерализация условий для прямых иностранных инвестиций;
- приватизация государственной собственности;
- содействие реструктуризации малого и среднего бизнеса;
- отказ от безусловной поддержки чэболей в условиях экономических трудностей;
- содействие трансформации чэболей в современные типы корпоративных структур;
- ликвидация семейно-кланового характера в руководстве чэболей, внедрение современных принципов менеджмента.

Правда, в 2000-х гг. эксперты констатировали замедление темпов осуществления структурных реформ в стране.

Еще один модернизационный фактор, который потерял свою однозначность в современных условиях, — это преимущество крупного производства перед мелким. Особенно интересен с этой точки зрения пример Италии. На опыте этой страны видно, что «упадок крупной индустрии необязательно трансформируется в общий промышленный упадок ... Стержнем исторической трансформации итальянской промышленной структуры, судя по всему, является изменение ее размерных характеристик: от успеха крупных предприятий в эпоху экономического бума к успеху «окружных» предприятий в 1980-е гг. и постепенному упадку крупного предприятия»². Что же такое «окружные» предприятия? Это, в первую очередь, мелкие и средние фирмы, группирующиеся в про-

¹ *Воронцов А.В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 314–315.

² *Аникин А.В. Марцинкевич В.И.* США: на путях экономического либерализма // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 269.

странственно очерченные скопления, называемые промышленными округами. «Именно взаимодействия, развивающиеся внутри этих «округов», служат тем мультипликатором потенциала малых предприятий, который наделяет их новым качеством — способностью «расти гроздью», т. е. достигать мощи крупной корпорации, оставаясь мелкими»¹.

Фактически промышленный округ формируется как кластер. Однако, в отличие от классического кластера, он обладает существенной особенностью — тесным взаимодействием предприятий округа с местным сообществом. Поэтому промышленный округ является достаточно закрытой системой. Так, попытки некоторых международных корпораций внедриться в наиболее динамично развивающиеся промышленные округа путем скупки отдельных предприятий не привели к успеху, «ибо вне питающей среды соседско-родственных связей, дружеских контактов, личных способов передачи информации — иначе говоря, традиционного социального капитала — эти фирмы представляют собой лишенные содержания оболочки»². И хотя в подобном характере социального капитала эксперты видят не только потенциальные плюсы, но и потенциальные минусы («специалисты high-tech не размножаются простым почкованием от ремесленных династий, их нужно приглашать «извне»³), промышленные округа демонстрируют достаточно высокий динамизм, способность создавать рабочие места и производить продукцию на экспорт.

Еще одна характерная особенность промышленных округов — это широкое развитие горизонтальных связей. «Фирмы жестко соревнуются за обладание новинками в стиле и эффективности, но сотрудничают в административной сфере, приобретении сырых материалов, финансировании, исследовательских работах. Эта сеть небольших фирм сочетает незначительную вертикальную интеграцию с мощной горизонтальной интеграцией, основанной на широкой практике субконтрактов и передаче «избыточных заказов» временно незагруженным партнерам. ... Суть этой в высшей степени эффективной экономической структуры составляют механиз-

¹ Левин И.Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 164.

² Там же. С. 187.

³ Там же. С. 180.

мы, позволяющие конкуренции соседствовать с кооперацией»¹. И в этом – также существенное отличие промышленных округов от классических кластеров

Интересно воздействие промышленных округов на масштабы неформальной экономики в Италии. В целом признается, что на этапе становления промышленных округов активно использовались приемы неформальной экономики, в первую очередь – теневого использования трудовых ресурсов. Однако в процессе их развития ситуация стала существенно меняться. «После стартового периода, когда «округ» консолидировался, обзавелся разветвленными отношениями с внешним миром, банками, посредническими структурами, – его предпринимательские сети ... начинают противодействовать оппортунистическому поведению в бизнесе»².

Были ли учтены в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа эти весьма актуальные для Кавказа модернизационные тенденции последних десятилетий? К сожалению, ответ на этот вопрос является отрицательным. В основном данный документ остался в рамках модернизационных концепций первой половины XX в. И все-таки между идеологией модернизации России в 30-е гг. XX в. и идеологией модернизации Кавказа в начале XXI в. есть серьезнейшее отличие. В первом случае доминировала ориентация на глобальный прорыв, экономическое чудо, качественный скачок в развитии страны, лозунг «догнать и перегнать развитые страны». Стратегия развития Северо-Кавказского федерального округа даже близко не предусматривает столь амбициозных задач. Собственно, предполагая вложить в экономику Кавказа 600 млрд руб., федеральный центр скорее ориентируется на то, чтобы затормозить отставание регионов округа от среднероссийского уровня, чем на модернизационный прорыв³.

¹ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. С. 198-199.

² Левин И.Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 189.

³ В соответствии со Стратегией, темпы роста ВРП по базовому сценарию планируются примерно на уровне общероссийских (общероссийские показатели оцениваются на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года), по оптимальному – несколько выше. Темпы роста промышленного производства существенно превышают общероссийские проекторки. Отставание

Избыточное население предполагается ориентировать на выезд в другие регионы, для чего будет сформировано Агентство по трудовой миграции. Создается впечатление, что и сами авторы Стратегии понимают, что предлагаемые меры не снимают основных барьеров на пути развития регионов Северного Кавказа, не создают условий для устойчивого экономического роста. Просто одна модель «платы за стабильность» — накачка бюджетов федеральными деньгами — заменяется на другую — бюджетную поддержку инвесторов.

Однако политика есть искусство возможного; способность власти влиять на экономическую ситуацию далеко не безгранична. Может быть, с учетом объективных экономических трудностей в северокавказских республиках необходимы масштабные затраты ресурсов даже для достижения скромных результатов? И есть ли альтернатива предложенной модели стимулирования развития данного региона?

Для того чтобы лечить болезнь, необходимо сначала поставить правильный диагноз. Чтобы оценить потенциал модернизации на Северном Кавказе, нужно понять, что мешает данному процессу на настоящий момент. Только после этого будет возможно говорить о том, какие меры могли бы позитивно повлиять на экономическое развитие региона.

2.3

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: ДВА ДИАГНОЗА, ДВЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Рекомендации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа основываются на анализе сложившегося положения дел в округе. Основной вывод этого анализа сводится к тому, что в макрорегионе имеются благоприятные условия для развития многих отраслей экономики: агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, энерге-

заработков населения Северного Кавказа от среднероссийского уровня даже при оптимальном сценарии увеличивается по сравнению с текущей ситуацией; то же можно сказать и о доле населения, проживающего за чертой бедности. Таким образом, в соответствии со стратегическими ориентирами, положение регионов Северного Кавказа на общероссийском фоне принципиально не изменится, а население не получит «справедливую» долю в выгодах от экономического роста.

тики, добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности, а также транзитных функций. Однако до сих пор эти преимущества остаются нереализованными, поскольку округ не обладает инвестиционной привлекательностью в силу нестабильности экономической и социально-политической обстановки. Многие входящие в округ субъекты Федерации характеризуются низким уровнем развития экономики и социальной сферы, высокой степенью безработицы, сложной криминогенной обстановкой и напряженной этнополитической ситуацией.

В качестве подтверждения подобного диагноза приводятся следующие показатели:

- реальный сектор экономики макрорегиона развит слабо, основной вклад — до 55% — в региональный продукт вносят сектор государственного управления и сфера социальных услуг (по Российской Федерации — 16%);
- безработица в округе держится на крайне высокой отметке, ее официальный уровень варьируется от 8 до 55%; по методологии МОТ доля безработных в округе составляет 18% экономически активного населения (в среднем по России — 8,2%), особенно остро стоит проблема безработицы в сельской местности;
- высока занятость в низкооплачиваемых секторах экономики (при этом анализ доходов населения в Стратегии отсутствует);
- показатели производительности труда ниже средних по Российской Федерации;
- показатели качества жизни низки;
- в макрорегионе наиболее низкий в Российской Федерации уровень инвестиций на душу населения;
- доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, входящих в округ (за исключением Ставропольского края), превышает 50%, по отдельным республикам достигая 90%-ного уровня.

В Стратегии отсутствует детальный анализ причин подобной ситуации. Однако с точки зрения политики федерального центра основной недостаток видится в том, что средства федерального бюджета направляются в основном на поддержание социальной

сферы и в значительно меньшей степени – на стимулирование реального сектора экономики. Соответственно целевая направленность Стратегии связана с переходом северокавказских регионов от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного существования данных регионов, а также их интеграцию в национальную и мировую экономику.

В рамках оптимального сценария развития Северо-Кавказского федерального округа к 2025 г. планируется, в частности:

- создать не менее 400 тыс. рабочих мест, сократить уровень безработицы до 5%;
- достичь ежегодных темпов роста валового регионального продукта в 7,7%, темпов роста промышленности – в 10,1%;
- повысить в четыре раза доходы консолидированных региональных бюджетов на душу населения;
- увеличить среднюю заработную плату с 9,6 тыс. до 23,8 тыс. руб. в месяц;
- сократить долю населения с доходами ниже прожиточного минимума с 16,5 до 9,2%.

В то же время выделяемые в Стратегии факторы, способствующие обострению этнополитической ситуации, далеко не сводятся к экономическим. Эти факторы делятся на внешние и внутренние, при этом к внутренним факторам авторы Стратегии относят следующие:

- широкое распространение коррупции;
- проявление этнополитического и религиозно-политического экстремизма;
- неурегулированность земельных отношений, порождающая большинство межнациональных конфликтов, в том числе на бытовом уровне;
- межэтническая напряженность на фоне слабой общегражданской идентичности;
- популяризация экстремистской идеологии в силу высокого уровня безработицы и социальной необустроенности населения;
- продолжающийся отток русского населения.

Однако в отношении этих процессов в Стратегии не предусмотрена какая-либо внятная программа действий. Более того, создается впечатление, что авторы Стратегии рассматривают подобные факторы как экзогенные (так, в рамках базового сценария предполагается, что проблемы обеспечения безопасности, тесно связанные с этнополитической ситуацией, могут быть решены в течение ближайших 5–10 лет, однако не раскрывается, за счет чего это произойдет). В результате во многом получается замкнутый круг:

- межэтническая напряженность, «высокие террористические и криминальные риски, межэтнические и межрелигиозные конфликты» являются одним из ключевых факторов инвестиционной непривлекательности рассматриваемых регионов;
- для ускорения экономического развития необходимо повысить инвестиционную привлекательность;
- для повышения инвестиционной привлекательности нужно решить проблему безработицы и обеспечить изменение институциональных условий;
- для решения этих задач не предлагается иных инструментов, кроме стимулирования экономического развития.

Нельзя сказать, что авторы Стратегии совсем не видят данной проблемы. Так, реализация Стратегии предполагается в два этапа. В рамках первого этапа (2010–2012 гг.) опора в основном будет идти на государственные инвестиции и меры государственной поддержки. Будет также действовать Агентство по трудовой миграции, облегчающее выезд избыточного населения на работу в другие регионы. В рамках второго этапа предполагается активное привлечение частных инвестиций, включая иностранные, в модернизацию существующих производств и создание новых рабочих мест.

Маловероятно, что авторами Стратегии предполагается ликвидировать за ближайшие два года основные препятствия к созданию благоприятного инвестиционного климата в округе. Мероприятия первого этапа включают в себя улучшение инвестиционного климата, к ним относится формирование законодательной базы и создание финансовых стимулов. Однако очевидно, что с помощью данных мер этнополитическая ситуация не может быть урегулирована настолько, чтобы не оказывать существенного негативного влияния на процессы инвестирования. Альтернативный вариант,

на который, судя по всему, и ориентировались авторы Стратегии, – это компенсация инвесторам дополнительных рисков в округе за счет средств государственной поддержки (скромно называемых в Стратегии инвестиционными стимулами). Однако такой вариант может рассматриваться как операциональный только в том случае, если считать, что по мере экономического роста вопросы этнополитической напряженности и криминогенности автоматически будут терять свою актуальность, причем в достаточно краткосрочной перспективе. Иначе финансовая компенсация рисков будет создавать для инвесторов существенные искаженные стимулы, в том числе:

- для тех инвесторов, которые и так были готовы вкладывать в экономику Северного Кавказа, – это стимулы переключиться с реализации проектов на поиск доступа к государственной поддержке, что в лучшем случае может задержать процессы инвестирования, а в худшем – снизить их эффективность;
- для инвесторов, которые не собирались вкладывать в экономику северокавказских регионов, государственная поддержка является нестабильным источником компенсации рисков (политика в данном вопросе в любой момент может измениться, что российская власть демонстрировала уже не раз), а это порождает ориентацию на краткосрочные вложения и рентоориентированное поведение;
- вложение значительных бюджетных средств для поддержки частных инвестиций, в том числе выдаваемые без обеспечения государственные гарантии, могут оказаться привлекательными для недобросовестных инвесторов, способны усиливать коррупцию и вести к необоснованным преференциям, причем вряд ли выведение институтов развития на уровень округа способно полностью нивелировать этот риск.

При этом никакого анализа воздействия предлагаемых в Стратегии мер на этнополитическую напряженность на Северном Кавказе документ не содержит. А между тем данный фактор является определяющим не только с точки зрения инвестиционного климата. Он критичен для развития туристско-рекреационного сектора, поскольку вопросы безопасности в решающей степени будут определять спрос на подобные услуги в Северокавказском регионе. Тем самым в целом ставится под вопрос достижение тех ориентиров,

которые содержатся в Стратегии. Таким образом, *первый риск* реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа связан с некомплексностью предлагаемых мер – стратегия не дает ответа на ряд ключевых вызовов, связанных со сложившейся в этом федеральном округе ситуацией.

Второй риск – финансовый. На поддержку реализации Стратегии предполагается потратить 600 млрд руб. При таких объемах финансовых вливаний риски неэффективного использования средств и недостижения поставленных целей имеют очень большую «цену». Между тем, как показывает, в частности, международный опыт, масштабные финансовые вложения в аналогичных ситуациях далеко не всегда давали позитивный результат. И здесь можно сослаться не только на уже упоминавшуюся ранее книгу У. Истерли «В поисках роста: приключения и злключения экономистов в тропиках», но и на не менее актуальный в данном случае опыт модернизации Юга Италии¹ – наиболее отсталого региона страны, показатели развития которого качественно отличаются от показателей Севера и Центра. Так, показатель подушевого ВВП в этом регионе составляет лишь около 60% от уровня этого показателя в остальной части страны. Юг характеризуется также высоким уровнем бедности, беспрецедентными масштабами молодежной безработицы, существенно более низким качеством жизни.

Начиная с 1950-х гг. Италия осуществила четыре волны «чрезвычайного» воздействия на экономику Юга, разные как с концептуальных, так и с инструментальных точек зрения: инвестиции в сельское хозяйство; финансирование стратегии «полюсов развития» (строительства крупных предприятий базовых отраслей промышленности); стимулирование развития машиностроения силами крупных итальянских компаний; усиленное развитие инфраструктуры. В 1950–1993 гг. функционировало особое министерство – Касса Юга, через которое прошли огромные суммы (за первые 12 лет – 11,8 трлн лир). Кроме того, для предприятий государственного сектора действовало требование о размещении 40% новых производственных мощностей на Юге.

¹ Анализ модернизационной политики в отношении Юга Италии осуществляется на основе: *Левин И.Б.* Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 191 – 203.

Нельзя сказать, что эти меры не дали никакого результата. Так, за время действия Кассы Юга ВВП на душу населения в регионе вырос более чем в 4 раза. Произошла радикальная модернизация сельского хозяйства, сопровождавшаяся резким снижением доли занятых в данном секторе (с 65 до 15%). К концу 1990-х гг. Юг Италии поставлял в два раза больше сельскохозяйственной продукции на рынки Европейского союза, чем Греция. В обрабатывающей промышленности доля занятых осталась прежней, при этом произошло укрупнение размеров предприятий, существенно повысилась производительность труда. В то же время создание крупных промышленных комплексов в некоторых районах Юга обернулось болезненной ломкой традиционной социальной структуры и подавлением местного мелкого производства. Более успешно прижилась практика промышленных округов, на середину 2000-х гг. на Юге их насчитывалось около пятидесяти¹. Осуществлялось развитие коммунальной и социальной инфраструктуры.

В то же время все эти усилия не позволили снизить разрыв в показателях развития Севера и Центра, с одной стороны, и Юга, с другой стороны. Этот разрыв «не только велик, но и устойчив»². Промышленность в южном регионе носит многоотраслевой и многоукладный характер и состоит из гигантов базовых производств, в основном относящихся к госсектору, современных машиностроительных предприятий частных фирм, достаточно развитой «окружной» промышленности и, одновременно, миллиардов мелких и мельчайших заведений, использующих допотопные средства производства и действующих в «тени». При этом системный, свержсуммативный эффект не достигается, «многообразие так и остается пестротой». В результате, по мнению экспертов, на Юге Италии «... никак не заработает собственный, автономный двигатель роста. Поведение экономики Юга по-прежнему определяется в основном внешними факторами, не переходит из экзогенного в эндогенное»³.

В 1993 г. политика «чрезвычайных мер» в отношении южных регионов Италии была прекращена. Израсходовав огромные финансовые средства, страна так и не смогла осуществить качествен-

¹ См.: Левин И.Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 170.

² Там же. С. 192.

³ Там же. С. 196.

ный скачок в развитии этого региона. Один из выводов, к которому по данному вопросу пришли итальянские эксперты (причем гораздо раньше, чем итальянские политики), звучит следующим образом: «Было бы опасной иллюзией считать, что Юг можно изменить извне, несмотря на существующую политико-экономико-социальную структуру»¹. Этот международный опыт требует по меньшей мере серьезного осмысления.

Наконец, *третий* существенный *риск* — это неполная адекватность самого диагноза и тем самым — неправильный «рецепт» лечения болезни. В Стратегии не указаны информационные источники, которыми пользовались ее авторы. В ее тексте ссылки в основном идут на официальную статистику. Между тем экспертами неоднократно отмечалось, что многие статистические данные по Северному Кавказу неадекватны. Соответствующие выводы сделаны в первой главе настоящего исследования. Однако и другие специалисты согласны с подобными оценками². Так, искажение в численности населения в республиках Северного Кавказа в ходе предыдущей переписи оценивалось в 1 млн чел. Соответственно это сказывалось на достоверности всех подушевых показателей экономического и социального развития. Под вопрос ставилась и адекватность показателей безработицы, особенно по Республике Ингушетии и Чеченской Республике. Оценки экономического развития напрямую зависят от того, насколько полно в статистике учтена теневая экономика, значительная доля которой, в т.ч. и в легальных секторах (сельское хозяйство, легкая промышленность, пищевая промышленность, туризм), признается в Стратегии.

В то же время исследования, проводимые в северокавказских республиках, демонстрируют, что представления о слабой экономической базе, тотальной безработице и чрезвычайно низком уровне доходов населения являются по меньшей мере существенным упрощением ситуации, если не представляют собой комплекс мифов. В обобщенном виде результаты исследований фактического положения дел в северокавказских республиках можно свести к следующему набору положений.

¹ *Silverman Sydel F.* Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy. P. 9. Цит. по: *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. С. 230.

² См., напр.: *Terra Incognita // Фронтир.* Март 2010. С. 24–31.

1. Неформальная экономика играет принципиально важную роль в экономическом развитии региона. По имеющимся оценкам, доходы от приусадебного хозяйства в Кабардино-Балкарии по масштабам сопоставимы с доходами бюджета республики. Объемы производства мелких, находящихся в тени обувщиков в Махачкале, судя по всему, практически на порядок превышают официальную продукцию относительно крупных предприятий (часть производства которых также носит теневой характер).

2. Масштабы, технический уровень производства, генерируемые им доходы чрезвычайно неоднородны. По оценкам респондентов, домохозяйства за сезон получают от приусадебного участка от 50 тыс. до 1 млн руб. (крупные хозяйства в расчет не берутся). Технический уровень различен: от использования волов в качестве тягловой силы до применения достижений аграрной науки в высокоинтенсивных хозяйствах. Даже в небольших хозяйствах есть случаи проведения анализов почвы в столичных лабораториях для улучшения севооборота. То же можно сказать и о качестве человеческого капитала: два села в Дагестане, находящиеся на расстоянии трех часов езды на автомобиле, с этой точки зрения могут различаться радикально. В первом — одна из лучших школ в Дагестане, практически стопроцентное поступление в вузы и рекордное число кандидатов и докторов наук среди выходцев из этого села, которые, даже будучи разбросаны по разным уголкам страны и мира, продолжают контактировать друг с другом. Во втором — замкнутое местное сообщество, где образование не рассматривается как ценность, из села почти никто не уезжает, в ВУЗы поступают единицы.

3. Представления об остроте проблемы безработицы на Северном Кавказе явно не отражают реальной картины. Люди, относящие себя к безработным, могут выполнять не меньший объем работы в рамках неформальной экономики и получать не меньшие доходы, чем формально занятые (хотя и не имея аналогичных социальных гарантий)¹. Психологические особенности в ряде северо-

¹ Описывая жизнь в горном селении Северной Осетии, Т. Нефедова и Р. Грачева так характеризуют распорядок дня: «Рабочий день семьи организован так же, как и у других жителей селения, в том числе и у тех, кто считают себя безработными. Все встают в 6 утра или раньше и до 9—10 часов обихаживают скот. После утреннего кормления и дойки коров скот выгоняется на ближайшие пастбища до вечерней дойки» (Грачева Р., Нефедова Т. От выживания к развитию. Можно ли остановить демографическую катастрофу в горных поселениях Северной Осетии? // Дружба народов.

кавказских республик приводят к тому, что занятость воспринимается в первую очередь как работа в государственном секторе. По оценкам экспертов, реально безработица концентрируется в двух сегментах населения: городская молодежь и женщины¹.

4. Оценка расходов домохозяйств северокавказских республик демонстрирует, что их доходы не столь малы. Приоритетную роль играют такие «капитальные» статьи затрат, как поступление детей в высшие учебные заведения и поддержка их во время учебы, оплата места работы и должности, свадьбы детей, приобретение и строительство недвижимости. При этом поступление в вузы, по информации большинства респондентов, стоит от 300 до 600 тыс. руб. (в совсем непрестижные — от 100 тыс.), за устройство на работу также необходимо заплатить. Расходы на свадьбы формируют основу целого «свадебного кластера», характеристика которого представлена ниже. Минимальные затраты на проведение свадьбы — 300 — 500 тыс. руб. Достаточно крупная свадьба стоит 1 млн руб. и выше. При этом во многих селах распространена традиция, в соответствии с которой родители жениха строят дом для молодых, а родители невесты его обставляют (полностью либо частично). С учетом того, что в части северокавказских республик до сих пор распространены большие семьи, а в Дагестане 5–6 детей в семье не является редкостью, масштаб связанных с этим расходов достаточно впечатляющ. Кроме того, сельские жители часто покупают землю либо строят жилье в городах. При этом стоимость земли в той же Махачкале за участок под строительство дома (на местном жаргоне — «план») колеблется от 500–600 тыс. руб. до миллиона и выше.

Масштабы «свадебного кластера» в Махачкале

В Махачкале играется около двух десятков тысяч свадеб в год. Всего в городе более 70 свадебных салонов вместимостью от 300

2007. № 7. <http://magazines.russ.ru/druzhba/2007/7/>. Различий между формально работающими и формально безработными здесь не наблюдается. Аналогично выглядит ситуация и на других территориях: в приусадебной экономике «люди заняты с утра до вечера. Если это уход за крупным рогатым скотом, то он все время отнимает. Если это земледелие, то оно тоже требует к себе значительного внимания» (Terra Incognita. Выступление Т. Тенова // Фронтир. Март 2010. С. 27).

¹ Terra Incognita. Выступление Н. Зубаревич // Фронтир. Март 2010. С. 27.

до 1500 мест. Расходы на свадебное платье и прическу невесты, по мнению экспертов, можно оценить в среднем в 50 тыс. руб. Исходя из этого объем рынка только салонов, магазинов и прокатов свадебного платья достигает 1 млрд руб. Кроме того, «свадебная индустрия» порождает потребность в собственном шоу-бизнесе. На свадьбы приглашают артистов – как танцоров, так и вокалистов. На каждую свадьбу нужен профессиональный ведущий. Приобретший популярность (обычно посредством телевидения) артист может зарабатывать до 200 тыс. руб. в месяц. Тем самым, даже по достаточно скромным оценкам, объем «свадебного кластера» составляет до 10 млрд руб. в год.

5. Низкий уровень потребительской модернизации в ряде северокавказских сельских местностей связан, в первую очередь, не с недостатком финансовых средств, а со сложившимися стандартами потребления. Нередки истории, когда родители отказываются переезжать в благоустроенный дом, построенный детьми, поскольку им привычнее в старом жилище без воды и канализации. В то же время появление в селе городских жителей (например, в результате замужества) сразу же оказывает влияние на распространение городских потребительских стандартов. При этом наблюдаются и случаи демонстративного потребления: несколько джакузи в доме сельского фермера, пожалуй, является наиболее ярким примером.

Сделанные выше выводы безусловно не означают, что проблем безработицы и низких доходов населения не существует вообще. И социальная, и территориальная дифференциация по данным показателям, судя по всему, достаточно высока. Однако очевидно, что и представления о тотальной незанятости и нищете местного населения не соответствуют действительности.

Возникает вопрос: почему достаточно крупные финансовые средства, генерируемые неформальной экономикой, расходуются на потребительские нужды, иногда даже на демонстративное потребление, а не вкладываются в бизнес? Более того, по имеющейся информации, кредиты, формально берущиеся на производственные потребности, также часто используются не по назначению, а на организацию тех же свадеб и похорон.

Для ответа на этот вопрос нелишне вспомнить об институциональных предпосылках, обуславливающих начало экономического роста, которые рассматривались в предшествующем параграфе.

Ключевыми из них являлись две – гарантии прав собственности и принуждение к исполнению контрактов. Без них модернизация не получала того исходного толчка, который затем приводил к комплексной трансформации общества. Очевидно, что в северокавказских республиках подобные предпосылки во многом отсутствуют, причем эта проблема стоит еще более остро, чем по России в целом. В чем конкретно проявляется отсутствие институциональных условий экономического роста? Можно отметить по меньшей мере три ключевых последствия подобной ситуации¹.

Во-первых, это незаинтересованность в долгосрочных вложениях. Поскольку права собственности не гарантируются и бизнес может быть либо отобран, либо поставлен в условия, когда его выживание невозможно, вкладывать в него средства сверх необходимого минимума оказывается невыгодно. В условиях невысоких потребительских стандартов этот минимум находится на достаточно низком уровне. Важность фактора гарантий прав собственности подтверждается и тем, что представители северокавказских республик при наличии возможности часто покупают недвижимость в других регионах (например, в Ставропольском крае), где собственность более защищена. Таким образом, взамен диагноза «на Кавказе нет внутренних источников накоплений, поэтому не существует альтернативы инвестициям извне» получаем другой диагноз – накопления есть, нет стимулов к их производительному использованию.

Во-вторых, это невозможность превращения накоплений в капитал. Этот фактор применительно к странам третьего мира подробно проанализирован в работах Эрнандо де Сото. Проведенные

¹ Любопытно, что во многом аналогичные последствия сформулированы Эрнандо де Сото в книге «Иной путь». «Наш первый вывод состоит в том, что внезаконники используют и сохраняют доступные им ресурсы не столь эффективно, как те, кто уверен в своих правах. Если они не могут защитить свои права на землю, жильё и оборудование, то ни не так уж заинтересованы вкладывать сюда средства. ... Второй вывод – что внезаконники лишены возможности беспрепятственно отчуждать свою собственность. Они не могут использовать ее более выгодным образом или в качестве обеспечения кредитов. ... Третий вывод заключается в том, что внезаконники вкладывают значительные средства в защиту своих владений и создают тысячи разных организаций, чтобы придать своей собственности публично-правовой характер» (*Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008. С. 166–167*).

им исследования показали, что даже в беднейших странах у населения накоплены огромные ресурсы, несопоставимо большие, чем те объемы финансовой помощи, которые этим странам предоставляют. «Беда, что их ресурсы имеют ущербную форму: дома построены на земле, права собственности на которую оформлены неадекватно; обязательства предприятий не определены, а сами они не инкорпорированы; производства размещены в зонах, где ни финансисты, ни инвесторы не могут их контролировать. Поскольку права собственности на эти активы не задокументированы надлежащим образом, их нельзя продать никому, кроме небольшого числа местных, знакомых между собой и доверяющих друг другу людей, их нельзя использовать как обеспечение кредита или предложить инвесторам для долевого участия. Иными словами, их не удастся обратить в капитал»¹.

Совершенно аналогичная ситуация существует, например, в тех северокавказских республиках, где был объявлен мораторий на приватизацию земли. Фактически земля находится в собственности домохозяйств, ее границы закреплены неформальными правилами, с ней осуществляются сделки, которые в рамках данного сообщества носят легитимный характер. Однако, не будучи оформлена официально, она не может продаваться на открытом рынке либо выступать залогом. Опять же, корень проблемы — не в отсутствии материальной базы для развития, а в отсутствии институциональных условий.

В-третьих, отсутствие универсального механизма действенной судебной защиты приводит к тому, что подобная защита обеспечивается другими методами и носит не универсальный характер, а осуществляется в рамках отдельных корпораций — религиозных, клановых и т.п. Именно таким путем происходит снижение трансакционных издержек² в странах, где рыночные институты работают

¹ *Де Сото Э.* Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: ЗАО Олимп-Бизнес, 2001. С. 18.

² В наиболее общем плане трансакционные издержки определяются как издержки эксплуатации экономической системы. Данное определение принадлежит К. Эрроу (*Arrow K.J.* The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation // The Analysis and Evaluation of public expenditures: the PBB-System. Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st sess. Vol. 1. Washington D.C.: Government Printing Office, 1969, P. 48).

с существенными изъятиями. Так, один из способов для представителя национального меньшинства защитить свой бизнес — это брак с членом крупного клана, принадлежащего к «титульной нации». Более универсальным механизмом является объединение по религиозному принципу — исламская община часто выступает в том числе и своеобразным «бизнес-клубом», где решаются возникающие проблемы и обеспечивается защита «своих» от «чужих». Например, договоры купли-продажи земельных участков, ответственность на которые не закреплена, могут гарантироваться двумя мечетями — из села продавца и из села покупателя, — печати которых стоят на договоре. Нельзя сказать, что распространение ислама в северокавказских республиках напрямую связано с недостаточными гарантиями прав собственности и недостаточной защитой бизнеса, однако представляется неправильным вообще сбрасывать этот фактор со счетов.

Но даже механизмы корпоративной защиты не всегда вызывают доверие. Так, одним из очевидных факторов, ограничивающих возможности эффективного сбыта сельскохозяйственной продукции, является стремление каждого производителя самому заниматься реализацией, даже если речь идет о незначительных товарных излишках, по сути натурального хозяйства. Лишь в отдельных случаях члены одного клана (например, одного тухума в дагестанском селе) объединяются для выполнения данной функции. Исключения из данного правила есть. Например, специализирована функция крупномасштабной закупки скота для снабжения свежим мясом российских столиц. Однако они немногочисленны. Очевидно, отсутствие разделения сбытовых и производственных функций приводит к потерям от недостатка масштаба, ограничениям на реализацию за рамками местных рынков, значительным временным издержкам. Подобная ситуация имеет много причин, среди которых большое место занимают финансовые и организационные, однако незащищенность контрактов, судя по всему, играет не последнюю роль¹.

¹ Приведем лишь один пример. В одном из районов Кабардино-Балкарии сельхозпроизводители (28 человек) сдали на переработку и хранение урожай кукурузы, сделка была оформлена договором. Зерно было незаконно реализовано, хотя такого права в договоре предусмотрено не было. Сельские жители остались и без зерна, и без денег, вырученных от его реализации. Все попытки решить данный конфликт с помощью административного вмешательства (судя по всему, надежд на судебную власть

Попробуем теперь посмотреть на проблему модернизации на Северном Кавказе с другой точки зрения. Нельзя сказать, что модернизационные проекты на Северном Кавказе вообще не осуществлялись. Для этого региона характерна очаговая модернизация, не носящая массового характера. Однако исключать подобные процессы из экономического ландшафта было бы принципиально неправильно. Приведем несколько примеров. Гипсовый завод в Карачаево-Черкесии, закупающий оборудование на мировом рынке и в кризис, при сжимающемся объеме рынка, увеличивший свою долю, на текущий год ставит задачу двукратного повышения производительности труда за счет рационализации производства при его одновременном расширении. Махачкалинские обувщики выставляют продукцию на международных выставках. Реализация обуви осуществляется с активным использованием интернет-технологий, причем один из крупнейших дилеров (совсем по Тофлеру) живет в горном аварском селе и каждый месяц продает через Интернет на несколько миллионов рублей обуви по всей России — в Новосибирск, Москву, Санкт-Петербург. Крупные животноводческие комплексы в Кабардино-Балкарии стремятся вывести производство кормов на уровень мировых стандартов и для этого привлекают специалистов из Европы. Перечень можно продолжать.

В этих условиях возникает закономерный вопрос: почему такие проекты, тем не менее, носят очаговый характер? Почему не развиваются быстрее? Какие основные барьеры возникают на их пути? Скажем сразу — это не барьеры нехватки инвестиционных ресурсов. Ситуация гораздо сложнее.

В первом приближении все модернизационные проекты в северокавказских республиках можно разделить на две большие группы. Условно назовем их «модернизация снизу» и «модернизация сверху». В первом случае развитие производства осуществляется путем органической эволюции, постепенного накопления капитала, роста от мелкого к более крупному. Собственно, подобная модернизация повторяет опыт стран — пионеров, о котором шла речь в предыдущем параграфе. «Модернизация сверху» связана с приходом крупного инвестора, вкладывающего значительные

не было с самого начала) провалились, поскольку в нем оказались замешаны интересы одного из наиболее влиятельных республиканских кланов. Тем временем предприятие, с которым был заключен договор, сменило владельца. Взыскивать деньги стало вообще не с кого.

средства в реализацию бизнес-проекта. И в том, и в другом случае процесс развития наталкивается на ограничения, имеющие в первую очередь институциональную природу, однако характер данных ограничений различен.

Первый, лежащий на поверхности барьер, с которым сталкивается «модернизация снизу», это барьер легализации. Мелкое производство может существовать во внезаконном секторе. По мере укрупнения это становится все сложнее. Фирма все больше теряет на ограничениях в рекламе, брендинге. Все больше трудностей возникает с организацией снабжения производства качественным сырьем, доступом к инвестициям, передовым технологиям. Что же мешает северокавказским предприятиям «выйти из тени»? Очень эмоционально на эту тему высказался один из представителей махачкалинского обувного бизнеса: «У меня мечта создать такую фирму, как Adidas, Puma, мы ведь тоже так можем. Я просто боюсь сделать вдох, потому что тут же хищники набегут». Еще одна, более приземленная характеристика последствий легализации: «Нам легализоваться нельзя. Писали про нас много, но чем больше пишут, тем больше нас обирают. Приходят налоговики и повышают таксы, больше ничего не происходит». По оценкам респондентов, полная легализация будет стоить около 30 руб. с пары обуви (себестоимость самой простой модели — 480 руб.). При этом неформальные поборы не изменятся, а бизнес станет более прозрачен, и, тем самым, более уязвим. Представляется, что основным препятствием к легализации является не усиление налоговой нагрузки как таковой, хотя респонденты часто трактуют ситуацию именно с этой точки зрения, а именно усиление уязвимости в условиях силового давления на бизнес, в том числе и со стороны налоговых органов. Особенно тяжелая ситуация возникает в условиях многосубъектности коррупции, когда предприниматели испытывают перекрестные требования со стороны различных властных (а иногда вдобавок и криминальных) структур¹.

¹ При этом дагестанские предприниматели в качестве образца приводят пример Турции, где «покровительство» бизнесу носит централизованный характер: «Я вот ездил в Турцию в прошлом году. Там у одного был цех. Я пошел его посмотреть. И он мне рассказывал, как они работают. Я просто удивился, что так легко можно работать. Есть одна структура в Турции, которая «крышует»... Если ты там зарабатываешь 50 рублей с пары, например, то тебе дают оборудование, кредит, ты все это распишываешь и говоришь свои объемы. Три года они к тебе чуть ли не каждый

Каковы же масштабы коррупции и как она влияет на конкурентоспособность северокавказской продукции? Очевидно, здесь возможны лишь очень приблизительные оценки. Респонденты оценивали «коррупционную надбавку» в цене продукции от 15–20 до 40–45%. Причем наряду с непосредственными поборами действуют и механизмы «социальной ответственности», когда для защиты своего бизнеса предприниматели вынуждены брать на себя внушительные объемы квази-бюджетных расходов: от строительства стадиона до содержания убыточного колхоза. Однако проблема не только в запредельном масштабе непроизводительных издержек. Не менее, а возможно и более важным является то, что в подобной системе практически все игроки заинтересованы в сохранении статус-кво, поскольку какое-либо существенное изменение может нарушить сложившийся баланс сил и структуру финансовых потоков. С этой точки зрения угрозой оказывается любой модернизационный фактор: приход инвестора¹, выход на рынок нового поставщика качественного сырья (особенно если он «чужой», не встроенный в сложившиеся «правила игры»). В результате экономика остается теневой, фрагментированной, низко-технологичной, а модернизационные усилия упираются в «потолок» властно-криминальной системы распределения финансовых потоков. В результате формирования подобной антимодернизационной коалиции система попадает в институциональную ловушку, когда краткосрочные интересы основных игроков совпадают на том варианте действий, который в долгосрочной перспективе является тупиковым².

день приходят, спрашивают, «чем тебе помочь? Если к тебе кто-то придет, ты нам скажи». И вот он крутится, развивается, оборудование закупает. И через три года из этих 50 рублей он начинает платить 10 рублей этой конторе. Все! А почему бы мне не легализоваться, если бы ко мне пришли и спросили, не нужно ли мне немецкое оборудование?»

¹ Вот мнение одного из обувщиков: «Привлечение дополнительных ресурсов затруднительно. Инвестор, входящий в бизнес действующего участника рынка, претендует на доходы, которые уже распределены между налоговиками, городскими арендодателями, поставщиками коммунальных услуг и “силовыми предпринимателями”».

² Возникает любопытная с точки зрения институциональной теории ситуация. Если пользоваться терминологией Мансура Олсона в отношении «стационарного» и «кочующего» бандита, то получается, что в условиях многосубъектности коррупции субъекты, которых по своим характеристикам можно отнести к «стационарным бандитам», действуют во многом

Таким образом, можно выделить три тесно связанных между собой барьера на пути «модернизации снизу»:

- риски легализации бизнеса;
- запредельный уровень непроизводительных издержек («коррупционной надбавки»);
- заинтересованность основных игроков в отсутствии изменений, сохранении замкнутости системы, чтобы не нарушать сложившийся баланс сил.

Ситуация с «модернизацией сверху» несколько иная. В сложившихся условиях приход крупного инвестора практически всегда требует административной поддержки. Тем самым в этом случае административный ресурс играет скорее «за», чем «против» модернизационных усилий бизнеса. Однако здесь угроза кроется в первую очередь в самом этом факторе административной поддержки.

В системе, где права собственности не специфицированы и «правила игры» не являются универсальными и публичными, на начальном этапе модернизационного проекта административный ресурс может сыграть существенную позитивную роль. Так, например, выделение земли под проект на основе административного решения — гораздо более простая и быстрая процедура, чем выкуп этой земли у многочисленных собственников, с каждым из которых не-

исходя из мотивации «кочующего бандита». Напомним, что данные термины Олсон использовал для характеристики различных режимов применения насилия. Различия между кочующими и стационарным бандитами состоит в том, что первый осуществляет насильственное перераспределение благ в свою пользу, не закрепляясь на продолжительное время на одной и той же территории и конкурируя с другими кочующими бандитами, тогда как второй закрепляет за собой определенную территорию на достаточно длительный период и не имеет на ней конкурентов. Тем самым в первом случае бандит заинтересован в максимальной экспроприации вне зависимости от того, как это скажется на долгосрочных перспективах развития территории, тогда как во втором усиливаются стимулы максимизации долгосрочного выигрыша с данной территории. (Характеристику данного подхода см. в книге: *Шастинко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2010. С. 665–672.) В рассмотренном нами случае возникает смешанная ситуация: территория оказывается фиксированной, но на ней существует конкуренция различных источников насилия. Подобная модель требует дальнейшего анализа с точки зрения институциональной теории.

обходимо прийти к соглашению. Однако при изменении ситуации ресурсы, выделенные на основе административного решения, могут быть изъяты с помощью тех же административных механизмов. Тем самым реализация модернизационного проекта оказывается заложницей стабильности власти и неизменности ее приоритетов. А это может негативно влиять и на временной горизонт принимаемых инвестором решений, и на приоритеты его деятельности.

Другой потенциальный барьер на пути «модернизации сверху» связан с критериями власти при принятии решений. Крупный инвестор может получить административную поддержку и реализовать модернизационный проект. Однако вряд ли степень модернизационности проекта будет решающим фактором, определяющим выбор в его пользу. Скорее всего, не менее, а еще более важную роль сыграют место этого проекта в сложившейся на Кавказе системе статусов и рангов, административной иерархии, клановые и национальные связи, финансовые интересы. Тем самым при решении вопросов выделения ресурсов, финансовой поддержки модернизационные проекты вынуждены конкурировать с проектами гораздо менее содержательными, но более «близкими» с точки зрения состава участников и обладающими большей лоббистской силой в сложившейся институциональной среде.

Наконец, права на ресурсы, полученные в результате административной поддержки, могут вступить в конфликт с той неформальной институциональной системой прав, которые сложились в проживающих на территории сообществах. По мнению некоторых экспертов, например, приход в сельскохозяйственную сферу крупного капитала, связанного с политической элитой и претендующего на монопольное владение землей, может привести к серьезным социальным потрясениям: «Этот капитал, к своему удивлению, обнаружил, что на этой территории кроме них самих еще живут другие люди, которые имеют аналогичные планы и претензии на эту, в общем-то, маленькую территорию. В результате возникает конфликт. Это очень серьезный конфликт, который уже перерастает в политическую плоскость»¹.

Таким образом, основные риски при «модернизации сверху» можно свести к следующим:

- невозможность реализации крупных модернизационных проектов без поддержки административного ресурса в условиях

¹ Terra Incognita. Выступление И. Яганова // Фронтир. Март 2010. С. 26.

неурегулированности прав собственности и отсутствия универсальных «правил игры»;

- нестабильность административного ресурса как существенного условия реализации подобных проектов;
- нелегитимность полученных при административной поддержке ресурсов (в частности, земли) для других претендентов на эти ресурсы;
- необходимость конкуренции за административный ресурс с проектами, носящими, в первую очередь, перераспределительный характер, поскольку модернизационность не является существенным фактором при принятии решения о поддержке.

Попробуем спрогнозировать, что произойдет в сложившейся институциональной системе, риски модернизации в рамках которой были проанализированы выше, в результате реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа. Приведет ли Стратегия к росту либо снижению данных рисков? Необходимо признать, что в определенных отношениях риски не только не снизятся, но даже возрастут.

Во-первых, если на рынки, характеризующиеся высокой степенью коррупции, в той или иной форме выплескиваются дополнительные финансовые средства, это неизбежно ведет к повышению «коррупционной надбавки» для рынка в целом. Таким образом, с высокой степенью вероятности можно предположить, что трансакционные издержки для всех участников рынка повысятся и их положение ухудшится.

Во-вторых, существующие и, несмотря на противодействие среды, активно развивающиеся ростки «модернизации снизу» окажутся неконкурентоспособными по сравнению с выбранными государством «победителями», и их модернизационный потенциал будет существенно ослаблен. В частности, такая угроза вполне реальна для существующих на Кавказе традиционных туристско-рекреационных центров – Приэльбрусья, Домбая и т.п., которых среди выбранных «победителей» не оказалось.

В-третьих, при наличии рисков мимикрии проектов по сути перераспределительного характера под модернизационные для получения государственной поддержки позиции реально модернизационных проектов в борьбе за административный ресурс могут ухудшиться.

В-четвертых, применительно к крупным, поддерживаемым государством модернизационным проектам всегда велики риски завышенных ожиданий, преувеличения эффективности, неадекватной оценки емкости рынка. Поэтому нет гарантии, что, пожертвовав ростками «модернизации снизу», удастся в полной мере получить задуманные результаты за счет выбора «победителей». Кроме того, подобного рода идущие из центра инициативы могут в еще большей степени, чем собственные проекты «модернизации сверху», не учитывать внутренние особенности северокавказских республик, специфику существующих на них неформальных правил и институтов, и в результате не смягчать, а, напротив, усиливать конфликты.

Таким образом, необходимо признать, что если Стратегия и приведет к поддержке спонтанно идущей модернизации, то это будут проекты «модернизации сверху». Основные проекты «модернизации снизу» не являются достаточно крупными и не обладают необходимым лоббистским ресурсом. Более того, именно применительно к ним связанные с реализацией Стратегии риски могут быть максимальными. Для проектов «модернизации сверху» основные риски определяются усилением нерыночных принципов отбора, которые могут понизить роль оценок реальной конкурентоспособности и повысить роль социальных критериев, соображений статусности и тому подобного при принятии решений о предоставлении государственной поддержки. Что касается потенциального модернизационного ресурса «выбора победителей», не совпадающих с проектами «модернизации сверху», то здесь возможны как большие успехи, так и большие провалы, поскольку, в отличие от агентов спонтанно идущих процессов модернизации, новые «победители» еще не доказали свою мотивацию и способность реально осуществлять экономические изменения в специфических институциональных условиях Северного Кавказа, не вызывая при этом дополнительных конфликтов.

Впрочем, критиковать всегда легко. Рецептов быстрого и безболезненного изменения институтов, выхода из институциональных ловушек человечество не изобрело. Тем самым стимулирование модернизации придется осуществлять в той институциональной среде, которая существует в регионе. И если есть возможности использовать потенциал изменения формальных институтов (например, для снятия противоречия между формальными и нефор-

мальными нормами), то неформальные институты во многом приходится принимать как данность. Основные каналы воздействия на них — поддерживать существующих и формировать новых агентов институциональных изменений. Это задача непростая и очень деликатная. Чересчур активная и недостаточно продуманная поддержка может привести к тому, что агенты институциональных изменений превратятся в адептов статус-кво. Может ли в этих условиях быть предложен альтернативный подход к стимулированию модернизационных процессов на Северном Кавказе?

На самом деле необходимо признать, что возможности подобного стимулирования достаточно ограничены. Приоритетом здесь должен выступать основной принцип медицины: «Не навреди!». При оценке возможных модернизационных мер, как представляется, необходимо исходить из следующих базовых принципов:

- данные меры должны быть направлены на институциональную поддержку «коалиции роста» в ущерб «перераспределительной коалиции»;
- данные меры не должны приводить к повышению «коррупционной надбавки»;
- данные меры не должны ослаблять существующие ростки модернизации, создавая исключительные привилегированные условия для выбранных государством «победителей»;
- финансовые риски, связанные с осуществлением данных мер, не должны быть чрезмерно высоки;
- данные меры не должны повышать конфликтность ситуации в республиках, тем самым они должны быть направлены на включение в модернизационные процессы местных сообществ (как уже указывалось выше, успешный опыт подобного рода есть в Италии);
- данные меры должны ориентироваться не только на текущее улучшение экономической ситуации, но и на модернизацию человеческого капитала, как с точки зрения его качественных характеристик, так и с точки зрения формирования жизненных стратегий.

Если принимать во внимание представленные выше подходы, то перечень предложений по стимулированию модернизации мог бы включать следующие меры:

1. Урегулирование вопросов собственности на землю и вопросов землепользования, в т.ч. в отношении земель отгонного животноводства.
2. Финансовая поддержка в первую очередь малых инфраструктурных проектов, направленных на развитие экономики местных сообществ.
3. Отказ от специфических для Северо-Кавказского федерального округа мер селективной поддержки крупных инвесторов. Могут использоваться лишь те меры, которые уменьшают издержки деятельности для бизнеса в целом, не снижая при этом конкурентоспособности его отдельных представителей.
4. Поддержка сельской кооперации.
5. Формирование для молодежи возможности выбора между различными системами ценностей, в т.ч. и через создание обособленных университетских кампусов – центров интеллектуальной жизни и формирования специфической молодежной культуры.
6. Реализация эксклюзивных образовательных программ, способствующих формированию новой элиты.

Некоторые из данных направлений будут подробно проанализированы в последующих главах. Другие требуют дополнительной проработки.

Подобный подход к стимулированию модернизации также не свободен от рисков. В первую очередь эти риски связаны с тем, что организационно реализация подхода является несравнимо более сложной, чем тот, что предложен в Стратегии. Гораздо проще оценить и поддержать один крупный инвестиционный проект, к созданию которого привлекались профессионалы высокого класса, чем десять или сто малых, сформированных собственными силами. Вероятность ошибки тут может быть выше, хотя цена ошибки в условиях реализации малых проектов существенно ниже. Что касается воздействия на систему жизненных ценностей, то это в принципе является очень деликатной задачей, успешность решения которой далеко не гарантирована¹. Даже при позитивном

¹ Впрочем, и здесь есть позитивные примеры. Так, достаточно успешная борьба с сицилийской мафией во многом велась силами низовых лидеров общественного мнения, воспитанных в школе политического образования в Палермо, организованной иезуитами (См.: *Сордже Б.* Обновление политики и корни мафии // Рабочий класс и современный мир. 1990. № 3).

эффекте вполне возможно, что носители новых ценностей будут ориентированы скорее на миграцию, чем на преобразование той среды, которая их активно отторгает.

Еще один риск — отсутствие быстрых, наглядных, впечатляющих признаков того, что модернизационный процесс идет. Данный подход, направленный в первую очередь на поддержку внутренних источников трансформации, а не на быструю принудительную модернизацию (либо видимость модернизации), будет демонстрировать скорее медленное постепенное продвижение, чем «большой скачок». С точки зрения сиюминутных политических интересов он имеет меньший демонстрационный эффект и является менее выигрышным, чем предлагаемая в Стратегии альтернатива. В то же время медленное продвижение на основе возвращения внутренних ресурсов имеет очевидные позитивные стороны. Процессы модернизации оказываются гораздо более глубоко укорененными и связанными с интересами значительных групп населения. Тот человеческий капитал, который обучается и воспитывается в ходе разработки и реализации модернизационных проектов, в дальнейшем сам становится активом модернизации, источником внедрения современных подходов. Ориентация же на быстрые видимые эффекты вполне может обернуться провалом в среднесрочной перспективе.

Более серьезным последствием неизбежно невысоких темпов модернизационных процессов являются риски того, что в условиях отсутствия быстрых и существенных выигрышей от модернизации деструктивные процессы будут идти быстрее конструктивных и усилия по стимулированию позитивных изменений не будут иметь долговременного эффекта. Особенно велик этот риск в связи с тем, что не очевидны меры, которые могли бы быстро снять социальное напряжение в городах. Если в сельской местности грамотно проведенное урегулирование земельных отношений способно продемонстрировать значительной части населения выгоды от политики стимулирования модернизации (хотя в отдельных случаях может привести и к усилению конфликтов, от чего никто не застрахован), то в городах ситуация гораздо сложнее.

С точки зрения конфликтного потенциала города в периоды активной урбанизации во всем мире становятся источником повышенной опасности. Оторванное от социальных корней и еще не адаптировавшееся в городе прежде сельское население явля-

ется той средой, которая порождает наиболее радикальные социальные движения и провоцирует массовые беспорядки. Особенно высоки риски тогда, когда, как в случае Кавказа, это население преимущественно молодое, а социальная структура города очень избирательно открывает возможности «социальных лифтов» (есть устоявшиеся связи, чужаку без связей пробиться практически невозможно). В принципе подобная ситуация наблюдалась в предреволюционные периоды практически во всех странах, переживших крупные революционные взрывы.

Судя по всему, в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа ответом на данную проблему (хотя в явном виде как проблема она не формулируется) является предложение об опережающем развитии промышленности¹. По базовому сценарию среднегодовой темп роста ВРП планируется на уровне 6,7%, а рост объемов промышленного производства – на 8,7%. В рамках оптимального сценария среднегодовой темп роста ВРП составляет 7,7%, промышленного производства – 10,1%. Это, по мнению авторов Стратегии, должно способствовать существенному сокращению безработицы и тем самым – снятию социального напряжения.

Однако такой вариант оставляет открытым вопрос, насколько структура спроса на рабочую силу, предъявляемая промышленными предприятиями, будет соответствовать структуре предложения. Молодежь из села стекается в города, в первую очередь, с целью получения высшего образования и уже затем стремится закрепиться в городе и найти работу (хотя это и не единственная возможная модель). При этом образование в северокавказских высших учебных заведениях не отличается высоким качеством, однако формирует завышенные ожидания выпускников с точки зрения характера работы (в основном у девушек) и с точки зрения уровня заработков (в основном у юношей). Ответ на вопрос о том, насколько занятость на промышленных предприятиях в качестве «синих воротничков» соответствует этим социальным ожиданиям, по меньшей мере неочевиден. Вполне вероятно ситуация, когда при формальном наличии высокой безработицы подобные предприятия будут испытывать серьезный дефицит рабочей силы. Подобные приме-

¹ В то же время заметим, что на Северном Кавказе многие крупные промышленные предприятия расположены в сельской местности и на них работают сельские жители.

ры уже есть. Так, на стекольный завод в Кабардино-Балкарии пришлось завозить рабочих из Ростовской области.

Таким образом представляется, что взрывоопасный потенциал молодежи, ставшей городской в первом поколении и чувствующей себя ущемленной и не способной реализовать свои социальные ожидания, является основным риском реализации модернизационной политики на Северном Кавказе. И пути решения этой проблемы неочевидны. Для ее более глубокого анализа необходимо понять, что собой представляет город как институциональная система, какие барьеры и институциональные ловушки для этой системы характерны и что может быть сделано для изменения сложившейся ситуации. Первые подходы к данной проблеме представлены в гл. 7, однако, очевидно, необходимы дальнейшие, более глубокие исследования.

ГЛАВА 3

ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА

3.1

ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА СЕВЕРНОМ КAVКАЗЕ

Земельная реформа в России осуществляется с начала рыночных реформ как важнейшая их часть. Первые шаги по созданию условий для реализации предпринимательской инициативы в аграрном секторе предпринимались со второй половины 1980-х гг. Однако реализация аграрной реформы в полном объеме стартовала с начала 1990-х гг. «В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, которая предполагала передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, раздел этих фондов на индивидуальные паи и перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода»¹.

Важнейшей частью аграрных преобразований стала земельная реформа. Ее основная отличительная черта состояла в том, что «земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц — работников и пенсионеров хозяйств»². Используемый подход к реализации земельной реформы характеризовался следующими основными характеристиками:

- Участки для личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, огородничества, животноводства, жилищного

¹ Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России, 1999 г. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-v-rossii.html>

² Там же.

и дачного строительства передавались в собственность гражданам, которые пользовались ими на момент реформирования.

- Основная часть сельскохозяйственных угодий передавалась в общую собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных организаций (землей наделялись также бывшие работники данных организаций, вышедшие на пенсию и продолжающие проживать в данной местности, работники социальной сферы села)¹ в соответствии со среднерайонной нормой бесплатного получения земли. При этом за гражданином сохранялось право на выход из общей собственности и обособление земельного участка в соответствии с принадлежащей ему долей.
- Земли, не распределенные между гражданами, отходили в фонд перераспределения земель², а также сельским администрациям для развития населенного пункта. За счет фонда перераспределения земель обеспечивался доступ к земле тех граждан, которые не имели права на земельную долю. Но эти земли могли оставаться у прежних пользователей до того, пока не принималось решение о предоставлении их другим сельхозпроизводителям. Эти решения первоначально принимала администрация района, затем они перешли на уровень субъекта Федерации. Сельские администрации получали земли в том числе и для обеспечения доступа сельских жителей к сенокосам и пастбищам. Распространено было предоставление части этих земель жителям в качестве полевых наделов для личного подсобного хозяйства.

¹ По имеющейся информации, состав лиц, наделяемых землей бывших колхозов и совхозов, мог различаться в разных хозяйствах и в разные периоды времени. Например, в Нижегородской области были случаи, когда в хозяйствах с преобладающей долей мусульманского населения на собрании принималось решение о включении в круг претендентов на землю всех жителей села (см.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P / Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М., 2010. С. 38–39).

² По имеющейся информации, в фонд перераспределения земель передавалось сначала до 10% бывших угодий колхозов и совхозов, а затем остаток не распределенных в коллективную собственность земель (см. *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P. С. 37–38).

- Земли части сельскохозяйственных предприятий и организаций сохранялись в государственной собственности и передавались этим хозяйственным субъектам в постоянное бессрочное пользование¹.

В ходе реформы земельные участки передавались гражданам бесплатно и за плату. Бесплатная передача участков была предусмотрена в следующих случаях:

- 1) при передаче участков в общую собственность в процессе реорганизации колхозов и совхозов в пределах среднерайонной нормы;
- 2) при выделении земли из фонда перераспределения земель для ведения фермерского хозяйства в пределах норм, установленных субъектом Федерации;
- 3) для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в пределах норм, установленных сельскими администрациями;
- 4) для садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства в пределах норм, установленных решением субъекта Федерации².

При этом в России, в отличие от многих постсоциалистических стран, при решении проблем земельной собственности официально не использовался принцип реституции (возврата собственности прежним владельцам или их наследникам).

¹ Н. Шагайда выделяет следующие особенности приватизации земли бывших колхозов и совхозов:

- отказ от реституции;
- отделение сельскохозяйственных угодий от традиционных пользователей земли – правопреемников колхозов и совхозов;
- исключительные права сельских жителей на сельскохозяйственные угодья бывших колхозов и совхозов;
- бесплатная передача большей части сельскохозяйственных угодий в собственность граждан;
- передача земли бывших колхозов и совхозов гражданам не в виде индивидуальных участков, а в виде участков общей собственности;
- сохранение общей собственности на несельскохозяйственные угодья, переданные в пользование правопреемникам колхозов и совхозов (см.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P. С. 43).

² См.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P. С. 39.

В то же время далеко не на всех территориях реформа шла одинаковыми темпами. По имеющейся информации, в 16 регионах земельные пай вообще не выдавались¹. В число этих регионов входило подавляющее большинство республик Северного Кавказа. Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 право определять дату начала приватизации земли было официально передано региональным властям². С этой точки зрения земельное законодательство северокавказских республик можно разделить на три группы.

К *первой группе* можно отнести законодательство Кабардино-Балкарской Республики, Республики Дагестан и Чеченской Республики. В этих республиках норма о переносе начала приватизации земли на более поздний срок по сравнению с датой, установленной в федеральном законодательстве, включена без каких-либо оговорок. В первых двух республиках установлена норма о начале приватизации земли сельскохозяйственного назначения через 49 лет³. Что касается Чечни, то законом, принятым в 2007 г., приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения отложена, по крайней мере, до 1 января 2020 г.⁴

¹ См.: Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой, 2000 г. С. 43. <http://www.iet.ru/ru/agrarnaya-reforma-v-strana-s-pere-odnoi-ekonomikoi.html>

² «Приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Приватизация указанных земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации» (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002, ст. 1.4 // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] /ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

³ См.: Закон Республики Дагестан «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» от 29.12.2003 № 46 (ред. от 16.07.2008); Закон Кабардино-Балкарской Республики (<http://pravo.levonevsky.org/bazazru/text09/text09278htm>) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кабардино-Балкарской Республике» от 30.07.2004 № 23-РЗ (ред. от 21.05.2009).

⁴ См.: Закон Чеченской Республики «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 02.05.2007 № 21-РЗ.

Во второй группе регионов приватизация земли также отложена. Однако в законодательстве указано, что эта норма не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Судя по всему, подобное ограничение связано с тем, что Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которым введено право субъектов Федерации определять дату начала приватизации земли, не распространяется на эти категории земельных участков¹. В эту группу входят Республика Северная Осетия–Алания и Республика Ингушетия². Однако сроки начала приватизации по этим двум регионам принципиально различны. Если в Северной Осетии, как и в КБР и Дагестане, приватизация отложена на 49 лет, то в Республике Ингушетия – фактически только на два года. Датой начала приватизации было установлено 1 января 2010 г.

К третьей группе можно отнести Карачаево–Черкесскую Республику (КЧР)³. Законодательство⁴ полностью соответствует феде-

¹ «Действие настоящего Федерального закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации» (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» N 101-ФЗ от 24.07.2002, ст. 1.1 // Консультант Плюс. Законодательство. ВерияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

² Закон Республики Северная Осетия–Алания «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия–Алания» от 14.05.2004 N 17-РЗ (<http://minimi.ru/223>); Закон Республики Ингушетия «О регулировании земельных отношений» от 14.12.2007 N 50-РЗ.

³ Из национальных республик юга России земельная реформа в соответствии с федеральными подходами была также осуществлена в Республике Адыгея, но эта территория не включена в Северо-Кавказский федеральный округ и потому в настоящем исследовании не рассматривается.

⁴ См.: Закон Карачаево–Черкесской Республики «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево–Черкесской Республике»

ральным нормам, устанавливающим особенности предоставления, изъятия и оборота земель сельскохозяйственного назначения. В частности, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в КЧР в порядке, установленном федеральными законами. Приватизации не подлежат находящиеся в государственной собственности Карачаево-Черкесской Республики или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые отгонными пастбищами. Установлено, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в Карачаево-Черкесской Республике, за исключением земельных участков, передаваемых в общую долевую собственность граждан, осуществляется через 10 лет с момента вступления в силу республиканского Закона.

Есть ли объективные основания для столь существенного ограничения масштабов земельной реформы в регионах Северного Кавказа? Специалисты трактуют эту ситуацию следующим образом: «Отказ от введения частной собственности на землю бывших колхозов и совхозов в национальных республиках объясняется, как правило, двумя причинами. Первая — малоземелье. Вторая — угроза земельных споров между гражданами, депортированными со своих исконных земель в годы Советской власти, и поселившимися на их место»¹. Однако не очевидно, что этих аргументов достаточно для понимания сложившегося положения.

Начнем с того, что логическая связь между малоземельем и отказом от приватизации земли по меньшей мере спорна. В принципе ее можно рассматривать на двух уровнях — на сущностном и техническом. С точки зрения сути происходящих процессов малоземелье может с одинаковым основанием трактоваться и как аргумент против приватизации (по принципу «на всех не хватит»), и как довод в пользу ускорения данного процесса. Чем дефицитнее является ресурс, тем важнее обеспечить его максимально эффективное использование. Далеко не очевидно, что отказ от привати-

от 09.12.2003 N 61-ПЗ (ред. от 10.06.2009). <http://www.rusouth.info/territorys/pack2x/paper-hfxbn.htm>

¹ Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 42.

зации позволил выполнить это условие¹. Есть весомые основания утверждать, что неэффективность в сфере земельных отношений является одной из важнейших преград на пути модернизации северокавказских республик: нет заинтересованности осуществлять вложения в землю и использовать новые технологии; интересы государственных структур в основном сводятся к сохранению контроля и повышению краткосрочных доходов от земли; за счет административного ресурса к земле не допускаются новые предприниматели. Все это в значительной части является следствием отсутствия частной собственности на землю².

Что касается технических аспектов, то здесь речь может идти о том, что выделяемые гражданам земельные доли окажутся достаточно малы. Действительно, если в среднем по стране земельные паи составили 6–10 га на человека³, то в Кабардино-Балкарии, например, когда производили разделение земли (формально в республике земля была разделена на паи, но соответствующие документы пайщикам розданы не были), пай составил лишь 2 га. Однако это вряд ли могло создать какие-либо серьезные проблемы в организа-

¹ Эксперты отмечают, что «... для аграрных стран простое распределение земель в пользу семей ведет к немедленному росту как валовой продукции сельского хозяйства, так и душевого потребления продуктов питания». При этом утверждается, что для достижения этого эффекта первоначально не важно, дается ли земля в собственность или в пользование. Однако в дальнейшем все большую важность приобретает формирование рыночной инфраструктуры и обеспечение прав собственности. «Для преимущественно индустриальных экономик совершенно недостаточно только земельного передела для эффективных аграрных реформ... Раздел крупных хозяйств на более мелкие (семейные или нет) ведет к созданию мотивационного механизма, но сопровождается потерей экономии на масштабе производства, так как технологии аграрного производства более развиты и неприспособлены для мелких размеров ведения хозяйства. Баланс мотивационного выигрыша и потери на масштабе производства не всегда оказывается положительным. Адаптация технологий при радикальной смене аграрной структуры требует времени, а в это время, как правило, идет падение объемов производства» (Серова Е. и др. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой. С. 5–6.).

² В данном случае не рассматриваются проблемы собственности на отгонные пастбища, применительно к которым эти проблемы не столь очевидны. Данный вопрос будет рассмотрен отдельно.

³ Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России, 1999 г. С. 10. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-v-rossii.html>.

ции сельскохозяйственного производства. По имеющейся информации, основная часть земельных долей формально или неформально сдается в аренду. В 2006 г. в целом по стране 75% площади земельных долей использовалось именно таким образом. Причем по южным регионам эта доля была существенно выше, доходя до 90%¹. Тем самым земельная реформа вряд ли явилась бы препятствием к концентрации земли до масштабов, позволяющих обеспечить эффективность сельскохозяйственного производства.

Завершая обсуждение этого вопроса, хотелось бы отметить, что в условиях неурегулированности вопросов земельной собственности сам тезис о проблеме малоземелья на Северном Кавказе не может быть обоснован. Вполне возможно, что он относится к числу мифов, формирующих искаженное представление о ситуации в этом регионе. При оценке положения с обеспечением земель в северокавказских республиках необходимо учитывать следующие моменты:

- по достаточно единодушному мнению экспертов, численность населения на Северном Кавказе существенно завышена, по результатам прошлой переписи завышение оценивается в 1 млн человек²;
- в северокавказских регионах идет активный процесс урбанизации, значительная часть населения, формально числящаяся в сельской местности, по факту проживает в городах;
- отсутствие заинтересованности в использовании прогрессивных сельскохозяйственных технологий во многих случаях ведет к нерациональному, экстенсивному использованию земли;
- в условиях отсутствия стимулов к вложениям в землю снижается ее качество, потенциально пригодные для сельского хозяйства земли выводятся из хозяйственного использования.

Вполне возможно, что в условиях частной собственности на землю острота проблемы малоземелья значительно снизилась бы. В то же время частная собственность в определенной мере могла бы и повысить спрос на земельные ресурсы, сделав сельскохозяйственное производство более выгодным. Вот как сами жители Север-

¹ Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 160.

² Дискуссию на эту тему см.: Terra Incognita // Фронтир. Март 2010.

ного Кавказа описывают эту ситуацию: «Вот кто-то хочет скот пасти. Есть какая-то свободная земля. Говорят: «Вот иди, паси свои пятьдесят овец». А я-то мог больше сделать. Кредит взять, кошару построить. Но если завтра меня выгонят оттуда, как я могу там основаться? Поэтому земли пустуют, никто не хочет идти. Я-то не могу лезть в долги, не зная перспективы».

Что касается земельных споров между гражданами различных национальностей (причем необходимо отметить, что депортация является лишь одним из источников противоречий в данной сфере) как причины усиления межнациональной напряженности, то нельзя отрицать, что земля является важнейшим фактором, провоцирующим межэтнические конфликты. Однако отказ от приватизации не только не снимает данные конфликты, но скорее способствует их обострению и загоняет их в тупик. В числе наиболее острых межнациональных конфликтов, непосредственно связанных с землей, – противостояние кабардинцев и балкарцев по вопросу межселенных территорий, а также горных и равнинных народностей Дагестана в связи с землями отгонного животноводства. И в том, и в другом случае соответствующие земли так или иначе контролируются региональной властью. Однако это не спасает от обострения ситуации.

В то же время, несмотря на запрет приватизации, земельный передел по факту идет, причем в неправовых, административных формах. По мнению респондентов, с которыми приходилось беседовать, эта ситуация является наиболее взрывоопасной: «земельный вопрос не решен, он остается проблемой, которая рано или поздно взорвет ситуацию»; «лучшая форма того, как обдурить людей – это незаконченное состояние земельной реформы»; «даже в 90-е гг. так остро не стоял вопрос взаимоотношений, как сейчас, поскольку не решен земельный вопрос»; «мы однажды проснемся и узнаем, что вся наша земля – это уже чья-то частная собственность; вот тогда только народ и поднимется».

На практике решаются и вопросы, связанные с возвращением представителей депортированных народностей на свои исконные земли. Так, конфликты, вызванные возвращением чеченцев на земли, занятые дагестанскими народностями, во многом регулируются нормами шариата. Например, если за время отсутствия депортированных хозяев в землю и имущество были вложены труд и средства, то предполагается компенсация – выкуп дома, например, или строительство на другом участке. Очевидно, в такой ситу-

ации не играет принципиальной роли, какая форма собственности формально существует на данные земли.

Важнейшим аргументом в пользу того, что проведение земельной реформы на территории северокавказских республик вполне возможно и приводит к позитивным последствиям, является пример Карачаево-Черкесии. Это небольшая и в значительной степени аграрная республика с достаточно сложным национальным составом и напряженными межнациональными отношениями. Тем не менее на этой территории земельная реформа была проведена в полном объеме в соответствии с федеральной моделью. Комплексная оценка результатов земельной реформы выходит за рамки данной работы. Позволим себе обратить внимание лишь на некоторые моменты.

Доступ к земле для желающих ее обрабатывать в Карачаево-Черкесии гораздо проще, чем в республиках, где реформа не проводилась. В последних земля в первую очередь арендуется у государственных либо крупных частных хозяйств (которые сами арендуют ее у государства и сдают в субаренду). Аренда в основном годовая. Арендная плата взимается в денежной форме, может меняться ежегодно и по непрозрачным правилам. Условия землепользования нестабильны и непредсказуемы, что ограничивает стимулы к эффективному использованию земли. В Карачаево-Черкесии арендуются в первую очередь земельные доли односельчан. Аренда регулируется неформально, в основном не имеет жестких сроков. Арендная плата осуществляется в натуральном выражении и достаточно стабильна. Условия землепользования гораздо более предсказуемы, транзакционные издержки существенно ниже.

В отличие от других республик Северного Кавказа, в Карачаево-Черкесии развиваются хозяйственные схемы, позволяющие организовывать отгонное животноводство без закрепления земель за горными хозяйствами на равнине, а за равнинными — в горах. Это происходит как путем закупки представителями горных территорий молодняка на равнине с откормом и последующей продажей по окончании сезона, так и путем передачи скота на летний сезон представителям горных территорий с последующим возвратом хозяевам на равнине и оплатой услуг чабанов. Наличие подобных схем нельзя полностью отнести к непосредственным последствиям земельной реформы, поскольку земли отгонного животноводства, в соответствии с российским законодательством, не подлежат приватизации. Тем не менее, судя по всему, перевод земельных во-

просов из политического в хозяйственное русло способствует решению на взаимовыгодной основе тех проблем, которые на других территориях имеют явную политическую окраску.

Если же рассмотреть ситуацию в тех северокавказских республиках, где формально приватизация земли проведена не была, то станет ясно, что юридически закрепленные и существующие на практике системы организации землевладения и землепользования существенно отличаются друг от друга. Формально землей распоряжаются государственные и муниципальные органы власти. Реально значительная часть земель разделена между экономическими агентами на основе неформальных механизмов¹. По словам одного из респондентов в Кабардино-Балкарии, «там все давно поделено. ...Ее [землю] поделили по понятиям, по обычному праву. И всё. Документов нет».

Можно выделить три модели, на основе которых распределяется формально неприватизированная земля, не относящаяся к придомовой территории.

1. Участки распределяются по жребию и перераспределяются каждые несколько лет между домохозяйствами.

Так распределяются огороды под картофель, например, в с. Безенги и под капусту в с. Верхняя Балкария в Кабардино-Балкарии. Формально распределение оформляется срочными договорами аренды земли. Обрабатывают землю далеко не все из тех, кому были выделены участки. Жители селений, которые занимаются сельским хозяйством активно, обрабатывают (по договоренности) дополнительные участки, например семья имама в одном из этих селений возделывает три участка земли. При жеребьевке в другом селении получилось по 10 соток огорода на домохозяйство, но некоторые обрабатывают и 30 соток, и более.

В Большом Гоцатле, крупном селении в Дагестане, в прошлом – с развитым садоводством и собственным, еще работающим, заводом по производству соков и других фруктовых консервов, – по жребию распределяют садовые участки на склонах вокруг селения. Однако спрос на садовые участки не такой большой, многие из них не обрабатываются. У одного садовода

¹ Здесь также не идет речь о землях отгонного животноводства, ситуация с которыми будет рассмотрена ниже.

в аренде 70 соток, у кого-то нет никаких садов, только несколько десятков деревьев на приусадебном участке.

В принципе все эти наделы (и огороды, и сады) могут при новом распределении поменять пользователей. И эта возможность чрезвычайно ограничивает инвестиции в землю. Риск этот учитывается даже в тех случаях, когда по факту новая жеребьевка ни раз в год, ни раз в три года, ни раз в пять лет не проводится, участки фактически находятся в пользовании семей постоянно, договоры аренды просто перезаключаются на один и тот же участок.

2. Участки распределяются по жребью и закрепляются за домохозяйствами на постоянной основе.

В чистом виде такой способ распределения земельных участков реализован в Малом Гоцатле, составной, но несколько обособленной части села Гоцатль (Большой Гоцатль – его верхняя и большая часть). По четыре сотки колхозных огородов были распределены между членами общины по жребью, а для улаживания конфликтов, связанных с разными по качеству и удобству участками, были подготовлены и выделены (уже «вручную») домохозяйствам дополнительные участки земли либо дополнительные фруктовые деревья. Вот как описывают этот процесс его организаторы: «В 2001 г. распределили 8 га на 180 хозяйств, 18 га на реке раздали еще в 1992 г. У работников совхоза и раньше были небольшие, в 2 – 3 сотки, приусадебные участки, у работников комбината – нет. По жребью землю получили все, сначала распределяли хорошую землю, потом – ту, которая хуже. Решение провели через районное собрание. В итоге где-то по 12 – 13 соток получило каждое хозяйство... Были разногласия: например, кому-то деревьев меньше досталось – решали, откуда-нибудь ему дополнительно давали несколько деревьев; есть такие места, где земли нет, деревья есть. Ни одного документа на эти участки нет. Люди хотели получить свидетельства о собственности, много раз поднимали этот вопрос – не дали».

При том, что жители как Малого, так и Большого Гоцатля видят существенные преимущества в подобной организации землепользования – садоводство в Малом Гоцатле развивается не в пример активнее, чем в Большом (хотя, судя по всему, не только

по причинам, связанным с собственностью: несмотря на территориальную близость, климатические условия в Малом Гочатле считаются более благоприятными) — отмечаются и недостатки данного подхода. В условиях, когда вся земля разделена, новые семьи не могут получить участки, и это вызывает определенное напряжение.

Предполагаемое в данном районе строительство гидроэлектростанции приведет к тому, что часть выделенных жителям участков пойдет под затопление. Любопытно, что в этих условиях компенсации за затопленные земли предполагается распределить между всеми жителями села, а не только между теми, чьи участки подлежат затоплению.

3. Участки распределяются «по предкам», в соответствии с тем, как была распределена земля до революции (т.е. фактически проводится реституция).

Практически реституция реализована в селении Орта Хунзахского района Республики Дагестан. Село характеризуется ограниченной транспортной доступностью и высокой религиозностью. Примерно 200 га было распределено там еще в 70-х гг., когда только разрешили иметь приусадебные участки. «Для нас это новостью не было... И я помню, что еще в колхозные времена дед говорил, что вот это поле наше. Вообще в исламе считается хорошо, когда ты знаешь семь поколений от себя. Но я знаю семь поколений только от дочки. Это где-то до 1800 г. Не было таких вопросов, чтобы кто-то занимал чужой участок. На счет этого у нас строго. Людям имам даже на проповеди говорит, что чужое занимать грех. Мой брат, который тоже в школе работает, обрабатывал родительскую землю. И я помню, когда еще дед был жив, а у него было четверо детей [два сына и две дочери]... Хотя ему еще ничего не принадлежало, было в ведении колхоза, он по шариату разделил то, что ему досталось от его родителей. А когда все развалилось, все четверо заняли то, что было написано. Это завещание написано арабским почерком [аварская письменность аджан на основе арабского письма] на аварском языке... Распределил это между дочерьми, написал, что нужно делать после смерти, чтобы было надежнее. Есть еще бабушкино завещание. Она завещает небольшой участок земли, чтобы на нем

что-нибудь сделали после ее смерти, для благотворительности. У меня две дочки, и я уже здесь написал про то, что мне принадлежит. И помимо этого у нас есть участки, которые были завещаны мечети, это “вакуфные” земли. Я слышал, что раньше 600 таких участков было. Де-факто у нас земля продавалась и в советское время».

В то же время и подобное распределение земли также не совсем свободно от противоречий. Но оно провоцирует в первую очередь внутрисемейные конфликты. «Иногда родные братья годами не разговаривают друг с другом». За годы советской власти, когда традиции были прерваны, накопилась неопределенность, на один и тот же участок земли иногда претендуют многочисленные потомки прежнего хозяина, преимущества кого-либо из которых не очевидны.

Интересно, что именно распределенные «по предкам» земли в первую очередь попадают в оборот, правда, внутренний: «Вот я купил у человека участок, там 10,5 соток в низине, и заплатил за него 250 тысяч рублей. Это было в 95-м году. Здесь есть печать их мечети и нашей. И потом еще один участок я купил. И какое дело какому-то чиновнику, кто этот участок обрабатывает... Я вам другой участок покажу. Его я купил за 2700 долларов, т.е. сотка стоила 300 долларов. В 97-м году покупал... Если мне даже сегодня администрация скажет, что есть необработанная земля, которую я могу взять, но неизвестно, кому она принадлежит, то я ее не возьму. Купленное — это другое дело, это моя собственность».

По шариату решаются и земельные споры: «У нас спор был по сенокосу с троюродным братом отца. Мне сказали: приходи в мечеть, решим... Имам смотрит на свидетельские показания, на их достоверность. Если нет свидетелей, то он должен дать клятву, а это очень серьезно. А у меня были свидетели, я этот вопрос выиграл.... Были попытки через светские учреждения решить проблему. Но не получилось. Потому что даже милиционер сказал, что никаких не должно быть проблем, раз так решили, даже в судах говорят, что в Ората эти вопросы решаются через шариат. В суд можно идти только тогда, когда вопрос решен в твою пользу. ... Было бы здорово, если бы я мог ту землю, которая мне принадлежит, заложить (если бы на участок, принадлежащий хозяину “по шариату” параллельно были бы оформлены документы

о собственности). Это был бы один из способов развития, возможность сделать цех, например. Но кредит в банке мне брать нельзя, имам не даст на это одобрения, потому что там проценты».

Очевидно, что в последних двух случаях неформально закрепляется частная собственность. Но официального оформления земли в собственность не происходит, хотя, в соответствии с федеральным законодательством, запрет на приватизацию не затрагивает земли, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства¹. В то же время, по мнению некоторых респондентов, полтора-два года назад ситуация стала меняться — люди начали оформлять землю в собственность, брать под залог земли кредиты. Тем не менее этот процесс пока не приобрел широкого распространения.

3.2

ВОЗМОЖНЫЕ МОДЕЛИ АКТИВИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Представляется, что доведение до конца земельной реформы в тех северокавказских республиках, где она не была проведена, является одним из наиболее очевидных, практически осуществимых и эффективных путей совершенствования институциональных отношений в регионе. Это способствовало бы введению земельных споров и конфликтов в более цивилизованное русло, повышению роли экономических критериев в распределении и использовании земельных ресурсов. Судя по результатам исследования, подобная реформа получила бы широкую общественную поддержку. При этом вряд ли есть основания предполагать, что она пройдет бесконфликтно. Можно прогнозировать, что конфликты вокруг земельной реформы будут наиболее активны на двух этапах.

¹ См.: *Шагайда Н.И.* Институциональные ограничения как барьер перераспределения земли между различными группами производителей сельскохозяйственной продукции (на примере Республики Дагестан) // *Материалы Международной научно-практической конференции «Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы / ВИАПИ им. А.А. Никонова. М.: Изд-во «Энциклопедия российских деревень», 2006. С. 373–376.*

Во-первых, на этапе подготовки и проведения реформы. Это определяется в основном двумя факторами:

1) реформа вступает в жесткое противоречие с интересами региональных элит, которые будут изыскивать всевозможные средства для ее искажения или срыва;

2) распределение любого ресурса порождает у различных экономических агентов стремление использовать подобную ситуацию в свою пользу, различными формальными и неформальными способами влияя на «правила игры».

Во-вторых, на этапе вторичной концентрации земельной собственности, когда собственность так или иначе будет переходить в руки наиболее эффективных и, скорее всего, достаточно крупных сельскохозяйственных производителей или вообще будет выводиться из оборота и использоваться для других целей.

И на том, и на другом этапе нужно будет принимать специальные меры для смягчения возможных конфликтов и недопущения перерастания их в массовое недовольство реформой под воздействием социальной демагогии. Однако прежде чем рассматривать организационные механизмы реализации земельной реформы, остановимся на тех законодательных предпосылках, которые сложились для нее на настоящий момент.

Существующее в России земельное законодательство исходит из платности предоставления земли как базового принципа: «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату» (Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 13-Ф, ст. 28.2)¹. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 добавляет требование конкурентности предоставления земель сельскохозяйственного назначения: «Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах)» (ст. 10.1)². В то же время из этого правила по-прежнему существует значительное число исключений, что подтверждается и Земельным кодексом РФ: «Предоставление зе-

¹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

² Там же.

мельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (ст. 28.2)¹.

Основные исключения содержатся в двух законодательных актах: Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 и Федеральном законе «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» № 137-ФЗ от 25.10.2001. В частности, первым из названных законодательных актов предусмотрено следующее:

«Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Перечень категорий граждан, имеющих право на получение земельной доли, и порядок определения размера земельной доли устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (ст. 10.4)².

В Федеральном законе «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» № 137-ФЗ от 25.10.2001 предусмотрена возможность в ряде случаев бесплатного и бесконкурсного предоставления земельных участков применительно к тем землям, которые не регулируются законодательством об обороте земель сельскохозяйственного назначения:

«Граждане Российской Федерации, имеющие в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретенные ими в результате сделок, которые были совершены до вступления в силу Закона СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. № 1305-1, но которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, имеют право бесплатно приоб-

¹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

² Там же.

рести право собственности на указанные земельные участки в соответствии с правилами, установленными статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации» (ст. 3.4)¹.

«Если земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

В случае, если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, предоставленный ему до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой земельный участок считается предоставленным указанному гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

Граждане, к которым перешли в порядке наследования или по иным основаниям права собственности на здания, строения и (или) сооружения, расположенные на земельных участках, указанных в настоящем пункте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такие земельные участки не могут предоставляться в частную собственность» (ст. 3(9.1))².

При этом Земельный кодекс РФ предусматривает следующее регулирование норм предоставления земельных участков: «Предель-

¹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

² Там же.

ные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления» (ст. 33.1)¹.

Таким образом, юридически возможно провести земельную реформу в северокавказских республиках без изменения федерального законодательства в случае, если будут выполнены следующие условия:

- Органы местного самоуправления примут решение о выделении гражданам в собственность земель для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебных участков и полевых наделов), установят предельные размеры земельных участков для данной цели, организуют работу с гражданами по определению документов, определяющих права граждан на земельные участки.
- Власти субъектов Федерации примут законодательство, предусматривающее бесплатное предоставление гражданам на праве общей собственности земельных долей из земель, предоставленных сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования.
- Власти субъектов Федерации определяют правила платного и бесплатного предоставления земель в собственность из фонда перераспределения земель на основе той модели, которая использовалась в других регионах в ходе земельной реформы (в частности, предусмотрев бесплатное выделение земель для ведения крестьянско-фермерского хозяйства по определенным нормативам).

Для минимизации рисков земельной реформы в процессе ее реализации возможно использовать следующий алгоритм. Земельная реформа внедряется постепенно. Те поселения, где на сходе при-

¹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

нято консенсусное решение, каким образом распределять в собственности земельные участки, становятся пилотными. В них расходы на регистрацию земельных участков полностью или частично компенсируются за счет средств, специально предназначенных на эти цели. Если инициатором реформы выступают региональные власти, это может происходить за счет регионального бюджета. Возможна также организация финансирования данных расходов в рамках федеральной программы при условии софинансирования за счет местных бюджетов (если рассматривать республиканские власти скорее как оппонента, чем как союзника подобных реформ). Пилотные поселения также становятся приоритетными субъектами для поддержки процессов повышения эффективности организации сельскохозяйственного производства.

По мере расширения земельной реформы «правила игры» могут корректироваться (например, может снижаться доля бюджетного софинансирования расходов на регистрацию земли), хотя вообще отказываться от государственной поддержки земельной реформы на Северном Кавказе вряд ли целесообразно. В то же время основной акцент необходимо перенести на техническую поддержку процесса, приобретающего все более широкие масштабы: обеспечить достаточное число землеустроителей для подготовки кадастровых планов, использование ими современных технологий и т.п.¹

Еще одним важным путем смягчения рисков земельной реформы является поддержка сельскохозяйственной кооперации (производственной и потребительской) мелких сельскохозяйственных производителей. Кооперация, при ее эффективной организации, позволяет сочетать преимущества крупного и мелкого производства, и оказывается вполне конкурентоспособной формой организации деятельности в аграрном секторе. В частности, в условиях Северного Кавказа поддержка данной формы может снизить темпы и масштабы перераспределения земель в пользу крупных земельных собственников — процесса во многом неизбежного, однако несущего в себе существенные социальные иски.

¹ Это необязательно осуществлять административными методами. При снятии искусственных барьеров доступа на данный рынок вполне возможно, что появится дополнительное предложение данных услуг. Одновременно при возникновении конкуренции цены могут существенно упасть, что сделает не столь острой проблему финансовой поддержки данного процесса.

3.3

ЗЕМЛИ ОТГОННОГО ЖИВОТНОВОДСТВА: ЕСТЬ ЛИ РЕШЕНИЕ?

Проблема земель отгонного животноводства так или иначе присутствует во многих северокавказских республиках, однако в наиболее острой форме она проявляется в Кабардино-Балкарии (где она приобрела форму проблемы межселенных территорий) и в Республике Дагестан. При этом необходимо понимать, что эта проблема не сводится к аспектам, связанным с определенной формой организации сельскохозяйственного производства. Она возникает на пересечении по меньшей мере следующих принципиально важных для Кавказа вопросов, носящих не только экономический характер:

- технологические и институциональные основы организации животноводства как одной из базовых отраслей экономики региона;
- процессы миграции горцев на равнину;
- межнациональные отношения;
- муниципальная организация в рамках республик;
- контроль над землей как важнейшим ресурсом на Кавказе.

Причем роль последнего из перечисленных вопросов, судя по всему, является ключевой, все остальные во многом производны от него. Тем самым попытки решения данного вопроса лишь как проблемы сельского хозяйства не могут быть признаны продуктивными. Попытаемся рассмотреть различные аспекты проблемы земель отгонного животноводства последовательно.

Как технология организации сельскохозяйственного производства отгонное животноводство предполагает содержание животных на пастбищах различных сезонов в течение года. Стойловое содержание животных в неблагоприятное время года также может быть частью технологического процесса. В современных условиях Северного Кавказа отгонное животноводство в основном ассоциируется с летним выпасом в горах и пастбищным или стойловым содержанием скота на равнине в зимний период. Таким образом, оно имеет две важные характеристики – вертикальность движения стада и значительность расстояния перекочевков. Для реализации данной технологии необходимо наличие земель летних и зимних

пастбищ, а также скотопрогонов, по которым отары перегоняются два раза в год с равнин в горы и с гор на равнину, и скотоплощадок. Кроме того, данный процесс должен поддерживаться необходимой инфраструктурой (например, обеспечивающей водопой скота на пути следования или сбор, хранение либо переработку молока в случае молочного стада).

Такая организация животноводства имеет длительную историю. Так, она широко применялась в Дагестане в начале XX в. Из горных районов Южного Дагестана на зимний период тысячи семей вместе со скотом перекочевывали в сопредельные районы, включая внутренние территории Дагестана, а также ряд районов Грузии¹. Территории зимних пастбищ на равнине стали называться тюркским словом *кутан*. Но особое развитие длительные сезонные перекочевки получили в советское время. В этот период горным колхозам и совхозам была выделена земля на равнине, а равнинным — в горах. Судя по всему, в процессе выделения земли учитывались исторические традиции². Перемещение скота два раза в год носило массовый характер, осуществлялось с использованием автомобильного и железнодорожного транспорта. В глазах местного населения данная технология ассоциировалась с расцветом животноводства на Кавказе.

После начала рыночных преобразований животноводство в северокавказских республиках во многом пришло в упадок. поголовье существенно уменьшилось и в значительной части переместилось из коллективных в личные хозяйства населения. Масштабы отгонного животноводства резко сократились³. Болезненный про-

¹ Карпов Ю.Ю. Кутаны в Дагестане: объекты хозяйственной деятельности, фактор этнополитической напряженности // Радловский сборник. Научные исследования и музейные проекты МАЭ РАН в 2008 г. СПб., 2009. С. 173–178. См. также на сайте «Кумыкский мир»: <http://kumukia.ru/modules.php?name=Pages&pa=showpage&pid=9533>. Дата публикации: 23.05.2010.

² До революции горцы пользовались равнинными землями для зимнего содержания скота, известны зажиточные и просто богатые люди, которые «за золото» покупали землю у кумыков. Именно эти купчие часто ложатся в основу претензий горцев на равнинные земли «по шарияту». Кутаны селения Орота, например, носят имена бывших хозяев.

³ Вот мнение Ибрагима Яганова, одного из немногих оставшихся в Кабардино-Балкарии фермеров, которые до сих пор используют технологию отгонного животноводства в своем бизнесе: «Население отвыкло

цесс трансформации в переходный период сопровождался существенными издержками, а также достаточно неоднозначными структурными сдвигами: упадком и расхищением коллективных хозяйств, переориентацией значительных площадей с производства кормов на сырье для спиртовой промышленности (например, в Кабардино-Балкарии). Достаточно длительное время понадобилось и для замены административных инструментов доведения продукции до потребителя, например, организации массовых поставок северокавказского мяса на рынки Москвы и Санкт-Петербурга. За это время инфраструктура отгонного животноводства пришла в упадок, необходимых инвестиций не производилось.

На настоящий момент достаточно сложно оценить, каковы масштабы отгонного животноводства на Северном Кавказе. Официальная статистика здесь вряд ли поможет: массовые приписки, особенно в тех случаях, когда выделяется государственная поддержка сельского хозяйства, делают картину недостоверной. Однако очевидно, что поголовье существенно сократилось по сравнению с советским периодом. Приведем пример балкарского села Безенги. Село имеет 12 000 га земли, из них 9 000 га – пастбища, 328 га – сенокосы. В советское время в расположенном там колхозе «Путь коммунизма» было не менее 12–14 тыс. овец, от полутора до трех тысяч голов яков, две дойные фермы, около 900 голов крупного рогатого скота. Сейчас в бессрочном пользовании бывшего колхоза (это теперь частное хозяйство) находится 5 тыс. га, на них стоит три отары овец (отара – примерно 1000 голов) и примерно 1200 яков, т.е. наблюдается недоиспользование потенциала земель – примерно в три раза¹.

В ситуации избыточности земель на местном уровне во многом исчезает необходимость перегонять скот на дальние расстояния. Тенденция снижения мобильности стад домашних животных в постсоветское время не является спецификой Северного Кавказа. Уменьшение расстояний между фактически используемыми сезонными пастбищами, а также переход на оседлое животноводство

от отгонного животноводства, и последние пятнадцать лет очень малая часть населения выгоняет скот на эти территории по единственной причине – нечего гнать» (Terza Incognita. Выступление И. Яганова // Фронтир. Март 2010. С. 24

¹ Безенги – будет ли третья жизнь? // Фронтир. Октябрь 2009.

определенных категорий хозяйств наблюдается в странах Средней Азии¹, регионах Сибири², в Монголии³ и пр. Отгонное животноводство сохраняется при наличии, по крайней мере, одного из двух факторов. Во-первых, при недостатке пастбищных площадей, доступных в режиме ежедневного выгона. Во-вторых, при наличии удобно расположенных сезонных пастбищ, предоставляющих лучшие условия выпаса по сравнению с пастбищами, лежащими в непосредственной близости от села. Такими условиями при вертикальной ротации сезонных пастбищ могут выступать: качество кормовых ресурсов, например повышенное содержание протеина на высокогорных пастбищах; погодные условия, например более низкие температуры в летние месяцы в горах; отсутствие или низкое распространение кровососущих насекомых в условиях высокогорья и пр. Совокупность подобных факторов создает условия для повышения нормы привеса скота и является стимулом использования таких пастбищ.

Там же, где отгон скота ассоциируется с его транспортировкой на большие расстояния либо местные пастбищные ресурсы в недостатке обеспечивают потребности имеющегося стада, наблюдается полный или частичный переход на круглогодичное содержание животных в одной местности. Спад использования отгонных пастбищ, как правило, выражается в переходе на постоянное использование пастбищ, расположенных у села, прежде всего, хозяйствами, владеющими небольшими стадами, а также на использование ближайших сезонных пастбищ более крупными производителями. Необходимо отметить, что расстояние, на которое перегоняется скот, критически зависит от размера стада⁴. Чем больше стадо, тем более экономически обосновано использование пастбищ, расположенных на значительных расстояниях друг от друга. Подобная тенденция хорошо известна и подробно описана в литературе.

¹ *Kerven C.* (ed.). Prospects for pastoralism in Kazakstan & Turkmenistan from state farm to private flocks. L.: RoutledgeCurzon, 2003.

² *Intigrinova T.* Transhumance in transition: consequences of socio-economic reform. Republic of Buryatia // Inner Asia. 2005. Vol. 7. N 1. P. 87–105.

³ *Fernandez-Gimenez M.E.* The effects of livestock privatization on pastoral land use and land tenure in post-socialist Mongolia // Nomadic People. 2001. Vol. 5. N 1. P. 49–66.

⁴ *Например, А. Симуков* подробно описал эту зависимость для дореволюционной Монголии (См.: Симуков А.Д. Монгольские кочевники // Современная Монголия. 1934. N 4 (7). С. 40–46.

Для мелких хозяйств издержки на сезонный отгон скота зачастую экономически не оправдываются, поскольку разница привеса, получаемого на том или ином пастбище, может дать существенную прибыль, лишь аккумулируясь в стаде определенного размера¹. Соответственно с увеличением расстояния между сезонными пастбищами и, как следствие, увеличением издержек снижается экономическая обоснованность сезонного отгона скота.

Таким образом, конкурентоспособность технологии отгонного животноводства зависит от конкретных локальных условий. Среди них в первую очередь необходимо отметить природно-климатические условия, ландшафт, модель расселения и расстояния между сезонными пастбищами, а также породы и виды скота, составляющие местное стадо. Например, пастбищное содержание скота затратно с точки зрения количества используемых земельных ресурсов. Соответственно выделение под пастбища плодородных земель в благоприятных климатических условиях, особенно расположенных вблизи крупных урбанизированных центров, может быть неоправданным. Но в горной местности технология отгонного животноводства позволяет включить в хозяйственный оборот высокогорные склоны, возможности использования которых иными способами ограничены. В условиях засушливого климата отгонное скотоводство — едва ли не единственный способ сельскохозяйственного производства.

Процессы отгонного животноводства были неразрывно связаны с одним из крупнейших миграционных процессов на Северном Кавказе — переселением горцев на равнину. Во всяком случае, подобная связь напрямую просматривается в Республике Дагестан. Это переселение было одним из целевых направлений политики советской власти в отношении Северного Кавказа с начала 1920-х гг. Однако его реализация тормозилась тем, что горцы оказались особенно подвержены малярии, их смертность от этого заболевания на равнине была чрезвычайно высока. После того как проблема малярии была решена, процесс пошел более успешно, сначала в принудительных, а затем и в стихийных формах. При этом использовались как раз особенности отгонного животноводства, горцы переселялись на кутанные земли своих колхозов и совхозов. Овцеводы со скотом спускались на равнину, там они отстраива-

¹ *Intigrinova T.* Transhumance in transition: consequences of socio-economic reform. Republic of Buryatia // Inner Asia. 2005. Vol. 7. N 1. P. 87–105.

лись, производили запашку, и «таким образом постепенно экономически связывались с равниной, а затем и вовсе обосновывались на освоенных землях»¹.

Для обеспечения данного процесса в равнинных районах проводилась реорганизация землеустройства и землепользования, в том числе путем ликвидации мелких населенных пунктов с передачей земель горным хозяйствам и изменением профиля их хозяйственного использования. Кроме того, проводилось осушение значительных площадей заболоченных земель. В результате практически все горные районы стали располагать сельскохозяйственными угодьями в равнинной зоне, не имеющей общих границ с соответствующими горными районами. Например, на территории Бабаюртовского района имели земли колхозы и совхозы 20 горных и предгорных районов республики, они использовали 78% сельскохозяйственных угодий района. На территории Ногайского района 79,9% сельскохозяйственных угодий использовалось хозяйствами 15 районов Дагестана. В Кизилюртовском районе 56% сельскохозяйственных угодий использовались землепользователями других районов, в Тарумовском – 56,5%, в Дербентском – 40,2%, в Кизлярском – 34%².

Точно оценить масштабы переселения на сегодняшний день не представляется возможным. К сожалению, методика переписи населения не позволяет четко разграничивать жителей горных и равнинных территорий (более того, здесь часто происходит двойной счет, одни и те же люди учитываются и как жители горных селений, и как жители прикутаных хозяйств). Причины подобной ситуации кроются в особенностях муниципальной организации в Республике Дагестан, о которой будет сказано ниже. Однако по результатам проводимых исследований можно сказать, что, скорее всего, большая часть населения, формально относящегося к горным территориям, по факту обосновалась на равнине. Так, например, по информации местной администрации села Согратль, из 3432 человек фактически в селе проживают 1100–1200, в основном пенсионеры. Остальные в основном живут в Махачкале или на кутане. В печати приводились примеры, что из 25 тыс. официально зарегистрированных жителей горного Цунтинского района 15 тыс.

¹ Османов А.И., Гаджиев А.С., Искендеров Г.А. Из истории переселенческого движения и решения аграрного вопроса в Дагестане. Махачкала, 1994. С. 15.

² См.: Османов А.И. Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20–70-е годы XX в.). Махачкала, 2000. С. 47.

по факту живут в равнинном Бабаюртовском районе¹. Схожая ситуация – и в Тляротинском районе.

Переселение горцев на равнину приводило к вытеснению с исконных земель равнинных жителей: кумыков, ногайцев и т.п. Так, по имеющимся оценкам, уже к началу 1980-х гг. аварцы являлись большинством населения более чем в 100 населенных пунктах равнинной зоны². К концу XX в. они составляли 80% жителей Кизилюртовского района, более 38% населения Хасавюртовского района, 22% населения Бабаюртовского района. С учетом проживающих на данных территориях горцев других национальностей их доля в населении равнинных районов оказывается еще выше³. Тем самым была создана база для усиления межэтнического напряжения, возникновения межнациональных конфликтов. Нелучайно первой национальной общественно-политической организацией, образованной в Дагестане, было кумыкское народное движение «Тенглик». По мнению исследователей, «...протесты кумыков оказались особенно массовыми и хорошо организованными по той причине, что земли их традиционного проживания в результате многолетних переселений на равнинные земли жителей горных регионов стали территорией, населенной этнически смешанным составом. Даже села на равнине становились этнически смешанными. По мнению активистов “Тенглик”, это губительно подействовало на традиционную национальную культуру кумыков и существенно снизило их “политико-административный статус на своих исконных землях”»⁴.

Комплекс факторов, определяющихся взаимосвязью системы расселения, традиционных, но находящихся в кризисе форм хозяйствования, межнациональных отношений, очевидно, плохо вписывался в стремление к унификации форм организации местного самоуправления, выразившимся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Поэтому уже в 2004 г. в законодательство была внесена поправка, предусматривающая, что на территориях

¹ См.: Власть. 24.05.2010. № 20(873).

² См.: Традиционное и новое в современном быте и культуре дагестанцев переселенцев. М., 1988. С. 32.

³ Подсчитано Ю. Карповым по: Республика Дагестан. Административное устройство, население, территория (60-е гг. XIX в. – 90-е гг. XX в.). Статистический справочник. Махачкала, 2001. С. 168–173.

⁴ Кисриев Э.Ф. Ислам и власть в Дагестане. М.: О.Г.И., 2004. С. 55.

субъектов Российской Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с общими положениями муниципального законодательства о территориальной организации местного самоуправления, однако с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях (ст. 85.3). Тот путь, который был выбран законодателем для учета местных особенностей в северокавказских республиках, привел к очевидной правовой коллизии: как должен урегулироваться вопрос, если соответствие федеральному законодательству требует одного решения, а учет законодательства субъекта Федерации — другого, иногда прямо противоположного? Подобная неопределенность еще более повысила конфликтность и без того непросто-го клубка противоречий, сложившихся на данных территориях.

Попробуем понять, как же данные вопросы регулируются на настоящий момент.

В законодательство всех северокавказских республик включено требование федерального закона о том, что земли отгонного животноводства не подлежат приватизации. При этом по меньшей мере в трех регионах, где этот вопрос был исследован — в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Дагестане, — под землями отгонного животноводства имеются в виду те земли, которые использовались с данной целью в советское время. Изменения, связанные с существенным снижением масштабов отгонного животноводства, а также с рыночными факторами, влияющими на сравнительную эффективность различных видов экономической деятельности на земле (другими словами, альтернативными издержками различных вариантов использования земли), учтены не были¹.

¹ В российском законодательстве не дано определения земель отгонного животноводства. Однако идея о том, что их границы могут меняться, в принципе присутствует. Это видно, например, в регулировании публичного сервитута. В Земельном кодексе Российской Федерации указано, что основаниями для установления публичного сервитута (права ограниченного пользования чужим земельным участком) могут быть, в частности, необходимость прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок; а также сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках

Законодательство о статусе земель отгонного животноводства принято только в Республике Дагестан. Базовым законом по данному вопросу является Закон «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» от 9.10.1996 № 18. К землям отгонного животноводства этим законом отнесены «земли в исторически сложившихся границах Республики Дагестан, предоставленные хозяйствам для ведения отгонного животноводства и другого технологически связанного с ним сельскохозяйственного производства на территориях других административных районов в плоскостных и горных районах республики, государственного земельного фонда, а также государственных трасс скотопрогонов, выделенные в установленном порядке для передвижения скота, стоянок и выпаса по пути следования с летних пастбищ на зимние и обратно»¹. Земли отгонного животноводства относятся к собственности Республики Дагестан и имеют особый статус. Управление и распоряжение данными землями осуществляется правительством республики либо уполномоченным им органом. Государственным и муниципальным учреждениям и казенным предприятиям земли отгонного животноводства предоставляются в постоянное (бессрочное) и срочное (на 1 год) пользование. Остальным юридическим лицам, а также гражданам такие земли сдаются в аренду без права приватизации. Срок аренды не должен превышать 49 лет. Ставка арендной платы привязана к ставке земельного налога.

При этом, если рассмотреть разрешенные на данных землях направления сельскохозяйственной деятельности, станет очевидно, что они выходят за рамки отгонного животноводства. Так, в соответствии с региональным законодательством, в зависимости от характера систематического использования земли отгонного животноводства подразделяются на пашню, пастбища, сенокосы и другие угодья. Сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации, имеющие отгонное землепользование, вправе предоставлять во временное пользование земельные участки для огородничества работникам, временно проживающим на данных землях и осуществляющим производственные функции. В то же время работникам сельскохозяйственных предприятий, учрежде-

в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям (ст. 23.3). В то же время публичный сервитут может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута (ст. 48.2).

¹ <http://www.garant.ru/hotlaw/dagistan/172218/>

ний и организаций, постоянно проживающим на землях отгонного животноводства, Правительство Республики Дагестан может предоставить земельные участки для организации крестьянских (фермерских) хозяйств из земель специального земельного фонда, причем специализация данных хозяйств не оговаривается. С разрешения Правительства Республики Дагестан на данных землях возможна также закладка многолетних насаждений. Фактически жесткие ограничения устанавливались лишь на распашку вне участков регулярного орошения.

Что касается муниципальной организации, то региональная специфика, связанная с традиционными формами отгонного животноводства и особенностями системы расселения, отражена в регионе следующим образом. В Законе Республики Дагестан «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан» от 13.01.2005 № 6 указано, что в населенных пунктах на землях отгонного животноводства, не зарегистрированных в установленном порядке, местное самоуправление осуществляется населением в составе сельских поселений, входящих в муниципальные районы, за которыми закреплены эти земли (ст. 53)¹. Данная, не очень понятная фраза отражает одну из наиболее острых проблем, связанных с землями отгонного животноводства в республике.

Смешивание процессов организации отгонного животноводства и переселения горцев на равнину привело к тому, что на землях отгонного животноводства, отнесенных к категории земель сельскохозяйственного назначения, возникли многочисленные населенные пункты, многие из них — достаточно крупные. По имеющимся оценкам, подобных населенных пунктов около двухсот². В то же время, в соответствии с Земельным кодексом РФ, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта (ст. 77.1). На них могут возводиться лишь здания, строения, сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Правда, региональным законодательством Республики Дагестан предусмотрено, что с разрешения Прави-

¹ <http://www.nvk520.narod.ru/municipal/dagestan/30/2005.html>

² См.: Карпов Ю. Этносоциальные трансформации в условиях миграционных процессов (на примере Дагестана // Северный Кавказ в национальной стратегии России. Сб. статей. М., 2008. С. 115.

тельства Республики Дагестан на землях отгонного животноводства возможно строительство жилья для животноводов, а также производственных построек капитального характера, однако даже это не до конца согласуется с положениями федерального законодательства, направленными на защиту целевого использования сельскохозяйственных земель. Зарегистрировать же населенный пункт без изменения категории земель вообще не представляется возможным.

Пример населенного пункта на кутане: Новая Шангода

Новая Шангода – это поселок примерно в 120 дворов, со своей школой, двумя мечетями, кладбищем, с газом и водопроводом. Юридически такого поселения не существует – это кутан сельскохозяйственного предприятия (СХП) селения Шангода Гунибского района Дагестана. В горном селе – «метрополии» на настоящий момент осталось 25 дворов (раньше было 80), хотя многие жители Новой Шангоды еще имеют дома в «старой». У кого-то они уже разрушены, у кого-то там живут родственники, кто-то приезжает на выходные и на праздники. В то время как в Новой Шангоде постоянно проживает около 500 человек, в «старой» Шангоде – около 80, из которых 20 работают в сельской школе. Еще около двух десятков семей проживают в соседнем от «старой» Шангоды селении – Шитлиб. Там уже нет школы, дети учатся в Шангоде. Выходцы из с. Шитлиб тоже селятся в Новой Шангоде (когда-то у двух этих селений был один колхоз и один кутан).

По закону на землях отгонного животноводства нельзя строить постоянных сооружений, земля может быть арендована только под выпас и содержание скота, а также выращивание кормов. Тем не менее, как и в других подобных «населенных пунктах», в Новой Шангоде распоряжением директора сельскохозяйственного предприятия, у которого в аренде или в бессрочном пользовании находятся кутанские земли, выделяются в субаренду участки земли де-факто под индивидуальное жилищное строительство. Администрация СХП Новая Шангода выделила около 500 подобных участков своим жителям.

Особая привлекательность земли на данной территории определяется близостью к Махачкале – примерно 20 км от городских окраин. Это факт существенно влияет на рыночную стоимость земли (на кутанах, как и на других территориях, отсутствие формального права собственности не блокирует функционирование рынка земли). В то время как на других кутанах стоимость участка часто составляет 15 – 20 тыс. руб., в Новой Шангоде участки в центре села могут стоить 500 – 600 тыс., на окраине – примерно 150 тыс. Зависимость стоимости участка от близости к «центру», судя по всему, не в последнюю очередь определяется соображениями защищенности существующего здесь неформального права собственности. Бытует представление, что если какой-то территорией в ходе переговоров с республиканскими властями или с кумыкской районной администрацией придется пожертвовать или ее придется «выкупать», то это, скорее всего, будет окраина. В то же время риск потерять всю незаконно застроенную землю в целом практически не рассматривается – рано или поздно, но предоставленные жителям участки будут легализованы, «им обещали».

Основное место работы населения Новой Шангоды – Махачкала. Примерно в 800 метрах от края этого населенного пункта проходит трасса Махачкала – Хасавюрт и останавливается маршрутка. У некоторых – свой транспорт. Хозяйственных связей между селениями Шангода и Новая Шангода почти не осталось. Животноводы в горах свой скот на равнину не перегоняют, а стадо СХП никак не связано со «старой» Шангодой.

На настоящий момент населенные пункты, расположенные на кутанах, в административном плане относятся к горным территориям. Расстояние между «метрополией» и кутаном может составлять 150–200 км. Сельская администрация на кутанах является частью администрации горного поселения. Представители расположенных на кутанах населенных пунктов входят в представительный орган горного поселения, а также представительный орган соответствующего муниципального района. Простые технические справки жители могут получить на кутане, но для решения финансовых вопросов (например, оформления жилищных субсидий, пособий) вынуждены ехать в администрацию горного поселения. Финансирование коммунальной и социальной инфраструктуры

населенных пунктов на кутане частично происходит через бюджет «материнского» поселения в горах, частично — через специальные созданные для этой цели региональные структуры¹.

В Кабардино-Балкарии законодатель пошел по другому пути. Особый статус земель отгонного животноводства не устанавливался, однако земли, использовавшиеся для этих целей в советское время, наряду с некоторыми другими категориями земель, были отнесены к межселенным территориям. Отметим, что, в соответствии с федеральным законодательством, Кабардино-Балкарская Республика не входит в число регионов с низкой плотностью сельского населения, в которых региональные власти имеют право выделять межселенные территории. Соответственно вся территория республики должна быть разделена между поселениями и городскими округами. Кроме того, вопреки федеральному законодательству, в соответствии с которым межселенными территориями распоряжаются органы местного самоуправления муниципального района, республиканская власть во многом взяла на себя управление данными землями.

Изначально площадь межселенных территорий занимала более половины территории республики, разброс по отдельным районам составлял от 6% до 84%. В 2006 г. площадь подобных территорий была существенно снижена, в первую очередь за счет трех горных районов (Черекский, Чегемский, Эльбрусский). Сокращение по ним составило от 2,2 до 4,4 раз, в целом по республике площадь данных территорий снизилась до 28%². Тем не менее, хотя Конституционный Суд Российской Федерации признал незаконным

¹ Вот как характеризует организацию данного процесса представитель руководства одного из горных районов: «Медицинское обслуживание у нас, в районе; все медпункты, которые там находятся, подчиняются нашей районной больнице. Финансируются отсюда, медикаменты получают отсюда, они отчитываются сюда. Это вот сейчас последние два года. Раньше там было управление, ... передвижная амбулатория отгонного животноводства называлась. Она находилось в Кизилюрте ... Народное образование не у нас. ... Есть ... территориальное управление народного образования, оно находится тоже в Кизилюрте. Вот наши школы ему подчиняются. ... Министерство образования вот этому ТУНО деньги дает».

² См.: *Стародубровская И., Миронова Н.* Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. М.: ИЭПП, 2010. С. 125.

выделение в республике межселенных территорий, данный вопрос до сих пор не решен.

Ситуация с землями отгонного животноводства стала предметом постоянной напряженности в обеих республиках.

Во-первых, отнесение к территориям отгонного животноводства земель по критерию их традиционного использования провоцирует нарушение земельного законодательства, незаконное изменение целевого использования земли. В первую очередь подобная ситуация характерна для Республики Дагестан. Даже в официальных документах признавались такие факты, как распашка пастбищных земель для возделывания овощных и бахчевых культур, размещение коммерческих объектов на трассах скотопрогонов и скотоплощадках¹. Причем необходимо признать, что ограничение целевого использования не спасает земли от деградации. «Продолжается ухудшение качества сельскохозяйственных угодий и их деградация, увеличивается площадь земельных угодий, подверженных негативным процессам: ветровой и водной эрозии, засолению, переувлажнению»². Эти процессы распространяются и на земли пастбищ.

В то же время наличие ограничений на использование земли, а также сохранение преемственности с советскими временами в вопросах землепользования приводит к недоиспользованию потенциала данных ресурсов. С одной стороны, это связано с невозмож-

¹ «Тревогу вызывает нецелевое использование земель отгонного животноводства. Как, например, распашка пастбищных земель для возделывания овощных и бахчевых культур на землях хозяйств им. Кирова, им. Ленина и СПК «Обохский» Гунибского района, СПК «Уйташский» и «Красное Знамя» Акушинского района, СПК «Победа» Сергокалинского района и других хозяйств». «Значительные площади государственных трасс скотопрогонов на территориях Хасавюртовского, Кизилюртовского, Карабудахкентского и других районов предоставлены для размещения коммерческих объектов, в результате более 6 тыс. га трасс скотопрогонов выведены из оборота, территория Манасской скотоплощадки и скотопрогоны вокруг городов Хасавюрт и Кизилюрт застроены объектами торговли и жилыми домами, на них ведется разработка карьеров» (Постановление Правительства Республики Дагестан «О серьезных недостатках в соблюдении земельного законодательства на территории Республики Дагестан» от 04.08.2006 N 157).

² Постановление Правительства Республики Дагестан «О серьезных недостатках в соблюдении земельного законодательства на территории Республики Дагестан» от 4.08.2006 N 157.

ностью легально использовать землю в соответствии с критериями наивысшей эффективности, ориентируясь на складывающуюся рыночную ситуацию. Достаточно сказать, что часть земель отгонного животноводства занимает территорию махачкалинской агломерации, близкую к берегу Каспийского моря. С другой стороны, по факту на землях отгонного животноводства обычно закрепляются преемники колхозов и совхозов советских времен, руководители которых имеют тесные связи с региональной и местной элитой. Именно они регулируют распределение данных земель и ограничивают доступ к ней новых предпринимателей, способных более эффективно организовать сельскохозяйственное производство¹ либо иную экономическую деятельность. Это является одним из факторов, ведущих к перекрытию социальных лифтов в северокавказских республиках и усиливающих социальную напряженность.

Во-вторых, в Республике Дагестан требует решения вопрос о статусе населенных пунктов, возникших на землях отгонного животноводства, в которых проживают тысячи людей. Формально эти населенные пункты не существуют, поскольку земли, на которых они возникли, относятся к сельскохозяйственным. Особенно активно дебатировался вопрос о придании статуса муниципальных образований одиннадцати подобным селениям. Судя по всему, в течение определенного времени в них существовали органы местного самоуправления. Во всяком случае, в июне 2005 г. в Закон Республики Дагестан «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан» была внесена поправка, в соответствии с которой органы местного самоуправления одиннадцати сельских поселений, расположенных на землях отгонного животноводства, прекращают свою деятельность по истечении

¹ Вот яркое описание подобной ситуации: «Как получается – один частник [имеется в виду собственник бывшего колхоза] все взял в свои руки. Как хочет, продает, как хочет, покупает. Это все его. Земля вся его. Получается так, потому что он выгоден всем... Он выгоден районной администрации. Потому что все знают...: как праздник – машину загружают, кому яков, кому овец – развозят всем в районе. Дай землю Данису [имеется в виду житель села], он никому развозить не будет. Свой скот будет продавать, налог платить, и не будет с поклоном идти. Он свободный человек. Не нужны здесь свободные фермеры» Безенги – будет ли третья жизнь? // Фронтир. Октябрь 2009. С. 68.

срока полномочий и вновь не формируются¹. В дальнейшем эта поправка была исключена из текста закона, и формально данные населенные пункты на настоящий момент должны иметь статус сельских поселений. Это же в целом подтверждают данные Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований (ОКТМО) по Республике Дагестан, который разработан в 2009 г. Управлением организации статистического наблюдения и контроля, Главным межрегиональным центром обработки и распространения статистической информации и территориальными органами Федеральной службы государственной статистики. Однако, по имеющейся информации, на практике это решение не реализовано. Применительно к остальным населенным пунктам на прикутаных землях данный вопрос даже не поднимался.

В то же время такое положение становится все более неприемлемым. Здесь важно отметить как вопиющее несоответствие подобной ситуации российскому законодательству, так и реальные проблемы и дополнительные транзакционные издержки, которые порождаются этой ситуацией.

Так, статья 11 Федерального закона № 131-ФЗ в число требований к установлению границ поселений включает следующие:

- в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);
- границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с

¹ В законе приводится следующий перечень поселений: 1) «село Морское» Дахадаевского района; 2) «село Авадан» Докузпаринского района; 3) «село Аладаш» Курахского района; 4) «село Кумук» Курахского района; 5) «сельсовет Моллакентский» Курахского района; 6) «сельсовет Гиндибский» Тляратинского района; 7) «село Новый Фриг» Хивского района; 8) «сельсовет Самилахский» Хунзахского района; 9) «сельсовет Шавинский» Цумадинского района; 10) «село Цадах» Чародинского района; 11) «сельсовет Качалайский» Бежтинского участка в составе Пунтинского района (<http://www.nvk520.narod.ru/municipal/dagestan/30/2005.html>).

учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Очевидно, что существующая в Дагестане муниципальная организация противоречит как требованию наличия общей территории поселения, так и условию пешеходной доступности. Более того, расположение земель отгонного животноводства в ряде случаев приводит к тому, что требование наличия общей территории нарушается и для поселений равнинной части республики¹.

Содержательные вопросы, порождаемые подобной ситуацией, можно разделить на несколько групп. Наиболее очевидны технические проблемы, связанные с неудобством для населения ездить получать документы в горные районы. Однако это — лишь надводная часть айсберга. Из-за отсутствия органов местного самоуправления права жителей прикутаных населенных пунктов оказываются хуже защищены, неоправданно большую роль в организации жизни этих территорий играют руководители расположенных на них сельскохозяйственных предприятий.

Наконец, необходимо учитывать, что отношения сообществ, формирующихся в прикутаных населенных пунктах, с сообществами «материнских» горных поселений приобретают все более неоднозначный характер. С одной стороны, до сих пор сохраняются достаточно тесные связи, часть населения попеременно живет то на кутане, то в горах, многие возвращаются с кутана на выходные. С другой стороны, усиливаются процессы дифференциации. Сообщества на равнине становятся все более гетерогенными, на подобных территориях могут компактно проживать жители разных горных сел или даже районов. Их экономические потребности и интересы постепенно обособляются. Часть населения кутанов вообще никогда не была в горах. В этих условиях сохранение единых муниципалитетов со временем теряет смысл и с социальной точки зрения.

¹ Так, если взять описание границ муниципальных образований, входящих в Кумкурталинский район, обнаружится, что сельские поселения «село Алмало» и «село Темиргое» состоят из трех чересполосных участков каждое, «село Учкент» — из двух чересполосных участков. Это связано с тем, что данные поселения граничат с землями отгонного животноводства горных районов и скотопрогонами.

В-третьих, ситуация с землями отгонного животноводства является фактором, обостряющим межнациональные конфликты. Можно даже сказать, что в Кабардино-Балкарии эти конфликты в открытых формах были в значительной части спровоцированы ситуацией с межселенными территориями, во многом исторически представлявшими собой отгонные пастбища. В КБР, в отличие от Дагестана, основной проблемой является организационная форма и форма собственности на отгонные пастбища, расположенные в горах, в первую очередь в местах компактного проживания балкарцев. Балкарские национальные движения требуют включения данных территорий, в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, в земли поселений по месту их расположения и передачи их в муниципальную собственность. Кабардинские движения, ссылаясь на учет особенностей отгонного животноводства, настаивают на передаче территорий отгонных пастбищ тем муниципальным образованиям на равнине, которые пользовались ими в советское время: в соответствии с колхозной картой 1980-х гг. либо по границам 1922 г. При этом, в соответствии с их позицией, пастбища могут сохраняться в региональной собственности¹.

Несмотря на требование Конституционного Суда о ликвидации межселенных территорий, ситуация выглядит достаточно тупиковой.

Любая попытка выполнить это решение наталкивается на недовольство кабардинской стороны, затягивание с его выполнением вызывает протестные акции балкарцев. Пока же этими землями распоряжается республиканская власть, они все в большей мере оформляются в региональную собственность.

В Дагестане процессы миграции горцев на равнину, как уже указывалось выше, в течение длительного времени приводили к накоплению межэтнической напряженности. Судя по всему, это было одним из важнейших факторов, приведших к тому, что в сфере организации землепользования и муниципальной организации просматривается максимальная ориентация на сохранение того баланса, который сложился в предшествующий период. Одна-

¹ Вопрос о конфликте вокруг межселенных территорий см.: Стародубровская И., Миронова Н. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. См. также: Земельный вопрос – ключ к миру или ящик Пандоры // Фронтир. Октябрь 2009; Между этническим конфликтом и буржуазной революцией // Фронтир. Март 2010.

ко это не решает проблему, скорее загоняя ее в тупик и приводя к подспудному накоплению противоречий. В то время как фактически принадлежащие горным районам территории отгонных пастбищ недоиспользуются из-за ограничения их специализации, жители равнины страдают от малоземелья, отсутствия места для строительства жилья, невозможности комплексного развития инфраструктуры. При этом стихийное распространение стационарных населенных пунктов на землях, формально имеющих статус земель отгонного животноводства, расценивается коренными жителями как самовольный захват территории, исконно принадлежащей проживающим на равнине национальностям, чужаками с гор. Причем активное выделение горцам земельных участков под жилищное строительство, происходящее вне правовых рамок на землях сельскохозяйственного назначения, где жилищное строительство формально запрещено, приводит к дальнейшему обострению конфликтов. В результате, как и в Кабардино-Балкарии, блокируется реализация уже принятых законодательных актов, в данном случае — легализация населенных пунктов на землях отгонного животноводства и формирование соответствующих муниципальных образований.

Необходимо также учитывать, что процессы миграции с гор затрагивают не только земли отгонного животноводства, но и привлекающие к ним места проживания равнинного населения. Все более смешанный национальный состав населенных пунктов на равнине рассматривается как угроза сохранения власти у «титульной» нации — результаты выборов в местные органы власти могут оказаться непредсказуемыми. Уже сейчас некоторые муниципальные районы на равнине возглавляются представителями горных народностей.

Совершенно ясно, что распутать клубок столь сложных противоречий, основы которых закладывались исторически, является чрезвычайно трудной задачей. Попытаемся сформулировать некоторые из возможных подходов.

Наиболее очевидный вывод, который можно сделать по данному вопросу — проблему так или иначе необходимо решать. Невозможно в динамично меняющемся глобальном мире консервировать использование ключевых для региона ресурсов в соответствии с исторической традицией без значительных негативных экономических и социальных последствий. Даже представленный выше беглый анализ, по нашему мнению, демонстрирует — цена сохра-

нения статус-кво в данном случае неоправданно высока: неэффективное использование земли, блокирование предпринимательской инициативы, нарушение прав граждан. Но при этом нужно учитывать, что и изменение ситуации невозможно без существенных издержек. Решение вопросов, связанных с перераспределением одного из ценнейших ресурсов в регионе – земли, по определению не может быть бесконфликтным. Здесь придется учитывать разные интересы, в определенной мере «выкупать» реформу у существующих элит, обеспечивать детальное информирование всех заинтересованных сторон и населения в целом о «правилах игры» в данном процессе. Тем самым для проведения преобразований необходима серьезная подготовительная работа. С учетом всех этих соображений можно рассматривать данную задачу как среднесрочную.

В рамках данной проблемы решению подлежат две группы тесно переплетающихся вопросов: связанных с целевым использованием земель и с организацией местного самоуправления. Начнем со второй группы вопросов.

Земли отгонного животноводства и организация местного самоуправления

Изменение границ муниципальных образований и в случае Кабардино-Балкарии, и в случае Республики Дагестан может основываться на двух подходах, которые можно рассматривать либо как альтернативные, либо как взаимодополняющие.

Один подход – это внедрение на территории каждой из республик унифицированной модели реорганизации системы местного самоуправления. В этом случае для Кабардино-Балкарии, в соответствии с федеральным законодательством и решениями Конституционного Суда Российской Федерации, возможен единственный вариант – включение межселенных территорий в состав тех поселений, с которыми они граничат. Тем самым отгонные пастбища в горах окажутся территорией горных, в первую очередь балкарских, поселений. Правда, это не значит, что они должны быть однозначно переданы в муниципальную собственность. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (ст. 11.1 (4)). В условиях, когда приватизация земель данной категории запрещена, они могут быть:

- в региональной собственности;
- в собственности муниципального района;
- в собственности поселения.

Любые другие варианты требуют изменения федерального законодательства.

Ситуация в Дагестане еще более неоднозначна. В принципе можно рассматривать три возможных варианта упорядочивания муниципальной организации в республике.

1. Земли отгонного животноводства официально признаются частью горных районов республики, формирующиеся в местах компактного проживания людей сельские поселения становятся самостоятельными муниципальными образованиями в составе горных районов. Подобный вариант наиболее соответствует сложившимся традициям, однако во многом противоречит тенденциям современного развития соответствующих территорий, а также требует корректировки федерального законодательства.

2. Земли отгонного животноводства признаются частью равнинных районов республики, формирующиеся в местах компактного проживания людей сельские поселения становятся самостоятельными муниципальными образованиями в составе равнинных районов. Подобный вариант ликвидирует существующую чересполосицу и приводит муниципальную организацию в республике в соответствие с федеральным законодательством. Однако он с высокой степенью вероятности может резко обострить межнациональную напряженность, поскольку поселения, в основном населенные выходцами с гор, станут управляться районными властями, как правило, возглавляемыми представителями равнинных национальностей. В то же время там, где миграция с гор носит наиболее массовый характер, на районную муниципальную власть на равнине еще более активно смогут претендовать представители горных территорий.

3. Земли отгонного животноводства выделяются в отдельные муниципальные районы, формирующиеся в местах компактного проживания людей сельские поселения становятся самостоятельными муниципальными образованиями в составе этих новых районов. Это компромиссное решение, требующее определенных уступок и со стороны горных, и со стороны равнинных районов, а также значительной организационной перестройки работы на данных территориях. В то же время оно, как и предшествующее,

согласует ситуацию в республике с требованиями федерального законодательства¹, а также признает де-юре по факту сложившуюся реальность — на кутанах сформировались новые сообщества, не принадлежащие по своим историческим и культурным корням к равнинным общностям, но уже достаточно автономные от социальных структур в горах. С этой точки зрения он представляется наиболее предпочтительным.

Все эти варианты подразумевают частичное изменение категорий земель, относящихся в настоящее время к отгонному животноводству: перевод их части в земли поселений, выделение жителям поселений полевых наделов и т.п. Однако масштабы данного изменения также должны быть определены в рамках подготовки земельной реформы.

Другой подход — это предоставление возможности различным сообществам, расположенным в горах и на равнине, договориться о взаимоприемлемом решении в каждом конкретном случае. В результате возникает мозаика различных моделей, отражающих смесь опоры на местные традиции с возможностями и потребностями современного экономического пространства. Ограничения при выборе моделей должны быть связаны, в первую очередь, с необходимостью соблюдения российского законодательства. Хотя если значительная часть сообществ выскажется за вариант, находящийся за пределами возможностей, предоставляемых федеральным законодательством, это будет серьезным аргументом в пользу его корректировки.

Каждый из предлагаемых подходов имеет свои плюсы и минусы. Выбор единой схемы дает возможность провести организационную перестройку достаточно быстро и технологично. Однако он не позволяет учитывать специфику ситуации в каждом конкретном случае, давать возможность конфликтующим сторонам искать наиболее приемлемые компромиссы. Это чревато усилением экономических и межнациональных конфликтов и общей напряженности ситуации в республиках. В то же время достижение решений на основе договоренностей может привести к существенному затягиванию процесса, стремлению все большего числа «игроков» принять в нем участие для реализации своих интересов, росту «цены»

¹ При этом необходимо будет скорректировать границы муниципальных районов для того, чтобы обеспечить соблюдение требования общей территории применительно к равнинным поселениям.

достижения компромисса. Кроме того, при изменении интересов «игроков» может быть поставлен вопрос о пересмотре принятого решения.

Представляется, что наиболее предпочтительной была бы смешанная схема, в соответствии с которой один из вариантов решения проблемы предлагается как основной. В случае несогласия хотя бы одной из заинтересованных сторон с данным вариантом предоставляется четко ограниченное время для достижения консенсуса по альтернативной модели, которая должна вписываться в рамки существующего российского законодательства. Если консенсус не достигнут, реализуется основной вариант.

В качестве заинтересованных сторон в случае Кабардино-Балкарии могут выступать органы местного самоуправления поселенческого и, возможно, районного уровня в горных районах, претендующие на межселенные территории, и органы местного самоуправления поселений на равнине, хозяйствам которых соответствующие территории принадлежали в советское время. В Дагестане это должны быть органы местного самоуправления горных поселений и районов, в состав которых сейчас формально входят кутанные земли, органы местного самоуправления муниципальных районов на равнине, к которым эти земли непосредственно прилегают, и так или иначе избранные представители самих прикутанных территорий (скорее всего, для их определения понадобится специальная процедура).

Особой проблемой является выбор базового варианта, который принимается «по умолчанию» и от которого во многом будет зависеть общая схема муниципальной организации в соответствующем регионе. Очевидно, интересы различных участвующих в процессе решения этого вопроса сторон будут противоположны. Поэтому неизбежно возникнет противоречие между тем вариантом, который выгоден существующей элите и направлен на сохранение статус-кво, и тем вариантом, который мог бы способствовать ускорению экономического развития, но не имеет серьезной лоббистской поддержки. Полностью разрешить данное противоречие в пользу потенциальной «коалиции роста» практически не представляется возможным. В то же время, для того чтобы ограничить возможности административного диктата в данном вопросе, можно попытаться использовать следующие инструменты:

- поднять решение вопроса на надреспубликанский уровень, например на уровень Северо-Кавказского федерального округа;
- образовать общественный совет по решению вопроса раздельно по каждому региону с широким представительством различных общественных сил (в то же время это не означает максимального расширения его численного состава, совет должен быть достаточно компактным);
- четко определить регламент работы совета и процедуру выработки решения, а также временные рамки, в которые решение должно быть принято;
- заранее установить, по какому варианту будет двигаться реформа в случае, если компромисс не будет найден;
- определить возможности и границы выкупа реформы у региональной элиты.

Очевидно, что подобные механизмы могут иметь какой-то эффект только в том случае, если на надреспубликанском уровне действительно существует субъект, заинтересованный в ускорении модернизации Северного Кавказа.

Изменение целевого использования земель отгонного животноводства

Вопрос требует более глубокой проработки, но на данный момент можно обсудить два подхода к организации данной процедуры.

1. Проведение обследования существующих земель отгонного животноводства на предмет оценки масштабов их реального использования под данные цели, а также определения сравнительной эффективности альтернативных вариантов использования соответствующих земель. Результаты подобного исследования, а также разработанные на их основе предложения по изменению направлений разрешенного использования земельного фонда должны стать предметом широкого общественного обсуждения, после чего могут быть приняты решения по корректировке границ земель отгонного животноводства. Особенно актуально проведение подобной работы применительно к Республике Дагестан. Причем принципиально важно, чтобы ее результаты были вынесены на обсуждение уже после того, как будет определена модель муниципальной организации и тем самым будет окончательно сформирована система интересов вокруг земельной реформы.

2. Заявительный принцип изменения целевого использования земель. Он может быть реализован как в дополнение к первому направлению, так и в качестве альтернативы в том случае, когда потребность в подобном пересмотре не носит массового характера. Здесь также должна быть проработана четкая процедура, в том числе определены:

- орган, отвечающий за принятие решений;
- основания, по которым заявитель может претендовать на изменение направления использования земель;
- основания, по которым потребителю может быть отказано в изменении целевого использования земель;
- сроки принятия решений;
- механизмы мониторинга данной процедуры и органы, ответственные за его проведение.

ГЛАВА 4

ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ НОВЕЙШЕГО ВРЕМЕНИ: ТИПОЛОГИЯ, ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ

4.1

ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Земельные реформы новейшего времени представлены несколькими типами. Прежде всего хотелось бы выделить земельные реформы, направленные на изменение земельных отношений, такие как разгосударствление, национализация и перераспределение частных земель. Именно перераспределение земельных ресурсов до 60-х гг. прошлого столетия было принято называть земельными реформами¹. Постепенно в англоязычной литературе произошло расширение семантического поля термина «земельная реформа» (*land reform*), используемого сегодня в качестве синонима термина «аграрная реформа»². На современном этапе меры, направленные на улучшение условий землепользования, также рассматриваются как земельные реформы. Такие улучшения могут быть достигнуты за счет закрепления прав граждан или их сообществ на уже используемые земельные участки, за счет географической консолидации разрозненных участков, принадлежащих одному собственнику, за счет реформирования налоговой системы и пр. Этот тип реформ может включать в себя создание земельного кадастра, его компьютеризацию, регистрацию земельных участков и выдачу свидетельств государственного образца, создание или оптимизацию государственных институтов, администрирующих землепользова-

¹ *El-Ghonemy M.R.* Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century // Land Reform, Land Settlement and Cooperatives: FAO Bulletin 2003. N 2. P. 32–42.

² *Ibidem.*

ние, и пр. Реформы этого типа актуальны сегодня для большинства развивающихся стран.

Реформы, непосредственно направленные на изменение земельных отношений в свою очередь могут подразделяться на:

- национализацию земельных ресурсов;
- разгосударствление или приватизацию земельных ресурсов;
- перераспределение ресурсов, подразумевающее изъятие или выкуп земель у частных землевладельцев в пользу безземельного или малоземельного населения.

Среди земельных реформ этого типа наиболее распространены на современном этапе приватизация и перераспределение ресурсов. Реформы, направленные на разгосударствление, являются характерной чертой постсоциалистических обществ. Они осуществляются либо на основе реституции прав, как, например, в Болгарии и Румынии, либо на основе уравнительного распределения участков, как это произошло в России в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по реорганизации колхозов и совхозов» от 29 декабря 1991 г. и последующих постановлений Правительства.

Реформы, направленные на перераспределение ресурсов частных собственников, сегодня чаще предполагают хотя бы частичный выкуп земель у землевладельцев. Подобные реформы во второй половине XX в. были инициированы в отдельных странах Южной Америки, в частности в Бразилии и Колумбии, а также на Ближнем и Среднем Востоке, например в Иране в 1960-х гг. Однако земельные реформы второй половины прошлого столетия также включали перераспределение, не предполагающее компенсаций бывшим владельцам. Такая реформа, нацеленная на обеспечение земель малоземельных и безземельных крестьян, была осуществлена революционным правительством Насера¹ в Египте в середине XX в.² Земли, изъятые или выкупленные у частных собственников, могут передаваться в частную или коллективную собственность. Оформление коллективной собственности на земельные ресурсы явля-

¹ Гамаль Абдель Насер – президент Египта с 1956 по 1970 г.

² Hansen B. Arab Socialism in Egypt // World Development. 1975. Vol. 3. N 4. P. 204.

ется новшеством последних десятилетий. Такая реформа осуществляется на современном этапе в Шотландии. Приведем несколько примеров основных видов земельных реформ новейшего времени.

4.2

ЭКСПРОПРИАЦИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ В ЧАСТНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ: ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА НАСЕРА (ЕГИПЕТ)

Как отмечалось, примером реформирования земельных отношений, предполагающего перераспределение ресурсов, может послужить египетская реформа 1950–1970-х гг. Основной целью этой земельной реформы была ликвидация слоя крупных землевладельцев, составлявших серьезную политическую силу, противостоящую власти Насера¹. В рамках реформы была законодательно ограничена площадь наделов, находящихся в собственности одной семьи и индивидуальном владении. Согласно Хансен², максимальный размер земельных наделов ограничивался в рамках реформы несколько раз. Максимум 1954 г. составлял 200 федданов (1 феддан примерно равен 1,06 акра), в 1961 г. он был снижен до 100 федданов, а в 1969 г. возможный максимум достиг 50 федданов. Несмотря на то что изъятые земли не подлежали компенсации, крестьяне должны были оплатить выделяемые им земли, хотя и по ценам значительно ниже рыночных. Также крестьяне, приобретавшие право собственности, могли воспользоваться кредитами с минимальными ставками. В результате реформы 1,5 млн федданов сельскохозяйственных земель было изъято у собственников, владевших участками общей площадью более чем 50 федданов, и передано сельскому населению, владевшему участками площадью менее 5 федданов. В рамках реформы 350 тыс. домохозяйств получили доступ к земельным ресурсам, в том числе дополнительным (т.е. увеличили площадь своих земельных наделов)³.

¹ *Hansen B.* Arab Socialism in Egypt // *World Development*. 1975. Vol. 3. N 4. P. 201–211.

² *Ibidem*.

³ *Bush R.* Politics, power and poverty: twenty years of agricultural reform and market liberalisation in Egypt // *Third World Quarterly*. 2007. Vol. 28. N 8. P. 1599–1615.

Реформа также включала в себя преобразование сельскохозяйственных кредитных кооперативов, которые находились под контролем крупных землевладельцев. Реформированные кооперативы переходили под контроль государства. К 1963–1964 гг. подконтрольные государству кооперативы охватывали все сельское население страны¹. Проводниками государственной политики на местах были председатели кооперативов, назначенные правительством и являвшиеся сотрудниками Министерства сельского хозяйства. Основной целью председателей был политический контроль над сельскими производителями, рассматривавшимися как оппозиция новому государственному строю². Министерство сельского хозяйства через председателей кооперативов определяло севооборот культур, осуществляемый на участках, находившихся в частной собственности крестьян. Это позволяло засеивать большие площади, состоящие из наделов отдельных владельцев, одной культурой. Таким образом, кооператив мог заниматься подготовкой почвы перед посевом на всей территории, предназначенной для определенной культуры, а значит, использовать технологичные методы обработки почв и осуществлять ирригацию. Дальнейшие работы, такие как посев, прополка посевов, внесение удобрений и сбор урожая, каждый владелец осуществлял самостоятельно на своем участке. Кроме того, кооперативы занимались распространением семян и удобрений и реализацией основных видов продукции. Все основные производственные решения принимались председателями кооперативов³.

Кооперативы были включены в национальную плановую систему. В результате распределения запланированного объема производства той или иной культуры на национальном уровне каждая провинция, каждый кооператив и каждый производитель согласовывали площади, занимаемые той или иной культурой. В определенной степени на соотношение объема производства различных сельскохозяйственных культур влияли политические факторы. Например, производство значительных объемов хлопка в отдельные годы определялось необходимостью закупки военной техники

¹ Hansen B. Arab Socialism in Egypt // World Development. 1975. Vol. 3. N 4. P. 201–211.

² Bush R. Politics, power and poverty: twenty years of agricultural reform and market liberalisation in Egypt // Third World Quarterly. 2007. Vol. 28. N 8. P. 1599–1615.

³ Hansen B. Op. cit.

из Советского Союза, где в связи с неурожаем в республиках Средней Азии была востребована именно эта культура.

В период так называемого арабского социализма (1960/1961–1973 гг.) сельское хозяйство было единственным сектором экономики, в котором преобладали частные производители. В промышленности, на транспорте, строительстве и многих других областях доминировал государственный сектор. Но, несмотря на права частной собственности на сельскохозяйственные угодья, и в этом секторе государство контролировало цены, ставки аренды и расходы капитального характера.

Попытки оценить результаты реформы Насера осложнены тем фактом, что уже в 1970-е гг. земельные отношения вновь претерпели изменения. После смерти Насера новое правительство Египта под руководством Садата¹ вновь изменило законодательство, восстановив земельные права крупных землевладельцев, хотя де-факто не многие владельцы смогли вернуть свои земли. В дальнейшем, в 1980-х гг., были либерализованы ставки аренды. Пытаясь оценить результаты земельной реформы Насера, исследователи отмечают, что первый этап реформ связан с ростом сельскохозяйственного производства на душу населения². В целом же сельское хозяйство являлось наиболее медленно растущим сектором периода арабского социализма. В начальный период реформ Насера также произошло, хотя и незначительное, снижение процента сельских домохозяйств, живущих за чертой бедности (рис. 4.1), но уже в период с 1964 по 1974 г. отмечается резкий рост этого показателя до 61%, за которым следует столь же значительное и резкое падение в контрреволюционный период³. Первичное сокращение бедности, вероятно, произошло в результате перераспределения земель в пользу беднейшего населения, осуществленного в рамках земельной реформы⁴. Но усиление контроля государства, упомянутое выше, является, по мнению большинства авторов, причиной последующего роста бедности среди сельского населения, стагнации и последующего спада аграрного производства.

¹ Мохаммед Анвар ас-Садат – президент Египта с 1970 по 1981 г.

² Adams R. Development and structural change in rural Egypt, 1952 to 1982 // World Development. 1985. Vol. 13. N 6. P. 705–723; Hansen B. Arab Socialism in Egypt // World Development. 1975. Vol. 3. N 4. P. 203.

³ Adams R. Op. cit.

⁴ Ibidem.

Значительное снижение бедности в годы правления президента Садата связано не с успехами аграрного сектора, а с государственным стимулированием трудовой миграции из Египта в соседние страны. В период с 1973 по 1984 г. количество работающих за рубежом египтян увеличилось с 34 тыс. чел. до 3 млн. Средства, отправленные трудовыми мигрантами в Египет, возросли за тот же период с 128 млн до 4 млрд долл. США в год. Предположительно от 20 до 40% денежной массы, поступавшей от трудовых мигрантов из-за рубежа, были получены сельскими домохозяйствами. Кроме прямого финансового вливания в экономику сельских домохозяйств переводы трудовых мигрантов стимулировали спрос городского населения на продовольственные товары, продажа которых не контролировалась государством, например фрукты и овощи. Все это позволило значительному числу сельских домохозяйств выйти за пределы группы, живущей за чертой бедности.

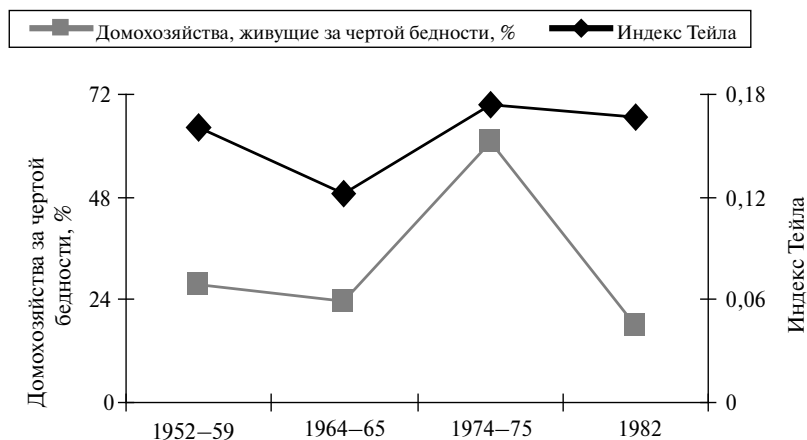


Рис. 4.1. Динамика бедности и неравенства расходов сельского населения Египта (1952–1982 гг.)

Источник: Adams R. Development and structural change in rural Egypt, 1952 to 1982 // World Development. 1985. Vol. 13. N 6. P. 709–711.

Несмотря на то что анализ динамики бедности показал значительные изменения количества сельских домохозяйств, живших за чертой бедности в период с 1952 по 1982 г., изменения неравенства расходов сельских домохозяйств за тот же период показывали

очень консервативные колебания. Тем не менее эти колебания, демонстрируемые показателями индекса Тейла¹, повторяют форму кривой изменений первого параметра, при незначительном снижении неравенства в 1964–1965 гг., его повышении в 1974–1975 гг. и еще менее значительном снижении в 1982 г. (рис. 4.1). В целом за период с 1952 по 1982 г. наблюдается очень незначительное увеличение неравенства при относительно невысоких для развивающихся стран значениях индекса.

Производство продовольствия на душу населения в Египте достигло максимума за исследуемый период в 1955–1959 гг., после чего начался спад производства. В 1978–1982 гг. спад производства продовольствия достиг 11% по сравнению с 1948–1952 гг.² Но тем не менее необходимо отметить, что в целом в период с 1952 по 1982 г. отмечался общий рост продуктивности земель (измеряемый урожайностью с гектара) и производительности труда³. Например, в период между 1960 и 1973 г. урожайность хлопка возросла на 16%, пшеницы – на 43%, риса – на 8%, кукурузы – на 14%, проса – на 89%⁴. Значительное повышение урожайности проса объясняется улучшением ирригации за счет строительства и реконструкции дамб и каналов, пшеницы – внедрением более урожайных сортов⁵. В то же время в целом показатели роста продуктивности земель и производительности труда значительно отставали от показателей других развивающихся стран⁶. Основным фактором, негативно влияющим на производство сельскохозяйственной продукции,

¹ Энтропийный индекс Тейла (Theil's entropy measure) используется для определения экономического неравенства, в данном случае неравенства расходов сельских домохозяйств. Значение индекса может варьироваться от нуля до единицы. Значение индекса, равное нулю, указывает на полное равенство анализируемых агентов. Чем дальше значение индекса от нуля, тем значительнее неравенство.

² *Adams R.* Development and structural change in rural Egypt, 1952 to 1982 // *World Development*. 1985. Vol. 13. N 6. P. 709–711.

³ *Adams R.* Op. cit. P. 705–723; *Hansen B.* Arab Socialism in Egypt // *World Development*. 1975. Vol. 3. N 4. P. 201–211.

⁴ *Hansen B.* Op. cit.

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Adams R.* Development and structural change in rural Egypt, 1952 to 1982 // *World Development*. 1985. Vol. 13. N 6. P. 709–711.

Адамс считает техническую отсталость производства¹. В частности, он отмечает, что в 1985 г., когда была написана цитируемая статья, египетские крестьяне использовали те же орудия производства и технологии, что сотни лет назад при посеве, прополке, сборе урожая и обработке земли.

Продовольственные субсидии, существовавшие в Египте со времен Второй мировой войны, значительно увеличились в 1960–1970-х гг. В конце 1960-х гг. были введены продовольственные карточки на отдельные виды субсидируемых продуктов, в частности хлеб и пшеничную муку. В 1970-е гг. список субсидируемых продовольственных товаров был значительно расширен. Начиная с 1972 г. продовольственная безопасность стала одной из самых острых проблем внутренней политики Египта. С середины 1960-х гг. существенно возросла зависимость страны от импорта пшеницы. Скачок цен на пшеницу, отмечавшийся в 70-х и 80-х гг. прошлого века, привел к колоссальным бюджетным расходам на закупку продовольствия. В 1980–1981 гг. 20% текущих расходов бюджета было затрачено на продовольственные субсидии. В 1981–1982 гг. все население страны получало субсидированные продовольственные карточки. В 1976–1977 гг. попытка правительства повысить цены на отдельные товары и таким образом снизить затраты на продовольствие привела к выступлениям населения, погромам и ответному насилию армии и полиции. По самым консервативным подсчетам, более 70 человек погибло в результате беспорядков. Волнения прекратились только после отмены правительством решения о повышении цен².

Результатом еще одного шага контрреволюционного периода реформ – либерализации ставок аренды в 1980-х гг. – также стала существенно возросшая социальная напряженность в стране. Либерализация ставок аренды на сельскохозяйственные земли привела к росту ставок в 8–10 раз, лишив многих безземельных крестьян возможности заниматься сельским хозяйством и доступа к жилью, которое обычно располагалось на арендуемых землях. Результатом явились выступления против реформ, сопровождавшиеся сотнями погибших и раненых. По оценкам Эль-Хонеми,

¹ Ibidem.

² *Gutner T.* The political economy of food subsidy reform: the case of Egypt // *Food Policy.* 2002. Vol. 27. P. 455–476.

результатом этого этапа реформы явились увеличение безземельности и социального неравенства¹.

4.3

ВЫКУП ЗЕМЕЛЬ В КОЛЛЕКТИВНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ: ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В ШОТЛАНДИИ

Итак, в рамках реформы Насера земля, изымаемая у крупных землевладельцев, была передана в частную собственность сельских домохозяйств. Но, как упоминалось выше, реформы, направленные на перераспределение земель, также могут предусматривать выкуп участков у владельцев, а также их передачу в коллективную собственность. Примером такой реформы может послужить современная земельная реформа в Шотландии². Одним из ее важнейших аспектов является право сельских сообществ выкупать земли крупных землевладельцев в коллективную собственность. Говоря о шотландской реформе, необходимо понимать исторически сложившуюся там систему земельных отношений, феодальных по своей сути. Особенностью земельных отношений Шотландии являются крупные поместья, на землях которых расположены сельские сообщества. Отношения пользователей, постоянно проживающих в поместье и пользующихся его ресурсами, и владельца определяются ограничениями землепользования, регулируемые владельцем земли в рамках законодательства, а также пользовательской платой.

Землепользование, осуществляемое в крупных владениях Шотландии, часто рассматривается как фактор, сдерживающий социальное и экономическое развитие и оказывающий негативное воздействие на природную среду. Крупные землевладельцы подвергаются критике: за исключение из фактического пользования

¹ *El-Ghonemy M.R.* Egypt in the twenty-first century: development challenges. N.Y.: RoutledgeCurzon, 2003. Цит. по: *El-Ghonemy M.R.* Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century // Land Reform, Land Settlement and Cooperatives: FAO Bulletin 2003. N 2. P. 32–42.

² Первый законодательный акт реформы – «Abolition of Feudal Tenure etc. (Scotland) Bill», отменивший феодальную систему земельных отношений и введший прямое право собственности, – был принят в 2001 г.

значительных земельных участков, используемых только для собственного сезонного отдыха; за консервативные подходы к локальному развитию, препятствующие внедрению современных видов землепользования и развитию инфраструктуры; за истребление одних биологических видов и искусственное увеличение популяции других.

Приведем пример поместья Эссинт, описанного в книге Крамба «Кто сегодня владеет Шотландией?»¹. Поместье включает 100 тыс. акров земли (1 акр = 0,4046856 га). Владельцы проводят там ежегодно один каникулярный месяц. Взгляды землевладельца на социально-экономическое развитие земель, входящих в поместье, он выразил одной фразой: «Все должно оставаться, как было»². Столь консервативный подход вступает в противоречие с потребностями населения, проживающего на территории землевладения. Например, местное сообщество обратилось к землевладельцу с просьбой разрешить строительство плавательного бассейна, который местные жители предполагали построить на собственные средства, разместив его в гавани, где для его нужд можно было использовать тепло, вырабатываемое холодильными установками. Обращение было отвергнуто. Также были отвергнуты просьбы позволить строительство информационного центра для туристов и дальнейшее развитие самой гавани, где возникла необходимость в новых помещениях. Описываемое поместье не включает в себя ни одной фермы и является работодателем для двенадцати сотрудников с полной занятостью и нескольких частично занятых сотрудников³.

Целью земельной реформы в Шотландии является повышение эффективности использования земель и улучшение социально-экономического положения местных сообществ. Перераспределение земель в Шотландии имеет существенную отличительную особенность. Государственный законодательный акт не инициировал перераспределение земель, а лишь закрепил практику, развившуюся в результате инициативы отдельных сообществ. Начиная с 1990-х гг. прошлого столетия, в шотландском высокогорье и на островах сельские сообщества стали приобретать земли в коллек-

¹ *Cramb A. Who owns Scotland now? The use and abuse of private land. Edinburgh: Mainstream Publishing, 1996.*

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

тивную собственность. Первыми коллективными собственниками земли, как правило, становились арендаторы, использовавшие земли одного землевладельца. Первоначально такие приобретения стимулировались опасениями потерять доступ к земле в связи со сменой собственника. Когда земля выставлялась на торги, арендаторы, использовавшие эти земли, создавали организацию, которая и приобретала земли. Чаще всего коллективный собственник регистрировался как товарищество с ограниченной ответственностью (*a company limited by guarantee*). В 2003 г. инициатива местных сообществ была поддержана законодательно. Но и после принятия соответствующих законодательных актов дальнейшая реализация реформы в конкретном сообществе возможна только по инициативе местных жителей.

Закон о земельной реформе (Land Reform (Scotland) Act) выделяет два типа местных сообществ. Согласно законодательству, юридическое лицо, представляющее интересы любого сельского сообщества, может зарегистрировать свои намерения приобрести определенные земельные участки и строения. Когда действующий владелец данной недвижимости решает ее продать, сельское сообщество получает приоритетное право приобрести участок, здание или сооружение по рыночной стоимости. Более благоприятные условия новое законодательство предоставляет традиционным сообществам крофтеров — категории населения феодальных землевладений, обладающей особым правовым статусом, в том числе включающим бессрочное право наследования арендуемых земель. Землепользование крофтеров регулировалось отдельным законодательством с момента принятия в результате политической борьбы партии крофтеров в конце XIX в. двух законодательных актов (The 1886 Crofting Act и 1891 Crofters Common Grazing Regulations). В результате сложились уникальные земельные отношения, при которых права собственности на землю принадлежат землевладельцу, но крофтеры являются постоянными арендаторами индивидуальных земельных наделов — крофтов, с правом наследования. Права сообщества крофтеров также включают коллективное пользование пастбищными угодьями. Использование пастбищ регулируется местными пастбищными комитетами (*Grazing Committees*), выбираемыми членами сообщества. В отличие от иных сельских сообществ в ходе современной земельной реформы крофтеры получили право выкупать земли, не дожидаясь решения действующего владельца о продаже этой земли, т.е. инициировать сделку.

Приобретение земли в этом случае требует разрешения правительства Шотландии (Scottish Ministers) и простого большинства голов при проведении тайного голосования в сообществе по вопросу приобретения земли.

Как правило, в коллективную собственность по инициативе местных жителей выкупаются: пастбища; земли с высоким рекреационным потенциалом; земли, на которых расположены водоемы и возможно ведение рыбного хозяйства; земли и водоемы, пригодные для возведения небольших ветровых и гидротурбин, а также земли населенных пунктов, которые члены сообществ могут совместно использовать для рекреации или хозяйственных нужд. В тех сообществах, где население инициировало выкуп земель в коллективную собственность, наблюдаются существенные изменения¹. Исследователи отмечают рост инвестиций сторонних компаний, арендующих на выгодных условиях земли у сельских сообществ и переносящих туда свое производство. Жители активно реконструируют свои дома (в дореформенный период земли, занятые под постройками, в том числе жилыми домами, также принадлежали владельцам поместий). С целью энергосбережения устанавливаются гидротурбины. Растет площадь лесопосадок.

По оценкам шотландских экспертов, реформа оказалась более популярной среди сообществ крофтеров по сравнению с другими сельскими сообществами. На 2009 г. было зарегистрировано более 1000 прошений крофтеров о приобретении земли. Приобретение земельных ресурсов другими сообществами сдерживается сложностью бюрократических процедур и недостаточной информированностью сельских сообществ о своих правах. Э. Уайтмен отмечает, что информированность сельских сообществ о правах, возникших в связи с новыми законодательными актами, остается крайне низкой. Популярность реформы именно в крофтерских сообществах в определенной степени может объясняться тем, что Комитет крофтеров (*Crofters Commission*) — государственное агентство, отвечающее за осуществление государственной политики по отношению к крофтерам, имеет разветвленную сеть представителей на всей территории Шотландии. 104 консультанта (*assessors*) представляют комитет на местах, являясь связующим звеном между сообществами и комитетом, собирая и предоставляя информацию как коми-

¹ *Wightman A.* Five years on, what has land reform achieved? // *The Herald.* 12 June 2009.

тету о ситуации на местах, так и крофтерам об институциональных изменениях, требованиях и возможностях¹. Немаловажно, что сообщества крофтеров имеют опыт управления коллективно используемыми в течение нескольких веков ресурсами – пастбищами, а также опыт организации выборных органов управления этими ресурсами – упомянутых выше пастбищных комитетов (Grazing Committees). Также необходимо учитывать дополнительные возможности получения финансовой поддержки, осуществляемой в рамках государственной Программы развития сообществ крофтеров (Crofting Community Development Scheme).

Для оказания финансовой помощи при приобретении объектов недвижимости сельским сообществам в целом был создан Земельный фонд Шотландии (Scottish Land Fund), основанный на доходы от проведения национальной лотереи. Фонд начал активную деятельность в 2001 г. и существовал до 2006 г., располагая 10 млн фунтов стерлингов первоначального капитала. Впоследствии средства фонда возросли до 15 млн². К 2005 г. фонд выделил около 12 млн на поддержку более 200 местных инициатив, включая покупку земель. Средства также выделялись на другие местные проекты, например лесопосадки, приобретение турбин для малой энергетики и пр. Фонд финансировал приобретение земель и другие инициативы местных сообществ только на проектной (грантовой) основе. Сообщества, желающие получить финансовую поддержку фонда, должны были подготовить заявку, обосновывающую экономическую эффективность своего проекта, его положительное влияние на социальный климат сообщества и его экологическую устойчивость. К середине 2005 г. более 123 тыс. гектаров земель находились в собственности местных сообществ в Шотландии, 42 455 из них были приобретены при поддержке Земельного фонда Шотландии³. В 2006 г. функции фонда были переданы программе Большого лотерейного фонда (Growing Community Assets (GCA) funding scheme within the Big Lottery Fund). Многие негосударственные фонды, в основном имеющие природоохранную направленность, также поддерживают реализацию местных инициатив.

¹ The Crofters Commission website. <http://www.crofterscommission.org.uk>

² *Bryden J., Geisler C.* Community-based land reform: Lessons from Scotland // *Land Use Policy*. 2007. Vol. 24. N 1. P. 24–34.

³ *Ibidem.*

В рамках реформы, сопряженной с реализацией коллективных прав, неминуемо возникает потребность определить границы каждого сообщества, члены которого приобретают те или иные права и обязанности. Необходимо подчеркнуть, что Земельный фонд Шотландии поддерживал только сообщества с населением не более 3000 чел.¹ Таким образом, в ходе реформы была предпринята попытка ограничить количество членов сообществ, наделяемых правом коллективной собственности. Ограничение размера сообществ, совместно использующих природные ресурсы, рассматривается в теории коллективного действия как одно из важнейших условий эффективного управления ресурсами². Кроме того, законодательство, принятое в Шотландии, основывается на географическом определении границ, требуя постоянного проживания членов сообщества на его территории. Например, предусматривается право коллективной собственности сообщества крофтеров для населения, проживающего в радиусе 16 км от земель, имеющих статус крофтов (индивидуально используемых крофтерами земельных наделов). Таким образом, право участия в коллективной собственности получают не только члены исторически сложившихся сообществ крофтеров, но их соседи.

В связи с таким определением границ сообществ исследователи, имеющие возможность наблюдать процесс реализации реформы, отмечают два блока противоречий, в некоторых сообществах ведущих к росту социальной напряженности³. Во-первых, высока вероятность возникновения напряженности между географически определенным сообществом и сообществом, определяемым его ценностными ориентациями. Эта проблема актуальна прежде всего для сообществ крофтеров. Крофтеры имеют свои традиции землепользования, являющиеся основой культурной идентичности этой категории населения. Например, как такую традицию можно рассматривать овцеводство, которое в течение

¹ *Bryden J., Geisler C.* Community-based land reform: Lessons from Scotland // *Land Use Policy*. 2007. Vol. 24. N 1. P. 24–34.

² Напр.: *Ostrom E.* *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action (political economy of institutions and decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

³ *Bryden J., Geisler C.* *Op.cit*; *Brown K.* Reconciling moral and legal collective entitlement: implications for community-based land reform // *Land Use Policy*. 2007. Vol. 24. N 4. P. 633–643.

нескольких столетий было единственным видом совместного землепользования крофтеров. Новые члены сообществ часто предлагают иные формы использования коллективных земель. Например, лесоводство обычно считается более эффективным по сравнению с овцеводством. Решение вопроса о предпочтительном виде землепользования в таких сообществах осложняется, поскольку культурная составляющая овцеводства и специфичного овцеводческого ландшафта имеет значение только для части населения. Второй блок противоречий, возникающий в связи с географической концепцией определения границ сообществ, представлен вопросами о праве на коллективную собственность для членов семей, живущих и работающих за пределами сообщества, и правами наследования.

4.4

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УСЛОВИЙ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: АГРАРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ТУРЦИИ

Как было отмечено выше, земельные реформы не всегда предусматривают перераспределение земельных ресурсов. Улучшение условий землепользования – еще один важнейший аспект земельных реформ, который может осуществляться и как в комплексе с перераспределением земель, и как самостоятельная реформа. Примером реформы, не включавшей в себя перераспределение, может послужить современная реформа аграрного сектора в Турции.

Турция является одним из основных мировых производителей зерна, хлопка, винограда, турецкого гороха и чечевицы, фисташек, яблок и цитрусовых, овощей и чая. В 2003 г. страна занимала первое место в мире по производству абрикосов, инжира и фундука¹. Тем не менее аграрный сектор Турции считается низкопродуктивным. На его долю в 2006 г. приходилось 11,5% ВВП

¹ *Unal F.G.* The impact of land ownership inequality on rural factor markets. A Publication of the Carnegie Council, 2010; *Cakmak E.* Structural change and market opening in agriculture: Turkey towards EU Accession // ERC working Papers in Economics. 2004. N 04/10.

при потреблении трудовых ресурсов, равном 30%¹. В 2005 г. 41% занятых в аграрном секторе проживал за чертой бедности².

В целом в Турции преобладают мелкие фермерские хозяйства. В 2001 г. средняя площадь земли, обрабатываемой одним хозяйством, составляла 6 гектаров. 15% хозяйств Турции в 2001 г. владели менее чем одним гектаром земли, 85% ферм имели менее 10 гектаров (составлявших 41% фонда сельскохозяйственных земель), 1,77% хозяйств не имели собственной земли. 50% земель принадлежало средним фермерам, владеющим от 10 до 50 гектаров, еще 1,5% – крупным бизнесам³.

Географически можно выделить три основные региональные особенности земельных отношений, сложившихся в стране. В центральной части Анатолии крупные землевладельцы контролируют значительную часть сельскохозяйственных земель, в то время как большая часть населения не имеет собственных наделов. Доминирование крупных землевладельцев укрепилось здесь с внедрением в 1950-е гг. механизации, позволившей крупным землевладельцам отказать от издольщины и перейти к использованию наемного труда. Многие мелкие фермеры, имевшие недостаточно собственной земли для ведения хозяйства, вынуждены были мигрировать в города. Сегодня значительная часть крупных землевладельцев не проживает непосредственно в регионе, где расположены их земли, и не участвует в производственном процессе, полагаясь на наемных менеджеров.

Земельные отношения в юго-восточной части Анатолии, населенной в основном курдами и арабами, также имеют свои местные особенности. Юго-восток – это беднейший регион страны, где племенные вожди и религиозные лидеры сохраняют существенное влияние, являясь основными землевладельцами. В большинстве сел Юго-востока одна или две семьи владеют абсолютным большинством земель, включая пастбища. Остальные земли делятся на небольшие участки, каждый из которых принадлежит нескольким семьям. Выращиваемые на этих участках сельскохозяйственные культуры, как правило, предназначены для собственного потре-

¹ State Statistical Institute. 2006. Цит. по: *Unal F.G.* The impact of land ownership inequality on rural factor markets.

² State Statistical Institute 2005. Цит. по: *Unal F.G.* The impact of land ownership inequality on rural factor markets.

³ *Cakmak E.* Structural change and market opening in agriculture: Turkey towards EU Accession// ERC working Papers in Economics. 2004. N 04/10.

бления. Доля безземельного населения здесь значительно выше, чем в других регионах страны.

Мелкие хозяйства преобладают в прибрежных районах, характеризующихся благоприятными природно-климатическими условиями и близостью к основным потребителям – крупным городам и туристическим центрам¹. Природно-климатические условия и близость к рынкам сбыта определяют специализацию региона на выращивание фруктов, овощных и зерновых культур. Здесь жители сельских сообществ зачастую имеют коллективные права пользования пастбищными угодьями, закрепленными за их селом².

Описывая распределение земель в Турции, целесообразно также подчеркнуть, что для оценки социально-экономического эффекта сложившихся земельных отношений необходимо учитывать различия в природно-климатических условиях регионов. В горных и засушливых районах, не имеющих ирригационных систем, урожайность с гектара значительно ниже, нежели в прибрежных зонах Черного, Средиземного и Эгейского морей, а также в районах, где практикуется орошаемое земледелие. Поэтому выводы о влиянии земельных владений на социально-экономическое положение домохозяйств не могут основываться только на прямом сравнении их размеров в тех или иных районах. Например, доходы фермерского хозяйства, возделывающего только 5 гектаров в регионах с благоприятным климатом и плодородными почвами, могут примерно соответствовать доходам хозяйства, возделывающего 20 гектаров неорошаемой земли в горной части Анатолии³.

Тем не менее неравенство владения земельными наделами довольно высоко (коэффициент Джини 0,65 в 2002 г.⁴) и имеет тенденцию к дальнейшему увеличению⁵. Неравенство распределения земельных владений рассматривается в литературе как негативный фактор для развивающихся стран в силу его влияния не только на социальное положение малоземельного населения, но и на экономическое развитие в целом. Анализ данных из 21 развивающейся

¹ *Helen C.M.* Land Tenure. Turkey: A Country Study. Wash.: GPO for the Library of Congress, 1995. <http://countrystudies.us/turkey/60.htm>

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Unal F.G.* The impact of land ownership inequality on rural factor markets.

⁵ *Ibidem.*

страны, проведенный Эль-Хонеми¹, показал зависимость уровня бедности от того, насколько равномерно распределены земельные ресурсы². Равномерное распределение земельных ресурсов, как показал анализ данных Сельскохозяйственной переписи Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO World Agricultural Censuses), способствует не только снижению уровня бедности, но и общему экономическому росту³.

Несмотря на то что сельскохозяйственное производство в Турции основано на частном землевладении, на протяжении прошлого столетия роль государства, регулирующего производство продовольствия, так же как и в Египте, оставалась существенной. Хотя в 1980-х гг. были предприняты попытки провести структурное реформирование сектора, значимых изменений не наблюдалось со времен этатизма 1930-х гг. Государство полностью контролировало производство свеклы, чая и опиума через систему государственных закупок. Эти три вида продукции закупались только государством. Другие виды сельхозпродукции могли продаваться как государству, так и частным трейдерам. Государственное агентство по снабжению сельскохозяйственного сектора (Agricultural Supply Organisation) предоставляло фермерам по субсидированным ценам удобрения, пестициды, инсектициды и др. Государственные предприятия (State Economic Enterprises, SEE), доля государства в которых составляла 50 и более процентов, преобладали в текстильной отрасли, на транспорте, в сфере коммуникаций и энергетике. Они гарантировали минимальные цены на сырье, таким образом определяя свое влияние на аграрный сектор страны.

Кроме субсидирования цен на семена и удобрения, до 2000 г. государственная поддержка сельскохозяйственных производителей в Турции оказывалась в форме льготного кредитования и товарных субсидий на отдельные виды продукции. Нужно отметить, что группа субсидируемой продукции постепенно сокращалась. Если в 1970 г. было 20 видов такой продукции, в 1994 г. субсидировалось производство только 8 видов. Цены определялись ежегодно

¹ *El-Ghonemy M.R., Tyler G., Couvreur Y.* Alleviating rural poverty through agricultural growth // *Journal of Development Studies.* 1993. Vol. 29.

² *El-Ghonemy M.R.* Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century // *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives.* FAO Bulletin 2003. N 2. P. 32–42.

³ *Deininger K., Squire L.* New ways of looking at old issues: inequality and growth // *Journal of Development Economics.* 1998. Vol. 5. P. 259–287.

осенью на следующий полевой период, тем самым предоставляя производителям достаточно времени для принятия решения о том, какие культуры засеять в следующем году. Периодически вводились субсидии на закупку удобрений, сельскохозяйственных химикатов, семян, фуража и т.д. Субсидированные кредиты на закупку этих исходных материалов действовали постоянно¹. Безусловно, расходы на поддержку сельского хозяйства ложились тяжелым бременем на национальный бюджет.

Снижение этой нагрузки было одной из основных целей реформы, инициированной в 1999 г. после многолетних исследований ситуации и консультаций Всемирного банка и правительства страны. Кроме того, правительство надеялось, что предпринятые в рамках реформы меры позволят улучшить доступ средних и мелких производителей к государственной поддержке, так как в до-реформенный период основными бенефициарами существующей системы распределения субсидий были крупные фермеры². При поддержке Всемирного банка планировалось создать национальный реестр фермеров и агентство, отвечающее за регистрацию земельного фонда, а также компьютеризировать земельный кадастр. Реформа предусматривала меры, стимулирующие переход фермеров, производящих фундук и табак, на другие виды сельскохозяйственной продукции. По мнению Всемирного банка и правительства Турции, это было необходимо в связи с перепроизводством указанных видов продукции³.

Кроме перечисленных мер, реформа аграрного сектора также предполагала снижение государственных закупок продовольствия, приватизацию перерабатывающих предприятий, контролируемых государством, и реструктуризацию сельскохозяйственных кооперативов, которые до реформы в основном использовались в качестве локальных инструментов реализации государственной политики. Финансируемые государством кооперативы находились под непосредственным контролем Министерства промышленности и торговли. Структурная перестройка кооперативов предусма-

¹ *Olhan E.* The impact of the reforms: impoverished Turkish agriculture // *Agricultural Journal*. 2006. Vol. 2. N 1. P. 41–47.

² *Cakmak E.H.* Evaluation of the past and future agricultural policies in Turkey: are they capable to achieve sustainability? // *CIHEAM: Options Mediteraneennes*. 2003. Series A. N 52. P. 155–165.

³ The World Bank website: <http://www.worldbank.org.tr>

тривает их финансовую, административную и операционную независимость.

Реформа предусматривала отмену субсидий на исходные материалы и на поддержку закупочных цен, но в то же время вводила прямую поддержку производителей (Direct Income Support, DIS). Прямая поддержка производителя – это выплаты, не зависящие от объема произведенной продукции. Примерно 90 долл. США выплачивается за каждый обработанный гектар (до 50 гектаров включительно) каждому фермеру, внесенному в национальный реестр фермерских хозяйств. Такая форма поддержки, по мнению Всемирного банка, должна была смягчить временные потери фермеров, ожидаемые в результате отмены субсидий¹. В то же время при такой форме поддержки фермеры могут принимать хозяйственные решения о том, какие культуры выращивать в соответствии с рыночным спросом. При этом ограничение общей площади земель, включенных в субсидированное производство, должно было привести к более равномерному и справедливому распределению государственной поддержки среди фермеров. К 2004 г. доля «DIS» в объеме государственной поддержки сельхозпроизводителей была доведена до 70,5%².

Положительным эффектом внедрения «DIS», безусловно, можно считать создание национального реестра сельскохозяйственных производителей. К 2004 г. 2,77 млн фермеров, что составляет примерно 90% всех сельхозпроизводителей страны, были внесены в реестр³. Однако значение «DIS» как инструмента стимулирования производства и повышения производительности в сельском хозяйстве едва ли возможно оценить столь же однозначно. Внедрение «DIS» привело к снижению доходов фермеров. Только 50% потерь, которые понесли фермеры в результате реформирования системы субсидирования, компенсируется за счет выплат «DIS». При этом снижение общего объема затрат правительства на поддержку сельского хозяйства оказалось незначительным. Если в 1999 г.

¹ *Caliskan K., Adaman F.* The logic of neoliberal agricultural reform initiatives: perspectives and consequences // В. Karapinar, F. Adaman, G. Ozertan (eds). Rethinking structural reform in Turkish agriculture. N.Y.: Nova Science Publishers, Inc., 2010. P. 92.

² *Olhan E.* The impact of the reforms: impoverished Turkish agriculture // *Agricultural Journal*. 2006. Vol. 2. N 1. P. 41–47.

³ *Ibidem.*

правительство затратило на эти цели 2919 млн долл. США, то в 2004 г. — 2556 млн¹.

Отмена субсидий на исходные материалы, например удобрения, привела к повышению цен и, как результат, снижению их использования². Результатом отмены субсидирования процентных ставок по сельскохозяйственным кредитам стал их рост и, как следствие, снижение использования этого финансового инструмента фермерами. Например, объем выданных кредитов двух наиболее весомых финансовых институтов Турции, кредитующих сельскохозяйственных производителей, — «Сельскохозяйственного Банка-АВ» и «Сельскохозяйственного кредитного кооператива-АССс» упал за период с 1999 по 2003 г. на 48% и 96% соответственно³. Существенную роль сыграл тот факт, что рост процентных ставок происходил на фоне снижения цен на продукцию фермеров. Хотя частично описываемые негативные тенденции в первичный период реформы можно отнести на счет экономического кризиса 2000–2001 гг., отмена государственных закупочных субсидий также сыграла немаловажную роль.

В результате в 2003 г. площадь обрабатываемых земель снизилась на 2,9% (789 тыс. га) по сравнению с 1999 г. Темпы роста в аграрном секторе уменьшились с 1,6% в год в период с 1990 по 1999 г. до 0,4% в период с 2000 по 2003 г.⁴ Количество занятых в сельском хозяйстве также сократилось как в абсолютных цифрах, так и в процентном отношении к общему числу занятых в экономике страны. В 1998–1999 гг. в сельскохозяйственном производстве было занято 9 млн чел. (44,1%), в 2003 г. только 7,2 млн, что составило 33,9% от общего числа занятых⁵, в 2006 г. — только 6 млн⁶. С одной стороны, сокращение занятости при продолжающемся, хотя и незначительном росте производства демонстрирует рост производительности труда в пореформенные годы. С другой стороны, сокращение занятости в значительной степени было связа-

¹ *Olhan E.* The impact of the reforms: impoverished Turkish agriculture // *Agricultural Journal*. 2006. Vol. 2. N 1. P. 41–47.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Cakmak E.* *Op.cit.*

⁶ *Ilkkaracan I., Tulani I.* Agricultural transformation and the rural labour market in Turkey // В. Karapinar, F. Adaman, G. Ozertan (ed.). *Rethinking structural reform in Turkish agriculture*. N.Y.: Nova Science Publishers, Inc. 2010. P. 121.

но с банкротством мелких производителей¹, перераспределение государственной поддержки в пользу которых было основным фокусом реформы. При этом способность других областей экономики абсорбировать высвободившиеся в процессе реформы трудовые ресурсы оцениваются экспертами как незначительные². Низкий образовательный уровень сельских жителей и отсутствие навыков, востребованных в промышленности, являются важными качественными факторами, которые, наряду с количественными, препятствуют привлечению выброшенных на рынок труда ресурсов в другие области экономики. Необходимо отметить, что после проведенной в 2004 г. оценки результатов внедрения «DIS» было принято решение снизить его долю в общем объеме средств, выделяемых государством на поддержку сельхозпроизводителей, до 45%.

Анализируя ход и промежуточные результаты аграрных преобразований, предпринятых турецким правительством, основной ошибкой в дизайне реформ некоторыми экспертами признается недооценка фактора несовершенства турецкого аграрного рынка. Аграрные реформы в Турции ориентированы на механизмы свободного рынка, которые, по мнению их архитекторов, должны были стать основой, регулирующей отношения между ценой, качеством и ассортиментом производимой продукции³, а также способствовать перераспределению земельных ресурсов. Но в условиях несовершенства рыночных механизмов эти отношения подвержены влиянию таких факторов, как отношения внутри социальных сетей и распределение влияния и контроля в социуме. В этих условиях власть отдельных рыночных агентов, понимаемая в широком смысле этого слова, т.е. как способность и возможность оказывать определяющее воздействие (не обязательно политическое)

¹ *Caliskan K., Adaman F.* The logic of neoliberal agricultural reform initiatives: perspectives and consequences // *Rethinking structural reform in Turkish agriculture*. P. 93; *Ilkkaracan I., Tulani I.* Agricultural transformation and the rural labour market in Turkey // *Rethinking structural reform in Turkish agriculture*. P. 114–115.

² *Ilkkaracan I., Tulani I.* Agricultural transformation and the rural labour market in Turkey // *Rethinking structural reform in Turkish agriculture*. P. 105–148.

³ *Caliskan K., Adaman F.* The logic of neoliberal agricultural reform initiatives: perspectives and consequences // *Rethinking structural reform in Turkish agriculture*. P. 87–103.

на какие-либо процессы¹, является основным инструментом, обеспечивающим доступ этих агентов как к рынку, так и к ресурсам. Асимметрия влияния различных социальных агентов ведет к диспропорции доступа, результатом которого, в свою очередь, являются асимметрия цен² и закрепление неравенства в распределении ресурсов³. Доминирующее положение отдельных агентов может проявляться на различных уровнях, включая уровень сельского сообщества. Не приняв во внимание факта асимметрии возможностей рыночных агентов, турецкое правительство и международные финансовые институты не смогли адекватно прогнозировать результатов предпринятых преобразований.

Обращаясь к опыту Турции, мы также находим пример преобразований в аграрном секторе, в основе которых лежат вложения государства в производственную инфраструктуру. В последние несколько десятилетий (начиная с 1970-х гг.) аграрное производство в юго-восточной Анатолии претерпело значительные изменения, основанием для которых послужило строительство ирригационной системы, включающей 22 дамбы, 19 гидроэлектростанций и сеть ирригационных каналов. Юго-восточная окраина страны, как отмечалось выше, — беднейший из ее регионов. Именно он был лидером по уровню эмиграции беднейшего населения в крупные города за счет безземельного и малоземельного населения.

Начиная с 1960-х гг. крупные землевладельцы региона активно механизировали свое хозяйство, в результате чего высвободилось значительное число занятых в сельском хозяйстве трудовых ресурсов. Росло социальное неравенство между землевладельцами и безземельным населением. Большая часть сельских жителей, ранее трудившаяся в хозяйствах крупных землевладельцев, которые одновременно являлись племенными лидерами, вынуждена была искать возможности для заработков в других регионах. Наиболее распространенным было отходничество, т.е. сезонная миграция отдельных членов домохозяйств. Кроме того, регион характеризи-

¹ См.: Новая философская энциклопедия: В 4 т. / под редакцией В. С. Стёпина. М.: Мысль, 2001; Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983.

² *Caliskan K., Adaman F.* The logic of neoliberal agricultural reform initiatives: perspectives and consequences // *Rethinking structural reform in Turkish agriculture.* P. 96.

³ *Unal F.G.* Op.cit.

вался высокой конфликтногенностью на фоне борьбы курдов, одной из основных этнических групп, проживающих на его территории, за независимость. Усиление этнических конфликтов в Анатолии в 1980-х гг. многие авторы относят на счет крайне неравноправных земельных отношений, сложившихся в регионе¹.

Необходимы были преобразования, которые могли бы способствовать интеграции региона в экономику страны и снижению асимметрии в доходах его населения. Переход к производству трудозатратных культур, таких как, например, овощи, способствовал бы, по мнению инициаторов проекта развития этого региона, повышению занятости населения и, как следствие, повышению доходов его безземельной части. Но выращивание овощей или иных трудозатратных культур требовало перехода от неорошаемого земледелия к орошаемому. Основные средства проекта, финансируемого Всемирным банком и известного под названием «GAP», инвестируются, начиная с 1980-х гг., в строительство ирригационной системы; в работы, направленные на консолидацию земель; работы по выполаживанию откосов и строительство дорог. Однако, несмотря на предложения включить в проект меры, направленные на перераспределение земель, правительство не предприняло серьезных шагов в этом направлении.

Крупномасштабные инфраструктурные инвестиции привели к значительному росту продуктивности сельского хозяйства региона. В селах, где поливное земледелие сменило богарное, доходы местных домохозяйств возросли примерно вдвое в основном за счет перехода к хлопководству. Доходы домохозяйств, владеющих земельными участками, на которых было проведено выполаживание откосов, на 38% превышают доходы домохозяйств, чьи участки не были подвергнуты подобному улучшению. Хлопководство позволило увеличить количество сезонных рабочих, занятых в сельском хозяйстве. Если до начала проекта 71% безземельного сельского населения региона вынужден был прибегать к сезонной трудовой миграции, в 1998 г. только 12% считали необходимым отправляться на заработки за пределы региона. В результате внедрения новой культуры трудовые миграционные потоки приобрели прямо

¹ Keyder C., Kudat A. Social dimensions of agrarian transformation // A. Kudat, S. Peabody, C. Keyder (ed). Social Assessment and Agricultural Reform in Central Asia and Turkey. World Bank Technical Paper. N 461. World Bank, 2000. P. 1–40.

противоположный вектор. Трудовые мигранты из других регионов сегодня направляются в юго-восточную Анатолию в сезон сбора хлопка.

Но увеличение занятости, наблюдающееся в регионе, не столь значительно, как надеялось правительство. Хлопководство оказалось более приемлемой альтернативой для крупных землевладельцев, нежели овощеводство, позволив им сохранить как экономическое, так и политическое доминирование, поскольку технологический процесс выращивания этой культуры позволяет механизировать все этапы производственного процесса, кроме сбора урожая. Переход к овощеводству потребовал бы контролировать качество труда огромного числа наемных рабочих, что с высокой вероятностью привело бы к тому, что землевладельцы были бы вынуждены сдавать землю в аренду более мелким производителям. К. Кейдер и А. Кудат считают, что специализация производителей на хлопке также во многом сохраняется ввиду труднодоступности региона, неразвитости дорожной сети и, как следствие, затрудненного доступа производителей к рынкам, являющегося необходимым условием производства свежих овощей¹.

Кроме того, проект не решил вопроса социального неравенства. Основными бенефициарами строительства ирригационной системы и других мелиоративных мероприятий, проведенных в рамках проекта, стали крупные землевладельцы. Поскольку взносы пользователей ирригационной системы, находящейся в собственности государства, не покрывали затрат на строительство и поддержание системы, выгоды, приобретенные каждым из землевладельцев в результате реализации проекта, прямо коррелировали с площадью его земель, подверженных улучшению. Доход домохозяйств региона напрямую зависит от наличия прав собственности на землю и ее количества. Издольщики в среднем обрабатывают 5 гектаров земли и получают 30% урожая. Значительно возросшая с момента внедрения ирригации механизация производства в основном также коснулась только хозяйств землевладельцев. Не имея объекта залога, в качестве которого могли бы выступать земельные наделы, издольщики и арендаторы вынуждены дополнительно арендовать технику у землевладельцев. Результаты опроса домохозяйств 35 сел региона показали, что вся используемая сегодня техника принад-

¹ *Keyder C., Kudat A. Social dimensions of agrarian transformation // Social Assessment and Agricultural Reform in Central Asia and Turkey.*

лежит домохозяйствам, владеющим земельными наделами. При этом безземельные домохозяйства составляют 60% от числа опрошенных домохозяйств. Кроме того, использование для хлопководства пастбищ, некогда доступных для общественного выпаса домашних животных, фактически лишило безземельное население возможности заниматься животноводством.

Таким образом, с одной стороны, в результате реализации инфраструктурного проекта в юго-восточной Анатолии наблюдается рост урожайности, сельскохозяйственной занятости и общих доходов населения. В то же время задача снижения социального неравенства не была реализована. Кейдер и Кудат, проводившие оценку социально-экономического влияния проекта, считают, что наделение землей большей части населения позволило бы лучше интегрировать его в экономику страны, а значит, способствовало бы ее модернизации¹.

4.5

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ: СООТНОШЕНИЕ ФОРМАЛЬНЫХ И НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В СЕЛЬСКИХ СООБЩЕСТВАХ ВЬЕТНАМА

Как отмечалось выше, земельные реформы также могут быть направлены на обеспечение прав собственности или пользования земельными участками. Государственную регистрацию прав собственности/пользования принято рассматривать как наиболее эффективный инструмент обеспечения таких прав. Но регистрация прав на сельскохозяйственные земли, согласно стандартам западных стран, не всегда оказывалась эффективной в развивающихся странах. Высокие финансовые затраты; сложность земельных отношений, включающих в себя традиционные институты и институты, сформировавшиеся в колониальный период; особенности землепользования, зачастую основанного на сезонном чередовании пользователей, особенности экологической системы — все это существенно осложняет использование общепринятых в западных странах систем регистрации прав, а в некоторых случаях делает их неприемлемыми.

¹ *Keyder C., Kudat A. Social dimensions of agrarian transformation // Social Assessment and Agricultural Reform in Central Asia and Turkey. P. 9.*

Основными аргументами за внедрение систем регистрации в развивающихся странах, однако, остаются утверждения о том, что права собственности, зарегистрированные в установленном порядке, позволяют использование земли в качестве залога и соответственно улучшают доступ к кредитам. Возможность использовать кредитные средства, в свою очередь, повышает вероятность инвестиций в сельскохозяйственное производство. Кроме того, наличие правоустанавливающих документов оказывает положительное влияние на развитие земельного рынка, способствуя перераспределению земель и их концентрации у наиболее эффективных пользователей.

В то же время попытка формализации прав по стандартам западных стран там, где эти права не разграничены фактически, увеличивает вероятность конфликтов. Например, право сезонного или периодического использования пастбища не исключает прав пользователей иными природными ресурсами, расположенными на той же территории, особенно в период восстановления пастбищной экосистемы. Регистрация прав скотоводов по западным стандартам в этом случае приведет к уничтожению прав иных пользователей. Анализ результатов формализации прав собственности на землю и их влияния на повышение инвестиций со стороны собственника также не находят однозначного подтверждения. Например, Дж. Федер приводит данные, демонстрирующие значительный рост инвестиций в Таиланде и Бразилии после регистрации земли¹. Однако такие исследователи, как Д. Этвуд², Ж.-Ф. Плато³, Т. Сикор⁴, не находят в исследуемых ими социумах прямой зависимости между указанными факторами.

Наличие прямо противоположных данных заставляет расширить группу анализируемых факторов. К. Тулмин предлагает учитывать не только формальное закрепление прав собственности, но

¹ *Feder G.* The intricacies of land market. Paper presented at the conference of the International Federation of Surveyors. 2002. April 19–26.

² *Atwood D.A.* Land registration in Africa: the impact on agricultural production // World Development. 1990. Vol. 18. N 5. P. 659–671.

³ *Platteau J.-Ph.* Does Africa need land reform? // C. Toulmin, J. Quan (eds.). Evolving land rights, policy and tenure in Africa. L.: DFID/IIED/NRI, 2000. P. 51–73.

⁴ *Sikor T.* Politics of rural land registration in post-socialist societies: contested titling in villages of northwest Vietnam // Land use policy. 2006. Vol. 23. P. 617–628.

и восприятие безопасности собственных прав пользователем земельного участка¹. Основываясь на исследованиях Фёмин и Селле, она приводит следующий пример. Если пользователь земельного участка считает, что его права достаточно обеспечены иными институтами, например неформальным социальным договором на основе местных традиций, формализация прав собственности не приведет к повышению трудовых и финансовых вложений по отношению к данному участку. Проанализировав множественные примеры внедрения государственной регистрации в развивающихся странах, Тулмин приходит к выводу, что государственная регистрация прав на земельные участки как инструмент повышения эффективности и стимулирования рационального использования земель может быть использована там, где пользователи не уверены, что их права на землю надежно обеспечены.

Мы продемонстрируем влияние восприятия обеспеченности собственных прав землепользователями и превалирования традиционного понимания прав над официально закрепленными на примере постсоциалистической земельной реформы во Вьетнаме. Законодательство этой страны, принятое в 1993 г., формально закрепило права землепользователей на используемые ими участки². Эти права включают: исключительное право пользования; право свободного распоряжения продуктами, произведенными на участке; право использования участка в качестве залога и право передачи по наследству. Двадцатилетний срок пользования был определен как минимальный. Столь продолжительный, по мнению правительства страны, срок должен был стимулировать ощущение безопасности прав каждого пользователя. Права пользователей гарантировались государством. Инструментом гарантии прав была избрана государственная регистрация прав пользования в общенациональном кадастре земель.

Однако в сообществе, исследуемом Т. Сикором³, население выразило свое недовольство предписанным правительством закреплением долгосрочных прав пользования земельными наделами.

¹ *Toulmin C. Securing land and property rights in sub-Saharan Africa: the role of local institutions // Land Use Policy. 2008. Vol. 26. P. 10-19.*

² Участки на различных условиях выделялись с 1981 г.

³ *Sikor T. Politics of rural land registration in post-socialist societies: contested titling in villages of northwest Vietnam // Land use policy. 2006. Vol. 23. P. 617-628.*

Под давлением населения провинциальные власти отказывались от регистрации прав на наиболее ценные для местного населения участки — заливные рисовые поля. Эти участки используются местным населением по следующим правилам: право пользования участком каждого домохозяйства зависит от выполнения им своих трудовых и финансовых обязанностей по поддержанию общественных ирригационных сооружений — поливных каналов и дамб, без которых рисоводство в этой местности невозможно. Участки перераспределяются между местными домохозяйствами в равных долях каждые три года. Невыполнение обязательств по поддержанию ирригационной системы отдельным домохозяйством ведет к изъятию права пользования. В то же время домохозяйства, осваивающие новые территории под заливные террасы, не включаются в списки перераспределения земельных наделов в течение восьми лет и не имеют в течение этого срока обязательств по поддержанию общественных ирригационных систем. Этот механизм действует на уровне устного социального договора. Сикор отмечает, что, несмотря на то что права пользования на эти рисовые плантации официально не закреплены, они используются наиболее эффективно. Растет урожайность за счет увеличения инвестиций в удобрения и новые, более продуктивные виды семян. Несмотря на высокие затраты труда, требующиеся для освоения таких участков, постоянно расширяется площадь террас¹.

В этом случае устойчивость прав пользователей на рисовые поля гарантируется устным договором членов сельского сообщества. Местные жители воспринимают эти гарантии как наиболее надежные. В то же время изменение механизма реализации прав пользователей в этом сообществе, например внедрение государственной регистрации прав на двадцатилетний период, потребовало бы создания нового института для поддержания ирригационной системы. Отсутствие такого института или его низкая эффективность привели бы к упадку ирригационных систем.

В том же сообществе права пользования на иные участки, кроме рисовых плантаций, были зарегистрированы в установленном правительством порядке. Речь идет о земельных участках, используемых для выращивания других культур и выпаса скота. По свиде-

¹ *Sikor T. Politics of rural land registration in post-socialist societies: contested titling in villages of northwest Vietnam // Land use policy. 2006. Vol. 23. P. 617–628.*

тельству Сикор, границы этих участков не соблюдаются, несмотря на их демаркацию на местности. Земли используются за пределами индивидуальных участков, обмениваются и продаются другим членам сообщества без внесения изменений в земельный кадастр, таким образом осложняя применение официально установленных норм землепользования. В данном случае традиционные институты, гарантирующие те или иные права на землю, имеют преимущественную силу над государственными регуляторами. Местные жители по-прежнему регулируют пользование ресурсами на основе устного договора внутри сообщества, определяемого потребностями и возможностями каждого домохозяйства в конкретный период времени.

Из данного примера очевидно, что местные неформальные институты, регулирующие землепользование и гарантирующие права населения, могут быть вполне эффективны на уровне сельского сообщества. В то же время важно отметить, что в регионах, интегрированных в национальную или глобальную экономику, государственная регистрация прав собственности или пользования местного населения необходима прежде всего для обеспечения этих прав в спорах с внешними игроками, заинтересованными в использовании местных земель. Местные институты в таких ситуациях бессильны.

Завершая наш обзор земельных преобразований, хотелось бы еще раз подчеркнуть новые тенденции в развитии парадигмы земельной реформы. Во-первых, происходит расширение понятия земельной реформы. На современном этапе под реформой понимаются не только перераспределение ресурсов, но и меры по улучшению условий землепользования и обеспечению прав на землю. Более широкое понимание концепции земельной реформы последовало за признанием факта того, что доступ к земельным ресурсам может быть ограничен множественными социальными, природно-климатическими, экономическими и другими факторами. Необходимость устранить или по крайней мере снизить влияние этих факторов определила расширение блока мер, входящих сегодня в понятие земельной реформы. Во-вторых, исходя из опыта реализации реформ, на современном этапе необходимым условием для достижения целей преобразований признается учет местных и региональных условий, таких как особенности землепользования, особенности институциональной структуры,

особенности местных и региональных рынков, связь между землепользованием и локальной культурной идентичностью. Несоответствие норм, предписываемых национальными правительствами «сверху вниз», и неформальных локальных условий ведет к дисфункции внедряемых институтов, их отторжению на уровне производителя сельскохозяйственной продукции, а иногда и к социальной напряженности. Смена позиции сельхозпроизводителя в парадигме реформ от объекта к субъекту рассматривается сегодня теоретиками развития как составляющая успеха.

ГЛАВА 5

АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ПАСТБИЩНЫМИ УГОДЬЯМИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

5.1

РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ ПАСТБИЩНЫМИ УГОДЬЯМИ

Теоретические споры о том, каково взаимоотношение между видами прав собственности на землю и рациональным использованием земельных ресурсов, продолжают уже несколько десятилетий. Дискуссия на эту тему приобрела особую остроту после публикации в 1968 г. широко известной статьи Гаретта Хардина «Трагедия общественного»¹. Рассуждая о проблеме перенаселения, он обращается к общедоступному пастбищу как примеру торжества эгоистичного поведения индивидуума, старающегося максимизировать собственную выгоду, даже если это ведет к разрушению коллективно используемого ресурса. Будучи рациональным, по мнению Хардина, каждый индивид стремится к максимизации собственной выгоды, а значит, каждый рационально мыслящий владелец скота увеличивает свою прибыль за счет прироста стада. В глазах рационального индивида, считает Хардин, собственная выгода перевешивает отрицательное воздействие увеличивающегося стада на общественное пастбище, что в результате ведет к его

¹ *Hardin G. Tragedy of the commons // Science. 1968. Vol. 162. N 3859. P. 1243–1248.* В России широко распространен перевод названия этой статьи Хардина как «Трагедия общин». Мы предлагаем свой вариант перевода, так как принятый не отражает содержания публикации. Хотя Хардин не отделяет общинное пользование от нерегулируемого использования ресурсов, речь в его статье идет именно о нерегулируемом пользовании. Неспособность Хардина выделить общинное пользование как регулируемое наряду с частной и государственной собственностью – фундаментальная ошибка этого автора.

деградации. Трагедия выпасов общего пользования в рассматриваемой теории представлена как конфликт между свободой выбора каждого пользователя и ограничениями экосистемы, в результате которого индивидуальная свобода ведет к разрушению общественного ресурса.

По мнению Хардина и его многочисленных сторонников, пользователи общественного пастбища не заинтересованы в сохранении ресурса. Поскольку ресурс используется многими, отдача от вложения финансовых средств, усилий или времени принадлежит всем пользователям безраздельно и ее индивидуализация невозможна. Хардин и его сторонники считают, что любые индивидуальные вложения с точки зрения индивидуума рассматриваются в такой ситуации как нерациональные, что позволяет сделать вывод о высокой вероятности истощения ресурса. Осознание истощаемости ресурса делает рациональным в отношении общественного ресурса индивидуальное поведение, имеющее своей целью скорейшее его использование. Таким образом, по мнению Хардина, коллективное пользование ресурсами представлено моделью, которую можно кратко описать следующим образом: все стараются максимизировать использование ресурса для собственного блага, но никто не вкладывает усилия в поддержание его устойчивости. Хардин считает проблему несоответствия индивидуальных и общественных интересов неразрешимой и предлагает отказаться от права коллективного пользования как института в пользу частной собственности или контроля государства.

Дальнейшее развитие идей Хардина постулировало частную собственность и регулирование доступа к ресурсам на основе квот, ограничивающих извлечение ресурсов во времени и фиксирующих их количество в рамках государственной собственности, как единственные инструменты, способные предотвратить полное истощение ресурсов. Институт частной собственности, по мнению сторонников этой идеи, позволяет исключить рациональную с точки зрения индивидуума, но губительную для общественного ресурса модель поведения, известную в английском языке под названием *«free riding»* (поведение, нацеленное на бесплатное потребление благ, оплачиваемых за счет других членов коллектива/общества, или «поведение безбилетника»). В отличие от пользователя общественной собственностью частный собственник должен быть заинтересован в сохранении и улучшении ресурса, поскольку уверен в том, что он является единственным приобретателем всех ма-

териальных благ, создаваемых в результате использования ресурса, в нашем случае земельного участка. Такая заинтересованность, в свою очередь, поощряет инвестиции в устойчивое и эффективное использование ресурса, в частности в поддержание и повышение плодородия почв. Экономическая эффективность также обеспечивается желанием собственника максимизировать прибыль, в том числе за счет свободы выбора наиболее оптимального варианта.

Например, отмечает Дж. Ачесон, собственник земельного участка сельскохозяйственного назначения имеет возможность не только самостоятельно производить сельскохозяйственную продукцию, но также передавать землю в пользование другому производителю на условиях аренды или издольщины¹, может продать землю, если это наиболее выгодный для него вариант².

Пользователи общественного ресурса не имеют такого широкого спектра решений, их единственная возможность — это получить как можно больше дохода, предварив полное истощение ресурса иными пользователями. Кроме того, сторонники института частной собственности обосновывают положение о том, что частная собственность способствует более эффективному использованию капитала и снижению транзакционных издержек. Устойчивость ресурсов, находящихся в государственной собственности, по их мнению, возможно обеспечить за счет институционального регулирования, ограничивающего пользование ресурсом во времени, пространстве и по объему или количеству.

С момента публикации статьи Хардина, явившейся основанием для длительного доминирования в науке и политике теоретических предположений о том, что только частная или государственная собственность способна обеспечить рациональное использование ресурсов, произошел существенный прорыв в теории управления природными ресурсами. Эмпирические исследования, с одной стороны, наглядно продемонстрировали возможность устойчивого коллективного пользования пастбищными угодьями и другими природными ресурсами; с другой стороны, показали, что земельные ресурсы, находящиеся в частной собственности, не всегда

¹ Издольщина — земельная аренда, при которой плата за землю вносится натурой (определенной долей урожая).

² *Acheson J. Institutional failure in resource management // Annual Review of Anthropology. 2006. Vol. 35. P. 117–134.*

используются эффективно и характеризуются экологической устойчивостью. Контраргументы теории «трагедии общественного» или так называемой «дилеммы коллективного действия» обоснованы многочисленными теоретическими и эмпирическими исследованиями, представляющими различные школы социальных наук — от теоретиков, работающих над развитием теории игр, до социальных антропологов, рассматривающих процессы управления ресурсами с этической точки зрения, т.е. точки зрения актора, живущего в определенном культурном контексте.

В экономике предположение Хардина о неизбежности истощения коллективно используемых ресурсов принято объяснять, исходя из так называемой «дилеммы заключенного». Классическое объяснение этой дилеммы строится на анализе поведения двух подозреваемых, задержанных полицейскими и допрашиваемых в двух разных помещениях. У каждого из подозреваемых есть выбор — вступить в сотрудничество со следствием, признавшись в содеянном, и получить меньший срок или отрицать причастность к преступлению. Выбор последнего варианта одним из правонарушителей, тем не менее, оставляет возможность для второго вступить в сотрудничество со следствием и, таким образом, уменьшить свой срок заключения. В рамках данной концепции, как и во всей теории игр, каждый актер рассматривается как существо рациональное, т.е. предполагается, что каждый преследует собственную выгоду. Рациональным с точки зрения индивидуума в данном случае представляется максимизация собственного выигрыша, неизбежно ведущая к ущемлению интересов партнера. Единственно возможное в такой ситуации равновесие — это предательство обоих участников событий. Но поведение, рациональное для каждого из подозреваемых в отдельности, в итоге приводит к тому, что оба подозреваемых подвергаются наказанию. Если бы каждый из них выбрал менее рациональный с точки зрения индивидуума вариант — не сотрудничать со следствием, оба правонарушителя избежали бы наказания. Таким образом, индивидуально рациональное поведение оказалось нерациональным для правонарушителей вместе взятых. В этом и заключается «дилемма заключенного». Именно такая модель поведения первоначально проецировалась теоретиками, работающими в рамках теории игр, на поведение пользователей пастбищными угодьями. Предполагалось, что каждый из пользователей предпочитает максимизировать собственную выго-

ду, т.е. увеличивает поголовье до тех пор, пока пастбище не будет истощено.

Но коллективное управление и пользование природными ресурсами членами одного сообщества существенно отличаются от сценария, представленного теорией игр для «дилеммы заключенного». Одним из основных различий между сообществом пользователей и вышеописанным сценарием является наличие в первом случае и отсутствие во втором возможности общаться, получать и распространять информацию. Именно отсутствие информации о решении других участников событий и возможности обсуждения для выработки взаимовыгодных сценариев являются стимулом эгоистичного поведения каждого из подозреваемых в вышеописанном сценарии. В случае сообщества пользователей, как правило, местные институты предусматривают механизмы распространения информации, которые, в свою очередь, способствуют развитию доверия и обеспечивают мониторинг поведения каждого из членов сообщества. Коллективная память сообщества фиксирует все положительные и отрицательные деяния пользователей, т.е. поведение, соответствующее нормам или не соответствующее нормам. Повторяемость отрицательных деяний одного из пользователей может привести к утрате доверия и социальному исключению нарушителя. Угроза утратить выгоду, получаемую за счет социальных связей с односельчанами, отмечает Рунж, играет роль инструмента, сдерживающего массовые нарушения правил¹.

Влияние информации на решение рационального актора и ее способность изменить решение, принятое вслепую, т.е. вне информационного потока, впервые в теории игр было доказано Джоном Нэшем еще в 1950-х гг. («равновесие Нэша»)². Но теория Нэша не нашла распространения в теоретических обоснованиях коллективных действий пользователей природных ресурсов. Исследования других теоретиков, в частности М. Олсона, впоследствии также отразили влияние информации на поведение рационального индивида³. Но в контексте природопользования этот фактор начинает всерьез рассматриваться только в 1980–1990-х гг.

¹ *Runge C.F.* Guarding the guardians: enforcement in the commons // *Journal of Natural Resources Policy Research*. 2009. Vol. 1. N 3. P. 275–281.

² *Nash J.* Non-cooperative games. Ph.D. thesis. Princeton: Princeton University, 1950.

³ *Olson M.* The logic of collective action. Harvard: Harvard University Press, 1965.

Современные исследования, развивающие теорию коллективного действия, предлагают учитывать при анализе поведения не только экономические затраты и выгоду, рассматриваемые в классической теории игр, но и этические и моральные принципы. Например, Роберт Франк возражает против устоявшейся в экономической теории и эволюционной психологии позиции о том, что соблюдение собственных интересов экономического агента обязательно предполагает ущемление интересов других¹. По его мнению, индивиду, преследующему сугубо корыстные интересы, часто не удастся овладеть ресурсами и сохранить приобретенное (т.е. достичь своей цели). Франк утверждает, что большинство людей принимают решения в соответствии как с эгоистичными, так и альтруистичными мотивами, которые могут быть представлены в различных пропорциях. Часто актер принимает решение соответствовать нормам, даже если не существует институционального механизма принуждения и контроля. Такое поведение возможно вследствие того, что он или она чувствуют дискомфорт, нарушая нормы поведения. Цена социального дискомфорта часто оказывается выше, нежели выгода от асоциального поведения. «С точки зрения теории эволюции, *homo economicus*, — пишет Франк, — не могут превалировать в популяции, а соответствующие поведенческие исследования не должны выбирать такую модель поведения как основную»².

Однозначность стремления всех к использованию общественных ресурсов без вложения собственных усилий на их поддержание была также пересмотрена Э. Остром и ее соавторами, которые утверждают, что эгоистичное поведение, направленное на максимизацию собственной выгоды, свойственно далеко не всем³. Определенной категории любого общества свойственна инициативность. Часть акторов этой категории готовы вкладывать усилия и время в поддержание общественных ресурсов в надежде на обратную связь со стороны других пользователей. Другая часть — наиболее малочисленная — состоит из альтруистов, которые всегда стремятся приносить пользу обществу. Кроме того, отдельная

¹ Frank R. What price the moral high ground? Ethical dilemmas in competitive environment. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2004.

² Ibid. P. vii.

³ Ostrom E., Burger J., Field C., Norgaard R., Policansky D. Revisiting the commons: Local lessons, global challenges // Science. Vol. 284. P. 278–282.

категория соглашается включиться в процесс, направленный на поддержание ресурса, если их усилия не эксплуатируются теми, кто ищет возможность использовать общественное благо, не вкладывая усилий в его поддержание. Соотношение пользователей различных категорий в той или иной группе, совместно использующей природные ресурсы, закладывает условия для развития и более или менее эффективного действия институтов, регулирующих природопользование.

В рамках междисциплинарного подхода на основе анализа коллективного природопользования местных сообществ в различных странах мира Остром сформулировала свой основной вывод о том, что успешный опыт местных сообществ, преодолевших «дилемму коллективного действия», столь же распространен, как и неудачный опыт¹. Остром отмечает, что институты, регулирующие коллективное использование ресурсов, существуют со времен появления аграрного производства, а успешная практика совместного природопользования обоснована набором характеристик местного сообщества². Для преодоления «дилеммы коллективного действия», по мнению Остром, необходимы следующие условия:

- сообщество, использующее ресурс, должно иметь четко определенные границы;
- правила, регулирующие коллективное использование ресурсов, должны соответствовать местным нуждам и условиям;
- абсолютное большинство пользователей, чьи интересы затрагивают правила коллективного пользования, должны иметь возможность участвовать в процессе их модификации;
- права членов сообщества, в том числе право вырабатывать собственные правила природопользования, должны уважаться внешними игроками, включая государственную власть;
- в сообществе должны существовать внутренняя система мониторинга поведения его членов, система санкций для нарушителей, а также доступный каждому низкозатратный механизм разрешения конфликтов³.

¹ *Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action (political economy of institutions and decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.*

² Институты коллективного использования ресурсов существуют и в сообществах, занятых собирательством и охотой.

³ *Ostrom E. Op.cit.*

Низкозатратность институтов, регулирующих коллективное использование природных ресурсов, — один из важнейших факторов, влияющих на возможность сообщества поддерживать их устойчивость. Затраты на формирование и функционирование институтов управления зависят от наличия таких характеристик сообщества, как взаимное доверие, наличие организационного опыта у членов сообщества, наличие лидеров и понимания пользователями, как функционирует экосистема и каковы возможные последствия их действий друг для друга и для состояния используемого ресурса¹.

Говоря о затратах каждого отдельного актора, необходимых для его участия в общественном управлении, нельзя обойти вопрос о затратах на сбор и анализ информации. Сбор информации, необходимой для принятия эффективного решения, а также анализ этой информации требуют времени и усилий, а в некоторых случаях и иных затрат. По мнению Г. Таллока, такие затраты, с точки зрения актора, тем более оправданны, чем выше шанс повлиять на принятие решения². С другой стороны, низкая доступность информации также может определить решение не вкладываться в ее приобретение. Соответственно предоставление доступной информации населению является одним из инструментов, способных повысить активность его участия в решении вопросов местного значения. Доступность информации определяется физической доступностью — временными и финансовыми затратами, требующимися для ее приобретения, и доступностью с точки зрения изложения. Если член сообщества пользователей для получения информации о своих правах должен преодолеть несколько десятков километров по бездорожью, для такого путешествия нужны существенные стимулы. Если информация изложена сложным бюрократическим языком, пользователь с невысоким образовательным уровнем не сможет принять ее к сведению и соответственно не сможет участвовать в управлении коллективными ресурсами. Таким образом, высокие затраты, необходимые для сбора и анализа информации, могут выступать как основание для социальной исключенности из процесса принятия решений³.

¹ *Ostrom E., Burger J., Field C., Norgaard R., Policansky D.* Revisiting the commons... // *Science*. Vol. 284. P. 278–282.

² *Tullock G.* *Rent Seeking*. L.: Edward Elgar, 1993.

³ *Intigrinova T.* *Land, people and post-socialist policies in southern Siberia*. Ph.D. thesis. L.: UCL, 2009.

Размер группы, принимающей и осуществляющей решение, по мнению многих исследователей, имеет значительное влияние на эффективность общественных институтов¹. Когда сообщество (группа) состоит из большого количества членов, каждый из них осознает, что его личный взнос не имеет значительного влияния на результат деятельности группы в целом². В такой ситуации невозможность повлиять на ход событий является антистимулом для участия в общественном управлении. В небольших группах активность возрастает, поскольку все участники хорошо знают друг друга, могут мониторить исполнение принятого решения каждым из участников, имеют более высокий шанс повлиять на принимаемые решения. Также более активное участие жителей в небольших сообществах может стимулироваться за счет уже существующих социальных связей и желания поддерживать отношения с соседями³.

Еще один аспект, на который необходимо обратить внимание, говоря о факторах, влияющих на эффективность и рациональность пользования коллективными ресурсами, — это гетерогенность общества, использующего ресурс. Гетерогенность в данном случае необходимо рассматривать в широком понимании, включающем социально-экономическую стратификацию сообщества, религиозные, этнические и культурные различия и пр. Социальные и классовые различия могут осложнять процесс согласования и дальнейшего применения правил землепользования⁴. Такие проблемы, как недостаток доверия и существенное отличие культурных ценностей и восприятия норм, также затрудняют процесс совместного управления ресурсами. Но несмотря на то что социально-экономическая, культурная и иная стратификация может осложнять процесс принятия решений, установление и применение норм, гетерогенность не должна быть использована как фактор прогнозирования будуще-

¹ *Rydin Y., Pennington M.* Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital // *Local Environment*. 2000. Vol. 5. N 2. P. 153–169.

² *Olson M.* The logic of collective action. Harvard: Harvard University Press, 1965. P. 55.

³ *Fischel W.* The economics of zoning law. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985; *Weale A.* The new politics of pollution. Manchester: Manchester University Press, 1992; *Dwyer C., Hodge I.* The countryside in trust. Chichester: John Wiley, 1996.

⁴ *Blair H.* Democracy, equity, and common property resource management in the Indian subcontinent // *Development and Change*. 1996. Vol. 27. P. 475–499.

го успеха или провала местных институтов, направленных на эффективное и рациональное природопользование, считает Остром. Различия могут быть преодолены при условии наличия общих целей¹.

Итак, можно выделить следующие факторы, определяющие активность участия населения в управлении коллективными ресурсами: затраты на участие; выгоды от участия; возможные потери при отказе от участия; возможность оказать влияние на принимаемое решение и/или его выполнение; соотношение ожидаемых затрат и выгоды от принимаемого решения и его исполнения; уровень компетенции в области принимаемого решения; уровень доверия между участниками группы и способности каждого участника отстаивать свою точку зрения. Также если члены сообщества воспринимают существующие механизмы регулирования доступа к ресурсам справедливыми, их участие в поддержании ресурса и соблюдение установленных правил более вероятно².

Как отмечалось выше, современные обобщения эмпирического опыта использования ресурсов частными собственниками показали, что частная собственность не всегда является гарантом эффективного природопользования. Один из недостатков прав частной собственности — возможное недоиспользование ресурса, особенно крупными собственниками³. В современных условиях частные собственники зачастую используют землю как спекулятивный инструмент сохранения капитала. Огромные неиспользуемые частные владения сегодня отмечаются как основная проблема землепользования, например в Великобритании, Бразилии, Кении. Спекулятивное приобретение земель ограничивает площади угодий, доступных сельскохозяйственным производителям, и таким образом негативно сказывается на объемах и условиях производства. Так, четыре пятых сельскохозяйственных земель Бразилии находятся в собственности крупных латифундистов. Примерно половина из этих земель используется лишь как финансовый инструмент, т.е. на них ничего не производится⁴.

¹ *Varughese G., Ostrom E.* The contested role of heterogeneity in collective action: some evidence from community forestry in Nepal // *World Development*. 2001. Vol. 29. N 5. P. 747–765.

² *Gibbs C., Bromley D.* Institutional arrangements for management of rural resources. L.: Belhaven Press. 1989.

³ *Toulmin C.* Securing land and property rights in sub-Saharan Africa: the role of local institutions // *Land Use Policy*. 2008. Vol. 26. P. 10–19.

⁴ *Anderson T., Smith V., Simmons E.* How and why to privatize federal lands // *Policy analysis*. 1999. N 363.

Максимизация прибыли и рациональное использование ресурса — также не всегда положительно коррелирующиеся факторы. Так, Ачесон отмечает, что при негативных внешних условиях частный собственник может максимизировать прибыль за счет истощения ресурса. Например, если процент по банковскому кредиту превышает доходность от инвестирования кредитных средств в повышение плодородия почв, особенно при прочих негативных переменных, экономически оправданным поведением собственника может быть максимальная эксплуатация участка в течение короткого периода времени, не предусматривающая мероприятий по восстановлению плодородия почв с последующим инвестированием в более доходную отрасль¹. Экономическая эффективность сохранения ресурса за счет рационального землепользования, требующего дополнительных инвестиций, также ограничена фактором времени. Инвестиции, результаты которых отложены во времени более чем на три-четыре десятилетия (т.е., возможно, будут использованы другими пользователями), маловероятны. Лишь владельцы небольших семейных бизнесов с большей вероятностью могут быть склонны к таким инвестициям, проявляя заботу о собственных детях и внуках — потенциальных владельцах семейного надела². Экономическое давление также может стимулировать собственника заботиться не о долгосрочной устойчивости ресурса, а об удовлетворении текущих потребностей. Если в нестабильной экономической ситуации нерациональное пользование, по мнению собственника, может позволить увеличить прибыль в ближайшей перспективе и таким образом позволит сохранить бизнес, то именно такая стратегия собственника наиболее вероятна³.

Таким образом, право частной собственности само по себе не гарантирует рационального использования ресурса. Только совокупность экономических стимулов и социальных институтов, регулирующих пользование, как частных так и коллективных собственников, может обеспечить эффективное и рациональное пользование земельными ресурсами. При этом необходимо учитывать, что социальные регуляторы — это не только законы и подзаконные акты, но и локальные культурные традиции, и социальные обязательства пользователей. Проанализировав более 5 тыс. сообществ,

¹ *Acheson J.* Institutional failure in resource management // *Annual Review of Anthropology.* 2006. Vol. 35. P. 117-134.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

совместно использующих ресурсы, Остром пришла к выводу, что эффективные институты, регулирующие природопользование, могут быть и неформальными, и формализованными¹. К первым можно отнести устные нормы, передающиеся из поколения в поколение. Обязательность выполнения таких правил зачастую обеспечивается религиозными нормами, например через понятие о греховных деяниях. Вторые представлены сводом письменных правил. Пример такого регулирования в рамках сельского сообщества Тёрбел в Швейцарии будет рассмотрен ниже.

Частная собственность на землю представляется оправданной в случае наделов, предназначенных для растениеводства, но оказывается не всегда эффективной в случае скотоводства, основанного на пастбищном содержании скота. Исходя из анализа практики землепользования в различных странах в разные периоды новой и новейшей истории, можно говорить о превалировании индивидуального пользования земледельческими наделами, за исключением коллективных хозяйств социалистического типа. Даже в тех случаях, когда сохраняются условия, отличные от ставшей на современном этапе классической модели частной собственности на землю, индивидуализация пользования земледельцев осуществляется за счет аренды, субаренды, вассальных отношений и пр. Права пользования пастбищными угодьями также могут быть индивидуальными, включая права частной собственности на выгоны. Например, институт частной собственности на пастбища широко распространен в США. Но чаще экономически и экологически оправданным оказывается коллективное пользование пастбищными ресурсами. Эффективность коллективного использования пастбищных ресурсов прежде всего актуальна для мелких и средних сельхозпроизводителей, а также производителей, населяющих определенные природно-климатические зоны. Например, климатические зоны, характеризующиеся засушливостью, резкими сезонными перепадами температур и количества осадков, либо природные комплексы с резкими зональными переходами температурного режима, характеристик почвы и количества осадков, Пример — горные районы, где подобные колебания определяются высотой над уровнем моря.

На основе исследования землепользования в Швейцарских Альпах Р. Неттин предположил, что коллективные и частные

¹ *Ostrom E. Op.cit.*

права собственности в горной экосистеме определяются прежде всего характеристиками землепользования, осуществляемого на конкретном участке, которое, в свою очередь, формируется под влиянием природно-климатических факторов, таких как температурный режим, градус горного склона, освещенность и пр.¹ Такие характеристики, как стоимость произведенной продукции на гектар, частота использования ресурса, возможность интенсификации и улучшений, размер земельного участка, требуемого для эффективного производства, затраты труда и капитала на поддержание ресурса, по мнению Неттина, определяют наиболее оптимальный вид прав собственности на данный участок (табл. 5.1). Если ресурс используется сезонно, имеет низкий потенциал для повышения плодородия за счет ирригации и иных технологичных методов, занимает большую территорию при низкой стоимости произведенной продукции на гектар, совместное использование ресурса мелкими и средними производителями более экономически оправдано по сравнению с индивидуальным².

Таблица 5.1

**Соотношение характеристик землепользования
и земельных отношений**

Характеристика землепользования	Коллективная собственность	Частная собственность
Стоимость произведенной продукции на гектар	Низкая	Высокая
Частота использования ресурса	Низкая	Высокая
Возможность интенсификации и улучшений	Низкая	Высокая
Территория, требуемая для эффективного производства	Большая	Небольшая
Затраты труда и капитала, требуемые для поддержания ресурса	Высокие	Низкие

Источник: Netting R. Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. P. 69.

По мнению Р. Бенке, использование частных ранчо оказалось более успешным в регионах с низкой плотностью населения, по-

¹ *Netting R. Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.*

² *Ibidem.*

скольку в таких условиях возможно выделение больших земельных участков каждому землепользователю. В густонаселенных районах выделение отдельным пользователям значимых пастбищных участков приведет к социальной асимметрии и может иметь негативные последствия¹, а в результате равного распределения земель произойдет чрезмерная фрагментация пастбищных угодий и как следствие — снижение экономической эффективности животноводства.

Исследователи, рассматривающие взаимоотношение климатического фактора и землепользования, также приходят к выводу о том, что классическая модель закрепления прав пользования или собственности на пастбища с четко определенными границами участков неприемлема в определенных экологических условиях, например, характеризуемых скачкообразными межгодовыми колебаниями осадков. Влияние таких колебаний в скотоводческих обществах обычно снижается за счет расширения территории, используемой для выпаса скота в периоды засухи². Четко определенные границы индивидуальных выпасов лишают животноводов такой возможности, что ведет к падежу скота.

Именно экологическая составляющая, считают Р. Бенке и Я. Скунз, определяет кочевой способ производства в климатических условиях, характеризующихся засушливостью и высоким межгодовым колебанием осадков³. По утверждению этих авторов, экономические потери от ограничения мобильности скота в таких природных условиях будут более значительны по сравнению с экосистемой, не подверженной значительным сезонным или межгодовым колебаниям. Если стадо содержится на одном пастбище,

¹ Behnke R. Reconfiguring property rights and land use // C. Kerven (ed.). Prospects for pastoralism in Kazakhstan & Turkmenistan from state farm to private flocks. L.: Routledge-Curzon, 2003. P. 75–107.

² Sanford S. Pastoral strategies and desertification: opportunism and conservatism in dry lands // B. Spooner, H. Mann (eds). Desertification and development: dryland ecology in social perspective. N.Y.; L.: Academic Press, 1982. P. 61–80.

³ Behnke R., Scoones I. Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa // R. Behnke, I. Scoones, C. Kerven (ed.). Range Ecology at Disequilibrium: New models of natural variability and pastoral adaptation in African Savannas. L.: ODI, 1993. P. 1–30.

то количество скота должно быть ограничено на уровне обеспеченности кормовыми ресурсами в данном месте в самый неблагоприятный сезон. Чем выше колебания продуктивности пастбищной экосистемы, тем значительнее необходимое снижение поголовья. Таким образом, в условиях, характеризующихся значительными колебаниями, содержание скота на одном выгоне не позволит эффективно использовать ресурсы, имеющиеся в изобилии в благоприятный период. Расчеты авторов показывают, что в таких условиях использование трех сезонных пастбищ позволяет увеличить количество скота как минимум вдвое. Мобильность стада в этом случае — это метод адаптации к конкретным условиям, позволяющий рассредоточить стада на большей территории или использовать наиболее благоприятные экологические ниши. В этой связи Бенке и Скунз считают необходимым разработать новые подходы к закреплению прав кочевых скотоводов на землю. Эти подходы должны учитывать значение для социально-экономического развития скотоводческих сообществ пастбищных ресурсов, используемых сезонно или в случае необходимости, обоснованной влиянием погодных условий¹. Многочисленные эмпирические исследования демонстрируют отрицательное влияние на экосистему в результате индивидуализации пастбищных угодий во Внутренней Монголии². Согласно данным, представленным этими исследованиями, индивидуализация пользования пастбищами в указанном регионе Китая привела к снижению мобильности скотоводов и оказала негативный эффект на состояние растительного и почвенного покрова. В то же время нужно отметить, что исследователи, оценивавшие результаты индивидуализации пастбищных угодий в Тибете, наряду с отрицательными последствиями отмечают, что отношение к индивидуально используемым пастбищам демонстрирует более ответственное отношение по сравнению

¹ Behnke R., Scoones I. Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa // R. Behnke I., Scoones C., Kerven (eds). Range Ecology at Disequilibrium: New models of natural variability and pastoral adaptation in African Savannas. P. 1–30.

² Напр.: Williams D.M. Grassland enclosures: Catalyst of land degradation in Inner Mongolia // Human Organization 1996. Vol. 55. N 3. P. 307–313.; Sneath D. State policy and pasture degradation in Inner Asia // Science. 1998. Vol. 281. N 5380. P. 1147–1148; Xie Y, Li W. Why do herders insist on otor? Maintaining mobility in Inner Mongolia // Nomadic People. 2008. Vol. 12. N 2. P. 35–52.

с коллективными. Но исследователи в данном случае указывают, что они не имеют достаточно оснований для однозначного вывода по этому вопросу¹.

Таким образом, многочисленные теоретические и практические исследования на современном этапе развития научных знаний об обществе позволяют с большой вероятностью утверждать, что права собственности не являются единственным или основным фактором, определяющим рациональность и эффективность природопользования. Коллективные и частные собственники и пользователи адаптируют свое поведение к определенным социальным, экономическим, политическим и экологическим условиям. Только целостный подход к анализу контекста, определяющего поведение, учитывающий все условия, в которых принимается то или иное решение, может заложить основу успешного прогноза результатов земельной политики. Характеристики самого ресурса, т.е. пастбищной экосистемы, механизм принятия решений на всех уровнях, имеющие отношение к землепользованию и регулированию, сущность отношений между пользователями и между пользователями и регуляторами – все это факторы, составляющие обязательные компоненты анализа земельной политики². Однако бесспорным и сегодня остается положение о том, что свободный, де-факто не регулируемый доступ к ресурсу является нежелательным фактором, стимулирующим поведение, направленное на максимизацию пользователем собственной выгоды за счет истощения ресурса. Но нерегулируемый доступ к ресурсам едва ли возможен в традиционных системах землепользования, развивающихся эволюционным путем в русле хозяйственной логики, присущей той или иной экологической нише. Нерегулируемое пользование ресурсами, как правило, возникает в периоды слома устоявшихся институтов, в частности во времена реформ, революций, войн и прочих социальных скачков.

Сегодня в общественных науках признается, что предложение Хардина отказаться от коллективного использования ресурсов основывалось на его неспособности разграничить ресурсы, доступные для всех, и ресурсы, контролируемые группой поль-

¹ *Zhaoli Y., Ning W., Yeshi D., Jia R.* A review of rangeland privatisation and its implications in the Tibetan Plateau, China // *Nomadic People*. 2005. Vol. 9. N 1, 2. P. 31–51.

² *Feeny D., Berkes F., McCay B., Acheson J.* The Tragedy of the Commons: Twenty-two years later // *Human Ecology*. 1990. Vol. 18. N 1. P. 1-19.

зователей, и как результат – неспособности учесть важную роль институтов, регулирующих использование общественных ресурсов членами групп пользователей и способных предотвратить использование ресурса посторонними. Свою ошибку признал и сам Хардин в статье, опубликованной через 30 лет после появления «Трагедии общественного»¹. Гипотетическое пастбище, использованное им в качестве метафоры эгоистичного поведения, было извлечено из культурного, исторического, экологического и даже экономического контекста. Наполнение теории Хардина эмпирическим материалом зачастую приводит к отрицанию предложенной модели.

Поскольку коллективные права собственности или пользования, как правило, требуют более сложных, нежели в случае индивидуальных прав, институциональных регуляторов поведения каждого пользователя, в данной главе мы обращаемся к международному опыту регулирования коллективного использования пастбищных угодий. Вниманию читателей предлагается анализ двух действующих моделей управления коллективным использованием пастбищными угодьями. Представленная ниже швейцарская модель осуществляется в рамках коллективной собственности сельских сообществ на пастбища. Модель, практикуемая в США, направлена на управление землями, находящимися в государственной собственности.

Первая модель была выработана эволюционным путем в течение многих столетий в условиях деполитизированного государственного устройства. Подобные условия развития этой модели позволяют надеяться, что в ее основе заложена логика социально-экономического развития, хорошо адаптированного к местным экологическим условиям. Подробное рассмотрение этой модели, по нашему мнению, позволит наглядно продемонстрировать экономические и экологические предпосылки, лежащие в основе коллективной собственности местного сообщества на пастбищные ресурсы. Также эта модель позволяет учитывать особенности развития землепользования в условиях горного ландшафта, который накладывает серьезные ограничения на землепользование в силу крутизны склонов, ограниченных условий для ирригации, контраста температурного режима, освещенности склонов.

¹ *Hardin G.* Extensions of «The tragedy of the commons» // *Science*. 1998. Vol. 280. P. 682–683.

Землепользование в горных районах формируется в зависимости от природных условий, в свою очередь зависящих от ландшафта, и очень часто характеризуется «лоскутностью» наделов, пригодных для того или иного вида землепользования. В то же время значительные различия природных и климатических условий на разных высотах и склонах различной освещенности определяют сезонность землепользования.

Вторая модель – управление пастбищными угодьями в условиях государственной собственности на эти ресурсы в США – основана на достижениях современной науки. В ее основе лежат расчеты максимально возможной пастбищной нагрузки, научно обоснованного мониторинга окружающей среды и современные модели менеджмента. Обе модели имеют свои положительные стороны и ограничения, рассматриваемые ниже.

5.2

КОЛЛЕКТИВНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ СЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА: ШВЕЙЦАРСКИЕ АЛЬПЫ

Одним из наиболее подробно описанных примеров саморегулирования коллективных ресурсов сообществами пользователей в Швейцарии можно назвать сообщество Тёрбел¹. Важно подчеркнуть, что институт общинной или коллективной собственности, складывавшийся в описанном сообществе на протяжении несколько веков, сосуществует с частной собственностью на землю, которая также развивалась в течение длительного времени. Земельные наделы, отведенные под посев зерновых, выращивание овощей, сады, виноградники и сенокосы в сообществе Тёрбел, находятся в частной собственности. Альпийские луга, используемые для летнего выпаса скота, лес, пустоши (каменистые крутые склоны и горные перевалы), а также ирригационная система и сыроварня являются общей собственностью сельского сообщества. Исполь-

¹ Описание сообщества основано на трех источниках: *Netting R. Of men and meadows: strategies of Alpine land use // Anthropological Quarterly. 1972. Vol. 45. P. 132–144; Netting R. The system nobody knows: village irrigation in the Swiss Alps // McG. Gibson, T.E. Downing (eds). The Impact of Irrigation on Societies. Tucson: University of Arizona Press, 1974; Netting R. Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain*

зование пастбищ для других целей, кроме выпаса скота, ограничивается климатическими условиями и особенностями ландшафта. Летние альпийские пастбища располагаются на высоте 1950 – 2200 метров. Растениеводство и сенокосение здесь невозможны в силу короткого летнего сезона и отсутствия условий для ирригации. Максимальная высота, на которой выращивают зерновые, – 1600 метров. Сенокосы в местной экосистеме расположены на высоте до 2000 метров. Ранние снегопады – еще один фактор, определяющий предельную высоту над уровнем моря, на которой возможно земледелие. Кроме того, использование земель для земледелия и сенокосения ограничивается крутизной склонов.

Коллективное использование высокогорных пастбищ экономически оправдано для домохозяйств сообщества Тёрбел. Объединение скота для летнего выпаса на находящемся в коллективной собственности альпийских лугах позволяет наиболее эффективно использовать трудовые ресурсы. Когда стадо находится на отгонном пастбище под присмотром пастухов, члены домохозяйства занимаются заготовкой сена для зимнего кормления скота и производством продукции растениеводства на орошаемых полях, в садах и виноградниках. Распределение пастбищ в частную собственность привело бы к значительному увеличению затрат труда каждого домохозяйства и снижению рентабельности хозяйств населения. Необходимость огораживания частных наделов для контроля несанкционированного выпаса также вызвала бы повышение затрат на выпас скота. Такие выводы подтверждают данные исследований, проведенных в Тибете, где китайское правительство приняло земельную реформу, направленную на индивидуализацию пастбищных угодий. Распределение индивидуальных наделов привело к значительному повышению затрат труда каждого домохозяйства, прежде всего за счет женского и детского труда¹. Кроме того, рассредоточение населения, ранее проживавшего в поселках, на значительных пространствах горного ландшафта из-за необходимости для каждого домохозяйства находиться постоянно на индивидуальных пастбищах привело к снижению физической доступности услуг здравоохранения и образования². Авторы

¹ *Zhaoli Y., Ning W., Yeshi D., Jia R.* A review of rangeland privatisation... // *Nomadic People*. 2005. Vol. 9. N 1, 2. P. 31-51.

² Сложность логистики и высокую затратность предоставления социальных услуг населению, рассредоточенному на индивидуальных

упомянутого выше исследования отмечают, что большое количество скотоводов Тибета, которым были выделены индивидуальные пастбища, фактически используют их совместно со своими соседями, что еще раз демонстрирует: коллективное использование пастбищ небольшими группами экономически более приемлемо для мелких производителей.

Фактический раздел пастбищ на индивидуальные наделы зачастую сопряжен с серьезной трансформацией логистики выпаса скота. Например, в Тибете многие домохозяйства получили участки, на которых нет источников воды¹. Подобные условия использования пастбищных ресурсов требуют изменения естественного ритма движения стада, поддерживаемого в условиях общего пользования пастбищем, когда скот концентрируется у источников воды в наименее благоприятное время года. Это способствует сохранению энергии у ослабленных неблагоприятными погодными условиями животных. В условиях индивидуального пользования каждый владелец вынужден перегонять скот на водопой ежедневно, что ведет к дополнительным затратам энергии и в суровых климатических условиях — к падежу скота. Янь Жаоли и его соавторы отмечают, что в такой ситуации многие животноводы предпочитают копать колодцы на выделенных им территориях. Но ввиду глубокого залегания подземных вод и каменистости почвы индивидуальные колодцы имеют высокую себестоимость. Кроме того, водопой скота из колодцев чрезвычайно трудозатратен либо требует дополнительных инвестиций для механизации процесса. В результате как население, так и принадлежащие ему стада испытывают постоянную нехватку воды. В отдельных хозяйствах животные получают достаточное количество воды только в период обильных дождей, когда дождевая вода собирается на поверхности почвы².

По данным Неттина, коллективное использование пастбищ в сообществе Тёрбел в условиях современной механизации труда высвобождает трудовые ресурсы домохозяйств, позволяя им ди-

пастбищах, признают и исследования, проведенные в США (*Lackett J., Galvin K.* From fragmentation to reaggregation of rangelands in the northern Great Plains, USA // *K. Galvin, R. Reid, R. Behnke, N Hobbs.* Fragmentation in Semi-Arid and Arid Landscapes: Consequences for Human and Natural Systems. Springer, 2008. P. 119).

¹ *Zhaoli Y., Ning W., Yeshe D., Jia R.* A review of rangeland privatisation ... // *Nomadic People.* 2005. Vol. 9. N 1–2. P. 31–51.

² *Ibidem.*

версифицировать доходы. Большинство населения сообщества занимается сельским хозяйством, совмещая этот род деятельности с работой по найму за пределами местного сообщества¹. В 1970-е гг., когда был собран материал для публикаций Неттина, многие мужчины ежедневно выезжали из села на работу на фабрики, расположенные в пределах транспортной доступности. Кроме того, мужчины и незамужние женщины трудоустраивались в качестве наемных рабочих индустрии туризма, в то время как другие члены семьи занимались сельскохозяйственным производством. Восемьдесят семь мужчин, глав домохозяйств из сообщества Тёрбел, работали по найму за пределами села. Только шесть фермерских домохозяйств продолжали заниматься сельским хозяйством при полной занятости².

Как отмечалось выше, отчасти диверсификация стала возможной в современных условиях за счет механизации труда. Например, механизированное доение коров на альпийских пастбищах и транспортировка молока по трубопроводу на сыроварню, расположенную в селе, позволяют нескольким пастухам, нанятым сообществом, доить все деревенское стадо в летнее время³. Такая организация процесса обеспечивает домохозяйствам, диверсифицирующим свои доходы за счет работы за пределами своего хозяйства, возможность по-прежнему поставлять продукцию на рынок. К сожалению, Неттин не приводит точных данных о количестве произведенной в период исследования или поставленной на рынок жителями сообщества Тёрбел продукции. Но в его монографии мы находим ссылку на данные более раннего периода. Автор отмечает, что в средний по урожайности год на коллективной сыроварне сообщества производилось около 4,5 тонн сыра⁴.

¹ *Netting R.* Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain P. 49

² Неттин выражает сомнение по поводу возможной самодостаточности сельскохозяйственного производства в сообществе (*Netting R.* Op.cit. P. 56). По его мнению, диверсификация хозяйства, прежде всего за счет развития туристических бизнесов, как в сообществе, так и за его пределами, в условиях малоземелья — один из важных факторов экономической устойчивости местных домохозяйств.

³ *Netting R.* Op.cit.

⁴ *Stebler F.* Die vispertaler sonnenberge // Jahrbuch des Schweizer Alpenclub. Sechund-funfrigster Jahrgang. Bern: Vergas des Schweizer Alpenclub, 1922. P. 45.

В сообществе Тёрбел, по мнению Неттина, возможности экосистемы используются максимально, независимо от формы собственности на тот или иной природный ресурс. Все угодья очищаются, унаваживаются, а при необходимости осушаются для повышения плодородия почв. Каковы же институты, позволяющие местному сообществу эффективно использовать коллективную собственность в течение многих столетий? Прежде всего необходимо отметить наличие письменных документов, регулирующих права и обязанности пользователей коллективной собственности. Письменная фиксация – важный фактор, способствующий устойчивости местных институтов, направленных на коллективное управление ресурсами и сохраняющихся практически неизменными в течении нескольких веков.

Первый письменный документ, закрепляющий виды собственности в отношении тех или иных ресурсов, появился в сообществе Тёрбел еще в 1224 г. В 1483 г. члены сельского сообщества подписали местный закон о создании ассоциации, регулирующей пользование общинными ресурсами. Документ, датированный 1517 г., впервые в письменной форме закрепил границы общинных земель, которые, как сказано в документе, существовали задолго до него. В этом же документе мы находим подтверждение того, что уже в XVI в. пользование общинным выпасом строго регулировалось. Свод правил пользования коллективными ресурсами призван обеспечить кооперацию членов сообщества, совместно использующих эти ресурсы, а также предусматривает возможность разрешения конфликтов в рамках установленных институтов.

Право пользования коллективными пастбищами определяется на основе гражданства местного сообщества, которое передается по мужской линии. Гражданин может осуществлять выпас на коллективных пастбищах такого количества скота, которое не должно превышать то, которое он может содержать в зимний период. Таким образом, это количество ограничивается сенокосным наделом, принадлежащим гражданину. Эти правила призваны поддерживать баланс между популяцией домашних животных, пастбищной экосистемой Альп и приемлемым экономическим положением местных домохозяйств, в значительной степени зависящих от производства как молока для собственного потребления, так и сыров на рынок. Той же цели подчиняется система контроля пользования пастбищными и другими коллективными ресурсами и наказания нарушителей.

Появление еще в Средние века четко формулируемых письменных правил, регулирующих землепользование, а также системы штрафов говорит о том, что, вероятно, существующие, но законодательно не закрепленные правила нарушались членами сообщества, спровоцировав потребность в их более четкой формулировке. Так, в 1517 г. было письменно зафиксировано отмеченное выше правило, что никто из членов сообщества не может отправлять на летние альпийские пастбища больше скота, чем он может содержать зимой. Таким образом пресекались попытки отдельных домохозяйств содержать больше скота за счет коллективных ресурсов в летнее время, когда скот хорошо набирает вес, и продавать его осенью. За каждое животное, которое выпасалось летом на коллективных пастбищах и реализовывалось осенью, владелец должен был заплатить штраф. Штрафы также налагаются на владельцев скота, если они допускают потраву чужих угодий, за выпас на коллективных пастбищах скота, зараженного инфекционными заболеваниями, за несоблюдение установленных сроков выпаса на альпийских лугах, за выпас скота, не принадлежавшего членам сообщества, а также за сенокошение для собственных нужд на коллективной территории. В 1519 г. в письменный свод правил был внесен пункт, определявший минимальную ширину троп и дорог, используемых коллективно. Стимулом для принятия нового правила были неоднократные попытки жителей расширить свои частные владения за счет земель, прилегающих к общественным землям.

Письменно закреплена процедура рассмотрения споров выборными управляющими коллективной собственностью и местным судьей. Члены сообщества, так называемые «граждане», также обязаны присутствовать на собраниях, принимающих управленческие решения в отношении коллективной собственности. За отсутствие без уважительной причины налагается штраф, так же как и в случае, если гражданин покидает собрание до его официального окончания. Доходы от штрафов должны направляться в казну сообщества. Выработка стратегий управления коллективными ресурсами и контроль исполнения принятых решений осуществляются собраниями граждан сообщества. Шестьдесят мужчин, представляющих свои семьи, являются участниками этого соглашения, т.е. «гражданами». Трудовой вклад каждого домохозяйства в поддержание плодородия почв и пастбищной инфраструктуры определяется пропорционально количеству скота, выпасаемого на альпийских пастбищах.

Продолжительная устойчивость институтов, регулирующих землепользование в сообществе Тёрбел, также обеспечивается, по мнению Неттина, их полным соответствием практическим нуждам членов сообщества и условиям окружающей среды¹. Правила и нормы рассматриваемого сообщества были специально созданы для его природно-климатических условий. Этот пример показывает положительный эффект локального подхода к определению норм природопользования. В то же время опыт сообщества Тёрбел подтверждает теоретическое обоснование Остром о том, что осознание значимости коллективно используемого ресурса является одним из определяющих факторов создания эффективных инструментов управления этим ресурсом². В рассматриваемом случае, отмечает Неттин, отсутствие альтернативных территорий для летнего выпаса скота определяет значимость ресурса для сообщества. Таким образом, единственной возможностью избежать перевыпаса и снижения урожайности пастбищ является контроль поголовья скота. В случае, если такие нежелательные эффекты хозяйствования все-таки имели бы место, они привели бы к снижению продуктивности стада. Кроме того, автор считает, что отдаленность сообщества Тёрбел и нейтральность государственной политики Швейцарии, препятствовавшие бескомпромиссному навязыванию идеологизированных земельных отношений, позволили сообществу сохранить сочетание частной и коллективной собственности на землю, отвечающее местным природно-климатическим условиям³.

Устойчивость местной экосистемы в условиях малоземелья, характерного для многих сообществ, населяющих горные ландшафты, также обеспечивается ограничениями количества пользователей. Кроме упомянутого выше регулирования количества скота на альпийских пастбищах традиционный свод правил также регулировал и членство в сообществе. Например, мужчины, прибывающие в сообщество, женившись на сельчанках из Тёрбел, не имеют права пользования коллективными ресурсами. В случае, если мужчина покидает сообщество навсегда, он имеет право распоряжаться своими частными наделами по своему усмотрению, но автоматически теряет право пользования коллективными ресурсами.

¹ *Netting R. Op.cit.*

² *Ostrom E. Op.cit.*

³ *Netting R. Op.cit.*

На современном этапе основным фактором, поддерживающим баланс населения и имеющихся земельных ресурсов в сообществе Тёрбел, является миграция¹. Быстрое развитие экономики Швейцарии, предлагавшее все больше конкурентных возможностей для сельского жителя за пределами родного села, привело к повышению роли этого фактора начиная с 1950-1960 гг. Способствовала этому и широкая доступность для жителей сообщества Тёрбел программ подготовки квалифицированных рабочих. Анализ профессиональной занятости эмигрантов из сообщества, проведенный в 1970-е гг., показал, что большинство из них были заняты как квалифицированные рабочие, клерки, персонал на транспорте и пр. Поскольку доступ к высшему образованию для местных жителей был ограничен, лишь небольшой процент занимались деятельностью, требующей такой квалификации.

Миграция населения последних десятилетий прошлого века, так же как и современные миграционные процессы в Швейцарии, характеризуется высокой пластичностью. Появившиеся возможности для работы в других областях Швейцарии не сопряжены с необходимостью разрывать отношения с родным сообществом. Те, кто уехал из Тёрбел, навещают родственников, поддерживают отношения по телефону, некоторые реконструируют или строят шале для отдыха, многие участвуют в основных сельскохозяйственных работах, требующих значительных затрат труда, таких как заготовка сена и сбор урожая. Несмотря на определенные экономические преимущества жизни и работы в более индустриально развитых и туристически ориентированных районах, эмиграция не является более престижной по сравнению с жизнью на селе. Достойные бытовые условия и сравнительно развитая инфраструктура (наличие дорог, транспортного сообщения, качественной телевизионной трансляции, телефонизация, современная школа) способствуют поддержанию престижа сельского жителя. Население, предпочитающее остаться в селе, сохраняет чувство собственного достоинства и гордится своим хозяйством. По мнению Неттина, эти социальные факторы также являются важнейшими компонентами устойчивости местного сообщества и его институтов, в том числе регулирующих землепользование².

¹ *Netting R. Op.cit.*

² *Ibidem.*

5.3

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПАСТБИЩА В США

Альтернативная модель управления пастбищными ресурсами, имеющая целью коллективное использование этого ресурса, представлена в США. В целом в этой стране пастбища могут находиться в частной собственности, федеральной собственности или собственности штатов (50% земель, классифицированных как пастбища (*rangeland*), принадлежат частным собственникам; 43% земель находятся в собственности федерального правительства). Система управления федеральными пастбищными угодьями представляется интересным примером попытки достичь экологически устойчивого пользования методами государственного регулирования. Федеральные пастбища в США находятся в управлении Бюро по управлению земельными ресурсами (BLM) и Федеральной лесной службы (FS). В управлении BLM находится 160 млн акров земли. FS управляет еще 96 млн акров¹.

Основной массив пастбищных угодий входит в состав пастбищных районов (*grazing districts*), границы которых были определены Пастбищным актом Тэйлора (*The Taylor Grazing Act*) в 1934 г. Число владельцев скота, имеющих разрешение на пользование федеральными пастбищами в составе этих районов, остается практически неизменным с середины прошлого века. 8 тыс. пользователей имеют разрешение на пользование землями, находящимися в управлении агентства лесного хозяйства, и 18 тыс. пользователей используют пастбища, находящиеся в управлении BLM². Практически не меняющееся количество пользователей объясняется тем фактом, что право пользования федеральными пастбищами ассоциируется с правом собственности или с правом пользования так называемой базовой собственностью. В качестве *базовой собственности* рассматриваются земля или водный объект, расположенные в непосредственной близости от используемого федерального пастбища и находящиеся в частной собственности, если они внесены в реестр базовой собственности, составленный еще в середине XX в. Реестр не расширяется, и соответственно объект базовой собственности можно либо приобрести на рынке, либо арендовать. Гражданин США

¹ 1 акр = 0,405 га

² Официальный сайт Федеральной лесной службы США: <http://www.fs.fed.us>

или юридическое лицо, зарегистрированное в юрисдикции этой страны, может получить разрешение на пользование федеральными пастбищами, если владеет базовой собственностью или заключил договор аренды на такую собственность, а также является собственником скота¹.

Таким образом, в отличие от описанного выше примера швейцарской сельской общины, система землепользования, сложившаяся в США, объединяет сезонное пользование владельцем ранчо собственными пастбищами и пастбищами, находящимися в федеральной собственности. Подобная система землепользования исторически сложилась на Западе США в течение XIX–XX вв. Переселенцы из Европы и восточных штатов США, продвигаясь на запад континента, осваивали наиболее удобные участки, например имеющие водные источники. В 1862 г. законодательный акт (Homestead Act of 1862), регулирующий права переселенцев на недвижимое имущество, безвозмездно закрепил за каждым домохозяйством поселенцев, построившим дом и занимавшимся хозяйством в течение минимум пяти лет на западных территориях, 65 гектаров земли². Законодательный акт был принят в сравнительно благоприятный период с точки зрения уровня осадков. С наступлением засухи стало очевидно, что выделенные в частную собственность угодья не смогут обеспечивать хозяйства переселенцев устойчивой кормовой базой в засушливом климате запада Соединенных Штатов. Безуспешные попытки стабилизировать животноводческое хозяйство западных штатов предпринимались в течение нескольких десятилетий, пока в 1934 г. не был принят упомянутый выше Пастбищный акт Тэйлора, который передал невостребованные пастбища в федеральную собственность и определил правила использования федеральных земель местными владельцами ранчо. Частные ранчо стали «входным билетом», позволяющим их владельцам использовать

¹ Описание системы управления федеральными землями в США составлено на основе информации, представленной на официальных сайтах BLM (<http://www.blm.gov>) и FS (<http://www.fs.fed.us>), а также в CRS Reports for Congress (CRS – Congressional Research Service).

² *Lackett J., Galvin K.* From fragmentation to reaggregation of rangelands in the northern Great Plains, USA // К. Galvin, R. Reid, R. Behnke, N Hobbs. Fragmentation in Semi-Arid and Arid Landscapes: Consequences for Human and Natural Systems. P. 113–134.

федеральные пастбища¹, так как были определены в качестве базовой собственности.

Сегодня существуют два легитимных способа приобретения права выпаса скота на федеральных пастбищах, входящих в состав пастбищных районов (*grazing districts*). Приобретение права собственности или аренда базовой собственности — один из них. Альтернативным является приобретение статуса базовой собственности для уже имеющейся недвижимости, расположенной в непосредственной близости от федеральных пастбищ. Такая возможность может представиться желающему использовать федеральные земли, если владелец базовой собственности решает передать ассоциируемое с его собственностью преимущественное право пользования федеральными пастбищами владельцу иной недвижимости (при этом сохранив право частной собственности на свою недвижимость). В такой ситуации статус базовой собственности может быть передан иному объекту недвижимости по обоюдной договоренности владельцев.

BLM и FS ведут реестр базовой собственности, в котором отражается статус недвижимости, в том числе условия и сроки преимущественных прав пользования федеральными землями, ассоциируемыми с объектом недвижимости. Потенциальный покупатель этого объекта имеет право получить полный пакет информации о статусе объекта покупки. После приобретения или заключения договора аренды базовой собственности либо приобретения статуса базовой собственности владелец или арендатор базовой собственности может обратиться в соответствующее федеральное агентство (BLM или FS) с заявлением о получении разрешения на выпас скота (*grazing permit*). Большинство пастбищных участков выделяются для совместного выпаса скота несколькими владельцами.

Разрешения на пользование федеральными пастбищами, как правило, выдаются на десятилетний период. Они обновляются в случае, если BLM или FS (в зависимости от того, в управлении какого агентства находится используемая земля) считает, что пользователь выполнял все прописанные соответствующим агентством

¹ *Lockett J., Galvin K. From fragmentation to reaggregation of rangelands in the northern Great Plains, USA // K. Galvin, R. Reid, R. Behnke, N Hobbs. Fragmentation in Semi-Arid and Arid Landscapes: Consequences for Human and Natural Systems. P. 125–126.*

условия выпаса в период действия предыдущего разрешения, а экосистема выпаса находится в удовлетворительном состоянии. Мониторинг экосистемы осуществляется сетью полевых офисов, покрывающей все районы, определенные для выпаса скота. Районы, определенные для выпаса скота, разделены на более мелкие участки. Полевой офис создает и обновляет план использования каждого участка, отражающий взаимозависимость всех ресурсов, находящихся на этом участке. Именно в рамках таких участков полевой офис определяет условия выпаса скота. Когда по истечении срока разрешения на выпас скота владелец базовой недвижимости подает заявление о выдаче ему разрешения на новый срок, полевой офис проводит оценку состояния тех участков, на которых заявитель осуществлял выпас скота, дает заключение о возможности выдачи нового разрешения и определяет условия пользования. Условия пользования оговаривают вид, количество и возраст скота, сезон использования и необходимые мероприятия по поддержанию или восстановлению экосистемы в границах участка. В особых случаях доступ скота на отдельные пастбищные участки может быть закрыт для необходимого восстановления растительности. В функционал полевых офисов также входят мероприятия по восстановлению пастбищной экосистемы.

Кроме того, BLM/FS на основе постоянного мониторинга за состоянием экосистемы определяет максимально возможную нагрузку на ближайшие несколько лет на более широкой территории. Например, в результате засухи 2000–2004 гг. максимально возможная нагрузка на пастбища штата Юта определена на отметке значительно ниже обычной. Таким образом, несмотря на постоянное количество разрешенных пользователей, количество скота на федеральных землях может варьироваться в зависимости от состояния экосистемы. В 2008 г. федеральные агентства установили максимально возможное количество скота, выпасаемого на федеральных землях, — 12,5 млн условных голов¹. В том же году фактически выпасалось 8,6 млн.

Как отмечалось выше, письменное разрешение, выдаваемое пользователю, содержит подробное изложение условий выпаса скота. Условия разрешения предоставляются всем заинтересованным сторонам для ознакомления за 15 дней до вступления в силу. Важно отметить, что в качестве заинтересованной стороны рассматривается

¹ 1 условная голова скота равна 1 корове/лошади или 5 овцам/козам.

не только заявитель. Местные жители и заинтересованная общественность, часто представленная экологическими организациями, также имеют возможность ознакомиться с условиями разрешения. В случае несогласия пользователя или иной стороны с условиями, определенными BLM/FS, они могут предложить поправки к условиям разрешения. Например, BLM принимает письменные апелляции условий выпаса скота в течение 15 дней после уведомления пользователя о первичном решении. Все поступившие поправки рассматриваются офицером BLM, который и принимает решение о внесении изменений в зависимости от обоснованности предложений апеллирующей стороны. В случае несогласия с новым постановлением все заинтересованные стороны могут еще раз обратиться в управляющее агентство в течение 30 дней. Если и в этом случае BLM не сочтет предлагаемые поправки достаточно обоснованными, пользователь или другие заинтересованные стороны могут обратиться в службу рассмотрения спорных вопросов (Office of Hearing and Appeals) при министре природных ресурсов (Secretary of the Interior). В данном случае процедура рассмотрения дела сравнима с судебной процедурой, в которой рассматриваются доказательства каждой стороны, включая показания свидетелей. Дело рассматривается судьей административного права (Administrative Law Judge). Стороны, не согласные с решением судьи, могут обратиться в суд федеральной юрисдикции¹. Мониторинг выполнения прописанных условий осуществляется на постоянной основе.

Держатель разрешения оплачивает пользование федеральными пастбищами на основе ставки, рассчитываемой на условную голову скота в месяц ежегодно на основе формулы, утвержденной в 1978 г. Расчет производится на основе базовой ставки 1966 г. (1,23 долл. США в месяц за условную голову скота) с учетом трех факторов: текущей рыночной ставки аренды частной земли для выпаса скота в западных штатах, цен на крупный рогатый скот мясного направления и себестоимости продукции животноводства. Таким образом, ставка повышается, снижается или остается неизменной в зависимости от рыночных условий, а арендные платежи сельхозпроизводителей возрастают при благоприятной конъюнктуре.

¹ Процедура обжалования условий выпаса скота описана по данным, представленным в: *Banner R., Balls R.* Legal process for defending your grazing permit. Utah State University Cooperative Extension, July 2010.

юнктуре рынка и снижаются, когда рыночная ситуация ухудшается. Одноразовое изменение ставки ограничивается 25% от ставки предыдущего года¹. С 2007 г. ставка удерживается на минимальной отметке, определенной законодательством (1,35 долл.). Без подобного ограничения в 2008 г. плата за выпас одной условной головы скота была меньше одного доллара². В 2006 г. оплата за пользование производилась по ставке 1,56 долл. за условную единицу поголовья скота в месяц.

Из собранных BLM и FS средств 50% направляется в Фонд улучшения пастбищных угодий Федерального казначейства³. Средства этого фонда используются для проведения восстановительных мероприятий на пастбищах, включая подсев трав, огораживание, уничтожение сорняков, мелиорацию, охрану среды обитания диких животных. Половина средств фонда находится в прямом распоряжении главы Казначейства. Другая половина расходуется на тех территориях, где средства были собраны, решением главы Казначейства, принятым в ходе консультаций с представителями данной территории. Оставшиеся 50% средств, собранных BLM и FS, поступают в Федеральное казначейство и бюджеты штатов в разных пропорциях в зависимости от агентства (FS перечисляет 25% поступлений от пользовательских сборов в Казначейство, 25% передает в бюджеты штатов; BLM – 37,5% и 12,5% соответственно). Штаты, получающие средства от пользовательских сборов, должны использовать эти средства на нужды тех округов, где средства были собраны.

Нужно отметить, что федеральные земли, не входящие в сетку районов, определенных для выпаса скота (*grazing districts*), могут быть отданы в аренду для этой цели. В таком случае право аренды не привязывается к праву владения базовой собственностью. Но территории, занимаемые такими пастбищами, незначительны. Обычно это выгоны, изолированные от общего пастбищного массива естественными или антропогенными преградами. Бюджетные поступления, генерируемые за счет арендной платы этих земель,

¹ Federal land management agencies: Background on land and resources management. CRS Report for Congress, 2004.

² Vincent C. Grazing fees: an overview and current issues // CRS Report for Congress. 2008.

³ Федеральное казначейство в США выполняет функции финансового органа исполнительной власти.

также поступают в Фонд улучшения пастбищных угодий (50%) и в бюджеты штатов, где расположены арендуемые пастбища (50%).

На протяжении нескольких десятилетий вопрос о том, насколько оправданны сравнительно низкие ставки за пользование пастбищными угодьями, является предметом общественных дискуссий в США. Основные оппоненты по данному вопросу — это производители мяса, использующие федеральные земли и отстаивающие низкие ставки, и экологические организации, предлагающие повысить ставки, в результате чего, по их мнению, произойдет снижение нагрузки на пастбища, а повышение доходов позволит повысить качество восстановительных мероприятий. Сторонники повышения ставки указывают на то, что сборы за пользование федеральными пастбищами значительно ниже сборов, устанавливаемых частными землевладельцами и штатами. Например, в 2003 г. средняя ставка, собираемая частными землевладельцами в 11 западных штатах за одну голову скота в месяц, была 13,4 долл. Производители, в свою очередь, не считают федеральные ставки ниже тех, что установились на выпас скота в частных владениях. Тот факт, что федеральные земли, как правило, имеют более низкие характеристики производительности и качества, не огорожены, должны использоваться совместно с другими пользователями, не имеют источников воды, нивелирует, по мнению сельхозпроизводителей, разницу между финансовыми условиями пользования федеральными и частными пастбищами.

Сторонники повышения ставок за пользование пастбищами также апеллируют к высоким бюджетным затратам на управление федеральными землями, по сути являющимися скрытыми субсидиями производителям мясного скота. Затраты Бюро по управлению земельными ресурсами (BLM) и Федеральной лесной службы (FS) на управление федеральными пастбищами значительно превышают поступления от пользовательских сборов. Например, в 2003 фискальном году BLM планировало затратить 45,1 млн долл., собрав только 12,8 млн долл. FS в том же году затратила на администрирование и восстановление пастбищных угодий 61 млн долл., в то время как доход от пользовательских сборов составил 4,8 млн долл.¹ Для того чтобы доходы от пользовательских сборов покрыли расходы BLM и FS по управлению, поддержанию и вос-

¹ Federal land management agencies: Background on land and resources management.

становлению пастбищ, сельхозпроизводители должны платить за условную голову скота в месяц 7,64 долл. (в случае пользования землями, находящимися в управлении BLM) и 12,26 долл. (в случае пользования землями, находящимися в управлении FS)¹. Но ни одна из предпринятых попыток повысить ставки за пользование федеральными пастбищами не увенчалась успехом. Так, в 1993 г. Конгресс отклонил предложение администрации Клинтона об изменении формулы, в том числе об увеличении базовой ставки до 3,96 долл. В период с 1995 по 1999 г. законопроекты, предусматривающие изменение формулы, дважды одобрялись одной из палат Конгресса, но не находили поддержки другой².

В рамках дискуссии об экономической эффективности существующей в США системы управления федеральными землями и экологической устойчивости федеральных ресурсов не раз поднимался вопрос об эффективности сохранения федеральной собственности на пастбищные угодья и леса. Последняя четверть прошлого столетия отмечена широкой полемикой по этому вопросу, в ходе которой отдельные экономисты предлагали приватизировать часть земель³. Основным аргументом, высказываемым за такое преобразование земельных отношений, является неэффективность расходования бюджетных средств. Экономическая неэффективность управления федеральной собственностью прежде всего объясняется незаинтересованностью государственных служащих. «Вместо того чтобы добиваться получения прибыли, государственные служащие добиваются увеличения бюджета, штатов и власти», — пишут Т. Андерсон и В. Смит в статье, призывающей к приватизации федеральных земель⁴. Мнение о том, что федеральные пастбища подвержены перевыпасу, также используется как аргумент, доказывающий неэффективность использования бюджетных

¹ Western Watersheds Project, Jon Marvel group. <http://www.westernwatersheds.org/wwpinfo/aboutwwp.html>

² Vincent C. Grazing fees: an overview and current issues // CRS Report for Congress, 2008.

³ Baden J., Stroup R. Bureaucracy vs. the environment: The environmental cost of bureaucratic governance. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981; Gardner B.D. Market versus political allocation of natural resources in the 1980s // Western Journal of Agricultural Economics. 1983. Vol. 8. N 2. P. 215–229; Anderson T., Smith V., Simmons E. How and why to privatize federal lands // Policy analysis. 1999. N 363.

⁴ Anderson T., Smith V., Simmons E. Op. cit.

средств и необходимость приватизации. Приватизация, по мнению ее сторонников, с одной стороны, могла бы стать дополнительным источником пополнения бюджета — за счет земельных аукционов, с другой — снизить расходы на управление федеральной собственностью.

В ходе дискуссии также звучали предложения передать земли в управление штатов. Такое предложение обосновывалось тем, что штаты, в полномочия которых входит финансовое обеспечение социальных услуг, таких как образование, в большей степени подвержены давлению со стороны налогоплательщиков, требующих эффективно использовать бюджетные средства¹. Также звучали предложения продать права пользования пастбищными угодьями экологическим организациям, которые могли бы арендовать пастбища владельцам скота на определенных условиях². В то же время в общественных дебатах весомой остается позиция о необходимости сохранения федеральной собственности на землю. Сторонники этой позиции рассматривают федеральную собственность как общественное благо, обеспечивающее свободный доступ к рекреационным ресурсам, предоставляющее каждому члену общества возможность проводить время на природе и таким образом поднимающее качество жизни населения. Природоохранная мотивация также стимулирует сохранение федеральной собственности на землю. При этом охрана окружающей среды часто ассоциируется с необходимостью изъятия разрешений на выпас скота на федеральных землях. Так, в 2005 г. на обсуждение Конгресса США был внесен законопроект, предлагавший компенсации всем держателям разрешений на выпас скота на федеральных землях в случае их добровольного отказа от использования указанных пастбищ. Этот законопроект также не получил статуса закона³.

Общественные дискуссии о судьбе федеральных земель в США продолжаются. Маловероятно, что в ближайшее время одна из позиций будет признана единственно правильной и станет основой для серьезных институциональных изменений земельных отношений. Но открытое обсуждение проблем, преимуществ и перспек-

¹ *Nelson R.* Transferring federal lands in the West to the states: how would it work // *Point West Chronicle*. Winter 1994–95. Denver: Centre for the New West, 1994. P. 6–7.

² *Gardner B.D.* The political economy of public land use // *Journal of Agricultural and Resource Economics*. 1997. Vol. 22. N 1. P. 12–29.

³ *Vincent C.* Op. cit.

тив государственного управления земельными ресурсами, в котором участвуют сельхозпроизводители, ученые, общественные организации, политики и их избиратели, государственные служащие и многие другие заинтересованные стороны, позволяет выявлять и нивелировать наиболее очевидные недостатки системы управления федеральными землями.

5.4 ВЫВОДЫ

Итак, какие выводы мы можем сделать из всего вышесказанного? Прежде всего хотелось бы еще раз подчеркнуть, что нерегулируемое землепользование создает условия для истощения ресурсов, особенно в условиях малоземелья. Институционализация прав собственности и пользования земельными ресурсами является, в свою очередь, обязательным условием эффективного и рационального природопользования. Тем не менее вид права собственности сам по себе не является фактором, определяющим экономическую эффективность или рациональность использования ресурсов. Совокупность факторов, включающая вид землепользования, институциональные регуляторы, в т.ч. права собственности или пользования, экологические и экономические условия, культурные традиции и политические установки, формирует стимулы для эффективного и рационального использования ресурсов.

Только исследования, осуществляемые на местном уровне специалистами в различных областях знаний, позволят понять, какая форма собственности наиболее приемлема в тех или иных условиях. Только тщательная оценка микро- и макроэкономических ограничений, природных условий, состава пользователей и распределения власти и влияния на местном уровне, функционирования имеющихся институтов, регулирующих природопользование и взаимоотношения пользователей, может дать ответ на вопрос — какие институциональные преобразования могут принести желаемый результат. В столь коротком обзоре невозможно смоделировать все ситуации, возникающие в реальных условиях. Тем не менее хотелось бы изложить несколько основных моментов, на которые желательно обращать внимание, взвешивая все «за» и «против» тех или иных институциональных преобразований.

Вероятно, вид землепользования, складывающийся под воздействием природно-климатических условий, является одним из определяющих факторов эффективности индивидуального или коллективного использования ресурса и соответственно индивидуальных или коллективных прав собственности. Если используемый ресурс занимает большую территорию при низкой стоимости произведенной продукции на гектар и имеет низкий потенциал для повышения плодородия при высоких затратах труда на его поддержание, а местное сообщество состоит из мелких и средних производителей, экономическая обоснованность коллективного пользования будет более вероятна.

Коллективное пользование ресурсом, как упоминалось выше, чаще всего может осуществляться в условиях государственной собственности или коллективной (общинной) собственности на землю. Для достижения рационального использования ресурса в условиях государственной собственности необходима хорошо разработанная методика управления, требующая значительных финансовых затрат со стороны государства. Но такая система управления может функционировать только в условиях устойчивости и прозрачности государственных институтов. Государственное управление ресурсами в условиях высокой коррупционности станет залогом неравномерного доступа к ресурсам и невыполнения установленных экологических норм.

Рациональное использование ресурса в условиях коллективной собственности требует внутренних устойчивых регуляторов поведения пользователей. Формирование таких институтов, как правило, затратно по времени. При отсутствии опыта самоуправления высока вероятность контроля со стороны местных элит, которые попытаются использовать коллективные ресурсы в своих интересах. Но если сельское сообщество совместно пользуется выгонами сегодня и имеет такой опыт в прошлом, а совместное пользование не порождает острых конфликтов и не ведет к истощению пастбища, можно надеяться на то, что внутри сообщества уже существуют определенные зачатки институтов, регулирующих коллективное пользование ресурсом. Вопрос о возможности коллективной собственности в конкретном сообществе должен рассматриваться на местном уровне с учетом условий конкретного сообщества. Эффективное и рациональное использование ресурсов в рамках коллективной собственности имеет высокий потенциал в тех сообществах, где сохранились традиционные институты, ре-

гулирующие жизнь людей, либо хорошо развиты современные демократические институты.

Управление коллективной собственностью с большей вероятностью будет успешным в сообществах небольшого размера. Сообщество, в котором все пользователи знают друг друга и в состоянии осуществлять мониторинг выполнения установленных правил в процессе ежедневной хозяйственной деятельности, несет минимальные затраты на мониторинг поведения каждого его члена. Как правило, в таких сообществах каждый владелец скота знает скот, принадлежащий другим владельцам, и в состоянии без дополнительных затрат определить нарушителей установленных правил. Такое положение вещей, в свою очередь, является стимулом для большинства владельцев скота использовать пастбища в рамках установленных правил.

Частная собственность на земельные ресурсы наиболее оправдана в случае наличия ресурсов, используемых для земледелия или сенокошения. Частные пастбища более приемлемы на территориях с очень низкой плотностью населения либо с низкой внутригодовой и межгодовой цикличностью погодных условий, характеризующихся равномерностью распределения ресурсов в пространстве. Для мелких производителей использование частных пастбищ может оказаться экономически не оправданным, что может привести к концентрации скота в селах и деградации пастбищных угодий. Приватизация пастбищ может быть осуществлена без значительного ущерба хозяйствам мелких производителей и пастбищной экосистеме, если в качестве индивидуальных наделов для более крупных хозяйств выделяются угодья, расположенные на значительном расстоянии от мест концентрации населения и скота.

ГЛАВА 6

РЕКРЕАЦИЯ В ЭКОНОМИКЕ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: ТУРИСТИЧЕСКИЙ БИЗНЕС ЛИБО ГОРНОЛЫЖНЫЙ КЛАСТЕР?

6.1

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Развитие туризма рассматривается как одно из наиболее перспективных направлений подъема экономики Северного Кавказа. При этом в рамках туристического бизнеса явным лидером является горнолыжный отдых. Все остальные виды туризма можно рассматривать либо как дополняющие этот вид отдыха, либо имеющие гораздо более локальное значение. Тем самым формы и методы поддержки данного направления экономического развития занимают особое место в определении политики в отношении северокавказских республик.

Мировая практика знала разнообразные модели развития горнолыжных курортов. Так, в Альпах процесс представлял собой переплетение «модернизации снизу» и «модернизации сверху». Иногда в традиционные «горнолыжные деревни», перепрофилировавшиеся с животноводства на туризм, приходили инвесторы и вкладывались в развитие инфраструктуры. Иногда развитие начиналось с того, что инвесторы строили гостиницы, дороги и канатные дороги в соседних с горными селениями долинах, а малый местный бизнес затем «врался» в новые рынки услуг, конкурируя и на рынках труда, и в гостиничном бизнесе, и в ресторанном.

Сейчас на Северном Кавказе действуют два довольно крупных горнолыжных курорта – Приэльбрусье и Домбай – вместимостью примерно 10 тыс. гостиничных мест, из которых частных, созданных за последние 10 лет, – две трети. Еще треть – приватизированное и неprivатизированное государственное имущество. Данные курорты являются одним из наиболее ярких примеров

«очаговой модернизации» на Северном Кавказе: они характеризуются быстрым ростом, качественным изменением уровня сервиса, оптимизацией использования ресурсов. Базовым процессом на данных территориях является «модернизация снизу», хотя отдельные проекты «модернизации сверху», не связанные с особыми мерами поддержки экономики Северного Кавказа в рамках Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, время от времени обсуждаются частными и институциональными инвесторами; проработка некоторых из них зашла уже достаточно далеко.

Однако Стратегия социально-экономического развития СКФО связывает перспективы развития горнолыжного отдыха не с этими, уже существующими «точками роста». В ней предложено создание «горнолыжного кластера» – пяти новых горнолыжных курортов на 10 млн туристов в год, с предполагаемым объемом государственного финансирования (инвестиции в инфраструктуру и государственные гарантии на 70% частным инвесторам) 450 млрд руб. Для реализации этой программы создана управляющая компания «Курорты Северного Кавказа». Горнолыжный кластер включает в себя пять объектов:

- Архыз в Карачаево-Черкесии (на месте предполагаемого строительства нет горнолыжного курорта, есть поселок Архыз и несколько туристических баз разной степени комфортности для альпинистов, горных туристов и любителей рафтинга);
- Эльбрус-Безенги в Кабардино-Балкарии (на этом месте только балкарское селение Безенги);
- Лагонаки в Адыгее (горнолыжный отдых развивается стихийно, есть несколько гостиниц и турбаз);
- Мамисон в Северной Осетии – Алании (пограничная зона, нет туристических объектов, проблемы с транспортной доступностью);
- Матлас в Дагестане (никогда не было горнолыжных трасс; по нашим наблюдениям, нет постоянного естественного снежного покрова в течение сезона).

Преимущества подобного подхода видятся в том, что не нужно решать вопросы прав собственности, в т.ч. перекрестных; можно правильно сформировать горнолыжную инфраструктуру «с чисто-

го листа»; масштабные проекты способны дать быстрый и зримый результат для экономики региона. Оценки рисков в данной сфере Стратегия не содержит.

Пожалуй, в сфере горнолыжных курортов альтернатива между стратегией поддержки органичных, спонтанных процессов «модернизации снизу» и «модернизации сверху» и стратегией «выбора победителя» проявляется в наиболее явном виде. Вопрос о том, какая из этих альтернатив является более эффективной и менее рискованной для экономики Северного Кавказа, в данном случае представляется выбором между:

- акцентом на существующих горнолыжных курортах, стимулированием идущих в их рамках позитивных процессов; ликвидацией «узких мест», сдерживающих их развитие;
- реализацией концепции «горнолыжного кластера».

Данная глава ставит своей целью оценить преимущества и риски реализации каждой из альтернатив, продемонстрировать последствия того или иного выбора между ними. Для этого необходимо разобраться, что представляет собой существующая горнолыжная инфраструктура на Северном Кавказе, какова практика функционирования и каков потенциал развития существующих в регионе курортов. Наиболее детально автор смог изучить ситуацию в Приэльбрусье. Несколько более фрагментарный материал собран по Домбаю. Краткий анализ был проведен и по горнолыжным курортам более локального значения: Цей в Северной Осетии и Чиндирчero в Дагестане.

Цей в Северной Осетии – это знаменитый альплагерь и несколько небольших туристических отелей, одна канатная дорога (однокресельная) на 350 человек в час. Учитывая все виды отдыха (альпинизм, горный туризм, скалолазание на скале Монах, рекреация и горные лыжи), долина в силу своих «камерных» размеров не может принимать больше 1500 туристов одновременно. На сегодня эти объемы почти достигнуты. Так же как и на других курортах – 100%-ная загрузка во время новогодних каникул по специальным ценам, 100 дней – продолжительность горнолыжного сезона. Альплагерь работает круглогодично, в межсезонье загружен только по выходным. У участников

туристического бизнеса в Цее есть идеи о создании «VIP» курорта, но пока они не подкреплены ни инвестициями, ни спросом, который представляется еще более «ностальгическим», чем в Приэльбрусье и на Домбае.

Чиндирчero в Дагестане — новый горнолыжный объект, очень небольшой. Это как раз пример «модернизации сверху» — курорт одного инвестора. Гостиница на 200 мест и один подъемник на сегодняшний день удовлетворяют спрос населения республики и небольшого количества москвичей. Зарабатывать на этом бизнесе пока не получается, и, видимо, для развития этого направления туризма в Дагестане нужны не только усилия команды энтузиастов, но и продуманные и осторожные действия властей.

На данном этапе в исследование не была включена Красная Поляна — основной конкурент северокавказских горнолыжных курортов на юге России.

6.2

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОРНОЛЫЖНЫХ КУРОРТОВ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

Домбай и Приэльбрусье развиваются на основе еще советской инфраструктуры и в какой-то степени удовлетворяют «ностальгический» спрос туристов-горнолыжников, которые почему-то не едут на западные горнолыжные курорты, где сервис лучше, а цены иногда ниже.

До 1991 г. в Приэльбрусье для горнолыжного туризма были предназначены гостиницы «Чегет» на 600 мест, «Иткол» на 256 мест, «Терскол» на 200 мест, пансионат «Вольфрам» на 120 мест и несколько турбаз и пансионатов, не имеющих прямого отношения к горнолыжному туризму. Общее количество туристов, которых курорт готов был принять единовременно, достигало примерно 1500 человек. В этот период работали два подъемника на Чегете (вместе — 600 — 800 человек в час), если брать две очереди — то 1200, и один подъемник на Эльбрусе (600 человек в час), если считать максимум в хорошую погоду (когда работают и «Кругозор» и «Мир»), то 1200 человек в час. На Эльбрусе был (и есть) еще кре-

сельный подъемник, но из-за погоды и снежных заносов в сезон он почти не работал. Систем искусственного оснежения не было, поэтому не всегда к катанию были пригодны все трассы. Когда из-за погодных условий и недостаточного количества снега на нижних участках трасс основная масса горнолыжников скапливалась на одной очереди Чегета и одной очереди Азау, общая пропускная способность всего комплекса (Чегет и Азау) составляла 1200 человек в час. Не было (и нет) и освещения, поэтому время работы подъемников ограничивалось длительностью светового дня (примерно 8 часов). Учитывая, что каждый лыжник должен совершить хотя бы 8 – 10 спусков в день, получается, что обслужить в идеале все подъемники могли от 1000 до 2000 лыжников в зависимости от снеговой обстановки. Учитывая погоду, неравномерное распределение туристов по трассе и по времени, очереди были и в 80-х гг.

Сегодня в Приэльбрусье в гостиницах, в том числе построенных за последние 10 лет, одновременно может разместиться около 5000 человек, с учетом аренды квартир в Эльбрусе, Терсколе, Нейтрино и даже Тырнаузе. На выходные любители приезжают покататься без заселения, и эксперты фиксируют до 7000 человек, одновременно пытающихся покататься на склонах Эльбруса и Чегета. В этих условиях основным ограничителем развития курорта стали канатные дороги. Ожидание в очередях иногда достигало четырех часов. Справившись с гостиницами, малый бизнес не смог поднять инфраструктуру: строительство трасс, канатных дорог, автостоянок для приезжающих на один воскресный день любителей горнолыжного спорта. Появилось несколько частных бугельных подъемников, но они не сыграли существенной роли. Немного разгрузили ситуацию две очереди нового подъемника на 2400 человек в час каждая на Азау. Когда он не ломается – очередь скапливаться не успевает. На Чегете, где новых канатных дорог нет, две старые канатно-кресельные дороги, судя по результатам наблюдений, могут с 9.00 до 17.00 по 8 раз поднять 1000 человек в день. Еще одним фактором, удерживающим туриста на склоне, являются рестораны и кафе: «Поляна (Чегет) держит без проблем 2000 человек, – потому что после 10.00 в какое кафе ни зайди, они на 70% забиты..., а на «Поляне Азау» ... больше катаются. Если они (новые подъемники) 2400 поднимают в час, то они 3000 могут держать на горе, потому что там кафе меньше, там негде сесть».

В советское время Домбай был примерно в полтора раза скромнее по гостиничному фонду и начал застраиваться на пять лет позже Приэльбрусья, но строительство было очень динамичным. Судя по всему, роль катализатора сыграло строительство новой австрийской канатной дороги. «Если все посчитать и большие, и малые гостиницы, то около 100 единиц есть. Каждый год около 5 гостиниц добавляется». По официальным данным, на курорте 63 гостиницы, все они – частные. Мощность курорта сопоставима с Приэльбрусьем – примерно 5 тыс. гостиничных мест.

Как будет показано далее, новый, постсоветский этап развития курортов фактически начался с тех точек, где изначально концентрировался спрос туристов. А этот спрос концентрировался на очень небольшой площади – на «полянах» и площадках станций канатных дорог в Приэльбрусье и в Домбае.

В Приэльбрусье в первую очередь застроилась «Поляна Чегет», следом – «Поляна Азау». «Поляна Чегет» (рис. 6.1) – площадка на выкате со склона горы Чегет между двумя станциями первых очередей однокресельной и парнокресельной канатно-кресельных дорог – сегодня представляет целый квартал гостиниц и кафе. Размер этого квартала примерно 100 на 300 метров, на площадке 11 действующих гостиниц и 15 кафе, киоски с сувенирами, рынок, стоянка маршруток, автобусов и автомобилей, кассы подъемников, несколько пунктов проката горнолыжного снаряжения. «Поляна Азау» – площадка примерно 70 на 400 метров, прямо от станции старого фуникулера, заканчивается на 100 метров выше станции новой французской канатной дороги гостиницей и посадочной площадкой бугельного подъемника. На площадке – девять гостиниц, еще пять строятся, больше десятка кафе, рынок, киоски с сувенирами и пункты проката снаряжения.

Применительно к полянам «Чегет» и «Азау» представляется оправданным употреблять понятия «1-я линия» и «2-я линия» по аналогии с морскими курортами. Эта «морская» классификация оказывается полезной, потому что объекты каждой из «линий» обладают существенными особенностями с точки зрения прибыльности, урегулированности прав собственности, характера бизнеса и т.п. Так, суточная выручка объектов «1-й линии» (если брать за основу 40-местный отель, кафе и прокат лыжного снаряжения) в 2–4 раза выше, чем у объектов второй линии,

а также гостиниц, расположенных вдоль шоссе и в черте поселения Эльбрус. Иногда небольшое кафе в «1-ой линии» приносит прибыль, сопоставимую со 100-местной гостиницей во «2-ой линии».

Роль «1-ой линии» на Домбае, в силу особенностей лыжной логистики, играли и продолжают играть площадки на третьей и четвертой очередях канатно-кресельной дороги. Там «1-я линия» – вдоль движения лыжников и туристов от верхней станции подъемника второй очереди к нижней станции подъемника третьей очереди, а также выше, на переходе с третьей очереди ККД на четвертую. Там же – выкат трассы и место отдыха спортсменов.



Рис. 6.1. Приэльбрусье. «Поляна Чегет»

Площадка третьей очереди канатной дороги на Домбае (рис. 6.2) – площадь 100 на 100 метров, рядом целый городок из кафе и прокатов (примерно 300 на 300 метров). Кафе, прокат снаряжения, тот же рынок, вот-вот и появятся гостиницы. Четвертая очередь обустроена чуть меньше, но сфера услуг развивается и там.



Рис. 6.2. Домбай. Третья очередь канатной дороги

6.3

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ТУРИСТИЧЕСКОГО БИЗНЕСА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Развитие туристического бизнеса на горнолыжных курортах Северного Кавказа

Общая логика развития туристического бизнеса на курортах Северного Кавказа может быть представлена следующим образом.

*В нескольких «точках» (на «полянах» и «площадках»)
сфокусировался платежеспособный спрос и первые инвестиции*

С 1992 г. по 1997–1999 гг. на курортах не строили гостиниц, работали только кафе, шашлычные и ларьки с хичинами (национальная балкарская выпечка). Туристы, которые приезжали кататься на горных лыжах и досках, альпинисты летом, — все проходили через площадки у нижних станций подъемников.

Доходность этих мест была столь очевидной, а спрос на услуги таким неудовлетворенным, что иногда в Приэльбрусье инвесторами становились сами туристы. Кому-то они давали в долг, с кем-то вступали в партнерские отношения: «Например, когда я строила, — мне москвичи помогли. Те, которых я знала, — туристы. Но я, слава Богу, в прошлом году рассчиталась». Где-то инвесторы участвовали в доле с местными, чаще — с уже опытными предпринимателями, где-то договаривались об оформлении земли на жителя поселка Эльбрус, а в качестве компенсации расплачиваются этажом или даже двумя в построенной на этой земле гостинице.

Похожая история — на Домбае. Из приведенного фрагмента интервью с одним из старожилов «шашлычного бизнеса», расположенного наверху, на третьей очереди канатно-кресельной дороги, видно, какое значение имел и имеет спрос в становлении туристической индустрии в горах: «А если здесь вода будет [имеется в виду водопровод], то и мы сделаем гостиницу. Потому что, знаете, как туристы просят? Лыжники ведь устают. Во-первых, устают, во-вторых, экономия денег. Они ночью ставят себе прожектора и катаются. Те, которые здесь остаются, те катаются. В аренду сдаешь если кафе, то 50 тыс. в месяц предлагают. С удовольствием берут, но я не отдаю. А если в год, то 600 тыс. Я думаю, что это тоже нормально. Просто мы не даем. И именно наш ряд просят [про «ряд» кафе вдоль маршрута горнолыжников и туристических экскурсионных групп при посадке на канатную дорогу, аналог «1-й линии» в Приэльбрусье], но никто [из нас] не дает, потому что мы и зимой, и летом работаем». Эти планы разделяются и другими представителями данного бизнеса: «Я сейчас второй этаж делаю, здесь комнаты делаю и прокат. Они просят [туристы]. Да, ночуют. Здесь гостиниц почти ни у кого нет, потому что воды нет».

На «сфокусированном» спросе и первых инвестициях выросли, заработали первые капиталы и опыт те несколько десятков предпринимателей, на которых и сейчас держится туристическая индустрия Приэльбрусья и Домбая

Подавляющее большинство сегодняшних участников гостиничного бизнеса в Приэльбрусье сами начинали или имели родственные или деловые отношения с бизнесом «на полянах» Чегета или Азау. Либо они, либо родственники работали в кафе, гостини-

цах, в прокате, на подъемниках. Вот несколько историй развития бизнеса на курортах, демонстрирующих как основные тенденции, так и некоторые типичные риски его ведения.

Приэльбрусье («Поляна Чегет»): «Вот так и начинал с вагончика в 1992 г. С киоска. Киоск был перед этой березкой [береза до сих пор стоит посреди выложенной тротуарной плиткой площадки открытого кафе]. Вот здесь столик. Потом притащил вагончик, посадочные места там сделал. За ним начал фундамент строить, в 2000 г. запустил кафе с односкатной крышей. Четыре года поработал, потом резко верх разобрал, построил второй этаж. Один год поработал, все это сторело. Непонятная история, вероятно, что у жильцов замкнуло. Все по новой начал, через год с долгами “по уши” все запустил, все восстановил».

Домбай (площадка канатно-кресельной дороги): «Запустилась в 92. Сначала у нас будка была. Ничего мы не платили. Деньги только на оборудование шли, для себя работали. А потом потихоньку-потихоньку кафе открыли. Мы два раза уже здесь горели. Поджигали нас. Именно этот ряд [имеется в виду ряд, вдоль которого проходят все, кто переходит с подъемника на подъемник, см. рис. 6.2]»

***Эти предприниматели стали политической силой,
способной лоббировать формирование института
собственности в локалитетах***

Ситуация с правами собственности достаточно непроста как в Кабардино-Балкарии, так и в Карачаево-Черкесии, хотя во втором случае она урегулирована несколько более благоприятным для бизнеса образом. В Кабардино-Балкарской Республике существует мораторий на приватизацию земли на 50 лет. Дополнительные сложности возникают в результате того, что земля на полянах и на площадках станций подъемников находилась и находится в особо охраняемой зоне. На территории национального парка «Приэльбрусье» расположены многие гостиницы «2-й линии» в Приэльбрусье. Схожая ситуация и на Домбае: «Сам Домбай и Теберда находятся в пределах заповедной территории. Граница идет зигзагом по склону. Одна сторона тротуара — муниципальная, другая — территория заповедника».

Тем не менее и в том, и в другом случае формирование прав собственности происходило достаточно активно. Можно выделить

следующие этапы развития ситуации с правами собственности на горнолыжных курортах Северного Кавказа.

1. Предварительный этап - захват «полян». Это время кафе и шашлычных в вагончиках и под навесами – скорее внезаконная торговля, чем гостиничный и ресторанный бизнес. Почти 10 лет капитальных сооружений никто не возводил. Из интервью с хозяевами гостиниц следует, что строиться все начали после 2000 г. в Приэльбрусье, а на Домбае – в 2004–2005 гг. По свидетельствам хозяев гостиниц, первый этап формирования земельных отношений в Приэльбрусье начался в 1997 г. Были оформлены права собственности на несколько участков. В целом развитие бизнеса в его внезаконных формах поддерживалось местными властями. Один из муниципальных руководителей так оценивает результаты пройденного предпринимательским сообществом пути: «Но тот подход, который был у меня еще 10 лет назад, когда я говорил, что пусть они начинают с вагончиков и потом развиваются, был правильным».

В результате происходил процесс, аналогичный тому, который был назван Э. де Сото в книге «Иной путь» «контрактом на захват»¹. Процесс протекал в формах, характерных в первую очередь для постепенного захвата, без ночных операций по занятию территории. Объектом «захвата» была территория, обеспечивающая наиболее благоприятный доступ к финансовым потокам в местах наиболее интенсивного движения туристов (в первую очередь, в рамках «1-ой линии» на Чегете, Азау и на Домбае). По сравнению с описанным де Сото у «контракта на захват» в данном случае были определенные особенности. Они были связаны в первую очередь с тем, что местные, поселенческие власти, а также некоторые государственные структуры, задействованные в сфере туризма², были с самого

¹ «... Мы говорим о “контракте на захват” как об источнике норм и правил, определяющих жизнь во внезаконных поселениях ... Основу контракта формируют различные соглашения, необходимые для осуществления захвата» (*Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008. С. 23.*)

² «Там тогда закон был о частной собственности в 1997 г. У нас был генеральный директор [«Эльбрус-Туриста»] – он сделал собственность. Потом они сказали – собственность не можем оформлять. Но у меня бумаги все были, я печати быстро сделала и передала министру. Я взяла четыре участка».

начала участниками данного контракта. Тем самым водораздел, который у де Сото проходит по линии «внезаконность – власть», в данном случае имеет другую конфигурацию. С одной стороны – незаконность и органы местного самоуправления поселений, с другой – власти других уровней. При этом поселенческие власти во многом играют ту роль, в которой у де Сото выступают незаконные организации – они формируют правила игры (или, во всяком случае, являются наиболее активными участниками данного процесса), обеспечивают их информирование, а также являются посредниками и лоббистами во взаимодействии с другими уровнями власти¹.

2. Начало застройки самых доходных площадей на основе неформальных правил – практически реализация «контракта на захват», формирование неформальных правил выделения участков и закрепления прав собственности или пользования. В этот период курорты начинают застраиваться капитальными строениями. В 1999–2000 гг. строятся первые частные гостиницы на «Поляне Чегет».

Это был период создания и реализации формальных и неформальных правил регулирования земельных отношений. Задача участников бизнеса заключалась в том, чтобы закрепить за собой права собственности, защитить их от внешних притязаний, сохраняя преимущества при получении и оформлении земли за местными жителями. «По крайней мере, должна быть местная прописка, когда оформляешь землю. Я знаю, что каждому гражданину участок земли выделялся бесплатно... Писал заявление, его рассматривали, правдами и неправдами добился и оформил все. Сейчас у меня 700 квадратов, есть разрешение на строительство. Я строюсь, корпус возвел, крышей накрыл. ... Правда, до конца бумаги еще не добились. Идет спор насчет выкупа земель из национального парка в муниципальное владение. ... Я успел вовремя оформить, оформил участок на жену 10 соток, участок, на мать оформленный, 7 соток, в поселке, там строюсь, и то, что у меня сестра построила на «Поляне Чегет», кафе там у нее, у них аренда».

В Приэльбрусье оформленная ранее частная собственность на некоторые участки была успешно оспорена в суде республиканской администрацией. Это сделало ситуацию с правами собствен-

¹ По свидетельству представителей муниципальной власти, им приходилось «воевать со всеми уровнями, чтобы создавать условия для развития туристической индустрии в Приэльбрусье».

ности еще более неопределенной. «Нам же дали сначала собственность, а теперь мы в воздухе висим. Судились с нами. ... Земля “пока” в собственности. Пока налог, но мы не платим. Не могут разграничить никак. За те постройки, которые в лесу [«2-ая линия» на «Поляне Чегет»] – все аренду платят. Это аренда у национального парка... Поляну [«Поляна Чегет», 1-я линия] хочет [поселок Эльбрус] себе забрать, а мы, пока они борются с национальным парком, ничего не платим».

Однако неопределенные права собственности не стали препятствием для реализации инвестиционных проектов, гостиницы продолжали строиться. Семья, проигравшая суд, на следующий год возводит еще два этажа по четыре номера на каждом, две новых гостиницы построила, три активно расширяет только в «1-й линии», как бы фиксируя свои «моральные права» на спорную территорию. Реализуется мотивация, связанная с тем, что де Сото называл «ожидаемой собственностью»¹. Можно выделить несколько причин этого явления.

Во-первых, если ожидаемый доход за год или два сравним с необходимыми инвестициями, риски от реализации проекта оказываются не столь велики. Строительство гостиницы на 70 мест обходится в 15 млн руб., если строить с наемной бригадой строителей. Выручка от такой гостиницы в «1-й линии» с учетом проката и ресторана может составить эти же 15 млн в год. То есть, при хорошем сезоне, за два года можно вернуть инвестиции даже с некоторым запасом.

Во-вторых, капитальную постройку с меньшей вероятностью снесут. Местное сообщество (и предприниматели, и экономиче-

¹ Характеризуя ожидаемые права собственности, де Сото указывает, что «... такие права действуют временно, пока правительство не легализует теневые владения или пока с течением времени самодельные организации не обретут способности защищать свои права столь же эффективно, как и государство. ... Строительство ... сильно укрепляет ожидаемые права, поскольку в Перу политически невозможно снести должным образом построенный дом. И сами дома могут рассматриваться как первое документальное подтверждение права на землю». В то же время «хотя ожидаемое право собственности создает некоторую стабильность и гарантию владения землей, чтобы сделать возможно строительство на ней..., оно не достаточно для вложения в строительство крупных средств». (Де Сото Э. Указ. соч. С. 24–26).

ски, политически, этнически и по-родственному связанная с ними административная элита) осуществляет неформальную защиту такой собственности.

На Домбае также осуществляется реализация «контракта на захват». «Далеко не все эти кафе в собственности, некоторые построили просто так. Сейчас оформляют документы... В сезон половину откупить можно».

3. Упорядочение застройки, повышение определенности прав собственности, реализация функций поселений по развитию территорий курортов. Постепенно разграничение собственности, установившиеся правила игры, снижение завышенных ожиданий от прибыльности бизнеса, убытки от простоя туристов на канатных дорогах и сбоях в электроснабжении и водоснабжении, обостряющаяся конкуренция и прекращение роста потока туристов позволили администрации поселка Эльбрус приступить к упорядочению застройки, запрещению вагончиков и попыткам цивилизованной организации пространства. «Тот, кто, установив вагон, на протяжении 10–15 лет не смог развиваться, тот остается в числе малоимущих. Но те, у кого сейчас приличные гостиницы, те тоже начинали с вагончиков. Они зарабатывали и инвестировали заработанное в развитие бизнеса. В них поверили инвесторы, кто-то стал партнером, кто-то дал кредиты. Они раскрутились и стали такими, какие они сейчас. ... Из них 70% состоялось, а 30% не состоялось».

При этом муниципальная власть поселка Эльбрус провела огромную работу по формированию собственности на землю и упорядочения прав пользования земельными участками. Нигде в республике больше нет такой ясности с землей сегодня. Своей твердой и последовательной позицией в данном вопросе власть в поселении смогла завоевать доверие бизнеса: даже если нет договора о собственности или аренды на 49 лет, «а они получили договор на 3 года или на 5 лет, – они абсолютно спокойны. Теперь они [предприниматели] уже насчет земли никуда не ходят, не жалуются. Никто у них землю не отбирает... Кстати, и у тех, у кого есть вагончики, землю не отбирают. Просто вагончики увозят... Это плохо, это жестоко и жестко, но без этого порядок навести невозможно».

Недавно пришедшая администрация Домбая запланировала строительство новой трассы. Создан генеральный план, который требует сноса части построек в «городках» около станций подъемника. При этом вопросы компенсаций за сносимые объекты не определены. «По проекту самое узкое место трассы – 40 метров, а самое широкое место – 60 метров. ... С четвертого уровня вывезли 17 незаконных вагончиков. С самого Домбая вывезено 46 вагончиков. Мы сюда пришли для того, чтобы создать условия для отдыхающих. Нужно не только зарабатывать, но и вкладывать». Кроме того, власть предпринимает усилия по легализации бизнеса. «До нашего прихода к власти не было элементарного ввода в эксплуатацию гостиниц, люди налог не платили. И помимо того, что они укрывали налог, они скрывали и площадь, и сколько коек».

Сейчас на площадках подъемников в Домбае «фактор генерального плана» является одним из определяющих ситуацию с собственностью, а также с перспективами бизнеса в целом. «Вначале мы все боялись строиться. Но теперь я знаю, что я в генплан прошла, так чего же мне и не делать?... Ну, вот он хочет продать кафе, но он хочет за него 6 миллионов. ... Кафе за 2–3 года оправдается. ... Да, там за 3,5 миллиона тоже есть кафе. Да потому что не надеются. И в генеральный план новый не вошли». Подобная неопределенность негативно сказывается на инвестициях. Участники рынка, говоря о необходимости улучшения коммунальной инфраструктуры, отмечали: «Надо это, конечно, делать. Но пока этим никто не занимается, потому что боятся, что снесут под новый генеральный план».

Таким образом, хотя еще далеко не все вопросы упорядочения прав собственности на курортах решены, сложившаяся формальная и неформальная институциональная структура позволяет обеспечить достаточно динамичные условия для развития бизнеса и для повышения качества туристических услуг.

В Приэльбрусье сегодня существуют и собственность на землю (земельный налог – примерно 7–10 руб. за квадратный метр), и аренда от 40 до 100 руб. за квадратный метр. Аренда возможна как у национального парка (в основном это «2-я линия»), так и у поселка Эльбрус («1-я линия»). Неопределенность прав собственности на часть объектов сохраняется. Общая характеристика ситуации с собственностью на землю в Приэльбрусье представлена на рис. 6.3 (в исследование включены как действующие, так и строя-

щиеся гостиницы). При этом рыночная стоимость земли по факту запретительная, 20 – 30 тыс. евро за сотку. Сделок по такой цене практически не происходит, а участки распределяются «гражданам поселения». Вторичный рынок – это в первую очередь рынок партнерских отношений, обмена инвестиций на долю в бизнесе.

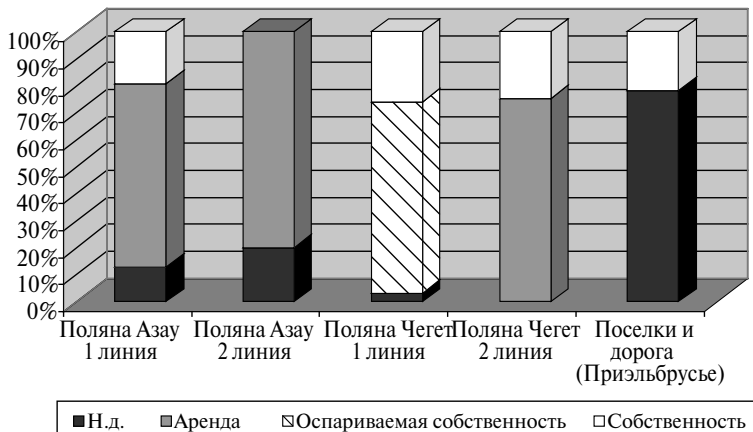


Рис. 6.3. Права собственности на землю в Приэльбрусье

Домбай на настоящий момент в отношении формирования прав собственности выглядит несколько стабильнее, чем Приэльбрусье. Непроданных и нераспределенных участков земли здесь практически не осталось, вторичный рынок начинает понемногу формировать цену, и эта цена складывается в интервале от 10 до 20 тыс. евро за сотку. Но окончательно фиксировать зрелость института собственности можно будет тогда, когда этот вторичный рынок заработает в полную силу и на него сможет свободно выйти внешний инвестор.

Особенности туристического бизнеса на горнолыжных курортах Северного Кавказа

Если рассмотреть характер туристического бизнеса на горнолыжных курортах Северного Кавказа, то в нем можно выделить черты локализации и глобализации, сочетание определенной замкнутости и наличия значимых экстерналий для экономики региона. Основные характеристики данного бизнеса можно свести к следующим.

**Горнолыжная индустрия в Приэльбрусье и на Домбае –
во многом этнический бизнес¹**

Этнический бизнес особенно характерен для гостиниц, расположенных либо в «1-й линии» и до последнего времени имеют неурегулированные права собственности, либо – на территории поселений, где участки в собственность оформлялись только для «граждан» этого поселения. Соответствующие данные представлены на рис. 6.4 (в выборку включены как действующие, так и строящиеся гостиницы). В Приэльбрусье представители небалкарского населения и «внешние» инвесторы, которые работают в долине, за редким исключением либо вступают в партнерские отношения с местными, либо арендуют землю у ГУП – национального парка.

Иногда даже собственность на землю не обеспечивает конкурентоспособность «приезжих», поскольку стоимость строительства и эксплуатации гостиниц для местных жителей существенно ниже, чем для тех, кто является новичком и в бизнесе, и на территории. Много гостиниц, инвесторы которых подошли к определению предполагаемой прибыли слишком оптимистично, не оценив риски неравномерной загрузки гостиниц в течение года, сейчас выставлено на продажу, количество продаваемых отелей разной величины в Приэльбрусье приближается к двум десяткам. Одна из

¹ Вслед за О. Бердниковой и О. Паченковым этнический бизнес здесь рассматривается прежде всего в контексте социальных сетей, как «стабильных моделей непосредственного взаимодействия между людьми». Эти авторы выделяют пять факторов, которые определяют организацию социальных сетей мигрантов, в частности рыночных торговцев в Санкт-Петербурге:

- 1) легкость (большая простота общения внутри сети);
- 2) рациональность (выгода);
- 3) доверие;
- 4) давление извне (вытеснение);
- 5) (общее) пространство.

(Бердникова О., Паченков О. Этничность «этнической экономики» и социальные сети мигрантов // Экономическая социология. 2002. Т. 3. N 2. <http://ecsoc.hse.ru/issues/2002-3-2/index.html>)

Аналогичные факторы во многом актуальны и для балкарского этнического бизнеса в Приэльбрусье, в меньшей мере – для Домбая. Так, в Приэльбрусье, с одной стороны, балкарский бизнес испытывает определенное давление со стороны республиканской администрации, а с другой стороны, «небалкарский» бизнес находится под давлением социальных сетей местных жителей.

гостиниц передана в управление. «Они [хозяева отеля] его с удовольствием продадут, но там, видимо, очень неэффективно были вложены деньги, около 8–10 млн евро потрачено. Но за эти деньги ее никто не купит. Более того, даже такого уровня гостиница была операционно убыточной. Только в этом сезоне местный парень вывел ее на рентабельность и в первый раз удалось выплатить дивиденды собственнику».

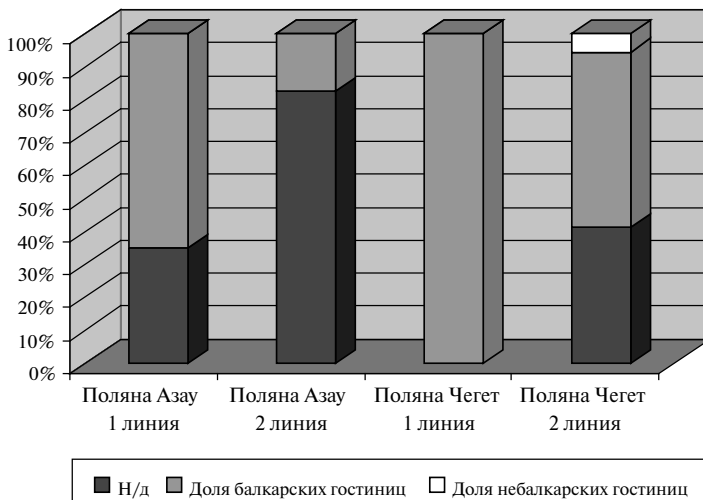


Рис. 6.4. Доля балкарцев в собственности гостиниц

Во многом бизнес носит семейный характер

Семейный характер бизнеса — один из важнейших факторов, обеспечивающих его повышенную конкурентоспособность по сравнению с внешними инвесторами.

Участие большой семьи в бизнесе своих членов:

- позволяет сокращать издержки;
- позволяет более эффективно обеспечить выживание в летний период;
- является заменой страхования и дешевым источником финансирования одновременно¹.

¹ «Я все деньги племяннику отдаю, брат умер 9 лет назад. Там осталось у него пятеро детей. Я ему помогаю, строю гостиницу “Вертикаль”, там раньше только кафе было. Там сын брата Мухаммад есть, вот это его сейчас».

Видимо, именно дополнительная оптимизация рисков за счет родственных социальных сетей объясняет то, что практически все гостиницы «1-й линии» «Поляны Чегет» и большинство объектов на «Поляне Азау» с неопределенными правами собственности являются семейным бизнесом. Это свойство гостиниц «1-й линии» повторяется и на Домбае, на площадках второй и третьей очереди подъемников.

Семейный характер бизнеса дополняется существованием семейных сетей. Часто ряд взаимосвязанных бизнесов – несколько гостиниц, маленькие подъемники, ратраки, сопутствующие бизнесы – принадлежит родственникам. Так, в Приэльбрусье по крайней мере семи семьям принадлежит больше одной гостиницы. На Домбае больше пяти кафе с микрогостиницами и прокатом на второй очереди, вдоль основного «финансового потока» принадлежит носителям одной фамилии. Вот один из вариантов семейной сети, которую характеризует хозяйка кафе на Домбае: «Это моя частная собственность. А это и то – моего брата. И внизу, на следующей очереди есть кафе, там и гостиница строится, там вода есть. Это сестра наша строится, на следующей очереди. У нее семь номеров, номера люкс она делает. ... А он, знаешь, почему хочет продать? Потому что у него только девочки, мальчиков нет. Он единственный мужчина в семье. А у меня сын есть, дочка есть, сыну я внизу прокат сделала, вот это его бизнес».

Семейный и клановый характер бизнеса не помешал, а, скорее, даже помог тому, что в Приэльбрусье, в достаточно сложной институциональной среде, с использованием неформальных институтов там, где формальные институты не работали, возникло сообщество предпринимателей, связанных между собой конкуренцией и одновременно взаимной поддержкой, активно перенимающих друг у друга новации. Как показал анализ международного опыта (например, промышленных округов в Италии), такие сообщества способны к успешной модернизации за счет внутренних ресурсов, тогда как «чужаки» плохо вписываются в подобные структуры (что также подтверждается опытом Приэльбрусья).

Административный ресурс необходим для защиты бизнеса

В условиях недостаточной определенности прав собственности и значительной роли неформальных институтов наличие поддержки административного ресурса у большинства участников рынка

является необходимым условием ведения бизнеса. В случае с «балкарским» бизнесом он трудно отличим от факторов семейственности и этничности. «Практически все друг другу родственники». «Неместный» бизнес так или иначе связан с силовиками (в том числе и бывшими), республиканской или федеральной элитами.

Ситуация на Домбае во многом аналогична. Предложение купить кафе рядом с подъемником включает административный ресурс «в комплекте» с другими составляющими покупки: «Если вы будете работать, если не скажете, что кафе держат приезжие, то вас даже тереть не будет никто. К нам не заходят. Бывает, но не сильно. Вы только “визиточку” [визитка родственника, который работает в окружных силовых структурах крупным начальником] оставьте себе. Это ваша “крыша” будет». При этом стоимость бизнеса может существенно зависеть от того, насколько этот ресурс силен, колеблясь от двух до четырех объемов годового дохода.

Обеспечение безопасности является коллективным благом

Родственные связи, административный ресурс и этническая консолидация позволяют решить и проблему безопасности. Сообщество предпринимателей, пронизанное социальными связями с местными жителями, а также обладателями административного ресурса, способно эффективно обеспечить безопасность своих клиентов. Безопасность становится таким же семейным делом, как и сам бизнес. Если в какой-нибудь точке туристической зоны в Приэльбрусье возникает напряжение, обычно связанное с молодежью, в течение нескольких минут срабатывает цепочка «администратор гостиницы или кафе – администрация поселка – старшие родственники тех, кто создает проблему – конфликтующие местные жители». Раздается телефонный звонок, кто-то подъезжает и – конфликт прекращается. Спокойствие туристов жизненно необходимо для бизнеса.

В этих условиях возникает большой вопрос, насколько целесообразны попытки подмены подобной самоорганизации внешними официальными институтами обеспечения безопасности, например туристической полицией. Не очевидно, что они будут более эффективны в решении вопросов безопасности, но трансакционные издержки для бизнеса, безусловно, повысятся. «Те, кто отвечает за “антитеррор”, силовики, требуют журнал антитеррора и еще чего-то. Например, нас заставили сделать видеонаблюдение,

говорят, что обязательно. Говорят, что у нас должна быть лицензированная охрана. А зачем мне охрана? Я и сам могу охранять, но они этого не понимают. Говорят, что тебе положен дворник, т.е. тот, кто ворота открывает и закрывает. Они предлагают, чтобы я хорошую цену заплатил за специальных лицензированных охранников».

Предприниматели начали покупать труд, услуги и товары на глобальном рынке, и это оказывает существенное влияние на местный рынок труда

Развитие туристического бизнеса постепенно ведет к профессионализации и интернационализации персонала и менеджмента. Это хорошо видно на примере Приэльбрусья. При том, что бизнес по-прежнему в основном носит семейный характер, наем профессионального управляющего, особенно в крупных гостиницах, как видно из диаграмм, представленных на рис. 6.5, скорее является правилом, чем исключением (использованы данные по примерно 70% действующих гостиниц в Приэльбрусье).

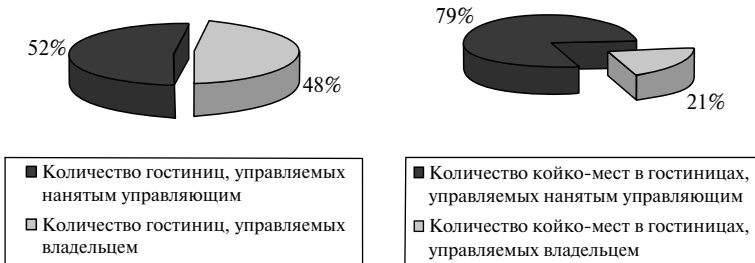


Рис. 6.5. Наемные управляющие и собственники в руководстве гостиниц

При этом среди наемного персонала есть не только жители поселения, но и представители Тырнауза, Нальчика, Прохладного, Баксана, есть приезжие из Пятигорска и Ростова-на-Дону, есть даже выходцы из стран СНГ (управляющий одной из гостиниц, в общем-то семейного бизнеса, — узбек, который приехал из Ташкента и получил гражданство в РФ, купил в Тырнаузе квартиру). Приэльбрусье как точка роста становится центром притяжения как местной, так и «внешней» рабочей силы. Разница в доходах

жителей поселков Приэльбрусья и других балкарских районов часто отмечается в разговорах.

Четко просматривается тенденция: там, где бизнес семейный и управляют гостиницами сами собственники, меньше процент персонала из других регионов. Это связано не только с тем что хозяева-балкарцы плохо относятся к наемному персоналу из других регионов, просто у них больше личных, человеческих обязательств по отношению к родственникам и соседям. Один директор-хозяин жаловался, что и «не уволишь никого» – «все родственники, у всех трудная жизнь».

Нанят управляющий – ситуация меняется, сотрудники набираются на открытом рынке труда. Как видно из диаграммы на рис. 6.6, различия действительно значимы и четко характеризуют выход процессов, идущих на рынке труда, из семейно-клановых рамок.

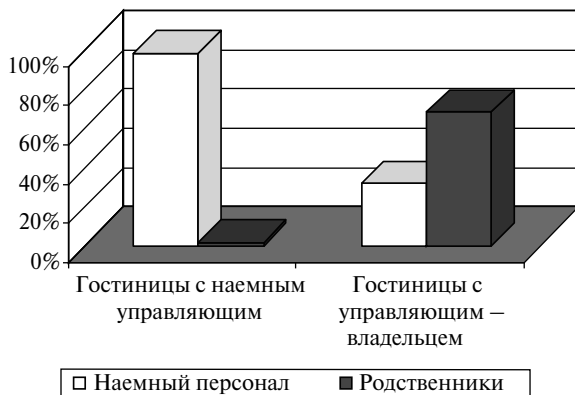


Рис. 6.6. Политика по найму персонала собственника–управляющего и наемного управляющего

Открытый характер рынка труда влияет и на мотивацию местных жителей, которые в определенной мере чувствуют себя «рабочей аристократией»: «Местные здесь работу ищут уже выборочно. Даже если это будет 20 тысяч, на стройку они не хотят. Хотя можно убедить их в том, что от некоторых видов работ, от которых они отошли, доходность со временем будет выше, чем от гостиниц. Мы и строительством никогда не занимались до последних 30–40 лет. Мы занимались скотоводством. Но на сегодняшний день скота стало в разы меньше. В пределах до 30 тысяч было.

Овец примерно в пределах 3-х тысяч, а туристов в пик – где-то 5-6 тысяч». Механизм перехода «с овец на туристов» и необходимости большей специализации в хозяйственной деятельности хорошо виден из следующего высказывания: «Сейчас небольшое хозяйство осталось: корову держу, теленка. Голов 10–15 овец. А раньше было больше. 70–80 овец, с десятков крупного скота. Но сейчас это невыгодно. Со временем это отойдет. Кто-то один будет держать столько, чтобы хватило всем. А так, только для себя держим. В большом количестве держать смысла нет. И то мне перед работой надо часов в шесть встать, скотину посмотреть, после этого душ принять. Пока везде сходишь, время это занимает хорошее. Так можно недельку поработать, месяц, а больше не выдержишь».

Привлечение внешнего персонала, гибкость трудовых отношений характерны и для Домбая. «У нас местных нет почти. Есть те, которые ... на лето остаются. Их трое, но они тоже из Черкесска, из Кисловодска. Из Ставрополя бывает иногда. Из Пятигорска бывает. У нас же сезонная работа. Сейчас я набираю, а в марте уже начинаю распускать. Кто не хочет оставаться или еще раз приезжать, те уходят. А так, в основном, одни и те же получают. На пять месяцев набираю. Некоторые начинают в марте уходить, некоторые в апреле».

Развиваются современные формы работы с клиентами

Предприниматели сочетают широко известные местные традиции гостеприимства с вполне современными формами работы с клиентами. Почти все гостиницы в Приэльбрусье и на Домбае имеют свои сайты. Заказ номеров, в том числе на десять новогодних дней, происходит через сеть. Вот один из примеров организации работы с клиентами: «...у меня с годами очень большая клиентура набралась. Они своим друзьям рекомендуют. У меня в ноябре на весь зимний сезон уже все занято. Я пишу им, я по интернету общаюсь с ними. Пишу – будешь брат, тебе оставлять. Я сам их предупреждаю, что места кончаются. У меня в каждом номере интернет входит в стоимость номера, тогда еще WiFi не было. Нормальные номера, со всеми удобствами, средний класс. Есть такие [туристы], которые у меня Новый год уже четвертый раз отмечают. Новый год у них традиция. Я их с распростертыми объятьями встречаю, с большими скидками, не в ущерб себе, конечно, таких

клиентов нельзя терять. Как к себе домой, они уже знают, в какой номер».

Мультипликативный эффект туристического бизнеса проявляется во многих секторах экономики

Развитие гостиничного бизнеса привело к постепенному формированию рынков сопутствующих услуг.

1. *Пассажи́рские перевозки.* В Приэльбрусье, например, они дают работу нескольким сотням человек — это и такси, и микроавтобусы, доставляющие лыжников из гостиниц на склоны, и трансфер из Минеральных Вод или Нальчика, который в сезон обеспечивает пассажиропоток около 500 человек в день. Многие жители Нальчика и региона Кавказских Минеральных Вод зарабатывают на этих перевозках¹.

2. *Поставки продуктов.* Их основной источник — это Нальчик (рынок) и восточное Ставрополье (мясо). Требования к объемам и регулярности поставок местные производители не выдерживают, собственное мясо идет в начале сезона, а потом постепенно крупные поставщики вытесняют фермеров. «Все, кто привозит продукты, — все из Нальчика, потому что местные этим не занимаются. Все перекупщики. Чабан режет, продает на рынок, они забирают с рынка — это уже третьи руки получается. Я точно знаю, что все мясо покупается на рынке. ... 90% рестораторов закупают одни “задки” и “спинки” [именно эти части туши барана принято пускать на шашлыки]. Поэтому нужны объемы, в сезон Приэльбрусье “съедает” до 3 тонн только баранины, а это примерно 15 тысяч голов за сезон² ... В Нальчике мясо 180 руб. за килограмм стоит³. В селе, кто зарежет, по 140–160 продает, чтобы не везти...». Конкуренция приводит к победе сильнейших. «Поставщик мяса у нас один, монополист. Многие пытаются. Ходят по всем кафе — давай я буду мясо привозить. Хорошо — давай. Не знают, что все деньги трудно делаются. В четыре часа вставать. Два рейса сделают и исчезают — там оказывается копейки.

¹ «Таксистов много, возят круглые сутки. Местных человек 50. А зимой из Нальчика приезжают «таксовать». Потому что здесь цены гораздо выше».

² Чтобы обеспечивать такое поголовье, нужно держать порядка 30 тыс. голов овец к осени.

³ В шашлычной баранина стоит уже 100 руб. за 100 грамм.

Он и сейчас работает, монополист». Некоторые гостиницы комбинировуют: баранина из Ставрополя, говядина своя, почти все используют на кухне местные овощи, закупают только бакалею и алкоголь.

На Домбае тоже «у местных покупают продукты, если только срочно потребуется, – айран или сыр, картошку, может. А так, в основном, на базах». Хотя есть и исключения: «Мясо у нас свое в основном. У зятя в хозяйстве берем. Ферма-то большая, там и бараны, и коровы».

3. *Продажа вязаных вещей.* Однако этот рынок нельзя назвать развивающимся. Еще в 1990-х гг. сильно упали цены. Цена, по которой балкарским женщинам удается продавать вязаные вещи, смехотворно низка. Это очень трудный хлеб по двум основным причинам – низкое качество шерсти и вытеснение качественной европейской и дешевой китайской продукцией.

4. *Лыжный прокат и продажа снаряжения.* «Альпиндустрия» – один из лидеров российского рынка горнолыжного и альпинистского инвентаря – держит магазин на повороте к «Поляне Чегет» с трассы «Эльбрус - Азау».

5. *Строительный бизнес.* Строительные бригады со всей республики, особенно из Верхней Балкарии¹, работают каждое лето на стройках и ремонте гостиниц в Приэльбрусье. «Из Безенги и Верхней Балкарии нам яков поставляют – по 160 руб. килограмм. У них люди разъезжаются по шабашкам, пасти некому. Ребята здесь работали на шабашке – но им через месяц нужно сменить пастухов». В Верхней Балкарии заработки на стройке в Эльбрусском районе являются одним из основных источников для покупки автомобилей и строительства домов.

6. *Информационные технологии.* Почти в каждой гостинице есть доступ к скоростному Интернету, часто WiFi. Именно Приэльбрусье, а не столица республики, является центром развития современных информационных технологий в регионе. При этом различия носят качественный характер. В Нальчике найти кафе со стабильно работающим беспроводным Интернетом в 2010 г. не удалось.

¹ Верхняя Балкария – селение в Черекском районе Кабардино-Балкарской Республики, примерно 3500 чел. населения.

6.4 ЭКОНОМИКА ОЧАГОВОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Проведенный выше анализ позволяет сделать следующие основные выводы.

1. Туристический бизнес на горнолыжных курортах Северного Кавказа является быстрорастущим и активно развивающимся. Если брать количественные индикаторы, то за 10 лет число мест в гостиницах на двух основных курортах (Приэльбрусье и Домбай) в сумме выросло с 2500 до 10000 – 15000 (если считать строящиеся объекты) мест, т.е. в 4 – 6 раз. Более подробно результаты развития гостиничной инфраструктуры в Приэльбрусье представлены в табл. 6.1. Произошел качественный переход от вагончиков и ларьков к достаточно комфортным гостиницам со всеми удобствами, в т.ч. Интернетом, и современному ресторанному бизнесу. Судя по всему, сейчас можно наблюдать заключительный этап данного перехода. Упорядочивается планировка и застройка курортов. В то же время «модернизация снизу» не позволяет вовремя ликвидировать структурные диспропорции в развитии курортов: увеличение вместимости гостиниц создает очереди на подъемниках, строительство новых канатных дорог вызывает переполненность трасс и т.п. Неравномерно идет и процесс повышения качества: одни услуги уже предоставляются на вполне европейском уровне, качество других оставляет желать лучшего, некоторые необходимые для полноценного курорта сервисы вообще отсутствуют.

2. Туристический бизнес нашел механизмы, позволяющие выживать и развиваться в сложной институциональной среде, и даже в определенной мере трансформировать эту среду. Используются резервы повышения эффективности, связанные с выходом за рамки локальной экономики и семейно-клановых связей: профессионализация менеджмента, наем рабочей силы из других регионов, закупка продовольствия необходимого качества на крупных рынках и т.п. В то же время, судя по всему, существуют барьеры, связанные с доступом к собственности и бизнесу внешних инвесторов, особенно в наиболее прибыльных точках. В перспективе это может послужить ограничивающим фактором в развитии курортов.

3. Горнолыжные курорты реально являются точками роста в северокавказских республиках. Они стали центром притяжения для рабочей силы разной специализации и из различных районов. Они позволяют развиваться сопутствующим бизнесам, распространяя

свое влияние на окружающую территорию. Несмотря на имеющиеся институциональные барьеры, сюда стягиваются инвестиции. В то же время мультипликативный эффект реализуется явно не в полной мере. Так, далеко не все потенциально привлекательные объекты, даже находящиеся достаточно близко от горнолыжных курортов, задействованы в рамках туристического бизнеса.

Таблица 6.1

Характеристика гостиничного бизнеса в Приэльбрусье

Местность	Расположение	Количество действующих гостиниц	Количество мест в действующих гостиницах	Количество строящихся гостиниц	Количество мест в строящихся гостиницах
«Поляна Азау»		14	601	5	220
	1-я линия	8	250	5	220
	2-я линия	6	351	0	0
«Поляна Чегет»		19	1160	6	430
	1-я линия	14	376	0	0
	2-я линия	5	784	6	430
Поселки и дорога (Приэльбрусье)		32	2532	20	1240
Всего		65	4293	31	1890

Чтобы понять, каков потенциал дальнейшего развития туризма в регионе, насколько и в рамках каких механизмов возможна ликвидация тех внутренних ограничений развития, на которые обращалось внимание выше, попытаемся оценить экономические характеристики деятельности курортов. Экономические результаты туристического бизнеса определяются в первую очередь такими параметрами, как продолжительность горнолыжного сезона, заполненность гостиниц в сезон и средняя стоимость суточного чека на одного туриста.

Горнолыжный сезон в Приэльбрусье и на Домбае, при удачном стечении обстоятельств, длится 100 – 120 дней. Обслуживают курорты, как уже указывалось выше, в среднем по 5000 туристов в день. По оценкам директоров гостиниц, управляющих на канат-

ных дорогах, административных работников, бывают наплывы по 7000 человек, но тогда инфраструктура захлебывается, вереница припаркованных автомобилей тянется на несколько километров от нижних станций подъемников, а время, проводимое в очереди на сами подъемники, может достигать нескольких часов.

При этом курорты конкурируют между собой, во многом действуя как сообщающиеся сосуды. В Приэльбрусье случается коллапс (пробки на парковках, огромные очереди на подъемник и забитые до отказа кафе), если нет воды, снега или электричества на Домбае. Аналогично – на Домбае, если нет электричества или снега в Приэльбрусье. По свидетельствам местных жителей, когда в начале сезона в Приэльбрусье была проведена контртеррористическая операция, «народ прямо из очереди на КПП разворачивался и – в Домбай».

На протяжении последних 10 лет развития курортов спрос превышал предложение. Сейчас ситуация начинает меняться. В Приэльбрусье в последнее время участники бизнеса отмечают сокращение количества туристов: «каждый год все хуже и хуже». Это может объясняться имеющимися трудностями в развитии курорта, в т.ч. связанными с обеспечением безопасности (проводимые в районе контртеррористические операции уже начали подрывать привлекательность Приэльбрусья в глазах туристов). Однако снижение заполняемости гостиниц, усиление конкуренции за туристов отмечают и на Домбае. Вот как характеризует этот процесс один из владельцев гостиниц: «В этот год [2010] по Домбаю в новогоднюю неделю в каждой гостинице по 20–15% мест были пустые... Вот, например, я цену говорю, она у меня 2 или 3 тыс. руб. за номер. А вот ты, например, новую гостиницу открыл. И думаешь о том, чтобы не на прибыль работать, а просто, чтобы зарплаты отдать. Ты готов пустить [туристов] дешевле. А туристы уже знают по Домбаю все... И туристу это выгодно, каждый день, если вдвоем живут, 1000 руб. экономить. В прошлом году [2009/2010] мы где-то на 1000 руб. за номер цены опустили. У нас цена была где-то 3200 за номер, а стала 2300. А некоторые уже на 2 тыс. дешевле сделали. Бывает, что туристы заходят, говорят, что вернуться. И находят по меньшей цене. А номера у всех одинаковые».

Таким образом, на сегодня объем спроса в сезон в целом можно оценить в 10 – 15 тыс. горнолыжников в день. Судя по всему,

он стагнирует или, во всяком случае, растет не столь быстро, как гостиничная инфраструктура. Какие причины приводят к исчерпанию спроса на горнолыжные услуги на настоящий момент, связаны ли они с факторами безопасности, комфорта, стоимости услуг либо какими-то другими процессами, сказать на настоящий момент невозможно. Мы можем лишь зафиксировать вероятную смену тренда.

Средняя стоимость суточного чека на одного туриста (проживание, питание, снаряжение) в сезон оценивается нами максимум в 3500 руб. Попробуем обосновать данную оценку. Выручка горнолыжного курорта складывается из продажи услуг гостиниц, проката инвентаря, питания и оплаты услуг канатной дороги (*ski-pass*¹). В «пик сезона» – 10 дней после Нового года – места в гостиницах «Поляны Чегет» и «Поляны Азау» в Приэльбрусье бронируются с сентября, стоимость – от 2000 руб. с человека, плюс питание – 500 руб., плюс *ski-pass* – 1200 руб., плюс снаряжение 500 руб. получается 4200 – 5000 руб. с человека в день. Но это – только 10 дней в году, если есть снег, нет коммунальных проблем (и на Домбае, и на «Поляне Чегет» в 2010 г. были проблемы с водой и электричеством). При этом 1200 руб. – цена даже по европейским меркам очень высокая, она отпугивает туристов и провоцирует неформальные отношения клиентов и персонала подъемников. В остальной сезон лыжников меньше, а цены ниже. Если же учесть развернувшуюся в 2010 г. ценовую конкуренцию на Домбае, где изначально цены были несколько ниже, чем в Приэльбрусье², то оценка суточного чека в среднем в 3000 – 3500 руб. в течении 100 дней сезона может оказаться даже завышенной.

Есть еще летняя загрузка, но она незначительна, это несколько сотен, едва ли тысяча человек в день для одного курорта, в основ-

¹ *Ski-pass* – это пластиковая карточка, которая дает горнолыжнику право пользоваться лыжными трассами, подъемниками и еще несколькими видами услуг в пределах одного горнолыжного курорта. Таким образом, *ski-pass* – это определенный «проездной безлимитный билет» на курорте. В Приэльбрусье в «проездной» входят все большие канатные дороги на Эльбрусе и на Чегете, но не входят частные бугельные подьемники и ратраки.

² По имеющейся информации, цены на гостиничные номера на Домбае (1500 руб. против 2000 руб.) и заработная плата персонала в день (350 руб. против 500 руб. в день, хотя на второй и третьей очередях канатки – те же 500 руб. в день) чуть ниже, чем в Кабардино-Балкарии.

ном – по выходным дням и праздникам. По словам хозяев гостиниц, летом удастся только покрывать расходы, многие гостиницы закрываются на несколько месяцев.

Таким образом, на основе приведенных выше оценок можно сделать вывод, что Приэльбрусье и Домбай в целом приносят около 3,5 млрд руб. выручки за сезон. От трети до половины выручки курорта аккумулируется в кассе подъемника (если наличность поступает в кассу, а не мимо нее). От трети до двух третей выпадает на гостиницы, еще треть или четверть – на кафе в «1-ой линии», на выкате трассы, там, где можно пообедать, не переодеваясь.

6.5

АЛЬТЕРНАТИВЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ ГОРНОЛЫЖНЫХ КУРОРТОВ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Риски безопасности, общие для всей туристической индустрии Северного Кавказа

Основные риски, связанные с любой туристической деятельностью в данном регионе, определяются проблемами с обеспечением безопасности туристов. Любые ситуации, создающие угрозу жизни либо безопасности отдыхающих, могут подорвать не только экономику того конкретного курорта, где это происходит, но и имидж Северного Кавказа как туристического региона в целом.

Трагические события в Приэльбрусье еще раз подтвердили реальность подобных рисков. После расстрела туристов в Заюково 18 февраля 2011 г., подрыва канатной дороги на Эльбрусе в следующую ночь, обнаружения заминированного автомобиля около гостиницы «Поворот» на «Поляне Чегет», введения режима контртеррористической операции, запрета на въезд туристов и установки нескольких КПП на трассе, отдыхающих, естественно, в Приэльбрусье почти не осталось. Это подтверждают результаты телефонного опроса: в гостинице на 24 места осталось на 24 февраля двое отдыхающих, которые планировали уехать на следующий день, в другой такой же гостинице – никого, в гостинице на 70 мест выезжали последние 10 отдыхающих.

По оценкам Узеира Курданова, главы поселка Эльбрус, бизнес в день теряет по 8 млн руб.¹

В этом смысле и горнолыжный кластер, и существующие курорты находятся в одинаковом положении — если будут риски для жизни туристов, никакой туристической индустрии в регионе быть не может. Обсуждение альтернатив и рисков в следующих нескольких параграфах актуально только в том случае, если на территории курортов не ведется террористическая деятельность.

Риски реализации проекта горнолыжного кластера

Опираясь на анализ состояния горнолыжных курортов в Приэльбрусье и на Домбае, попытаемся сформулировать возможные риски, которые несет проект создания горнолыжного кластера на Северном Кавказе для двух существующих курортов.

Конкуренция за клиента

Если в рамках кластера будет построен хотя бы один курорт из пяти, например Архыз мощностью 17 тыс. чел.; если там удастся создать приемлемый уровень сервиса и безопасности; если не допускать перебоев с водой и электричеством, гарантировать наличие снега на всем протяжении сезона за счет ввода в эксплуатацию систем оснежения, то отток туристов из Приэльбрусья и Домбая в пользу нового курорта неизбежен. Отток коснется прежде всего наиболее платежеспособных клиентов, которые и создают основной спрос на развитие инфраструктуры и качественного сервиса на существующих площадках. Это произойдет в условиях, когда, как показал предшествующий анализ, падение спроса уже началось. Уже сейчас «здесь, в принципе, много гостиниц продается, но я не видел, чтобы кто-нибудь купил». При появлении столь мощного искусственно выращенного конкурента стагнация и деградация туристического бизнеса на существующих курортах неизбежны.

Конкуренция на рынке труда

Давление на существующие курорты коснется и рынка труда. Каким образом на новый курорт будет привлечено около 10 тыс. работников (и это с учетом только Архыза)? Причем — быстро. Са-

¹ См.: Левченко А. Хлопонин, дорогой, отмени глупость! // Газета.ru. 24 февраля 2011. http://www.gazeta.ru/politics/2011/02/24_a_3535141.shtml

мый легкий путь — завоз работников, но и в этом случае, скорее всего, придется поднять заработную плату, например, до 1000 руб. в день против 500 руб. на Домбае и в Приэльбрусье и переманить более или менее подготовленный персонал. Опять же, существующим курортам останутся худшие.

Административное давление

Очевидно, что на строительство и функционирование масштабных курортов в рамках горнолыжного кластера будет обращено пристальное внимание высокопоставленных чиновников, информация об их успехах будет включаться в отчеты и влиять на оценку деятельности тех или иных должностных лиц. Кроме того, инвесторы, привлеченные в данный проект на государственном уровне, будут требовать создания условий для гарантированной окупаемости. В этих условиях Приэльбрусье и Домбай могут стать нежелательными конкурентами, которые не позволяют реализовать «дело государственной важности». В такой ситуации вполне возможно искусственное обострение факторов, выталкивающих туристов из существующих курортов и заставляющих их делать выбор в пользу новых. Вряд ли стоит сейчас предполагать, в каких конкретных формах это может происходить. Однако с учетом того, какие методы используются на Северном Кавказе для разрешения хозяйственных споров и достижения конкурентных преимуществ, действия, направленные на подрыв конкурентоспособности Приэльбрусья и Домбая, могут носить достаточно агрессивный и провокационный характер.

Разложение предпринимательской среды

Появление бюджетных денег, причем больших, на любых рынках, в том числе и в туристическом бизнесе, запускает процесс негативной трансформации предпринимательской среды. Вместо конкуренции за клиента в центре внимания оказывается конкуренция за бюджет, и если бюджет не получишь ты, его получит твой конкурент, и тогда его преимущества станут недостижимы¹.

¹ Это состояние подобно состоянию садоводов дагестанских сел, когда их сады «приговорили» к затоплению, за это затопление обещали компенсации, превышающие те деньги, которые можно заработать честным трудом садовода, в разы. Садоводы ждут компенсаций, бесконечно обсуждают способы их распределения, допустимые размеры коррупционных

Разрушение предпринимательской среды – самое печальное последствие реализации проекта горнолыжного кластера: можно вернуть клиентов, восстановить рынок труда и создать конкурентные условия. Но неоткуда будет взять людей, которые будут готовы снова работать так, как работали последние 20 лет, ожидая капитализации создаваемых активов. Второй раз люди могут не поверить в светлое капиталистическое будущее.

Обострение социального напряжения и конфликтного потенциала

В условиях деградации существующих курортов с высокой вероятностью можно ожидать обострения социального напряжения в связи с частичной потерей рабочих мест, снижением (возможно, в разы) подушевых доходов; ликвидацией малого бизнеса, включая и отрицательный мультипликативный эффект – работу потеряют строители, поставщики продуктов питания, водители такси и маршруток, некоторые фермеры. Возможна активизация этнических и религиозных конфликтов, экстремистских и террористических проявлений, в том числе – против новых курортов, ведь «очаговая модернизация» в Приэльбрусье и на Домбае сдерживает и криминал, и насилие в этих регионах.

Трудно прогнозировать судьбу нового курорта, выбранного победителем на государственном уровне. Ключевой вопрос: окажется ли курорт (курорты) заполнен, и будет ли это заполнение достаточным для окупаемости инвестиций и устойчивого функционирования бизнеса? Грамотной оценки реального спроса на услуги курортов в рамках «горнолыжного кластера», их конкурентоспособности по сравнению с зарубежными аналогами проведено не было. Тем самым риск завышенной оценки потенциальной прибыльности данного бизнеса существует (вспомним, что даже внешние инвесторы в гостиничный бизнес Приэльбрусья, рисковавшие своими деньгами, существенно переоценили отдачу от вложенных инвестиций). Если этот риск реализуется, есть вполне реальная вероятность, что новый курорт превратится в дотационное предприятие, в источник обогащения менеджмента, с деградирующим сервисом и без перспектив благоприятного позиционирования

потерь и – не поливают деревья, не вносят удобрения и даже не собирают урожай, который к положенному сроку созрел. Причем урожай не собирают и на тех землях, которые не идут под затопление.

на рынке. То, что такая перспектива реальна, показывает пример Кисловодска, туристический комплекс которого медленно разрушается, имея 15 тыс. коек в своем фонде и несколько месяцев в году почти 100%-ной заполняемости.

Таким образом, воплощение в жизнь проекта горнолыжного кластера несет в себе значительные риски выживанию существующих курортов, при этом не гарантируя успешное развитие туристического бизнеса во вновь построенных. При реализации негативного сценария могут быть разрушены сложившиеся очаги модернизации и не создано новых. С подобными рисками нельзя не считаться.

Риски для развития на базе существующих курортов

В то же время развитие на базе существующих курортов также не свободно от проблем и рисков. Барьеры на пути их развития можно разделить на два типа – технические и институциональные.

Институциональные риски

Начнем с институциональных рисков, которые будут рассмотрены на примере Приэльбрусья. Институциональные риски можно разделить на две группы.

1. *Этнополитический конфликт.* Сегодня существует хрупкое равновесие, при котором балкарцам удается сохранять «командные высоты» на муниципальном уровне, обеспечивать защиту собственности и бизнеса. Однако это не устойчивое равновесие. Национальный конфликт существует и носит ярко выраженный политический характер¹. При этом республиканские власти пре-

¹ Поводом для конфликта послужило проведение муниципальной реформы в Кабардино-Балкарии, в рамках которого значительная часть территории республики, в т.ч. заселенной этническим меньшинством – балкарцами, была объявлена межселенными территориями и фактически выведена под юрисдикцию республиканской власти. Подобное ограничение возможностей распоряжения землей местными властями балкарских поселений угрожало и политической балкарской элите, и инвесторам в туристическую инфраструктуру. Конфликт стремительно политизировался, к нему подключились этнические общественные организации на республиканском уровне, проблема межселенных территорий была доведена до Конституционного Суда. Примечательно, что до конца, до решения Конституционного Суда о незаконности межселенных территорий был доведен именно иск администрации поселка Эльбрус. По-

тендуют на более деятельное участие в распределении ресурсов и статусов, связанных с туристическим бизнесом. Большие трудности встретил проект развития горнолыжного комплекса в районе Тырнауза, постоянно оказывается политическое давление на муниципальных лидеров. В мировом опыте немало свидетельств того, что этнические различия тормозят развитие экономики. Однако наиболее негативно данный фактор действует в том случае, если не урегулированы «правила игры», в первую очередь права собственности.

2. *Неурегулированность прав собственности на некоторые участки (Поляна Чегет, частично — Поляна Азау)*. Тормозятся и инвестиции хозяев объектов, и внешние инвестиции, и возможная реструктуризация этих площадок¹. Особенно негативно влияет неурегулированность прав собственности при усилении риска изменения баланса сил в регионе. Есть опасность, что при изменении существующего равновесия сформированные формальные и неформальные правила перестанут действовать, начнется тотальный передел собственности, а это резко отрицательно скажется и на бизнесе, и на общей безопасности в регионе.

Технические риски

1. *Горнолыжная инфраструктура*. Из проведенного выше анализа следует, что именно пропускная способность трасс и подъемников в наибольшей степени лимитирует развитие бизнеса на северокавказских горнолыжных курортах. В Приэльбрусье новая канатная дорога позволила несколько улучшить ситуацию, хотя и не разрешила ее полностью. По имеющимся свидетельствам, при

литизация этого по сути своей экономического вопроса привела:

- к формированию этнополитической коалиции, которая достаточно жестко сформулировала свои политические и экономические требования, вплоть до формирования отдельной, балкарской юрисдикции;
- к смене части руководителей канатных дорог и национального парка как государственных предприятий и главы администрации района;
- к ужесточению политики республиканских властей в балкарских районах, в том числе в Эльбрусском.

¹ «Одни приезжали из Москвы, где-то они хотели получить землю. Здесь пытались — потом поехали во Францию и в течение недели получили — сейчас будут отстраиваться».

большом наплыве туристов ожидание в очереди до 40 минут сохраняется. При этом застройка вокруг «Поляны Чегет» ведется из расчета того, что вместо двух старых канатно-кресельных дорог будет построена новая. Соотношение вместимости гостиниц и пропускной способности горнолыжной инфраструктуры хорошо видно на рис. 6.7.

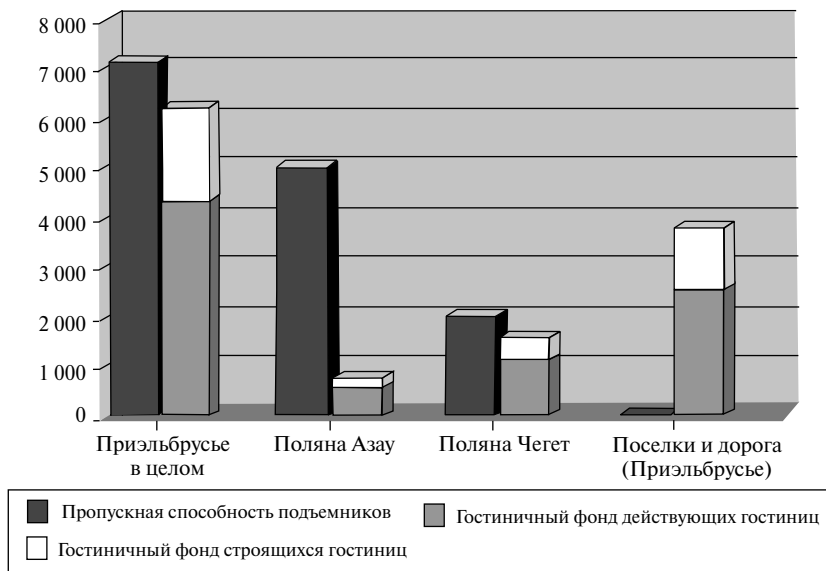


Рис. 6.7. Пропускная способность подъемников и гостиниц Приэльбрусья

На Домбае, судя по всему, проблема не столь остра, поскольку построена новая австрийская канатная дорога (2400 чел. в час, действуют три очереди). Тем не менее и там вопрос до конца не решен. «Многое канатка решила. Как только ее построили, людей в два раза больше стало. В разгар зимнего сезона очереди бывают, не такие, конечно, как раньше, но есть».

Однако даже если в определенной мере и снялась проблема накопления очередей на подъемниках, появились проблемы скопления людей на трассах, и это небезопасно. Стоит задача как прокладки новых трасс, так и повышения безопасности действующих. Обеспечение безопасности горнолыжников требует достаточно серьезных инвестиций в различные виды сооружений – подпорные стенки, лавинорезы и т.п.

2. *Общая инфраструктура.* Можно констатировать, что практически вся инфраструктура, начиная от аэропорта в Минеральных Водах и кончая водоснабжением и автомобильными парковками на курортах, не справляется даже с тем небольшим количеством отдыхающих, которые сегодня предпочитают кататься на горных лыжах на Северном Кавказе.

Перебои с водой и электричеством случаются в периоды особенно активного наплыва отдыхающих, вызывающего перегрузки в коммунальных системах. В первую очередь это наиболее важные для успеха сезона первые 10 дней года. Подобные ситуации, естественно, вызывают недовольство и отток туристов. Предприниматели терпят значительные убытки и вынуждены делать дополнительные вложения в резервные источники коммунальных услуг. Вот несколько характерных высказываний: «На Новый год воды не было, туристы деньги забрали и ушли... Восемь дней у нас воды не было. Никто не ответил, мы понесли убытки большие». «У меня есть котлы электрические в запасе, есть дизельные. Есть движок запасной. А зимой часто отключается свет. ... Весь здешний бизнес ждет 10 новогодних дней. А в прошлом году как раз в разгар этой недели “канатка” отключилась. И свет отключили. Пока я дизель привез, пока настроил. ... Туристы начали возмущаться. Например, у меня 5 номеров уехали. Но это не только у меня – по всему Домбаю... А в самый разгар сезона утром и вечером воды не хватает. Если у меня 100 человек заселилось, тот, кто первый встал, тот и искупался. У меня насосы еще есть, а у соседей утром и вечером зимой почти воды не бывает».

На площадках около станций подъемников на Домбае инженерная инфраструктура находится в зачаточном состоянии. Как следует из приведенных выше выдержек из интервью, отсутствие воды серьезно тормозит развитие здесь гостиничного бизнеса, при том, что он активно востребован. Технически решать вопросы инфраструктуры с учетом особенностей рельефа достаточно сложно, хотя сейчас при поддержке и под давлением местных властей они так или иначе начинают решаться.

Еще одна, практически не решаемая инфраструктурная проблема – парковки. Вот как выглядит ситуация в Приэльбрусье: «Если трассы не завершены, то парковок просто нет. Раньше людей завозили большими автобусами, сейчас по 2–3 человека приезжает на машине. Приезжают люди, бросают машину за 3 км и

пешком идут. Могут поцарапать твою машину, но даже если ничего не произошло, то бросить хорошую машину где попало – это дискомфорт».

3. *Режимные ограничения в прилегающих к курортам местах.* Плохо отрегулирована проблема пограничного контроля. Часть ущелий, в которых зимой могли бы жить горнолыжники, а летом – альпинисты, практически отрезана пограничными постами. «Попробуйте проехать в боковое ущелье. Приезжал один инвестор из Нальчика, который хотел поехать и посмотреть на лагеря, у которых акции выставлены на аукцион. Вместе с главой администрации они не смогли проехать».

Создание условий для полного раскрытия потенциала Приэльбрусья и Домбая как альтернатива проекту горнолыжного кластера

Развитие существующих курортов может быть быстрым и эффективным. Предприниматели научились строить гостиницы за межсезонье, у них появились крупные институциональные инвесторы среди партнеров. Один из проектов, который мог бы вывести Приэльбрусье на новый уровень – развитие комплекса на 35 тыс. мест, с трассами и городком для жизни персонала в районе Тырнауза с возможным использованием городской инфраструктуры, – серьезно обсуждался с инвесторами из Азии. В отличие от «горнолыжного кластера» этот проект не предполагал особых, чрезвычайных мер государственной поддержки.

Но и потенциал горнолыжных курортов Северного Кавказа в существующих границах далеко не исчерпан. С учетом экологических ограничений максимальная суммарная емкость Приэльбрусья и Домбая составляет 25 тыс. чел. одновременно против сегодняшних 10–15 тыс. Без угрозы для состояния окружающей среды фактически можно удвоить число отдыхающих. Но для этого необходимо снять или смягчить те риски и ограничения в развитии курортов, о которых было сказано выше.

1. *Окончательно урегулировать права собственности.* Это позволит решить две основные задачи:

- уменьшить неопределенность экономической деятельности, сделать доступ на рынки более открытым, поскольку компенсирующие неопределенность механизмы (административный ресурс, семейные сети и т.п.) станут не столь важны;

- создать условия для частных инвестиций в горнолыжную инфраструктуру¹.

2. *Обеспечить условия для активизации инвестиций в специализированную горнолыжную инфраструктуру.* Не предлагается финансировать эти инвестиции за счет бюджетных средств – подобный вариант, во многом реализуемый сейчас, несет в себе значительные риски (в т.ч. завышения стоимости строительства и оборудования). Однако они могут осуществляться при поддержке государства, на основе различных форм государственно-частного партнерства.

3. *Осуществить государственные / муниципальные инвестиции в инфраструктурные объекты, не имеющие узкоспециализированного характера:* аэропорт, дороги, коммунальные услуги и т.п.

4. *Осуществлять упорядочивание застройки и развитие территории курортов на основе взаимодействия местной власти и предпринимательского сообщества.* Подобное взаимодействие может быть налажено как в рамках каждого из курортов, так и на более широкой территориальной основе, охватывая основные туристически привлекательные территории северокавказских республик.

¹ Если оценивать активы Домбая и Приэльбрусья из их рыночной стоимости сегодня (не по цене предложения на продажу, а по уровню обсуждаемых или совершаемых реальных сделок), то оценки составят около 5 млрд руб. каждый, вместе – около 10 млрд. Эти активы несопоставимы с масштабами горнолыжного кластера, но вполне достаточны для того, чтобы на коммерческой основе развивать необходимую горнолыжную инфраструктуру – строить подъемники, например. При соответствующем контроле за уровнем цен и затрат они вполне окупаются за три – пять лет.

УРБАНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

7.1 МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ УРБАНИЗАЦИИ

В дискуссиях о модернизации сюжеты, связанные с миграционными процессами, в первую очередь — стягиванием людей в города, занимают значительное место. Один из аспектов определенной модернизации — это такая социальная трансформация, «когда общество трансформируется из преимущественно аграрного с доминированием сельского образа жизни в преимущественно урбанизованное и индустриальное»¹. В то же время признается, что стягивание населения в города не всегда сопровождается ускорением экономического роста. Но и в том случае, когда урбанизация стимулирует и поддерживает модернизационные тенденции, исследователи отмечают не только позитивные, но и негативные последствия данного процесса. Процесс модернизации, по их мнению, сопровождается перемещением значительного числа людей в города, что вызывает рост общей неопределенности и напряженности из-за разрушения традиционного уклада жизни и маргинализации массовых слоев населения. Это создает условия для успешной деятельности антиправительственных сил².

От чего зависит наличие либо отсутствие модернизационных аспектов урбанизации? Баланс ее позитивных и негативных проявлений? Как данные процессы проявляются на Северном Кавказе?

¹ *Black C.E.* The Dynamics of Modernization A Study in Comparative History. N.Y.: Harper Colophon Books, 1975. P. 67–68.

² Подобная позиция изложена, в частности, в: *Rostow W.W.* The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge, 1960.

Проведенные исследования пока не позволяют полностью ответить на эти вопросы. Скорее, они дают возможность высказать некоторые гипотезы, привести отдельные примеры и сформировать поле для дальнейшего анализа и дискуссий. Для начала рассмотрим, как позиционируются вопросы миграции и урбанизации в современных исследованиях, для которых сложные и неоднозначные процессы, происходящие в странах «третьего мира», дают богатый материал. Это позволит вписать происходящие на Северном Кавказе изменения в более глобальный контекст.

Процессы миграции, в т.ч. и урбанизации, обычно описываются в рамках модели выталкивающих и притягивающих факторов. При этом выталкивающими факторами являются: ухудшение условий жизни в сельской местности; ограничение возможностей производства и сбыта; низкий уровень доходов. Притягивающими факторами оказываются более разнообразные экономические возможности, приобщение к другому образу жизни, более высокий уровень доходов и т.п.¹ В зависимости от позиции того или иного автора, человек, принимающий решение о миграции, может рассматриваться как рациональный индивид, просчитывающий свои жизненные перспективы, а может — как жертва разрушения сельского экономического уклада и традиционного образа жизни, эксплуатации со стороны городской цивилизации.

Так, Эрнандо де Сото выделял следующие факторы и стимулы миграции в города в Перу:

- развитие средств сообщения, в частности создание современной дорожной сети;

¹ Вот как описываются эти факторы одной нашей собеседницей в Махачкале: «Ну, вы знаете, почему раньше не было этих людей под мостом? Это в основном люди, которые были в свое время заняты сельским хозяйством и теми ремеслами дагестанскими, которыми испокон веков занимались их деды и прадеды. Отобрали у людей. В этом виновато государство, безусловно. И потом развращены люди были. Тот труд был тяжелый, достаточно тяжелый. А здесь все намного проще. Встал на рынке, купил четыре контейнера, стоишь, торгуешь. Или ты начинаешь из контейнера в контейнер перепродавать этот товар, и ты зарабатываешь намного больше денег и намного быстрее». Правда, по мнению других респондентов, под мостом, где обычно собираются люди, желающие подработать, в основном присутствуют бывшие работники промышленных предприятий, в первую очередь ИТР.

- модернизация аграрного сектора, приведшая к массовому увольнению сельскохозяйственных рабочих;
- неурегулированность прав собственности на землю в сельской местности;
- более низкий уровень детской смертности в столице;
- возможность более высоких заработков¹;
- большая доступность правительственной бюрократии, «ощущение близости к кругам, принимающим политические решения»;
- возможность получения лучшего образования;
- формирование имиджа города средствами массовой информации.

В завершение своего анализа де Сото делает следующий вывод: «Перечисленные факты свидетельствуют, что миграция была не иррациональным действием, не прихотью и не проявлением стадного инстинкта, а результатом рациональной оценки возможностей, открывающихся в городе»².

Как уже указывалось выше, изучение процессов урбанизации в странах «третьего мира» привело к тому, что ученые существенно разошлись во взглядах на связь урбанизации и модернизации, урбанизации и экономического роста. Изначально урбанизация рассматривалась как путь к повышению производительности труда и экономическому благосостоянию. Считалось, что для стран «третьего мира» характерны аграрное перенаселение и низкая производительность труда, тогда как промышленный сектор в городах испытывает нехватку рабочих рук. Модернизация сельского хозяйства на густонаселенных территориях еще более сокращала потребность в рабочей силе. Тем самым каждый добавочный работник в сельском хозяйстве имел нулевую предельную производительность, тогда как в промышленности она потенциально была выше нуля. Миграция в города рассматривалась как позитивный

¹ «В 1970 г. люди, покидавшие деревню ради неквалифицированной работы в Лиме, могли в среднем утроить свой месячный заработок. Люди, получавшие жалование, учетверяли свой прежний доход, а технические специалисты могли получать в шесть раз больше» (Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008, С. 10.)

² Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. С. 11.

процесс снижения скрытой безработицы на селе и роста потенциала модернизации в городе¹.

В то же время на практике выявилось, что приток людей в города существенно превышает потребности городской экономики. «В результате размер городской экономики часто имеет весьма слабую связь с численностью населения, и наоборот»². В ряде стран «третьего мира» процесс урбанизации принял неконтролируемый характер, города за достаточно короткое время выросли в десятки раз, при этом от пятой до третьей части жителей, а в отдельных случаях и больше, живут в трущобах³. По результатам обследования, проведенного ООН в 2003 г., в таких странах, как Танзания и Эфиопия, в трущобах проживало более 90% городского населения, в Судане – более 85%, в Перу – под 70%⁴. В результате возникло явление, получившее название парадокса Тодаро: любая политика, направленная на улучшение городской экономики, может привести к росту городской безработицы: эти улучшения будут стимулировать еще большую миграцию с сельских территорий⁵.

Другое объяснение перенаселенности городов исходит из того, что при принятии решения о миграции основополагающую роль играют именно факторы «выталкивания», а не факторы «притяжения», на которые делает акцент парадокс Тодаро. «Глобальные силы, выталкивающие людей из сельской местности – механизация сельского хозяйства на Яве и в Индии, импорт продовольствия в Мексику, Гаити и Кению, гражданская война и засуха по всей Африке, повсеместная консолидация земельных участков и конкуренция агробизнесов индустриального масштаба, судя по всему, поддерживают урбанизацию даже

¹ World development report 2009. Reshaping economic geography / The World Bank. Washington DC, 2009. P. 159 ; *Tacoloy C.* Rural-urban interactions: a guide to the literature // Environment and Urbanization April 1998. Vol. 10. N 1. P. 147–166.

² *Davis M.* Planet of Slums. Verso, 2007. P. 13.

³ World development report 2009. Reshaping economic geography. P. 67. Понятие трущоб включает в себя достаточно широкий класс строений, от самодельных лагун до многоэтажных домов. Их общей характеристикой является низкое качество жилья, перенаселенность и отсутствие либо недостаток коммунальных услуг (World development report 2009. P. 66). Так, по результатам обследования трущоб в Лиме, один кран с водой приходился на 85 чел., один туалет – на 93 чел. (*Davis M.* Op. cit. P. 34).

⁴ *Davis M.* Op. cit. P. 24.

⁵ World development report 2009. P. 159.

тогда, когда факторы притяжения городов существенно ослабевают в результате долгов и экономической депрессии»¹. В результате чрезмерная урбанизация подталкивается воспроизводством нищеты в сельской местности, а не рабочими местами в городах. Люди покидают село, не имея ясного представления о перспективах работы и жилья, и становятся жителями трущоб без определенных занятий. Особенно парадоксальной с этой точки зрения видится ситуация в Африке, где многие города испытывали рост населения от 4 до 8% в год при ежегодном падении экономики от 2 до 5%².

Однако и понимание потребностей городской экономики претерпело существенную эволюцию. Новые теории экономического роста стали рассматривать скопление людей в городах не как источник безработицы, перенаселения и экологических проблем, а в первую очередь как источник человеческого капитала, который позволяет усиливать агломерационные эффекты роста³. С этой точки зрения все большее внимание стала привлекать неформальная экономика городов, в которую оказались втянуты «жертвы» процесса урбанизации.

Изучение неформальной экономики в городах «третьего мира» начинается в 1970-х гг.⁴ Однако наиболее известные работы в данной сфере принадлежат Эрнандо де Сото, который характеризует трансформацию городов в Перу следующим образом: «Перуанские города перестали быть маленькими уютными местечками, где все были знакомы друг с другом. Они превратились в безликие густонаселенные метрополии с новыми, незнакомыми соседями. За последние сорок лет внутренняя миграция увеличила городское население в пять раз ... появились новые виды деятельности, они постепенно вытеснили традиционные занятия. Вокруг городов выросло множество скромных жилищ, а с ними — мириады мастерских и лавочек, армия торговцев, продающих свой товар на улицах вразнос, бесчисленное количество микроавтобусов на улицах, и все это как бы ниоткуда, постоянно раздвигая границы города. ... Непрерывный приток мелких ремесленников, не расстающихся

¹ Davis M. Op. cit. P. 16–17.

² Ibid. P. 14.

³ World development report 2009. P. 161.

⁴ Tacoly C. Rural-urban interactions... // Environment and Urbanization April 1998. Vol. 10. N 1. P. 147-166.

со своими инструментами, расширил диапазон обычных городских занятий»¹.

В нелегальной экономике Перу, на момент издания цитируемой работы, производилось почти 40% валового национального продукта, было занято 48% экономически активного населения и потрачено 61,2% рабочего времени. По оценкам, сделанным де Сото на основе полевых исследований, внелегальный сектор в Лиме дает работу 439 тыс. чел.; 95% общественного транспорта и жилье для половины населения города также являются продуктом неформальной экономики. Внелегалы вложили более 1 млрд долл. в приобретение и обслуживание транспортных средств и более 8 млрд долл. — в строительство жилья. Однако при том, что и легальный, и внелегальный сектора в Перу сталкиваются в своей деятельности с достаточно серьезными барьерами, производительность труда в теневом секторе составляет всего лишь $\frac{1}{3}$ от производительности в легальном секторе экономики².

В то же время необходимо учитывать, что влияние города на жителей села далеко не ограничивается чисто экономическими факторами. Город формирует сообщество людей, построенное на совершенно иных принципах, чем сельский социум. «Личные отношения, теплые и сильные семейные узы традиционного общества должны в значительной степени уступить место новым, более обезличенным системам оценки, когда о людях судят по тому, как они выполняют в обществе специализированные функции»³. Данная характеристика процесса модернизации в целом прекрасно применима к трансформации социальных отношений в городах. Порождаемые модернизацией и поддерживающие ее изменения в образе жизни городского населения трактовались исследователями следующим образом⁴.

Во-первых, городской социум очень разнообразен. Частично это есть следствие большого скопления людей как такового, частично — специфики городской среды, которая притягивает людей, поскольку они различны и тем самым могут быть полезны друг другу. Исходя из этого можно ожидать, что индивидуальные особенности, занятия,

¹ *De Soto Э.* Указ. соч. С. 3.

² См. там же. С. LIII, 13–14.

³ *Rostow W.W.* Politics and the Stages of Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. P. 59.

⁴ Характеристика городского образа жизни дается по материалам статьи: *Wirth L.* Urbanism as a Way of Life // *The American Journal of Sociology.* Jul., 1938. Vol. 44. N 1. P. 1–24.

культурная жизнь и идеи членов урбанизированного сообщества представляют собой более широкую гамму, чем у сельских жителей.

Во-вторых, семейные, соседские чувства и связи, возникающие из длительного совместного проживания в рамках одной традиционной культуры, исчезают или, по меньшей мере, существенно ослабевают. Конкуренция и формальные механизмы контроля обеспечивают замену тех отношений солидарности, на которые опирается традиционное общество. Социальный порядок во многом регулируется профессиональным этическим кодом. Горожане рациональны, они в основном используют других людей для достижения своих собственных целей. В этих условиях индивид, с одной стороны, в определенной мере освобождается от контроля приближенных к нему групп; с другой стороны, теряет возможность спонтанного самовыражения, ощущение причастности и ту мораль, которая характерна для интегрированного сообщества.

В-третьих, человеческие отношения и роли в значительной степени сегментируются. Горожане для удовлетворения своих потребностей вынуждены зависеть от большего количества людей, чем сельские жители, но они менее зависимы от конкретных людей, и их зависимость связана лишь с определенным аспектом активности этих людей. Люди в городах находятся в постоянном контакте, но эти контакты деперсонализированы, поверхностны, преходящи и сегментированы. Человек принадлежит к разнообразным группам, каждая из которых имеет отношение лишь к какому-то одному сегменту его личности.

В-четвертых, город разрушает традиционные социальные барьеры, но при этом порождает гораздо более сложную социальную стратификацию, чем интегрированные сообщества. При этом он углубляет и обостряет дифференциацию групп по уровню дохода и статусам. Ситуация, когда городские жители концентрируются на одной территории, исходя не из собственных предпочтений, а по расовым, языковым, статусным критериям, по уровню доходов, усиливает отчуждение между людьми.

В-пятых, людям сложно воспринять город как целостность и определить, каковы их действительные интересы. Поведение индивидов, оторванных от тех структур, которые позволяли интегрировать сельское сообщество, является нестабильным и подверженным различным влияниям, что делает коллективные действия в городских сообществах столь непредсказуемыми и потому порождает серьезные проблемы.

Подобное представление о городском социуме, сформировавшееся еще в первой половине XX в., на настоящий момент представляется схематичным и упрощенным. Тем не менее оно обладает двумя несомненными достоинствами в рамках настоящего анализа. С одной стороны, оно дает картину города в контексте модернизации, без характерных для современных городов наслоений постмодернизма и глобализации. С другой стороны, оно формирует модель города, максимально противостоящую модели сельского социума, и тем самым представляет в некоторой степени «идеальный тип», находящийся на другом полюсе анализа по сравнению с традиционным сообществом.

Безусловно, реальная структура социума в городах гораздо более сложна и противоречива:

- тенденции к глобализации городского пространства и атомизации городского социума сосуществует с противоположными процессами — большей локализацией и замкнутостью, даже «геттоизацией» определенных социальных групп;
- универсализация и деперсонафикация правил и норм и формальный характер контроля реализуются одновременно с существованием отдельных сообществ, жизнь которых регулируется специфическими, часть неформальными и персонифицированными институциональными регуляторами;
- деперсонализация отношений сочетается с различными механизмами формирования социального капитала.

В условиях массовой миграции город далеко не всегда способен выполнить функцию «плавильного котла». «Результатом чувства защищенности в рамках узнаваемого ... и ощущения угрозы от других стала добровольная или насильственная социальная исключенность и формирование этнических анклавов и гетто. Насилие углубляет социальную дистанцию и ужесточает границы между группами»¹, — так характеризует один из исследователей ситуацию в городах «третьего мира».

¹ Jayaram N Revisiting the City: The Contemporary Relevance of Urban Sociology // Conference on Community and Communities in Mumbai: Issues of Cosmopolitanism, Citizenship and Civil Society. Department of Sociology, University of Mumbai, February 28 - March 2, 2007. P. 8.

Тем не менее часть факторов городского образа жизни, отмеченных выше, не только не потеряла важности, но даже в чем-то усилила свою значимость. К ним можно отнести:

- многообразие городских субкультур;
- возможность выбора между различными вариантами занятости, формами досуга, системами ценностных ориентиров;
- слом прежних социальных барьеров, большая возможность занять место на статусной лестнице в соответствии с личными качествами и заслугами;
- меньшая роль контроля социума за поведением индивида, границы дозволенного определяют в первую очередь формальные институты;
- широта социальных контактов и многообразие социальных ролей.

Процессы урбанизации на Северном Кавказе за последние двадцать лет, как видно из табл. 7.1 (см. стр. 266), не нашли отражения в статистике. Более того, в некоторых регионах доля городского населения достаточно существенно снизилась. Однако полевые исследования позволяют предположить, что урбанизация, по меньшей мере в ряде случаев, идет чрезвычайно быстрыми темпами. Иногда это подтверждается и официальной статистикой. Так, по имеющимся данным, численность населения Махачкалы с учетом ближайших пригородов за рассматриваемый период более чем утроилась. На основе имеющейся информации можно предположить, что основные потоки мигрантов, устремляющиеся в город, состоят из:

- молодежи, приезжающей получать образование и остающейся в городе (большая часть сельских школьников по окончании школы получает высшее образование, многие из них — в региональных столицах);
- семей, принимающих решение о переезде под влиянием различных «выталкивающих» и «притягивающих» факторов;
- сельских жителей, приезжающих в город на заработки, иногда работающих «вахтовым методом» (например, водители маршруток из сел, приезжающие работать в город);
- родственников, приезжающих к уже обосновавшимся в городе семьям; иногда такая миграция носит сезонный характер (престарелых родителей на зиму забирают из села в город).

В ходе урбанизации широко используются социальные сети, поддержка мигрантов родственниками и односельчанами является обычной практикой¹. Распространена практика строительства сельскими жителями жилья в Махачкале, которое затем может использоваться как база для того или иного варианта миграции. В то же время подобная инвестиция — это форма сбережения в экономике, где производительное использование капитала существенно ограничено.

Причины того, почему интенсивные процессы урбанизации на Северном Кавказе, по меньшей мере в некоторых его регионах, не отражаются в статистике, частично были проанализированы выше. Здесь же обратим внимание на то, что сложившаяся здесь ситуация существенно отличается от трендов, характерных для подавляющего большинства других российских территорий, где рост доли городского населения также не фиксируется. Одна из причин, отмечаемых исследователями, — исчерпание ресурсов села, поставлявшего мигрантов городам в течение XX в.² На Северном Кавказе ситуация другая — доля сельского населения еще достаточно велика (хотя статистика ее явно преувеличивает), плотность населения также гораздо выше, чем в типичных

¹ Подобная организация миграции не является северокавказской спецификой, она вообще характерна для стран «третьего мира». Исследователи отмечают, что миграция является семейной стратегией, а расширенная семья или клан выступает агентом урбанизации. Широкий круг родственников может привлекаться для того, чтобы оплатить обучение мигранта, поселить у себя отправленных в город на обучение детей, предложить вновь приехавшему из села на какое-то время жилье и питание, позаботиться о родителях, а также о жене и детях, если они остались в селе. Так, обследование приехавших в Бомбей работников разной квалификации («белых» и «синих» воротничков) показало, что у $\frac{3}{4}$ из них имеются родственники в городе, причем более половины отметили, что для них это явилось важным «конкурентным преимуществом» Бомбея по сравнению с другими городами. 9 из 10 по приезду получили помощь родственников или друзей, $\frac{2}{3}$ пользовались бесплатным проживанием и питанием, $\frac{2}{3}$ «синих воротничков» и $\frac{1}{3}$ «белых воротничков» искали работу с помощью родственников и друзей. (Gilbert A., Gugler J. The Urban-Rural Interface and Migration // Cities and Society / N Kleniewski (ed). Malden, MA, USA: Blackwell Publishing Ltd., 2008. P. 91–99.)

² «Сникли миграции из сел, города и агломерации, их доля в населении страны перестала расти» (Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009. С. 266).

российских регионах. Ресурсы для урбанизации не исчерпаны. В то же время очевидно, что эта урбанизация по темпам и характеру несопоставима с аналогичными процессами в странах «третьего мира», рассмотренными выше, хотя некоторые аспекты анализа происходящих там процессов чрезвычайно ценны для изучения северокавказских городов.

Попытаемся сформулировать, как соотносятся процессы урбанизации и экономического роста в северокавказских городах. Может ли урбанизация в этом случае стать катализатором модернизации? Для оценки перспектив в данной сфере необходимо учитывать ряд факторов.

Во-первых, северокавказские города в 1990-е гг. прошли этап интенсивной деиндустриализации. Однако эта деиндустриализация была связана совсем не с теми факторами, которые определяли данный процесс в развитых странах. Деиндустриализация на Северном Кавказе – это продукт дезорганизации экономики после распада коммунистического режима, массового отъезда русского населения. Соответственно для городов в этом случае была характерна скорее архаизация отношений, чем прорыв в постиндустриальное будущее. В результате город стал в значительной степени обслуживать сельскую экономику – служить для нее рынком сбыта; создавать предпосылки для сбережений и инвестиций, в первую очередь в недвижимость; предоставлять возможность тратить заработанные в сельском хозяйстве деньги, в т.ч. на демонстративное потребление. Условно назовем данную функцию города «*город-посредник*», включив в нее все те виды деятельности, которые непосредственно либо через промежуточные стадии обслуживают аграрную экономику и зависят от ее доходов. Можно предположить, что значимость функции «города-посредника» обуславливает то, что городской социум в значительной части оказывается включенным в социальные сети имеющих корни в сельской местности расширенных семей и кланов.

Во-вторых, все северокавказские республики являются сильно дотационными. Причем приходящие «из центра» дотации оседают в первую очередь в местах сосредоточения властных структур и бюрократического аппарата, т.е. в городах. Этот денежный поток формирует характер городской экономики в двух аспектах. С одной стороны, через функционирование городских учреждений, реализацию бюджетных контрактов и т.п. С другой стороны, через «откаты», которые в условиях массовой коррупции становятся

основной формой расчетов на «бюджетом рынке» и могут составлять от 20 до 50% суммы контракта. Это создает основу для демонстративного потребления элит, накладывающего существенный отпечаток на городскую экономику. Объединим условно виды деятельности, непосредственно и опосредованно связанные с бюджетными потоками, подавляющую часть которых составляют дотации, под общим названием *«город-паразит»*.

Подобная систематизация позволяет сформулировать те основные проблемы, с которыми сталкивается городское развитие на Северном Кавказе. Один из классиков современного урбанизма Джейн Джекобс в работе «Экономика городов»¹ определяет город как поселение, которое последовательно порождает свой экономический рост за счет своих локализованных ресурсов. Другими словами, город формирует свою собственную базу для развития и становится относительно независимым от подпитки извне, будь то доходы аграрного сектора либо бюджетные дотации. С этой точки зрения город можно рассматривать как *«город-производитель»*. Очевидно, именно «город-производитель» может послужить базой для модернизационных тенденций и, в то же время, для собственно городской культуры. Это не значит, что другие характеристики функционирования города полностью исчезают. Исторически города формировались в первую очередь как обслуживающие село посредники, и в определенной мере эта функция сохраняется, во всяком случае там, где аграрный сектор до сих пор играет большую роль. Нельзя сказать, что обычно города полностью свободны и от паразитического компонента, особенно если речь идет о местах значительного сосредоточения бюрократических структур. В первую очередь важно то, как соотносятся эти три компонента городской жизни.

Основная проблема того, что процессы урбанизации и модернизации на Северном Кавказе не сочетаются друг с другом, видится в том, что функции «города-производителя» развиты в северокавказских городах явно недостаточно. Значительная часть экономики ориентирована на обслуживание «города-посредника» и «города-паразита». Даже те сектора, которые на первый взгляд являются собственной экономической базой городов – «свадебный кластер» в Махачкале, о котором говорилось в гл. 2, строительная индустрия во всех ее проявлениях, – на самом деле в значительной

¹ *Jacobs J. The Economy of Cities. N.Y.: Random House, 1969.*

степени черпают ресурсы из аграрного сектора или бюджетной ренты. Если не рассматривать достаточно специфический водочный бизнес, то единственным сегментом городской экономики, реально работающим на экспорт из республик и занимающим четко определенную рыночную нишу, который удалось обнаружить в ходе полевых исследований в северокавказских республиках, является обувной бизнес в Махачкале¹.

На основе приблизительных оценок, полученных из интервью с представителями обувного бизнеса, можно предположить, что Махачкала фактически производит до 10 млн пар обуви в год. Количество занятых – примерно 10 тыс. чел. То есть около 1,5% населения столицы Дагестана непосредственно экономически связано с обувным производством, с учетом членов семей эта доля возрастает. Бизнес в основном семейный, хотя уже далеко не полностью лакский (лакские сапожники славились в Дагестане как кубачинские и харбуцкие оружейники, гоцатлинские и унцукульские ювелиры). «У нас бизнес очень тяжелый, но честный. Мы ни у кого не ворует, мы сами себе на хлеб зарабатываем. Я свою семью кормлю, брату помогаю, сестре помогаю. Один работаю, а от меня цепочка движется. Племянников сейчас к себе забрал. От того, что они институты позаканчивали, все равно толку нет. Все всё равно пришли ко мне». На крупном по махачкалинским меркам предприятии (с числом рабочих около 100 человек) в зимний период заработка достигают 1000 долл. в месяц, а меньше 500 долл. никто не зарабатывает, но работать приходится много, на износ.

Рыночная ниша – очень дешевая и стабильного качества продукция. «На рынке дешевле нас нет никого. Моя пара обуви 550 стоит, а китаец меньше чем за 1000 ее не может продать. Оптовая цена китаецца – 1300 руб.». Оперативность и готовность работать в ситуации «аврала» – еще одно конкурентное преимущество

¹ Этот вывод не претендует на окончательность. На данном этапе в различных северокавказских городах проведены полевые исследования разной глубины, некоторые города еще не были включены в полевой этап исследований, и авторы пользовались официальной статистикой. Возможно, схожий характер носит производство мебели и меховой одежды, хотя масштабы «экспорта», скорее всего, меньше. Однако этот вопрос требует более глубокого исследования.

Махачкалы. Поскольку рынок качественной и недорогой обуви, со слов его участников, не насыщен, то готовность в срок и в необходимых объемах поставить продукт по разумной цене — серьезный фактор.

География сбыта достаточно широка: «У нас есть ниша своя — Сибирь. Всю Сибирь, можно сказать, мы одеваем». Впрочем, и многие охранные фирмы в Москве закупают дагестанскую обувь, даже Московский ОМОН носит обувь из Махачкалы. Продается махачкалинская обувь по нескольким каналам — напрямую через выставки, через оптовиков, у которых есть свои сбытовые сети, через перекупщиков и через конкурентов. Последнее требует пояснений. Дело в том, что часть махачкалинской обуви продается под чужими брендами, тем самым реального производителя не всегда можно отследить.

По сравнению с «городом-производителем» влияние «города-посредника» и «города-паразита» на организацию городской жизнедеятельности гораздо более неоднозначно.

Достаточно устойчивый приток мигрантов из сельской местности ведет к тому, что в городе во многом воспроизводится институциональная матрица сельского социума¹. Мигранты частично селятся кланами, стремятся монополизировать определенные виды деятельности либо сегменты городского рынка. При устройстве на работу наилучшие возможности дают родственные связи. И хотя город размывает тот жесткий контроль традиционного общества, который часто характерен для сел и деревень², он сохра-

¹ Меньшая оторванность от села и сельского образа жизни, чем в западных странах, характерна для российских городов в целом. А. Тревиш среди специфических факторов развития урбанизации в России выделяет, в частности, следующие: «быстрая урбанизация, подобно латиноамериканской, когда города, как подростки-акселераты, росли, не успевая созреть ... и адаптировать втянутые в них сельские элементы: самих людей, образ и среду их жизни»; «российская сезонно-дачная суб- и контрурбанизация» (*Тревиш А.И. Указ. соч.*).

² Вот как выглядит характерный для сельского социума контроль глазами городского жителя, достаточно критически настроенного по отношению к мигрантам: «Вот в селении, если ты вдруг что-то плохое сделаешь, любой старший может по башке дать. Это нормально. И неважно, родственник или нет. Когда он приезжает в город, по башке уже никто не дает. Его не научили культуре, почему нельзя, например, девочку обижать.

няет клановые структуры как способы «вертикальных лифтов» и ограничивает возможности самореализации в соответствии с личными качествами. Функционирование «города-паразита» фактически поддерживает тот же самый социальный порядок. Доступ к бюджетной ренте зависит от положения во властной иерархии, от родственных связей с «сильными мира сего». Тем самым и здесь закрытые структуры кланового характера оказываются доминирующими. Причем традиционные социальные отношения и система связей, обеспечивающая раздел бюджетной ренты, фактически строясь на схожих институциональных основах, взаимоподдерживаются и формируют гораздо менее открытый и гибкий организм, чем город в его традиционном понимании.

Именно в этом — одна из ключевых причин того, что для северокавказских городов характерен постоянно идущий «отрицательный отбор» — лучшая, наиболее продвинутая часть молодежи, используя социальные сети, уезжает в крупные российские города. В региональных столицах остаются в первую очередь те, кто полностью встроены в сложившуюся иерархию, либо кто по причине низкой квалификации или недостаточного адаптационного потенциала не способен найти себя в более модернизационной среде. Приведем один из ярких примеров невозможности самореализации как серьезнейшего выталкивающего фактора при принятии решения о миграции: «Уезжают те, кто себя чувствует, допустим, хорошим профессионалом. ... Если человек, вот, хотел стать хирургом, выучился добросовестно, практически путь в хирургию у нас для посторонних закрыт. Потому что это тоже клановость такая, передается по наследству. Должность очень хлебная, работа. Это деньги каждая операция. И там только своим. Вот у меня есть очень близкий приятель. Их сын ... мечтал стать врачом, именно хирургом. И папа не последний человек в городе. ... Ну, солидный человек. Он не может деньгами этот вопрос решить. То есть если даже он министру относит там определенную сумму денег, у него министр не берет, потому что там уже все обещано и завещано. Потому что любой хирург-папа это место отдаст хирургу-сыну. Если нет сына, то и хирургу-дочке, племяннику, ну кому-нибудь

Не объяснили, почему нельзя девочку обижать, а просто по башке давали. А здесь он видит, что по башке никто не дает. Значит, можно обидеть девочку».

своему. А если у этого Рамазана ни папа, ни мама — не медики, он туда не полезет. Такие Рамзаны уезжают. Они едут в Россию. Они там находят себе работу. Где-то в городах, в больнице».

Еще одна специфическая форма миграции — женская¹. Городская среда на Северном Кавказе не обеспечила эмансипации женщины. Но далеко не всех современных девушек устраивают традиционное место женщины в кавказской семье, жесткий контроль за поведением со стороны родственников. «Она нормальная девушка. Но она хочет нормально, свободно дышать. Просто захотела пойти в кафе вот поздно вечером с подругой. Она хочет пойти и не думать о том, что ей теперь говорить, как оправдываться дома. Как теперь ..., если встретится какой-то товарищ брата, что он скажет брату?».

Но миграция — не единственное последствие своеобразной институциональной матрицы северокавказского города. Как было показано в главе 2 на примере того же обувного бизнеса в Махачкале, сформированная отношениями, характерными для «города-посредника» и «города-паразита», институциональная матрица подавляет потенциал развития «города-производителя», препятствует росту очаговой модернизации, не допускает легализации бизнеса, тормозит инвестиции и формирование собственных брендов. Тем самым создается самоподдерживающийся и достаточно устойчивый институциональный механизм, обеспечивающий воспроизводство клановости и коррупции как базы городской экономики.

Однако если сводить описание институциональной системы северокавказских городов только к этим характеристикам, во многом воспроизводящим черты традиционного социума, это будет недопустимым упрощением. Город формирует свои ресурсы в первую очередь за счет плотности населения и его культурной гетерогенности, и эти факторы не могут не оказывать влияния на городскую среду. Не только «село переваривает город», но и «город переваривает село». Размываются межпоколенческие отношения,

¹ Женская миграция — не специфически северокавказское явление. В городах «третьего мира» наблюдается рост миграции женщин, не имеющей отношения к переезду, связанному с замужеством (*Jayaram N Revisiting the City: The Contemporary Relevance of Urban Sociology//Conference on Community and Communities in Mumbai: Issues of Cosmopolitanism, Citizenship and Civil Society*).

доминирование старших родственников носит уже не столь однозначный характер. Заключаются межнациональные браки. Расширяется информационное пространство, возможность выбора из различных идеологий, взглядов, моделей поведения.

Наглядным проявлением гетерогенности городского социума и разнообразия характерных для него тенденций может послужить ресторанный бизнес Махачкалы. В городе можно выделить несколько типов кафе и ресторанов, выполняющих различные функции и обслуживающих различные социальные страты. Перечислим некоторые из них (хотя, безусловно, есть многочисленные промежуточные варианты).

- Дорогой ресторан с общим залом, место в первую очередь демонстративного потребления.
- Более скромный и более традиционный ресторан с отдельными кабинками. Здесь пространство разделено и приспособлено не только для еды, но и для ведения переговоров, других бизнес-функций.
- Ресторан вполне космополитического приморского стиля, обыгрывающего близость к морю как основу своей притягательности.
- Дешевое кафе, в т.ч. национальное. Есть узбекские кафе, где за 80 руб. можно наесться пловом на весь день.
- Кафе европейского стиля с современным дизайном, бесплатным доступом в Интернет и почти московскими ценами.

Много кафе и ресторанов держатся выходцами из сел. Это может отражаться в названии заведения. Лучшими шашлыками в Махачкале, например, славился ресторан «Орота» на проспекте Гаджиева. А вот повара во многих ресторанах – азербайджанцы, вне зависимости от того, как ресторан себя позиционирует.

Одним из источников новых моделей поведения являются и мигранты, вернувшиеся из других регионов. В зарубежной научной литературе отмечалось противоречивое влияние подобной возвратной миграции на ситуацию в городе: вернувшиеся мигранты могут конкурировать за дефицитные ресурсы с местными жителями, но в то же время содействовать внедрению инноваций,

как технологических, так и социо-культурных¹. Схожие тенденции характерны и для северокавказских городов. С одной стороны, возвращение части гастарбайтеров во время кризиса привело не только к усилению напряжения на рынке труда, но и, по мнению некоторых респондентов, к росту социальной базы экстремизма (хотя взгляды на масштабы данного явления у разных респондентов различаются): «При наступлении кризиса ... реально количество ребят в лесу просто выросло сразу. Они работали. То есть можно было поехать на заработки, на стройки, куда-то еще. Ехать некуда. Они пошли в лес». С другой стороны, вернувшиеся мигранты оказываются носителями другой культуры, в т.ч. и культуры бизнес-отношений.

Любопытно, что отличие работников, имевших опыт в больших российских городах, от чисто местного персонала отмечают рекрутинговые агентства: «На уровне самопрезентации. Когда заполняет анкету человек, который большую часть жизни или достаточно продолжительный период проработал или просто прожил за пределами Дагестана, он, во-первых, анкету нормально заполняет. Он спокойно реагирует на вопросы. Он четко о себе рассказывает. То есть независимо от того, какие темы затрагиваются. Но дядька, который всю жизнь прожил в Дагестане, проработал, он начинает спрашивать: “Что это за вопрос, ФСБ что ли?” И так далее». Тем самым потребность в объективной характеристике деловых качеств может восприниматься местными жителями как недооценка собственной личности, сомнение в профессиональной пригодности. Судя по всему, привычка к большей деперсонализации отношений, характерных для городского социума, — одно из приобретений, которые мигранты могут привезти в северокавказские города, отличающиеся более личным, персонифицированным характером взаимодействия между людьми.

В начале данного параграфа уже отмечалось, что степень изученности городской проблематики на Северном Кавказе не позволяет на настоящий момент делать какие-либо окончательные суждения. Поэтому ограничимся лишь самыми общими положениями, которые можно рассматривать как сформированные на основе имеющегося материала гипотезы.

¹ *Tacoly C. Rural-urban interactions... // Environment and Urbanization April, 1998. Vol. 10. N 1. P. 147-166.*

1. Города Северного Кавказа далеко не в полной мере выполняют те функции, которые, как видно из истории, позволяют городским сообществам становиться центрами модернизации. Клановость, коррупция, закрытый характер городской экономики приводят к многочисленным отрицательным последствиям, среди которых можно выделить следующие:

- миграция наиболее активной части городского социума за пределы республик;
- торможение очаговой модернизации;
- усиление социального недовольства у той части молодежи, которая по тем или иным причинам не может мигрировать, но при этом не встроена в доминирующие кланы, и тем самым «вертикальные социальные лифты» для нее оказываются перекрытыми.

2. Подобная ситуация во многом связана с тем, что функции «города-посредника» (обслуживающего сельскую местность) и «города-паразита» (распределяющего бюджетную ренту) доминируют над «городом-производителем», который, собственно, и формирует городскую культуру. При этом, как уже отмечалось ранее, не очевидно, что ориентированные на индустриальное прошлое рецепты возрождения «города-производителя» окажутся эффективными. Нет однозначного ответа на вопрос, согласится ли получившая высшее образование молодежь работать на промышленных предприятиях в каком-либо другом качестве, кроме менеджеров, и насколько конкурентоспособной окажется та зарплата, которая будет для них достаточным стимулом для включения в промышленное производство.

Вопрос о жизненных установках молодежи по вопросу о работе на промышленных предприятиях нуждается в гораздо более серьезном изучении. Мнения экспертов на этот счет существенно расходятся. Мы располагаем пока только результатами опроса студентов Дагестанского государственного университета, в рамках которого данный вопрос был включен только в последний раунд исследования и был задан всего 60 респондентам. На вопрос о том, согласились ли бы респонденты работать на промышленном предприятии:

- 21,7% дали отрицательный ответ;
- 30% дали положительный ответ (из них чуть меньше трети готовы принять такой вариант лишь как вынужденный, если не будет альтернатив); 20% готовы работать при условии высокой заработной платы, при этом многие также отмечали условия труда как один из определяющих факторов;
- 25% предпочли бы должность, соответствующую своей квалификации, менеджерскую позицию или работу, не связанную с физическим трудом;
- 84,6% тех, кто дал отрицательный ответ, – девушки. Положительные ответы чаще давали юноши. Ответы сельских и городских студентов на этот вопрос существенно не отличались.

3. В то же время действуют и контртенденции, вырастающие из специфических качеств собственно городской среды. Но они недостаточно сильны для того, чтобы сломать институциональную матрицу, характерную для северокавказских городов, и сделать городскую среду более гибкой и свободной, нацеленной на открытие карьер талантам. В этих условиях даже проявления собственно городской культуры могут носить антимодернизационный характер, не способствуя демократизации городского социума и повышению эффективности городской экономики.

7.2 МАХАЧКАЛА – CASE STUDY

Среди кавказских городов Махачкала выделяется по многим критериям – географическим положением (находится на берегу моря), численностью населения (в махачкалинской агломерации оно перевалило за миллион человек), религиозностью населения (самый исламский город Северного Кавказа) и т.п. В то же время на примере этого города очень хорошо видны типичные черты городского пространства и городского социума Северного Кавказа.

Застройка

Город с запада прижат к морю горой Таркитау, зато на север и на юг распространяется почти ничем не сдерживаемая малоэтажная застройка. На север и северо-восток осями застройки выглядят проспекты Акушинского, Казбекова и Гаджиева; на юг – дороги в аэропорт, Каспийск и Дербент. Под горой, в центре, Махачкала застроена плотно: Первая Махачкала, Центр, городки с 1-го по 5-й вдоль проспекта Имама Шамиля (б. проспект Калинина), два микрорайона в сторону озера Ак-Гель, застройка вдоль проспектов Акушинского и Гаджиева. Городские типы застройки можно классифицировать следующим образом:

- 1) старый город;
- 2) многоэтажная застройка;
- 3) элитные районы (в центре города и на окраинах);
- 4) окраины, пригородные и дачные поселки.

Старый город

Старая Махачкала – это остатки типичного российского административного центра. Еще в начале XX в. в Махачкале, которая тогда называлась Порт-Петровск, было всего четыре улицы. Имперская администрация, дома военных и чиновников, больница, казармы, рынок. И несколько слобод «инородцев» – евреев, армян, грузин, татар, азербайджанцев. К центральной части, кроме остатков Порта-Петровск, относится еще несколько улиц, включая район улицы Расула Гамзатова (б. ул. Ленина), район Университета (по проспекту Гаджиева) и Второго рынка. Центральная часть Махачкалы всегда была престижной, там в последние 20 лет покупались квартиры и строились особняки, поскольку в черте старого города всегда сохранялась территория одноэтажной застройки. Существенных планировочных изменений эти районы города не претерпели, в основном поменялись их жители.

Первая Махачкала, расположенная к северу от Центра, до 1990-х гг. была заселена преимущественно русскими. Сейчас состав населения существенно изменился за счет мигрантов из горных районов (это лакцы, даргинцы, аварцы). В Первой Махачкале живут и аварцы, переехавшие из этнических районов Азербайджана (Закаталы и Белоканы). Изменение состава населения привело и к некоторой перестройке – дома стали больше.

Районы многоэтажной застройки

Эти районы – проспект Шамиля с окружающими микрорайонами и поселками, проспект Акушинского, Редукторный поселок – внешне почти не изменились. Появилась «уплотнительная застройка», застроены все пустыри. Квартиры называются секциями, и от других российских городов эта застройка отличается только тем, что из балконов и на основании козырьков подъездов, а иногда и просто – стена к стене, – сооружаются целые пристройки.

Территории бывших заводов расчищаются и застраиваются жилыми домами – в основном в центральных районах.

Элитные районы

Один из ярких примеров – поселок Нефтяников. Это частный сектор на улицах генерала Танакаева и Титова практически в центре города. Планировка застройки территории была полностью изменена, на месте рабочего поселка нефтяников был отстроен престижный микрорайон одноэтажной Махачкалы (стоимость земли, как в историческом центре, до 60 тыс. долл. за две сотки). Начался поселок Нефтяников со знаменитых братьев Хачилаевых, а теперь даже действующий президент республики живет в этом районе города, на улице генерала Танакаева. Есть еще несколько микрорайонов городской агломерации, которые подходят под определение «Рублевки»: «Санта-Барбара» около Вузовского озера, застройка на горе над морем в Первой Махачкале, частная застройка вдоль берега в сторону Каспийска, частная застройка вдоль берега в сторону Черных Камней, на север и т.д.

Окраины, пригородные и дачные поселки

Вокруг города, обтекая гору (Таркитау), расползаясь по побережью, растет малоэтажный частный сектор. Можно предположить, что в частном секторе живет не менее двух третей населения города или трех четвертей населения агломерации. Это так называемая одноэтажная Махачкала – понятие более широкое, чем окраины и поселки, включающее в себя и некоторые бывшие пригороды, ставшие почти центром, и районы элитной застройки. К собственно окраинным территориям можно отнести район сепараторного завода, район улицы Казбекова, застройку Таркитау, застройку дачных участков за озером Ак-Гель и, кроме того,

поглощенные де-юре или де-факто поселки. Три муниципальных района Махачкалы – Кировский, Ленинский и Советский – поглотили поселки Ленинакент, Сулак, Семендер, Шамхал, Кяхулай, Новый Кяхулай, Альбурикент, Новохушетский, Тарки, Турали, Талги и т.д.

Территории заводов и ремонтных баз на окраинах превращаются в склады, рынки, торговые комплексы и логистические центры.

Махачкала отличается высокой стоимостью земли. Стоимость сотки земли достигает в центре города миллиона рублей, а участка под строительство на окраине – 600 тыс. руб. Для сравнения – примерно в такую же сумму (500 – 800 тыс.) может обойтись участок земли в городе Пушкине, пригороде Санкт-Петербурга с населением более 5 млн чел.

Население

На настоящий момент население Махачкалы оценивается в 700 тыс. чел., махачкалинской агломерации – более чем в миллион человек.

В постсоветском развитии Махачкалы можно выделить два этапа.

1. 1989–2000 гг. Этап замещения городского населения советского города «новыми горожанами».

2. 2000–2010 гг. Этап формирования махачкалинской агломерации с частичным включением пригородов в черту города, интенсивной миграции сельских жителей в город, на городские окраины и в пригородные поселки.

На первом этапе, судя по статистике, численность населения города – 300 тыс. чел. – практически не менялась. Однако его состав изменился радикально. Из жителей советского времени в городе осталась примерно треть. Основная часть русского населения, многие «рабочие и служащие» из числа кумыков, аварцев, даргинцев, лезгин, лакцев и других народов Дагестана покинули столицу республики. Примерная оценка объема этой миграции – 150 – 200 тыс. чел. Большая часть «старых горожан» была заменена мигрантами из других районов Дагестана, разбогатевшими в новые времена или просто бросившими все свои ресурсы на переезд в город.

Ситуация кардинально меняется с начала 2000-х гг. Объяснение скачкообразного роста населения Махачкалы – в присоединении прилегающих поселков, население которых существенно увеличилось за счет жителей горных районов. В первую очередь, это не приток населения непосредственно в Махачкалу, а застройка окраин и пригородов. Совпадение всплесков миграции с появлением у населения дополнительных средств подтверждает, что одной из основных целью мобилизации ресурсов семей в сельской местности является переезд в город. Так, один из пиков миграции совпал с выплатой в 2000 г. более миллиарда рублей компенсаций пострадавшим во время военных действий в 1999 г.

Но при этом сельские семейные связи городских мигрантов не разрываются. Более того, социальная ткань столицы республики фактически состоит из социальных сетей выходцев из дагестанских сел. Пространство семьи складывается из дома в Махачкале, домов родителей жены и мужа, где бы они ни были, дома или домов в родном селе или селах, если муж и жена из разных селений. Иногда к этому пространству добавляется квартира в Москве или другом крупном городе России, часто – жилье и бизнес братьев или родственников на заработках в Сургуте, Астрахани, Волгограде¹. Связи между выходцами из одного села поддерживаются даже во втором и третьем поколениях. Свадьбы, которые играют в Махачкале, называются ободинскими, согратлинскими, акушинскими, оротинскими – по принадлежности жениха. Часто невеста – из того же села, хотя оба и родились в городе. Известны случаи, когда несколько сотен человек – выходцев из одного села – были «мобилизованы» за несколько десятков минут через смс-рассылку и обзвон.

В какой-то степени подобная социальная структура проявляется в компактном расселении односельчан и родственников.

¹ Например, семья из Орота, селения в Хунзахском районе республики: один брат живет в селении, он один из уважаемых в нем людей; другой – в Ставропольском крае, работает на одну из крупных оптовых продовольственных компаний; третий брат – в Сургуте, четвертый – в Москве. У семьи есть дом в Махачкале, один из близких родственников – заметный махачкалинский предприниматель, занимается строительным бизнесом, держит ресторан «Орота». Он же – депутат от родного села в районном совете депутатов.

Однако это не обязательно и отражает скорее не корпоративную структуру города, а технологию и историю освоения нового городского пространства выходцами с гор.

До развала колхозов и массового исхода горцев на равнину выходцы из дагестанских селений в Махачкале селились случайным образом, либо получив квартиру, либо купив ее – без формирования каких-либо анклавов. Часть вошедших на сегодняшний день в Махачкалу поселков изначально представляла собою либо сельские сообщества кумыков, либо созданные переселенцами из горных районов (лакцами, аварцами) новые населенные пункты. После того как эти поселки вошли в состав города, их национальный состав стал постепенно размываться: стоимость участков выросла, соблазн продать и перепродать был велик.

Зоны компактного расселения односельчан, занимающих общую экономическую нишу, стали формироваться в период массового переселения с гор. В первую очередь это происходило на окраинах, в одноэтажной Махачкале. Модели здесь могли быть разными. Например, открыл лакец обувной цех в Первой Махачкале¹. Дом сразу строил под размещение производства. И начал перетаскивать родственников и односельчан поближе, давая им работу, помогая обустроиваться. Получилось компактное проживание. Другой случай – покупка дома на улице Маркова, это уже в центре. «Меня туда сосед заташил, говорит – рядом дом продается, так и живем компактно, три семьи – три дома». Или кто-то из села Согратль купил участок на улице Казбекова, построил дом. Дети родственников и соседей поступили в университет, родители к ним приезжают – останавливаются у «своих». Потом строятся рядом, с ними повторяется та же история. Так получился квартал относительно компактного проживания выходцев из села Согратль, в районе улицы Казбекова. «Вокруг этого места семей триста наших живет. И еще такое место есть – под горой».

Однако степень компактности проживания не следует преувеличивать. Так, на рис. 7.1 представлено расселение в Махачкале выходцев из села Согратль. Действительно, можно наблюдать

¹ Первая Махачкала была охарактеризована в параграфе «Застройка» при описании Старого города.

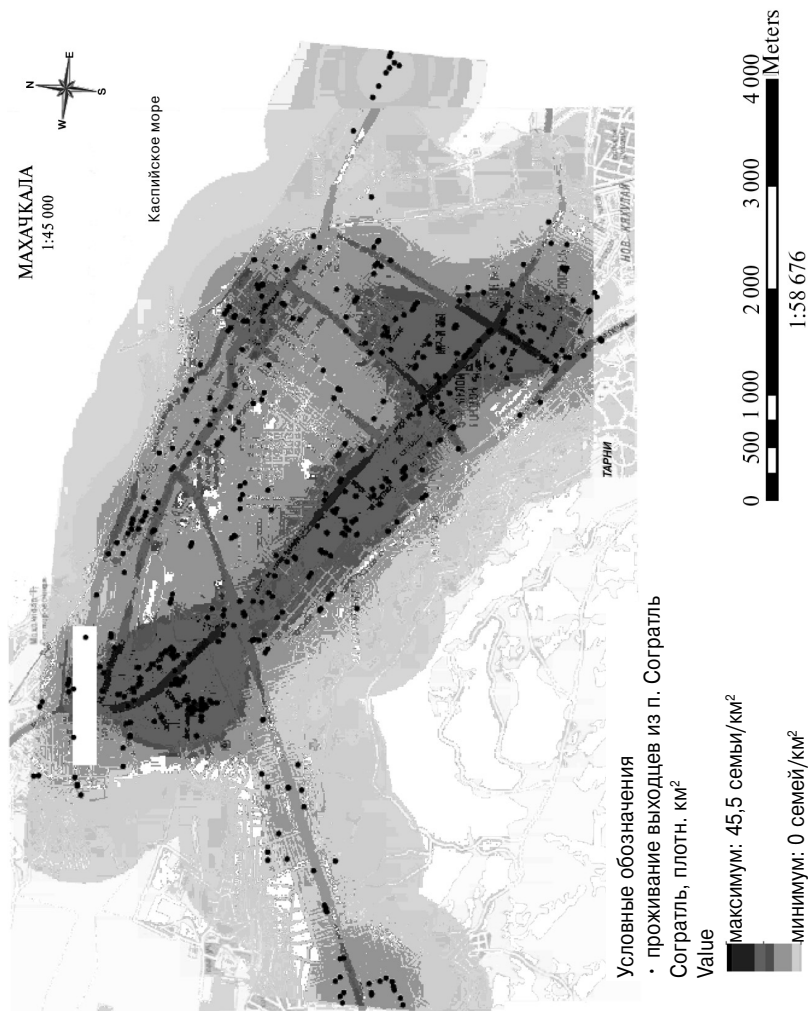


Рис. 7.1. Расселение в Махачкале выходцев из села Согратль

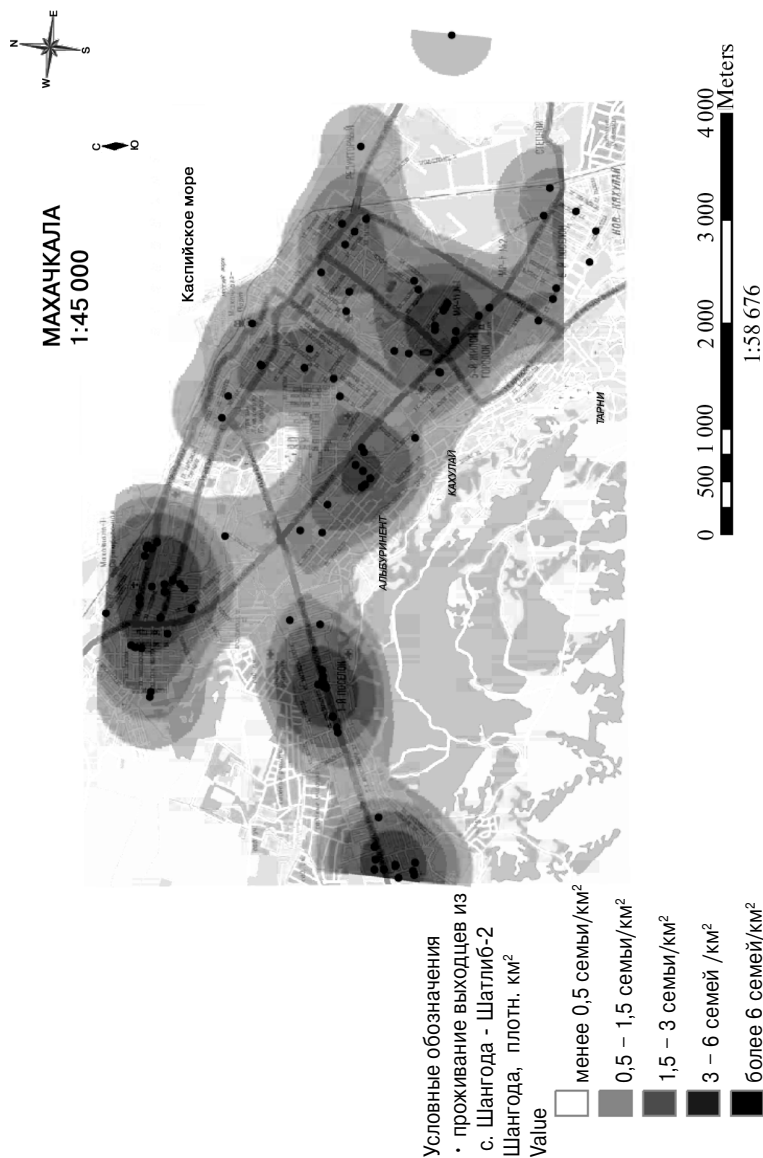


Рис. 7.2. Расселение в Махачкале выходцев из села Шангода

большую плотность расселения согражданцев в двух указанных районах, но видно, что их дома фактически разбросаны по всей Махачкале. Это же подтверждает схема расселения выходцев из села Шангода, представленная на рис. 7.2¹.

Кроме компактного проживания выходцев из одного села, может быть и компактное проживание представителей одного тухума, одной профессиональной или бизнес-группы. На горе, над морем, в Первой Махачкале – несколько десятков, если не сотен построенных рядом домов семей городских чиновников. Те, кому не хватило места «на горе» (или появилась нужда во втором жилище), строятся вдоль береговой линии с другой стороны города, в направлении Каспия.

Впрочем, общность сельских корней и общность бизнеса могут в значительной мере совпадать. Есть экономические ниши, занятые (практически монополизированные) представителями одного села. Так, выходцы из села Хаджал-Махи скупают золото, держат ломбарды и пункты обмена валют на улице 26 Бакинских Комиссаров, это так и называется – «биржа на 26-ти». На проспекте Акушинского есть Цумадинский рынок. Водители из Губдена держат значительную часть междугородних перевозок по определенным маршрутам.

В то же время подобная монополия тоже постепенно размывается. Про тот же Цумадинский рынок говорят, что он «сильно размыт». Изначально лакский обувной бизнес уже приобрел вполне интернациональный характер.

Изначально городское население (из которого мигрантов в первом поколении было не меньше половины) составляет примерно $\frac{1}{7}$ населения нынешней Махачкалы и не более 10% махачкалинской агломерации. Именно они, в первую очередь представители еще советской городской интеллигенции, воспринимают Махачкалу как «свой» город. Их разговоры про необходимость создавать городские парки, следить за архитектурой, отчаянные попытки оживить городскую культурную жизнь выглядят странно на фоне существующей городской реальности. Большинство жителей воспринимают столицу республики

¹ Но на схеме не отражен поселок Шамхал-Тюбе, который уже вошел в состав Махачкалы и в котором компактно проживают многие выходцы из Шангоды.

совершенно по-другому, ее принято ругать за всё: за климат, за грязь, за пробки, за плохую экологию, за отвратительное состояние дорог, за низкий уровень коммунальных услуг, за варварскую застройку центра, за трущобную, несанкционированную, почти стихийную застройку окраин, за грязный пляж, за низкую культуру горожан, за то, что село «переварило» город, за то, что город «развращает» село и т.п.

Что сохранилось от старой городской культуры? Кафе «Джага» (это новое кафе, но оно сохраняет городские традиции и во многом является местом сбора старой городской интеллигенции), музей Махачкалы, несколько домов, в которых живет старая Махачкала, состоящая из бывшей советской интеллигенции, людей, которые любят джаз, «Битлз», иногда «Машину времени». Людей, которые ценят городской комфорт и умение вести себя в обществе, носителей ценностей культурных, а не политических; экологических, а не коммерческих; нравственных, а не корпоративных. Таких мест и людей почти не осталось.

Экономика

Экономика города разнообразна. Махачкала производит мебель, обувь, строительные материалы, свадебные наряды и организацию самих свадеб¹. Так, спрос на мебель Махачкала удовлетворяет практически за счет собственного производства. Есть даже некоторый экспорт мебели, но, по экспертным оценкам, не такой масштабный, как экспорт обуви.

Также нельзя представить экономику Махачкалы без Махачкалинского морского торгового порта, грузооборот которого, по данным Дагестанстата, достигает 2,4 млн тонн. Махачкала является достаточно крупным транспортным узлом: кроме водного транспорта, в городе – крупный железнодорожный узел, аэропорт регионального значения, развиты автомобильные перевозки. Нефтепереработка на сегодняшний день для своего развития нуждается в импортировании сырья в регион.

В Махачкале два больших вещевых рынка: один подороже, другой подешевле. На дорогой рынок состоятельные горожане ходят потому, что крайне неудобно, если тебя застали покупающим что-

¹ Информация по обувному бизнесу и «свадебному кластеру» уже была представлена в других главах настоящего издания.

либо на дешевом рынке, на Ирчи Казака (при этом товары могут почти не различаться по качеству).

Есть несколько продуктовых рынков (Восточный, Центральный, Цумадинский, Узбекский и т.д.). Туда везут овощи из Южного Дагестана и Кабардино-Балкарии, фрукты из Турции и Ирана, даже из Москвы, молдавские и польские яблоки, цитрусовые и бананы из Санкт-Петербурга. Молочные продукты и бакалея — из Ставрополя и со своих молочных заводов; мясо — с равнины, из горных районов, из Калмыкии и восточного Ставрополя. Мясо на рынке стоит 200 — 220 руб. за килограмм (баранина), в горах — 170. Птицу и яйцо везут из равнинных районов. Бахчевые — из Астрахани, Волгограда и того же Южного Дагестана.

Вокруг Махачкалы с севера есть несколько площадок, на которых торгуют стройматериалами. Камень везут из Губдена, Дербента, с каменоломни около Гочатля. В городе много мебельных магазинов. Очень много автосервисов и пунктов продажи запчастей.

Городские услуги

Полная информация по организации городских услуг в Махачкале на настоящем этапе исследования отсутствует. Поэтому ограничимся описанием лишь одного из направлений в данной сфере — городских перевозок. Это направление интересно тем, что представляет собой, с одной стороны, сферу ответственности городской власти, а с другой стороны — один из рыночных секторов городской экономики. Тем самым его анализ дает определенное представление о принципах организации деятельности и в той, и в другой сфере.

Сегодня в Дагестане — больше 11 тыс. маршруток, часть из них работает нелегально. Большая часть маршруток курсирует из селений в Махачкалу и обратно. В самой столице — больше 4500 маршруток — микроавтобусов «Газель», переделанных на 15 посадочных мест. Объем рынка пассажирских перевозок города можно оценить в 1,5 — 2 млрд руб. в год. Заработок водителей — более 20 тыс. руб., что для Махачкалы считается хорошими деньгами.

Пассажирские перевозки в Махачкале регулируются двумя муниципальными унитарными предприятиями, но автопарк —

частный. На каждую машину покупается «маршрутный лист», наличие которого контролируется городским ГИБДД. Продажей маршрутных листов, собственно, и ограничиваются регулирующие функции МУПов. Общие сборы с этих маршрутных листов могут достигать порядка 150 – 160 млн руб. Судя по всему, организационные вопросы транспортных перевозок решаются в рамках самоорганизации водителей. «Там есть бригадиры, ... бригадира они выбирают на совете, ... выбирают... себе бригадира на определенный срок. С наделением полномочий, они делегируют свои права ... Они много что делают, бригадиры. Они устанавливают, ... когда кто приедет, за кем кто находится, ... устанавливают на конечных стоянках диспетчеров, платят им определенные суммы вот этим диспетчерам, чтобы порядок установили».

Городской маршрут рассматривается как товар. Частные объявления о продаже маршрутов можно встретить не только в газетах, но и в бегущей строке по местному телевидению. Однако сейчас в Махачкале наиболее распространенная практика – не продажа маршрутов, а продажа права отдельной маршрутки ездить по маршруту. В зависимости от маршрута подобное право, по имеющейся информации, может стоить от 3 тыс. до 18 тыс. руб. МУПы стремятся установить свой контроль за «оборотом» маршрутов, либо скупая их у продавцов и в дальнейшем сдавая в аренду, либо посредничая при продаже.

Между администрацией города и независимым профсоюзом перевозчиков идет постоянная борьба, сопровождающаяся насильственными действиями как по отношению к лидеру профсоюза, так и по отношению к отдельным водителям. Между МУПами, хотя они и относятся к одному политическому союзу, тоже были конфликты, которые не обошлись без человеческих жертв. Одним из заметных событий последних лет была забастовка водителей маршруток, в которой участвовало около 4 тыс. чел. Бастовали против изменения базы расчета вмененного налога, которое повышало месячные сборы с машины на 500 руб.

Таблица 7.1

Удельный вес городского населения в общей численности населения (оценка на конец года, в %)

	1989	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Россия	73,4	73,8	73,0	73,2	73,2	73,3	73,3	73,4	73,0	72,9	73,0	73,1	73,1	73,9
Республика Дагестан	43,2	44,0	43,4	41,0	42,4	42,6	42,8	42,8	42,7	42,7	42,6	42,5	42,4	42,4
Республика Ингушетия	41,3	27,8	41,8	41,6	42,6	42,6	42,4	42,5	42,6	42,7	42,9	42,9	43,1	43,1
Кабардино-Балкарская Республика	61,1	61,0	57,2	57,3	56,6	56,6	56,6	58,8	58,9	58,5	58,5	58,5	56,1	56,0
Карачаево-Черкесская Республика	48,6	49,1	45,7	44,3	43,9	43,9	44,1	44,1	44,1	44,1	44,0	43,7	43,8	43,4
Республика Северная Осетия – Алания	68,6	69,1	69,0	68,6	66,2	65,7	65,4	65,4	65,4	64,7	64,6	64,3	64,3	64,4
Чеченская Республика	41,3	47,8	38,6	32,8	33,5	33,8	33,7	33,7	34,0	34,3	34,4	35,1	35,3	36,4

ГЛАВА 8

МОЛОДЕЖЬ В ГОРОДСКОЙ СРЕДЕ: ЦЕННОСТИ И ЖИЗНЕННЫЕ СТРАТЕГИИ

Решающая роль институционального развития для успеха модернизационного проекта сегодня широко обсуждается в экспертных кругах. Но при этом очень редко признается, что в любом обществе так или иначе залогом успешного функционирования институтов является их соответствие ценностным ориентациям большинства. Ценности субъектов общественных процессов определяют их отношение к институтам – формальным и неформальным, традиционным и современным, рождающимся в процессе длительной адаптации и ассимиляции и привносимым извне, – а значит, формируют нормы фактического поведения. В рамках данного проекта мы выделили одну категорию населения, исследование которой представляется нам принципиально важным для оценки перспектив развития Северного Кавказа. Таковой, по нашему мнению, является студенческая молодежь. В конечном счете будущее любой территории определяется тем, на что нацелена молодежь, какие факторы и стимулы определяют ее поведение. При этом позиция молодых людей, получающих высшее образование, часть которых потенциально способна войти в элиту, особенно важна.

В ходе исследования мы попытались понять, каковы основные жизненные стратегии студенческой молодежи, что их определяет, что представляют собой характерные для этой категории ценности, какова их динамика и факторы, влияющие на происходящие изменения. Чтобы ответить на эти вопросы, был проведен социологический опрос, основанный на полуструктурированных интервью. В опросе приняли участие 124 студента Дагестанского государ-

ственного университета (ДГУ)¹ со второго по пятый курс, обучающихся на шести факультетах². Также дополнительно были проведены три групповые дискуссии (фокус-группы)³.

8.1 МОБИЛЬНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И УРБАНИЗАЦИЯ

В рамках нашего исследования была предпринята попытка определить основные миграционные потоки образованной части молодежи, а также факторы, стимулирующие или препятствующие молодежной миграции. Результаты исследования демонстрируют два основных миграционных потока. Первый — это движение сельского населения в региональный центр — Махачкалу. Второй — движение населения в центральные регионы страны. Применительно к предмету исследования во втором случае речь идет о миграции молодых специалистов после окончания вуза. В этом потоке, состоящем в нашей выборке из 28,2% студентов, планирующих после окончания вуза выехать за пределы Дагестана⁴, преобладает городская молодежь. 35,8% городских студентов и 19,3% студентов, закончивших сельские школы, планируют трудоустроиться или продолжить обучение за пределами Дагестана. Косвенно это положение подтверждается следующими данными: выпускники городских школ чаще поступают на более престижные факультеты, чем выпускники сельских школ; в то же время больший процент студентов этих факультетов планируют выехать после окончания вуза за пределы региона. 74,3% студентов, желающих выехать за пределы Дагестана, обучаются на факультетах, которые были опреде-

¹ Авторы выражают благодарность ректорату, преподавательскому составу и студентам ДГУ за предоставленную возможность осуществить социологические исследования, всемерную поддержку и открытость.

² Опрос проводился на следующих факультетах: биологическом, филологическом, математическом, экономическом, а также факультетах востоковедения и иностранных языков.

³ Полевые исследования, описанные в данной главе, проводились совместно Т. Интигриновой и Н. Мироновой.

⁴ 13,7% для продолжения обучения, 14,5% — с иными целями.

лены для целей исследования как более престижные, в частности экономическом, востоковедения и иностранных языков¹.

Для тех, кто планирует продолжить обучение, основным стимулом для переезда является более качественное образование и престиж вузов центральных регионов. Выезжающих с другими целями привлекают более широкие возможности для трудоустройства. Наличие востребованных на рынке труда знаний и навыков, например знания иностранных языков, характерное для выпускников перечисленных факультетов, открывают для них более широкие возможности. Такие факторы, как высокая террористическая опасность региона, значительный уровень коррупции на рынке труда, сдерживающий самореализацию молодежи, а также желание избежать довлеющего контроля традиционного общества стимулируют решение отдельных респондентов покинуть регион. Факторы, сдерживающие миграцию молодежи из Дагестана, – это нетолерантное отношение населения центральных регионов страны к представителям неславянских этнических групп, сложность бытовых условий вдали от семьи, нежелание оставлять близких и родных. Обычай, предписывающий молодым девушкам находиться до замужества в кругу близких родственников, также является существенным фактором, ограничивающим миграцию этой категории населения.

Второй миграционный поток – внутрирегиональная урбанизация – также формируется прежде всего в силу более широких возможностей трудоустройства в Махачкале по сравнению с сельскими районами Дагестана. Основные причины, заставляющие сельскую образованную молодежь покидать село, кроются, по выражению наших респондентов, «в отсутствии перспектив», т.е. возможности трудоустройства для квалифицированных специалистов в сельской местности. Сельское хозяйство, в котором сегодня превалирует ручной труд, большинство студентов не считает занятием, достойным людей с высшим образованием. Часто оно рассматривается как удел молодежи, не справившейся со школьной программой и не поступившей в вузы. Сельскохозяйственный труд ассоциируется с большими затратами физических усилий в неблагоприятных погодных условиях (жара, палящее солнце летом, холодная погода зимой). Высшее образование, в свою очередь,

¹ Хи-квадрат Пирсона = 10,081; число степеней свободы = 2; N = 124; p < 0,05.

видится как инструмент, позволяющий избежать тяжелого физического труда, но поскольку потребность в квалифицированных специалистах в селе ограничена, миграция в города представляется непременным условием реализации преимуществ высшего образования.

Нижеприведенная выдержка из материалов фокус-группы с юношами из сельских районов Дагестана наглядно демонстрирует основной стимул для оттока образованной молодежи из села.

- «Работа.
- Из-за работы все уезжают.
- Отсутствие государственной работы.
- У нас [в селе] есть учителя и врачи, которые обслуживают население и всё, больше работы нет.
- В селениях остались те люди, у которых есть государственная работа. Которые работают в детских садах, в школе учителями, в медпункте, они остались сами себя обслуживать и всё.
- У нас некоторые преподаватели свое место оставляют своим детям, где нам работать?
- У меня одноклассник, он со мной закончил 11-й класс, он в одном русском слове может три ошибки сделать. Не поверите, он ни значения, ни произношения слова этого не знает. Такие люди могут остаться [в селе] и сеном заниматься, сельским хозяйством и так далее, тюки поднимать.
- Процентом 20–30, которые там [в селе] живут, они имеют работу, остальные ездят в город на заработки. И зачем такая жизнь кочевника? Семья там, а они здесь на заработках, а потом зимой дома бывают. У нас практически везде (во многих селах) такая картина.
- В моем селе остались только те, кто на государственной работе, и пенсионеры, остальные уехали. Все, кто могут. Например, все, кто 11-й класс закончил – 45 человек, все уехали. Кто учится, кто на заработках.
- [Те, кто не поступил в вуз] в основном на строительные работы уезжают.
- В городе работа высокооплачиваемая.
- Чем больше город, тем больше спектр работы».

Только 12,3% студентов, закончивших сельские школы (в т.ч. в районных центрах), выразили желание вернуться в родное село

после окончания вуза¹. Еще 19,3% студентов, закончивших сельские школы, могли бы поехать в село, если бы им была предложена хорошо оплачиваемая работа. На вопрос о приемлемой для них заработной плате в родном селе респонденты называли значения от 4 до 45 тыс. руб., среднее арифметическое которых составило 12 640 руб. Девушки готовы работать за более низкую плату, в надежде, что будущий муж сможет обеспечить семью. В Махачкале почти все респонденты надеются найти более высокооплачиваемую работу. Среднее арифметическое значение желаемой заработной платы, названное для Махачкалы, составило 24 560 руб. (при минимальном значении 4 тыс. руб. и максимальном значении 175 тыс. руб.). Но пожелания респондентов из села и в этом случае были значительно скромнее².

52,6% опрошенных студентов из села дали однозначный ответ о том, что не хотели бы возвращаться в родное село ни при каких обстоятельствах. Очевидно, что для этих респондентов город ассоциируется не только с возможностью трудоустроиться, но и с наличием современной инфраструктуры, доступностью спектра услуг, социальной средой, представляющей интерес для респондентов, и со спецификой городского образа жизни. Участники фокус-группы, процитированные выше, отмечали следующие достоинства города.

- «Все лучшее у нас находится в городах. [Например], все сельские больные приезжают в Махачкалу лечиться. Почему? Потому что там, в районе, нет такого оборудования как здесь.
- В селах плохие дороги.
- Там нет ни газа, ни горячей воды.
- [В городе есть] все удобства: горячая и холодная вода.
- Есть спортивные сооружения.
- Все под рукой, словом.
- Захотел, записался на бокс, на борьбу, куда хочешь, здесь всё есть.
- В селении трудно найти единомышленника бывает, обсудить проблемы, которые именно тебя интересуют. Я обществен-

¹ Девушки, составившие 14% респондентов, закончивших сельские школы, готовы вернуться в село в том случае, если выйдут замуж за сельских жителей.

² Хи-квадрат Пирсона = 11,648; число степеней свободы = 3; N = 106; $p < 0,05$.

ной работой занимаюсь и много интересных людей встретил [в Махачкале].

- В селах есть дети, которые хотят развиваться в плане музыки, творчества, рисования, — это очень трудно, даже если человек захочет. Я, например, с третьего класса мечтал танцевать брейк-данс, но только когда сюда поступил на первый курс, я увидел этих пацанов. Я понял: то, что я видел по телевизору — это не фантастика, что это вправду есть, и я начал заниматься. Есть дети, которые хорошо поют, хорошо рисуют, но в школе этим очень сложно заниматься. В школе можно только после занятий заниматься какими-нибудь единоборствами».

В рамках исследования мы попытались выяснить факторы, повлиявшие на решение респондентов получить высшее образование в родном регионе. Причины такого решения находятся в статистически значимой зависимости от пола респондентов¹. Для юношей основная причина — финансовое положение семьи. 26,6% респондентов отметили, что их семья не смогла бы себе позволить финансовое обеспечение студента, обучающегося за пределами республики, 83,3% из респондентов, давших такой ответ, — юноши. Для девушек очень важно отношение общества, которое не одобряет путешествия незамужних девушек без сопровождения членов семьи. Важно отметить позицию респондентов, которые предпочли пройти курс обучения в Махачкале, поскольку не хотели бы испытать на себе негативное отношение населения центральных регионов страны к представителям этнических групп неславянской внешности. 8,9% респондентов назвали этот фактор, из них 6,5% — как основной, 2,4% — наряду с наличием финансовых проблем. Частично тем же фактором объясняется и обеспокоенность родителей, не позволивших своим детям выехать на учебу в другие регионы.

Начиная с 1990-х гг. часть российской молодежи предпочитает получать образование за рубежом. Можно было бы предположить, что в силу близости религиозных воззрений молодежь Дагестана в большей степени тяготеет к странам Ближнего и Среднего Востока. Наши исследования показали, что привлекательность образования в этих странах для студенческой молодежи незначительна.

¹ V Крамера = 0,504; N = 124; p < 0,05

Большая часть студентов при наличии такой возможности предпочитает интегрироваться в западное общество либо в социум центральных регионов России, нежели стран Ближнего Востока. Отвечая на вопрос о том, где бы респонденты предпочли учиться, если бы им была предоставлена возможность выбрать любое учебное заведение мира, 48,4% респондентов назвали европейские страны, чаще всего Великобританию, и страны Северной Америки. Престижность образования была не единственным критерием, определившим такой выбор. Многие студенты говорили о том, что их привлекают культура страны обучения и образ жизни ее жителей. Отвечая на этот вопрос, некоторые респонденты отдельно подчеркивали, что не хотели бы учиться за рубежом или в других регионах России, но с удовольствием поехали бы жить или путешествовать в Италию, Францию, Швейцарию, Японию. Такой выбор, как правило, объясняли интересом к культуре названной страны, высоким уровнем жизни, безопасностью, демократичностью общества. Только 8,1% студентов, участвовавших в опросе, хотели бы поехать в страны Ближнего Востока, такие как Египет, Саудовскую Аравию, Сирию. Близость культурных ценностей и в этом случае – один из основных стимулов, но значим также и профессиональный интерес лингвистов-востоковедов (8 из 10 студентов, изъявивших желание обучаться в странах Ближнего Востока, – студенты факультета востоковедения). Объясняя свой выбор престижем российского образования, близостью культурного фона и наличием языковых навыков, 18,5% студентов предпочли бы наиболее престижные вузы России. Из регионов России наиболее привлекательной для молодежи и с точки зрения получения образования, и с точки зрения профессиональной самореализации является Москва. 45,2% студентов при наличии возможности выбрать один их вузов России предпочли бы учиться в учебных заведениях Москвы, еще 10,5% выбрали бы один из вузов Москвы или Санкт-Петербурга.

Говоря о своих реальных планах, только 2,4% респондента отметили, что намерены после окончания вуза работать или учиться в странах Ближнего Востока, а 5,7% планируют отправиться в страны Запада. Наибольшее количество будущих молодых специалистов надеются найти работу в Махачкале (43,5%), еще 15,3% – продолжить обучение в этом городе. 19,4% хотели бы выехать в другие регионы России: 8,9% – для продолжения образования, 10,5% – с другими целями.

Возможно, что среди молодежи в целом желание обучаться в ближневосточных странах распространено в большей степени, чем среди наших респондентов. Тем не менее доступные данные о количестве студентов с Северного Кавказа, обучающихся в странах Ближнего Востока, подтверждают наши выводы о невысокой популярности учебных заведений ближневосточных стран. По данным профессора Добаева, в 2008 г. было более тысячи таких студентов¹. Эта цифра очень незначительна по сравнению с количеством студентов, получающих высшее образование на Северном Кавказе. Например, только на очных отделениях государственных вузов Дагестана в 2009/2010 учебном году обучалось 47,6 тыс. студентов². Согласно данным, опубликованным Н. Нефляшевой, многие российские студенты, поступающие в учебные заведения стран Ближнего Востока, не заканчивают полного курса обучения. Культурный дискомфорт, выражающийся в отношении ко времени, в частности медленный темп занятий, Нефляшева называет одной из причин, по которой российские студенты оставляют учебные заведения этих стран³.

Итак, абсолютное большинство наших респондентов связывают свои планы на будущее с городом, прежде всего Махачкалой. Напомним, что 43,5% наших респондентов хотели бы трудоустроиться в Махачкале и еще 15,3% – продолжить обучение в этом городе. Только 12,3% выпускников сельских школ планирует вернуться в село. При этом в потоке молодежи, покидающей Дагестан, преобладают жители Махачкалы. Таким образом происходит своего рода замещение коренного населения этого города селянами, связывающими с этим городом надежды на самореализацию. Каждый новый житель города, обладая определенными культурными и мировоззренческими характеристиками, привносит их в социум города. Сформированные под влиянием культурной среды конкретного сельского сообщества, эти характеристики существенно отличаются как от ценностей городских жителей, так и от ценностей многих других мигрантов. Кроме сельских традиций в их

¹ См.: Нефляшева Н. Миграции с Северного Кавказа вчера и сегодня. Учиться на Ближний Восток // Кавказский Узел. 10 января 2011. <http://www.kavkaz-uzel.ru/blogs/posts/6505>

² Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан: www.dagstat.gks.ru

³ Нефляшева Н. Указ. соч.

этническом разнообразии и городской культуры Махачкалы ценности, встречающиеся в культурном пространстве города, включают в себя взгляды тех, кто возвращается из других стран и регионов России. В городе происходит смешивание культурных традиций, их преобразование. Ассимиляция старых ценностей и симбиоз новых — одна из основных функций городов, которую, пожалуй, можно назвать преобразующей¹. Как происходит взаимодействие агентов, представляющих различные ценностные ориентации? Насколько процессы культурной ассимиляции значимы? Означают ли они создание единого социального пространства, существенно отличающегося от сельских сообществ? На эти вопросы мы попытались ответить в рамках нашего исследования. Но прежде чем приступить к рассмотрению процессов взаимодействия различных субкультур в городской среде, хотелось бы представить несколько замечаний о ценностях, характерных для современной студенческой молодежи Дагестана, в частности приверженности исламу и ассоциации себя и окружающих с большими семьями — *тухумами*.

8.2

РЕЛИГИОЗНОСТЬ: САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О НОРМАХ И ПРАВИЛАХ

Сегодня часто можно услышать мнение о том, что на Северном Кавказе полным ходом идет процесс реисламизации². Но доступных социологических данных, которые могли бы дать представление о динамике религиозного самосознания населения в целом или его отдельных категорий, явно недостаточно. Несмотря на то что время от времени публикуются данные отдельных социологи-

¹ Известный американский историк и философ Льюис Мамфорд выделял культурное перемешивание как одну из основных функций города (*Mumford L. The City in History: its origins, its transformations, and its prospects. N.Y.: Harcourt, Brace & World, 1961.*)

² См.: *Малашенко А.В.* Исламские ориентиры Северного Кавказа. М., 2001; *Кисриев Э.Ф.* Ислам в Дагестане. М.: Логос, 2007. С. 44–99; *Курбанов Р.В.* Мусульмане Северного Кавказа в поисках утраченной идентичности: между джихадизмом и умеренностью// Библиотека Бабра: <http://lib.babr.ru/?book=6134>.

ческих опросов¹, осмысление масштабности реисламизации обычно основано на подсчете количества мечетей, исламских высших и средних учебных заведений, числа мюридов, количества экстремистских группировок и религиозных печатных изданий². В рамках нашего проекта была предпринята попытка оценить религиозное самосознание студенчества методом социологического опроса. Результаты опроса показали высокую долю респондентов, для которых религия имеет важное значение. 90,4% респондентов признали определенное влияние ислама, 3,2% – православия, 2,4% сказали, что верят в высшие силы в целом или единобожие. Только 4% респондентов сказали, что религия не имеет для них никакого значения. Роль религии в своей жизни подавляющее большинство респондентов (83,9%) определили как важную или очень важную. Многие респонденты подчеркивали: «Это самое важное в моей жизни», «это на первом месте, это образ жизни», «у нас говорят, что если человек потерял друзей, он потерял треть себя; если он потерял семью, то потерял половину себя; если он потерял веру, он потерял всего себя».

Только 11,3% опрошенных студентов сказали, что религия для них не очень важна. Из тех, кто верит в целом в высшие силы, 66,7% отметили, что религия для них не очень важна; из тех, кто отнес себя к православным, 50%, и из тех, кто отнес себя к мусульманам, только 8,5% придерживаются тех же позиций. Но нужно отметить, что 42,6% студентов, определивших роль ислама как важную или очень важную, не выполняют намаз³. Всего 61% студентов сказали, что выполняют намаз (50,8% юношей и 71,7% девушек). Те, кто считают себя верующими, но не выполняют намаз, предлагали различные объяснения такой ситуации. Обобщив,

¹ Так, данные опроса о вероисповедании респондентов мужского пола в возрасте от 16 до 39 лет, проводившегося в трех регионах Северного Кавказа, можно найти в статье Т. Гербер и С. Менделсон. Данные основаны на опросе 2006 г. 85% респондентов из Дагестана, участвовавших в этом опросе, идентифицировали себя как верующие мусульмане (*Gerber Th., Mendelson S. Security through sociology: the North Caucasus and Global counterinsurgency paradigm // Studies in Conflict and Terrorism. 2009. Vol. 32. P. 831–851.*)

² См.: Курбанов Р.В. Указ. соч.

³ Намаз – в исламе обязательная ежедневная пятикратная молитва. Среди 10 студентов, признавших влияние ислама, но определивших его как не очень важное, три человека сказали, что выполняют намаз.

можно сделать вывод о том, что все объяснения так или иначе обращаются к вопросу о значимости морально-этических норм, содержащихся в религиозных канонах. Следование таким нормам определяется либо как приоритет по отношению к выполнению ритуалов, либо как критерий, определяющий право выполнения ритуала. Позволим себе привести несколько цитат из интервью со студентами для иллюстрации этого вывода: «Я верю, но не молюсь. Иногда те, кто противоречат всем нормам – убивают, воруют, – совершают намаз – это аспект моды. Можно верить в душе и не нарушать заповедей», «я начинал молиться, бросал. Грешить и молиться – лицемерие. Соблазняюсь, смотрю на красивых девушек, а это – грех», «нет, намаз не делаю. Думаю об этом. Не готова еще. К этому нужно серьезно отнестись. Стараюсь следовать всем нормам [морали]».

До поступления в вуз 52,1% наших респондентов совершали намаз. Рост процента респондентов, выполняющих намаз, за период учебы в университете в основном произошел за счет девушек, как сельских, так и городских. Выполнение намаза детьми и подростками школьного возраста указывает прежде всего на религиозность семьи, поскольку именно в семье дети обучаются молитве. Этот вывод подтверждается наличием статистической зависимости между религиозностью отца и выполнением намаза нашими респондентами¹. В абсолютном большинстве семей, в которых глава семьи посещает мечеть или выполняет намаз дома, дети также выполняют намаз. Но следует отметить, что 50% студентов из семей, в которых глава семьи не практикует ежедневную молитву, совершают намаз. Во многих подобных семьях очевидно стремление родителей и других родственников воспитывать своих детей в соответствии с религиозными ценностями, несмотря на отсутствие достаточных собственных знаний о религии. В таких семьях родители часто привлекают соседей, знакомых и односельчан, которые могли бы помочь их ребенку освоить религиозные каноны, либо определяют детей на курсы при мечетях. Косвенно эти данные дают нам основание говорить о том, что религиозность поколения сегодняшних двадцатилетних выше, чем религиозность поколения их родителей, что вполне укладывается в логику общественного развития последних 50 лет. Поколение родителей современного

¹ Хи-квадрат Пирсона = 20,389; число степеней свободы = 4; N = 118; p < 0,05.

студенчества воспитывалось в поздний советский период, для которого были характерны исключение любых религиозных проявлений из публичной сферы жизни и атеистическая основа общественного образования и воспитания. Наши респонденты – представители первого поколения, чьи ценности и ориентиры формировались в постсоциалистическое время. Детство сегодняшних студентов пришлось на времена всплеска религиозности в обществе, выразившегося в массовом изменении отношения старшего поколения к религии: от атеизма, осуждения религии или скрытой религиозности к открытому выражению пиетета к религиозным ценностям или открытому выражению своих религиозных взглядов.

Тем не менее очень важно подчеркнуть, что, несмотря на высокий процент студентов, считающих себя верующими мусульманами, большинство из них имеют ограниченные знания религиозных канонов. Так, очень небольшой процент студентов соотносили выбираемую профессию и религиозные воззрения. Например, абсолютное большинство студентов не имеют представления о греховности деятельности, связанной с ростовщичеством, и готовы работать в кредитных учреждениях. Размер заработной платы является основным критерием, на который ориентируются студенты при выборе работать или не работать в таких учреждениях. Кроме того, просматривается тенденция вариативной трактовки правил и норм. Например, 19,6% респондентов – верующих мусульман, определивших роль религии как важную или очень важную, и 20% респондентов, совершающих намаз, позволяют себе употреблять алкоголь. Абсолютное большинство этих респондентов подчеркивали, что употребляют лишь ограниченное количество алкоголя в редких случаях: «бокал вина по праздникам», и с разрешения родителей. Тем не менее эти данные позволяют говорить о свободной трактовке религиозных правил не только студентами, но и старшим поколением их семей.

Таким образом, данные, полученные в рамках описываемого исследования, позволяют говорить о том, что, несмотря на высокий процент молодежи, считающей себя верующими мусульманами, основная масса верующей молодежи не обладает систематическими знаниями религиозных канонов. Сегодня часто отмечается широкое распространение среди студентов и выпускников высших учебных заведений Северного Кавказа особой общественно активной категории верующих – приверженцев норм шариата¹. Вероят-

¹ Напр., см.: Курбанов Р.В. Указ. соч.

но, среди студенчества есть молодые люди, владеющие углубленными знаниями шариата и следующие всем его нормам, но едва ли можно говорить о широком распространении этого явления на современном этапе.

8.3 ИНДИВИДУМ И БОЛЬШАЯ СЕМЬЯ

Наряду с возрождением ислама еще одной особенностью современного дагестанского общества является сохранение восприятия индивидуума прежде всего как представителя большой семьи, *тухума*. Превалирование подобного восприятия индивида не может не оказывать влияния на возможности самореализации молодежи и ее представления об инструментарии и целях самореализации. Такой контекст обязывает нас обратиться к вопросу о функциях большой семьи в дагестанском обществе и их влиянии на стратегии самореализации молодых людей.

Одна из функций, традиционно выполняемая большой семьей, — аккумуляция и хранение коллективной памяти и репрезентация индивида в обществе. Выполняя эту функцию, большая семья является гарантом положительных характеристик своего представителя. Поскольку репутация каждого члена семьи является составной частью репутации семьи в целом, ее члены заботятся о том, чтобы нравственный облик каждого родственника соответствовал представлениям о принятых в обществе нормах. В нашем исследовании функционирование семьи как хранителя коллективной памяти о своих членах и репрезентативная функция семьи проявились в ответах на вопросы об образовательных предпочтениях студентов, уже описанных выше.

Обучение в учебных заведениях Махачкалы для девушек и их родителей представляет компромиссное решение, позволяющее, с одной стороны, получить высшее образование, с другой — сохранить репутацию. В этом городе концентрируется большое количество родственников, являющихся социальной средой, аккумулирующей память о моральном облике девушки. Для девушки и ее родителей важно сохранить репутацию перед лицом местного общества, в котором ожидается ее реализация как будущей жены и матери. Именно родственники являются гарантом такой репутации,

т.е. роль тухума как хранителя коллективной памяти, присущая традиционным обществам, в полной мере сохраняется. Цель путешествия девушки и пункт назначения — Европа, Ближний Восток или центральные регионы России — не имеет значения. Выпадение за границы обзора большинства членов социальной сети, основанной на родственных отношениях, ставит репутацию девушки под сомнение. Когда девушки находятся в Дагестане, большая семья, в частности родные и двоюродные братья, считают своей обязанностью поддерживать честь семьи, контролируя сестер и кузин. Махачкала позволяет найти компромисс между характеристиками дочери, диктуемыми традиционным взглядом, и современными требованиями. С одной стороны, идеальная невеста — это та, о которой все известно, которой нет необходимости доказывать моральность своего поведения до замужества; с другой стороны, сегодня невеста должна быть хорошо образованной.

Здесь также необходимо отметить особую значимость в дагестанском обществе самореализации личности в качестве супруга и родителя. В целом вступление в брак и отношения супругов в дагестанском обществе в значительно большей степени, чем во многих других регионах страны, являются делом семей брачующихся. Браки часто воспринимаются как залог отношений между тухумами брачующихся, нацеленных на расширение связей и усиление влияния их членов. Развод, напротив, рассматривается как крайне нежелательное явление, поскольку он также затрагивает, помимо отношений между супругами, и отношения между их родственниками. Кроме того, он отражается на репутации членов большой семьи. Все это формирует особое отношение молодых людей к браку, в котором превалирует ответственность перед своими родителями и большой семьей.

Восприятие индивида как части общности — тухума, тэйпа и пр. — имеет и иную сторону. Оно ведет к недооценке индивидуальных характеристик, в том числе способностей, умений, навыков. Эти характеристики имеют меньшее значение, поскольку на первый план выступает семья. Характеристики этой общности в традиционном обществе более значимы, нежели характеристики индивида. Например, раннее сватовство может послужить наглядным примером такого превалирования характеристик семьи над индивидуальными характеристиками. Некоторые семьи встречают первых сватов, когда будущей невесте исполняет 10–11 лет. В этом возрасте сложно с уверенностью говорить о качествах, которыми

будет обладать невеста к моменту замужества (т.е. еще через 8–12 лет), но репутация семьи является залогом для сватов, что девушка будет соответствовать всем требованиям, предъявляемым обществом к будущей жене и матери. Именно репутация большой семьи, а часто и ее социальное и финансовое положение являются решающими факторами при выборе невест юного возраста.

Еще одна функция большой семьи проявляется в оказании социальной поддержки ее членам. Родственные связи – это инструмент социальной поддержки, одна из основных социальных сетей, на которую опирается малый бизнес, залог поддержки социально незащищенного населения и молодежи, которой необходим период адаптации к взрослой жизни. В нашем опросе роль социальной функции семьи проявилась, например, в ответах о трудоустройстве молодых специалистов. Отвечая на вопрос о том, как, по их мнению, большинство выпускников вузов находят работу, 75,8% интервьюируемых отметили наличие связей как основное условие трудоустройства; 40,3% респондентов назвали помощь родителей и родственников как единственный фактор, способствующий трудоустройству; по мнению еще 14,5% респондентов, выпускникам приходится не только использовать связи своих родителей и родственников, но и платить за трудоустройство¹. Только 13,7% уточнили, что, несмотря на то что без связей устроиться на работу очень сложно, знания и способности также играют немаловажную роль, особенно для того, чтобы впоследствии сохранить свою должность. На вопрос о том, как респонденты собираются искать работу после окончания вуза, 46,7% ответили, что полагаются на связи родителей, родственников и знакомых. Только 5,6% готовы воспользоваться предложениями, находящимися в открытом доступе (Интернет, местная пресса и пр.). Многие респонденты предпочли не отвечать на этот вопрос.

Существует мнение, что опора на родственные связи как институт социальной поддержки слишком затратна для индивидуума, полагающегося на нее, а потому неэффективна. Например, один из основных ресурсов, требующихся от индивида, поддерживающего отношения в большой семье, это время. Время, которое он затрачивает на посещение похорон, свадеб, визиты вежливости и пр. Иногда предприниматель, являющийся членом большой

¹ 19,4% сказали, что большинство выпускников не могут найти работу по профессии.

семьи, вынужден тратить недели дорогостоящего для него времени на ритуальные церемонии, упуская деловые возможности. Не согласиться с таким утверждением сложно. Но, рассуждая о функционировании социальных институтов на Кавказе, необходимо признать, что в современной ситуации родственные связи — это один из немногих, если не единственный, доступный большинству и надежно работающий институт, который в английском языке назывался бы *enabling*, т.е. обеспечивающий или предоставляющий возможности. Так, например, как следует из вышеприведенных результатов опроса, опора на тухумные связи, по мнению большинства респондентов, — это единственная возможность найти хорошо оплачиваемую престижную работу. Таким образом, индивид, поддерживающий прочные отношения с большой семьей и затрачивающий существенное количество времени на поддержание связей, действует как существо прежде всего рациональное.

Поскольку сегодня семейные связи — основной институт, обеспечивающий возможности, он воспроизводит сам себя, во-первых, являясь механизмом, к которому обращаются рациональные акторы; во-вторых, демонстрируя свою действенность через опыт, аккумулированный в коллективной памяти. Но действие, рациональное с точки зрения индивидуума, не всегда рационально с точки зрения общества. Поведение, рациональное с точки зрения студента, находящегося в процессе поиска престижной работы, и с точки зрения его родственников, помогающих ему, используя свое служебное положение, трудоустроиться, нерационально с точки зрения общества, поскольку снижает значение таких факторов, как навыки, знания, умения, опыт при трудоустройстве, а соответственно снижает качество персонала. Эффективность контроля и наказания как инструмента моделирования поведения индивида в этом случае маловероятна, поскольку сама система контроля и наказания не застрахована от влияния коррумпции.

8.4

ПРЕОБРАЗУЮЩАЯ ФУНКЦИЯ ГОРОДА: ПРОЯВЛЕНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Возвращаясь к проблеме преобразующей функции города, необходимо отметить, что религиозные и традиционные воззрения в городской среде проявляются в меньшей степени по сравнению

с сельской. Например, сельское население республики более религиозно, чем городское. Так студенты из села более склонны выполнять намаз¹. Сельские мужчины (отцы наших респондентов) чаще посещают мечети (табл. 8.1). Сельские студенты и студентки в большей степени склонны рассматривать вероисповедание как критерий выбора будущего супруга².

Таблица 8.1

Соотношение посещения мечети отцом респондента и места жительства

Посещение мечети отцом респондента		Место жительства		Всего
		село	город	
Ответ «Нет»	Количество ответов	25	41	66
	% от отрицательных ответов	37,9	62,1	100
Ответ «Да»	Количество ответов	21	14	35
	% от положительных ответов	60	40	100
Ответ «Нерегулярно»	Количество ответов	1	1	2
	% от ответов «Нерегулярно»	50	50	100
Ответ «Неполная семья (нет отца)»	Количество ответов	10	10	20
	% от ответов «Неполная семья»	50	50	100
Всего	Количество	57	66	123
	% от всех ответов	46,3	53,7	100

Менее значимую роль традиций в городской среде можно продемонстрировать на примере отношения к семье и браку, одному из превалирующих структурных элементов представлений о самореализации личности. Хотя следует признать, что отношения к традициям в городе и в селе не различаются кардинально. Традиционный подход к семейно-брачным отношениям во многом сохраняется и среди населения Махачкалы. Тем не менее внутререгиональные отличия в подходах сельского и городского населения

¹ Хи-квадрат Пирсона = 14,798; число степеней свободы = 3, N = 123; p < 0,05.

² Хи-квадрат Пирсона = 14,051, число степеней свободы = 1, N = 123; p < 0,05. В целом религия является важным фактором для 75,6% респондентов при выборе будущего супруга или супруги. 74,2% юношей и 77% девушек сказали, что предпочли бы жениться или выйти замуж за человека, исповедующего традиционную для своей этнической группы религию; как правило, речь идет об исламе.

все-таки существуют. Современная молодежь Дагестана воспринимает решающую роль родителей при выборе супруга или супруги, традиционные подходы к институтам сватовства, свадебным обрядам как нормы, определяющие поведение. Только 26,6% респондентов считают, что смогут сделать самостоятельный выбор будущего супруга или супруги. 8,1% уверены, что их будущего супруга будут выбирать родители. 30,6% ожидают, что родители предложат им будущего супруга или супругу, но при этом не будут настаивать, если предложенный кандидат не понравится респонденту. Еще 33,9% думают, что в принципе возможно предложить своей семье на рассмотрение кандидатуру будущих женихов и невест. Юноши более независимы в вопросе выбора будущей жены¹. Интересно, что как для юношей, так и для девушек из села наиболее распространенной моделью поведения является ожидание предложения со стороны своей семьи. 34,8% сельских юношей и 52,9% сельских девушек дали такой ответ. Городские девушки по сравнению с сельскими респондентками чаще считают, что смогут сделать свой выбор сами (29,6% и 14,7% соответственно) или смогут предложить кандидатуру жениха на рассмотрение семьи (29,6% и 20,6% соответственно). Но в тоже время среди городских респонденток больше тех, кто уверен, что их судьбу будут решать родители (14,8% городских против 8,8% сельских).

Абсолютное большинство студентов, говоря о предпочтениях своих родителей в отношении будущих супругов своих детей, называли критерии, которые мы можем рассматривать как традиционные для дагестанского общества. Только 8,1% респондентов сказали, что, по их мнению, родители не имеют предпочтений в отношении их будущего супруга, и еще 2,4% – что для родителей важно лишь, чтобы их избранница или избранник были из уважаемой в обществе семьи. 12,9% сказали, что для родителей важно только, чтобы жених или невеста были из Дагестана (табл. 8.2). В сумме такие ответы, которые отражают менее традиционные взгляды, составили 23,4%. В остальных случаях назывались религия, этническая группа, родное село или район, родной тухум. Традиционные критерии характерны в большей степени для сельских жителей. Городские семьи чаще определяют менее традиционные

¹ Хи-квадрат Пирсона = 16,025; число степеней свободы = 6, N = 124; $p < 0,05$.

критерии¹. 67,2% городских семей и 86% сельских определяют свой выбор согласно традиционными критериям, таким как родственные связи, село или район происхождения, этническая группа и религия.

Таблица 8.2

Предпочтения родителей в отношении супругов своих детей

Критерии		N	%
Более традиционные	Тухум или круг близких друзей	5	4,0
	Родное село	29	23,4
	Родной район + этническая группа	6	4,8
	Этническая группа	40	32,3
	Религия	14	11,3
Менее традиционные	Нет предпочтений	10	8,1
	Общественное мнение о семье	3	2,4
	Весь Дагестан	16	12,9
Не знаю		1	0,8
Всего		124	100

В отношении собственных представлений наших респондентов о будущих супругах также необходимо заметить большую традиционность сельского населения. Например, более высокий процент сельской молодежи предпочли бы супругов своей этнической группы (табл. 8.3)². Более того, все респонденты (2,4%), предпочитающие женихов и невест не только из своей этнической группы, но и из своего тухума, родились и выросли в селе. Поскольку чаще именно браки между представителями различных этнических групп, проживающих на территории Дагестана, сегодня рассматриваются как приемлемые, можно предположить, что полиэтничность городов, и в частности Махачкалы, является основным фактором, способствующим более свободному отношению городской молодежи к межэтническим границам. Нужно признать, что такое отношение не является сугубо веянием сегодняшнего дня. Многие студенты приводили примеры своих родителей и других родствен-

¹ Хи-квадрат Пирсона = 6,232; число степеней свободы = 2; N = 124; $p < 0,05$.

² Хи-квадрат Пирсона = 3,875; число степеней свободы = 1; N = 124; $p < 0,05$.

ников старшего поколения, которые состоят в продолжительном и счастливом браке с супругами других национальностей.

Таблица 8.3

Зависимость этнических предпочтений в браке от места жительства

Этнические предпочтения в браке		Место жительства		Всего
		село	город	
Предпочту супруга из своей этнической группы	Количество ответов	23	16	39
	% от предпочитающих моноэтнический брак	59	41	100
Другие ответы	Количество ответов	34	51	85
	% от других ответов	40	60	100

В то же время для небольшого процента наших респонденток выбор этнической принадлежности будущего супруга напрямую ассоциируется с конфликтом их внутреннего желания самовыражения с традиционным обществом. 2,4% респонденток, городских жительниц, подчеркнули, что они предпочитают, чтобы их будущие супруги не принадлежали ни к одной из этнических групп Дагестана. В этом желании выражается протест против довлеющего контроля традиционного общества, в котором положение молодой женщины не отвечает запросам урбанизированных девушек. В то же время интересно отметить, что часть городского населения сохраняет очень прочную связь с селами, в которых родились и выросли представители старшего поколения их семьи. Так, 9% городских студентов хотели бы вступить в брак с односельчанами, т.е. представителями семей, ведущих свое происхождение из того же села, что и семьи респондентов. Хотя, безусловно, процент таких ответов среди студентов из села значительно выше (21,1%), наличие подобных ответов среди городского студенчества подчеркивает важность сохранения сельской общины в городской среде для части населения городов. Общины отдельных сел, отличающихся активностью сообщества своих жителей и выходцев, организуют в Махачкале специальные встречи односельчан, основной целью которых является расширение круга знакомств, а значит, и пула кандидатур потенциальных невест и женихов, относящих себя к выходцам из одного села. Территориальная концентрация выходцев из одного села, т.е. создание некоего аналога сельской общины в границах городов (широко распространенная практика среди

недавних мигрантов Махачкалы), также свидетельствует о важности сохранения связей сельской общины для части городского населения.

Говоря о факторах, под влиянием которых происходят изменения традиционных ценностей, необходимо отметить, что результаты наших исследований позволяют предположить, что социальный статус, зависящий от профессиональной деятельности, также может выступать в качестве такого фактора. Хотя наши результаты не продемонстрировали прямой статистической зависимости между традиционностью взглядов родителей и родом их деятельности, все-таки хочется отметить, что неработающие или занятые неквалифицированным трудом родители в большей степени склонны к традиционным критериям выбора супругов для своих детей. 100% студентов из семей, в которых отец не работает, отметили один или несколько из традиционных критериев. 94,7% студентов из семей, в которых отец занят неквалифицированным трудом либо получает пособие по состоянию здоровья; 73,9% студентов из семей, в которых глава семьи занят интеллектуальным трудом, управлением муниципального уровня, мелким или средним бизнесом и 60% из семей, в которых отец занимается государственным управлением или управлением крупным бизнесом, также назвали традиционные критерии. Посещение мечети родителями также находится в определенной зависимости (хотя и не имеющей статистической значимости) от рода деятельности. Среди мужчин, занимающихся неквалифицированным трудом, получающих пособие по состоянию здоровья или неработающих, больше тех, кто посещает мечеть.

Поскольку деление на квалифицированные и неквалифицированные трудовые ресурсы основано на образовательном уровне, описываемый фактор также опосредован ролью города как культурного, образовательного, научного, финансового и административного центра. Образовательная роль городов безусловна в случае высшего профессионального образования, являющегося неременным условием продвижения по социальной лестнице, поскольку именно в городах сосредоточены все высшие учебные заведения. Например, в Махачкале сегодня осуществляют образовательную деятельность пять государственных высших учебных заведений¹. Кроме того, общее образование, получаемое в городах, открывает

¹ См.: Справка по вопросу «О состоянии и перспективных направлениях развития сети высших учебных заведений» к заседанию коллегии Минобр-

более широкие профессиональные перспективы для молодых людей. Как отмечалось выше, результаты наших исследований показали, что выпускники городских школ чаще поступают на более престижные факультеты (в нашей выборке – это экономический, факультет иностранных языков и факультет востоковедения). Выпускники сельских школ чаще поступают на менее престижные факультеты (филологический, математический и биологический).

Таблица 8.4.

Зависимость факультета обучения от места жительства студента

Факультеты		Место жительства		Всего
		село	город	
Престижные	Количество ответов	18	46	64
	% от обучающихся на престижных факультетах	28,1	71,9	100
Менее престижные	Количество ответов	39	21	60
	% от обучающихся на менее престижных факультетах	65	35	100

Это соотношение находится в статистически значимой зависимости (табл. 8.4)¹. Этот же результат подтверждается ответами студентов на вопрос, почему они выбрали тот или иной факультет. Сельские студенты чаще выбирают «наиболее доступные факультеты» (факультеты, на которые, по их мнению или мнению их родителей, проще поступить). Также сельские студенты при выборе факультета чаще следуют решению родителей. Городские чаще руководствуются интересом к той или иной области знаний, профессии, ориентируются на имеющиеся у них способности и знания по тем или иным предметам. В этом отношении также просматривается статистическая зависимость (табл. 8.5)².

Тот факт, что студенты престижных факультетов реже высказывают желание при наличии таких возможностей сменить про-

науки России 1 июля 2009 г. <http://mon.gov.ru/files/materials/6342/09.07.01-spravka.pdf>.

¹ Хи-квадрат Пирсона = 16,954; число степеней свободы = 1; N = 124; $p < 0,05$.

² Хи-квадрат Пирсона = 20,560; число степеней свободы = 4; N = 124; $p < 0,05$.

Таблица 8.5

Зависимость критериев выбора факультета от места жительства студента

Факторы, влияющие на выбор факультета		Место жительства		Всего
		село	город	
Интерес и способности	Количество ответов	20	47	67
	% от данного фактора выбора факультета	29,9	70,1	100
Решение родителей	Количество ответов	18	4	22
	% от данного фактора выбора факультета	81,8	18,2	100
Востребованность профессии на рынке труда	Количество ответов	4	3	7
	% от данного фактора выбора факультета	57,1	42,9	100
Относительная доступность поступления на факультет	Количество ответов	12	8	20
	% от данного фактора выбора факультета	60	40	100
Другие факторы	Количество ответов	3	5	8
	% от других факторов выбора факультета	37,5	62,5	100

фессию¹, позволяет нам сделать вывод, что городские школьники имеют больше возможностей для профессиональной самореализации. Но речь идет в основном о детях из семей определенного уровня достатка, образования и статуса. Среди городских студентов, обучающихся на престижных факультетах, нет детей из семей, в которых мать была бы занята неквалифицированной работой или нетрудоспособна, и только 2,2% из семей, в которых отец находится в таком положении. Среди студентов из села этот процент значительно выше: 22,2% матерей и 16,7% отцов студентов престижных факультетов заняты неквалифицированным трудом или получают пособие по состоянию здоровья. В то же время среди респондентов из села, обучающихся на тех же факультетах, самый высокий процент составляют дети из семей, в которых матери работают педагогами сельских школ и дошкольных учреждений,

¹ Хи-квадрат Пирсона = 7,813; число степеней свободы = 2; N = 123; p < 0,05.

а также врачами (61,1%). В таких семьях подготовка к поступлению в вуз, как правило, осуществляется в кругу семьи.

8.5

ГОРОД: ДИАЛОГ КУЛЬТУР ИЛИ КОНФЛИКТ МИРОВОЗЗРЕНИЙ?

Итак, несмотря на то, что население Махачкалы в значительной степени сохраняет традиционные взгляды народов Дагестана, являясь культурным центром, этот город выступает в качестве площадки для ассимиляции и изменений как самого населения, например этнического смешения, так и его ценностных ориентаций и образовательного уровня. Кроме того, по сравнению с селами, город предоставляет более широкие возможности для самореализации его жителей. В то же время город как магнит¹ притягивает к себе новых мигрантов из сельских районов, переезжающих на постоянное место жительства или пытающихся временно трудоустроиться. Постоянный приток сельского населения, с одной стороны, является фактором, сближающим ценностные ориентиры города и села. С другой стороны, приток нового населения в город добавляет разнообразия в сложное переплетение взглядов и мировоззрений, аккумулирующихся в его границах.

Как и население города в целом, современная студенческая молодежь, ценности которой были более подробно исследованы в рамках нашего проекта, представлена юношами и девушками, в разной степени воспринимающими и ассоциирующими с собой ценности традиционного общества, ислама и современного западного представления о личности, характеризующегося прежде всего желанием самовыражения. Разнообразие субкультурных страт городского населения неизбежно ставит вопрос о взаимоотношениях носителей различных ценностей и взглядов. Ведь в городе, где проживают представители различных культур и субкультур, заложен потенциал не только «плавильного котла», переплавляющего представления и ценности своих жителей, но и арены культурных и субкультурных конфликтов.

¹ О городе как магните, притягивающем население окружающих территорий, см.: *Mumford L. The City in History: its origins, its transformations, and its prospects.*

В Махачкале можно выделить два наиболее ярко выраженных очага мировоззренческой напряженности. Один из них проявляется в отношениях между ценностями западного общества, ассоциируемыми с современностью, и локальными ценностями, ассоциируемыми с традицией. Второй очаг напряженности представлен отношениями религиозного и нерелигиозного населения и взаимоотношениями представителей различных религиозных направлений, например отношениями между различными направлениями ислама, в частности тарикатизмом и салафией.

Конфликт между традиционными ценностями и ценностями, привносимыми западной культурой, выражается в отношении населения к музыке, кино, телевидению, проявлениям модных тенденций в одежде горожанок, к определенным поведенческим моделям представителей той или иной субкультуры. Например, отдельные продукты, представленные сегодня на российском телевидении, оцениваются зрителем, сохраняющим ценности, символы и идеи традиционного общества, как неприемлемые. Горожанки часто воспринимают как устаревшие и не соответствующие времени методы контроля за поведением девушек со стороны большой семьи, принятые в традиционном обществе. Отдельные горожане считают модели поведения носителей сельской культуры не соответствующими культурным стандартам города, порой применяя по отношению к ним такую лексику, как «бескультурие».

Оба обозначенных выше мировоззренческих противоречия имеют свое внешнее выражение, в частности, в стиле одежды, особенно женской. Ведь модные тенденции — это тоже социальные нормы. Человек, несущий определенные издержки для того, чтобы соответствовать этим нормам, взамен получает ощущение социального комфорта. Каждый из нас в большей или меньшей степени пытается привести свой гардероб в соответствие с современными представлениями о стиле одежды, предвидя дискомфорт, который он будет ощущать, одевшись не соответственно времени и месту. В то же время одежда несет в себе знаковые отличия субкультурного пространства, к которому относится тот или иной человек. Представители каждой из групп, отличающихся по стилю одежды, имеют сходные взгляды в отношении того или иного объекта или явления. Внешний вид носительниц западного образа мыслей существенно отличается от внешнего облика, рассматриваемого в Дагестане в качестве традиционного, так же, впрочем, как и внешний вид части мусульманок, предпочитающих носить

хиджаб. Важно отметить, что в Махачкале отношение к тем, кто демонстрирует свою приверженность тем или иным взглядам через свой внешний облик, часто характеризуется напряженностью, подозрительностью и недоверием.

Девушки, для которых джинсы и футболки – ежедневная одежда, в результате своей склонности к модным тенденциям современного западного образца ощущают определенный дискомфорт. Выбор, сделанный такими студентками, ведет прежде всего к внутреннему конфликту между желанием проявить уважение к старшим членам своей семьи – представителям традиционного концепта и желанием самовыражения. Многие из таких респонденток видят выход из сложившейся ситуации внутреннего конфликта в физическом перемещении за пределы традиционного общества, ассоциируемые с географическими границами региона. Позволим себе привести цитаты из группового интервью со студентками-старшекурсницами. Пять из шести участниц этого интервью выразили желание после окончания вуза выехать в Европу для продолжения обучения или стажировки. Многие из них уже проходили обучение за рубежом по программам студенческого обмена.

- «Там есть свобода. Никто не заставляет тебя что-либо делать. Ты можешь быть сама собой.
- Здесь для того чтобы одеваться, как мне нравится, приходится какого-то обижать, с кем-то не соглашаться. Я знаю, например, что не всем, в том числе моим бабушкам, нравится, как я одеваюсь.
- Или мне, например, говорят: “Ты уже не подросток, нужно юбки носить, что ты как ребенок ходишь в джинсах, тебе уже 21 год”.
- А еще говорят, что мне уже 22, нужно замуж выходить, а я не хочу, я хочу учиться, найти стажировку по профессии в Европе».

Большинство девушек, решающих носить хиджаб в силу своей религиозных убеждений, также испытывают давление со стороны части общества, не одобряющей такой выбор. В том числе родители таких девушек, стараясь оградить своих дочерей от потенциального социального давления, противостоят их желанию соответствовать собственным представлениям о вере и морали. Обратив-

шись к родителям с просьбой разрешить им носить хиджаб, многие наши респондентки получали отказ. Такая реакция родителей распространена среди как нерелигиозных, так и религиозных семей. Она объясняется желанием родителей оградить своих дочерей от неодобрительного отношения части общества к девушкам в хиджабах. Этот элемент одежды часто соотносят с нетрадиционным исламом, который, в свою очередь, напрямую ассоциируют с экстремизмом. Опасения родителей также вызывает и то, что девушка в хиджабе будет привлекательна для женихов, исповедующих нетрадиционный для Дагестана ислам, и что внешние проявления религиозности привлекут к дочери внимание спецслужб.

«Стараясь исполнять все [религиозные нормы и правила], я всегда чувствовала, [что] что-то не так, на душе беспокойно было. Я знала, что женщина не должна показывать свое тело», — так поясняет одна из наших собеседниц свое решение носить хиджаб и состояние внутреннего противоречия между ее религиозными представлениями и нежеланием послушаться родителей, настороженно относящихся к ее решению «закрыться». Принимая такое решение, девушка предполагала, что отношение к внешнему проявлению религиозности будет неоднозначным, но реакция окружающих оказалась жестче, чем она могла представить себе. Оскорбления, которые ей пришлось выслушивать в пылу полемики в публичных местах, например в общественном транспорте, вызвали недоумение: «Обидно бывает, что они так относятся. Почему?». Люди с внешними проявлениями религиозности, особенно девушки, зачастую вынуждены выслушивать негативные оценки представителей нерелигиозной части населения или населения, возмущенного поведением духовенства, не соответствующим представлениям о религиозной морали¹, а также актами насилия, осуществляемыми экстремистами.

Хиджаб вызывает настороженность и подозрение, что девушка исповедует ислам салафистского направления. Зачастую к такой девушке приглядываются, пытаются найти дополнительные знаки и символы того или иного направления ислама. Цвет одежды, использование косметики, манера ношения хиджаба интерпретиру-

¹ По данным опроса 2005 г., только 51% мусульман Дагестана (в опросе участвовали только мужчины в возрасте от 16 до 39 лет) полностью или частично доверяют своим религиозным лидерам (*Gerber Th., Mendelson S. Security through sociology... // Studies in Conflict and Terrorism. 2009. Vol. 32. P. 831–851*).

ются в пользу того или иного направления. Девушки, во внешнем облике которых больше знаковых отличий салафи, вызывают особое недоверие, поскольку приверженцы этого направления часто напрямую ассоциируются с экстремистами. Молодые люди, внешний вид которых ассоциируется с этим направлением ислама, часто вызывают не только настороженность, но и страх среди окружающих.

Хотя неприязнь, выражаемая представителями одной группы по отношению к стилю одежды другой, на самом деле является выражением гораздо более глубоких процессов, происходящих в обществе, описываемые проявления социальной напряженности заставляют нас обратиться к вопросу о толерантности и возможности свободы выбора. Каков потенциал толерантности и свободы выбора жителей 700-тысячного города, представляющих разнообразие ценностей и взглядов? Вопрос отнюдь не праздный, поскольку в ответе на него вполне может содержаться оценка перспектив развития снижения социальной напряженности и сохранения социального мира. Предпринимая попытку ответить на этот вопрос, необходимо отметить, что многие студенты, участвовавшие в нашем опросе, подчеркивали, что они не хотели бы вмешиваться в дела окружающих их людей до тех пор, пока представители иных субкультур не навязывают им свою точку зрения. Наиболее неприемлемым студенты считают навязывание религиозных воззрений.

Несмотря на довольно высокий процент респондентов, отметивших лично для себя нежелательность межэтнических или межрелигиозных браков, большинство заявили, что спокойно относятся к таким бракам в принципе, считая подобные решения личным делом каждого. Так, несмотря на то что 75,6% респондентов предпочитают брак с единоверцем, 63,1% относятся спокойно к бракам между представителями различных религий в принципе. 36,9% респондентов, не одобряющих браки между представителями разных религий, в основном ссылаются на религиозный запрет для мусульман вступать в брак с немусульманами. Хотя мнения по этому поводу разделились. Некоторые респонденты, напротив, обосновывали свое положительное отношение к межрелигиозным бракам высказываниями пророка Мухаммада. Отдельные респонденты считали, что запрет на межрелигиозный брак относится только к девушкам.

Моноэтничность брачного союза рассматривают как обязательную по отношению к собственным отношениям 31,4% респонден-

тов, но только 6,5% не одобряют межэтнические браки в целом. Все респонденты, среди знакомых и родственников которых есть те, кто вступил в смешанные браки, отметили, что такой брак никак не повлиял на взаимоотношения респондентов и новобрачных. Рассуждая об отношении общества к таким семьям, большая часть респондентов уверены, что смешанные браки вызывают разговоры, но посторонние люди никогда не высказывают осуждения непосредственно новобрачным, вступившим в такой брак. Среда, в которой происходят споры и конфликты по поводу смешанных браков, – это семья. Родители и члены большой семьи – дяди и тети, как правило, возражают против таких браков. Молодым людям, если они все-таки настаивают на вступлении в полиэтнический брак, обычно сложнее выстраивать отношения с родственниками, чем в случае моноэтнической семьи. Важными барьерами, кроме объективно существующего отрицательного отношения к такому браку, наши респонденты считают языковой барьер и различия обрядовых практик и традиций. В то же время респонденты приводили множество примеров семей, в которых все коммуникативные барьеры были успешно преодолены. Эти данные можно рассматривать как демонстрацию положительной тенденции развития толерантности в обществе. Но в то же время необходимо отметить, что тренд, демонстрирующий развитие толерантного отношения к «другим» в городской среде Дагестана, далеко не однозначен.

Например, в определенной страте общественно активной молодежи, чаще среди юношей из села, ярко выражена потребность в институтах контроля, которые могли бы способствовать сохранению и углублению исламской и традиционной морали, по крайней мере в таких вопросах, как отношения полов, семейные отношения, мода. Именно поликультурная среда города, наряду с влиянием телевидения и других внешних информационных источников, рассматривается приверженцами традиционной морали как фактор, разлагающий ее устои. Изменения, прежде всего внешние, т.е. заметные с первого взгляда, происходящие с бывшими односельчанами, а чаще односельчанками в городской среде, рассматриваются в этой страте молодежи как неприемлемые и заслуживающие осуждения. Свобода выбора в современном информационном контексте, формируемом прежде всего телевидением и городской средой, воспринимается как угроза общественной морали, характеризующейся традиционными и религиозными устоями. Желание

оградить себя, своих близких и свою культуру от чужеродного, непонятного, а порой непристойного вызывает потребность в контроле и цензуре, которые рассматриваются как государственная функция.

В контексте данного анализа, на наш взгляд, уместно сослаться на цитату из еще одной фокус-группы со студентами Дагестанского государственного университета, в которой сталкиваются две противоположные позиции о роли свободного выбора для формирования морали и нравственности. Одной из дискутирующих сторон высокие моральные стандарты общества рассматриваются как результат контроля и ограничений. Другая сторона отстаивает необходимость свободного выбора, способного обеспечить внутреннюю потребность поведения, соответствующего моральным нормам.

- «Сельские ребята приезжают в город; например, девочки видят городской, скажем, разврат, то, что по телевизору здесь показывают. Я, например, противник того, чтобы по телевизору вот этот “Дом-2”, «Папины дочки» показывали. Это все влияет отрицательно на психологию молодой девушки. Она приезжает сюда, родителей нет, братьев нет, например, она живет в общежитии и начинает гулять, грубо говоря. Разве это хорошо? Я хочу попросить, чтобы вы в своей книжке написали, что студент математического факультета Али Алиев¹ сказал, чтобы ввели цензуру на телевидении. Мы в Дагестане не хотим видеть этот “Дом-2”.
- И еще напишите, что студент социального факультета Муса Магомедов хочет свободы, свободы выбора!
- Еще раз напишите, что Алиев говорит, что нельзя давать человеку свободу.
- Запишите, что можно.... Нравственность — это выбор».

Свойственная традиционному обществу интерпретация «ино-го» как противоположного своему, непонятного, а потому, возможно, враждебного сохраняется и среди других слоев населения Махачкалы. Подобная позиция применяется в отношении как светских новшеств, так и нетрадиционных религиозных подходов. Такое отношение как к «иному» в поликультурной среде города спо-

¹ Все имена изменены, любое совпадение с реальностью — случайность.

способствует снижению доверия и, как результат, является одним из факторов социальной напряженности.

Политизация вопросов вероисповедания также актуализирует субкультурное недоверие. Например, различия между религиозными направлениями выводятся на уровень социальной напряженности прежде всего за счет их политизации со стороны государства, духовенства и со стороны экстремистски настроенных сил. В частности, заявления лидеров государства, противопоставляющих ислам «традиционный» и ислам «привнесенный» и призывающих к поддержке первого, вносят свой вклад в политизацию вопроса вероисповедания и формирование подозрительного отношения к представителям «нетрадиционных» направлений¹. В то же время такие заявления вызывают недоумение сторонников этих направлений ислама: «Медведев недавно сказал, что нужно поддерживать суфизм. Но у нас есть много [верующей] молодежи, которая не поддерживает суфизм. Если только суфизм будет официальной религией, то молодежь будет проще убедить, что они уже вне закона.... А суфии сейчас заявляют, что если у тебя нет шейха – твой шейх шайтан, и если ты не суфист, то ты не мусульманин. А как там относятся к [шейхам]? Пьют воду, которой они делали омовение! Молодежь не будет это поддерживать». Поведение отдельных представителей духовенства, не соответствующее религиозно-моральным установкам, – еще один аспект, вызывающий неприятие частью населения отдельных религиозных направлений или религии в целом. «У нашего [представителя муфтията] собственный ресторан и доход 300 тысяч в месяц, а учительницы, [работающие в духовном управлении], получают мизер!», – говорит одна из наших собеседниц, объясняя свое несогласие с философско-религиозными установками Духовного управления мусульман Дагестана.

Толерантность, развитие которой, вероятно, есть единственно возможный путь снижения напряженности в поликультурной среде, не может быть односторонней. Признак космополитичности

¹ Например, Д. Медведев в интервью норвежской газете «Афтенпостен» в апреле 2010 г. подчеркнул важность соблюдения исламской традиции. В частности, Президент заметил: «Это должен быть ислам, который традиционен для нашей страны, а не который пытаются нам притащить из-за границы, причем зачастую в террористической упаковке» (Медведев Д. Чтобы мусульманские регионы могли нормально исповедовать ислам// Islamnews. 27 апреля 2010. <http://www.islamnews.ru/news-23953.html>)

города – это взаимное уважение взглядов всех культурных и субкультурных слоев населения. Выделение какой-либо субкультуры в качестве объекта осуждения ведет к ответной реакции со стороны ее представителей. Подозрительность, недоверие и взаимные претензии нарастают как снежный ком, спровоцированные неодобрительной позицией по отношению к одной субкультурной группе. В частности, исключение ассоциации экстремизма с определенными религиозными направлениями из государственной риторики необходимо для снижения субкультурной напряженности в регионе.

Итак, подведем итог. Основные результаты нашего исследования позволяют нам утверждать следующее.

- Современная молодежь Дагестана стремится жить в городах. Утрата в обществе уважения к сельскохозяйственному труду и, как следствие, желание молодежи профессионально реализоваться в других областях стимулирует массовый отток молодежи из сел. Отсутствие современной инфраструктуры для комфортного проживания в сельской местности, а также социальной среды, интересной для молодежи, дополняет список факторов, стимулирующих молодежную миграцию в города. В этом отношении процесс представляет собой замкнутый круг. Чем выше отток населения, тем беднее социальная среда и ниже шансы для развития инфраструктуры села.
- Религия и большая семья – важнейшие составляющие идентичности молодых людей Дагестана. Современная молодежь более религиозна по сравнению с поколением своих родителей, но обладает в большинстве своем весьма ограниченными знаниями религиозных канонов. Самореализация личности в качестве семьянина – супруга и родителя – часто превагирует над профессиональной составляющей. Ценность большой семьи поддерживается не только традициями, но и ее функционированием в качестве важнейшего института социальной поддержки.
- Существуют значительные различия во взглядах и стратегиях сельской и городской молодежи. Представители сельской молодежи более склонны следовать предписанным ритуалам, обычаям и традициям. Как правило, они ниже оценивают

свои навыки, знания и способности, а потому претендуют на нижеоплачиваемые позиции. Возможности профессиональной реализации молодых специалистов из села также ограничиваются качеством базовых знаний, полученных в средней школе.

- Адаптация к городской среде сельских жителей происходит двумя основными методами. С одной стороны, происходит адаптация личных взглядов, ценностей, ориентиров к новой среде обитания. С другой стороны, в городской черте создаются анклавные, насколько это возможно воспроизводящие модель родного сельского сообщества.
- Городская молодежь в большей степени склонна выезжать на постоянное место жительства или на длительный срок за пределы Дагестана. Кроме стремления к профессиональной реализации часто представители этой части молодежи движимы желанием освободиться от довлеющего контроля традиционного общества, требования которого не всегда совпадают с потребностями и жизненными стратегиями молодых людей.
- Отношения между субкультурными группами населения Махачалы часто характеризуются напряжением и подозрительностью. Конфликт ценностей просматривается на срезе между традицией и новшествами, как светскими, так и религиозными. Политизация вопроса вероисповедания — один из важных факторов, способствующих такой напряженности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как мы уже неоднократно указывали, в представленной работе не делается однозначных выводов и нет претензий на комплексные рекомендации. В то же время она предлагает определенное представление о процессах развития на Северном Кавказе, которое существенно отличается от общепризнанного. Под вопрос ставятся некоторые мифы и стереотипы, сложившиеся в связи с ситуацией в северокавказских республиках.

1. *Представление о тотальной депрессивности северокавказской экономики не соответствует действительности.* Значительная часть хозяйственной деятельности на Северном Кавказе существует во внезаконных¹ формах. Эта деятельность охватывает различные отрасли экономики: сельское хозяйство, промышленность, строительство, транспортные перевозки, туризм и т.п. На основе собранной информации не представляется возможным дать обобщенные оценки масштабов подобной экономики. Ограничимся частными примерами. Так, проведенные исследования позволяют сделать вывод, что доходы от приусадебного хозяйства в Кабардино-Балкарии по масштабам сопоставимы с доходами бюджета республики. Объемы производства мелких, находящихся в тени обувщиков в Махачкале, судя по всему, практически на порядок превышают официальную продукцию относительно

¹ Термин «внезаконный» ввел в научный оборот Эрнандо де Сото применительно к деятельности, которая осуществляется вне рамок официальной правовой системы, хотя и не относится к противозаконной (наркотики, проституция и т.п.). Основная причина внезаконности — чрезвычайная сложность и недружественный по отношению к бизнесу характер закрепленных правовых норм. Данный термин использован в ряде глав.

крупных предприятий (часть производства которых также носит теневой характер). При этом масштабы, технический уровень производства, генерируемые им доходы чрезвычайно неоднородны. По оценкам респондентов, домохозяйства за сезон получают от приусадебного участка от 50 тыс. до 1 млн руб. Технический уровень различается — от использования волов в качестве тягловой силы до высокоинтенсивных хозяйств, применяющих достижения аграрной науки.

2. *Столь же преувеличены данные о масштабах безработицы и бедности в рассматриваемом регионе.* Люди, относящие себя к безработным, могут выполнять не меньший объем работы в рамках внелегальной экономики и получать не меньшие доходы, чем формально занятые (хотя и не имеют аналогичных социальных гарантий). Реальная безработица, по оценкам экспертов, концентрируется в двух сегментах населения: городская молодежь и женщины. Оценка расходов домохозяйств северокавказских республик также демонстрирует, что их доходы не столь малы, хотя и здесь территориальная дифференциация высока. Приоритетную роль играют такие «капитальные» статьи затрат, как поступление детей в высшие учебные заведения и поддержка их во время учебы, оплата места работы и должности, свадьбы детей, приобретение и строительство недвижимости. При этом поступление в вузы, по информации большинства респондентов, стоит от 300 до 600 тыс. руб. (в совсем не престижные — от 100 тыс.), за устройство на работу также необходимо заплатить. Минимальные затраты на проведение свадьбы в Махачкале (где играют и многие сельские свадьбы жителей окрестных территорий) — 300 — 500 тыс. руб. Достаточно крупная свадьба стоит 1 млн руб. и выше. При этом во многих селах распространена традиция, в соответствии с которой родители жениха строят дом для молодых, а родители невесты его обставляют (полностью либо частично). Кроме того, сельские жители часто покупают землю либо строят жилье в городах. При этом стоимость участка под строительство дома в Махачкале колеблется от 500—600 тыс. до 1 млн руб. и выше.

3. *Дефицит финансовых средств не является основной причиной недостаточного экономического развития северокавказских республик.* Финансовые накопления имеются — нет стимулов для их

вложения в экономическую деятельность. Ключевые факторы здесь носят институциональный характер и связаны с незащищенностью прав собственности и отсутствием механизма принуждения к исполнению контрактов. Они чрезвычайно схожи с теми, которые действуют в странах «третьего мира», и приводят к тем же результатам:

- незаинтересованности в крупных и долгосрочных вложениях (так, при отсутствии бесспорного права собственности вложения в туристическую инфраструктуру осуществляются только при условии, что они могут окупиться за 1–2 года);
- невозможности превращения накоплений в капитал (например, получения кредита под залог земли);
- необходимости создания корпоративных механизмов для защиты собственности и контрактов (на Северном Кавказе роль подобных корпораций все больше играет религиозная община).

4. *Северный Кавказ не является застойным обществом с универсальным господством традиций.* Скорее, его можно охарактеризовать как общество на переломе. Этот перелом связан с активным (хотя и не всегда фиксируемым статистикой) протеканием процессов урбанизации. Так, численность населения Махачкалы с учетом ближайших пригородов за последние 10–15 лет более чем утроилась. В некоторых регионах урбанизация дополняется и подпитывается продолжающимися процессами миграции горцев на равнину. Урбанизация противоречиво влияет на развитие социальных отношений на Северном Кавказе. С одной стороны, она приводит к размыванию традиций, ослаблению отношений внутри «большой семьи» (подтверждение этому – межнациональные браки), расширению информационного поля, диверсификации возможностей. С другой стороны, устойчивый приток мигрантов из сельской местности ведет к тому, что в городе во многом воспроизводится институциональная матрица сельского социума. Мигранты частично селятся кланами, стремятся монополизировать определенные виды деятельности либо сегменты городского рынка. При устройстве на работу преимущества дают родственные связи. Возможности распределения бюджетной ренты, связанные с глубокой дотационностью северокавказских республик, также

укрепляют закрытый и иерархический характер городского социума. И хотя город размывает тот жесткий контроль традиционного общества, который часто характерен для сел и деревень, он сохраняет клановые структуры как способы «вертикальных лифтов» и ограничивает возможности самореализации в соответствии с личными качествами. Тем самым город на Северном Кавказе не является той социальной средой, которая формирует позитивные условия для модернизации. Это вызывает ряд отрицательных последствий:

- миграцию наиболее активной, модернизационной части городского социума за пределы республик;
- высокие, во многом запретительные транзакционные издержки развития бизнеса, не встроеного во властную иерархию;
- усиление социального недовольства у той части молодежи, которая по тем или иным причинам не может мигрировать, но при этом не ассоциируется с доминирующими кланами, и тем самым «вертикальные социальные лифты» для нее оказываются перекрытыми.

В то же время сам процесс давления значительной массы мигрантов на социально закрытую и недостаточно гибкую систему институциональных отношений, сложившуюся в северокавказских городах, может привести к дальнейшему обострению этих негативных тенденций и усилить связанные с ними противоречия.

5. Сами по себе семейственность, клановость, коррупция не являются институциональной средой, полностью исключающей модернизацию. Международный опыт демонстрирует, что подобные характеристики свойственны ряду стран, где, начиная со второй половины XX в., шли достаточно активные модернизационные процессы. Так, успешная модернизация «азиатских тигров» осуществлялась на основе существенно иных принципов и подходов, чем это происходило в рамках европейской культуры. Наиболее очевидные отличия можно свести к следующим:

- базовая роль семейных ценностей, жесткое регулирование внутрисемейных взаимоотношений;

- более важная роль личных взаимоотношений, основанных на семейных связях либо социальной сети (общие территориальные корни, учебные заведения и т.п.), чем правовой системы;
- перенесение этики семейных отношений на бизнес (незащищенность прав «внешних» собственников, пожизненный найм и т.п.);
- ориентация не на текущую прибыль, а на долгосрочные результаты деятельности;
- восприятие сращивания государства с бизнесом и преференций отдельным экономическим агентам как приемлемой формы взаимодействия.

Специфичен с этой точки зрения и опыт «промышленных округов» Италии, продемонстрировавших достаточно высокий динамизм, способность создавать рабочие места и производить продукцию на экспорт. Отличительной особенностью этих округов является тесное взаимодействие окружных предприятий с местным сообществом. Фактически округ не может функционировать без подпитки соседско-родственными связями, дружескими контактами, личными способами передачи информации, т. е. традиционными формами социального капитала. Поэтому он является достаточно закрытой системой, плохо воспринимающей «чужаков».

6. Несмотря на все существующие барьеры, на Северном Кавказе развиваются процессы спонтанной модернизации, но они носят не-системный, очаговый характер. Все модернизационные проекты в северокавказских республиках можно разделить на две большие группы, условно названные в данной работе «модернизация снизу» и «модернизация сверху». В первом случае развитие производства осуществляется путем органической эволюции, постепенного накопления капитала, роста от мелкого к более крупному. Второй случай означает приход крупного инвестора, вкладывающего значительные средства в реализацию бизнес-проекта. И в том, и в другом случае процесс развития наталкивается на ограничения, имеющие, в первую очередь, институциональную природу, однако характер данных ограничений различен.

На пути «модернизации снизу» можно выделить три тесно взаимосвязанных барьера:

- риски легализации бизнеса;
- запредельный уровень «коррупционной надбавки», доля которой в цене продукции оценивается участниками бизнеса от 15–20 до 40–45%;
- заинтересованность основных игроков в отсутствии изменений, сохранении замкнутости системы, чтобы не нарушать сложившийся баланс сил.

Незащищенность и уязвимость бизнеса в подобных условиях как основной тормозящей модернизацию фактор очень эмоционально охарактеризовал один из представителей махачкалинских обувщиков: «У меня мечта создать такую фирму, как Adidas, Puma, мы ведь тоже так можем. Я просто боюсь сделать вдох, потому что тут же хищники набегут».

Основные риски при «модернизации сверху» можно свести к следующим:

- невозможность реализации крупных модернизационных проектов без поддержки административного ресурса в условиях неурегулированности прав собственности и отсутствия универсальных «правил игры»;
- нестабильность административного ресурса как существенного условия реализации подобных проектов;
- нелегитимность полученных при административной поддержке ресурсов (в частности земли) для других претендентов на эти ресурсы;
- необходимость конкуренции за административный ресурс с проектами, носящими, в первую очередь, перераспределительный характер, поскольку модернизационность не является существенным фактором при принятии решения о поддержке.

Подход, реализуемый в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, по своим концептуальным подходам фактически ориентируется на механизмы модернизации, использовавшиеся в СССР в 30-х гг. XX в. Основные его характеристики сводятся к следующим.

1. Принята ориентация на поддержку крупных проектов, масштабных инвестиций. Хотя стратегия провозглашает поддержку

малого бизнеса как одно из необходимых направлений экономической политики, пока все анонсированные меры направлены, в первую очередь, на работу с крупными инвесторами.

2. Механизмы экономической поддержки будут действовать селективно, государство выбирает «победителей» на рынке и оказывает финансовое содействие именно им. Причем масштабы поддержки таковы, что конкурировать с выбранными «победителями» практически невозможно.

3. Приоритетные проекты исключаются из нормального, рыночного процесса оценки рисков. Так, предполагается масштабное предоставление гарантий (на 2011 г. принято беспрецедентное решение о предоставлении государственных гарантий Правительства РФ в объеме 50 млрд руб.) без залогового обеспечения.

4. Финансовую поддержку предполагается осуществлять через созданные на уровне округа централизованные институты развития: корпорацию развития, инвестиционные фонды.

5. В целом стратегия сконцентрирована на работе с инвесторами, а не с сообществами. Исключение составляет направление, ориентированное на поддержку местных инициатив. Однако этот элемент стратегии является привнесенным — в Северо-Кавказском федеральном округе планируется реализовать проект Всемирного банка в данной сфере, и стратегия здесь воспроизвела идеологию поддержки процессов развития, исповедуемую международными финансовыми организациями.

В существующей в северокавказских республиках институциональной среде основной риск реализации подобного подхода состоит в том, что, еще более ухудшив условия для спонтанной модернизации, стратегия не сможет обеспечить им достойной альтернативы.

Во-первых, если на рынки, характеризующиеся высокой степенью коррупции, в той или иной форме выплескиваются дополнительные финансовые средства, это неизбежно ведет к повышению «коррупционной надбавки» для рынка в целом. Таким образом, с высокой степенью вероятности можно предположить, что трансакционные издержки для всех участников рынка повысятся и их положение ухудшится.

Во-вторых, существующие и, несмотря на противодействие среды, активно развивающиеся ростки «модернизации снизу» окажут-

ся неконкурентоспособными по сравнению с выбранными государством «победителями», и их модернизационный потенциал будет существенно ослаблен.

В-третьих, при наличии рисков мимикрии проектов по сути перераспределительного характера под модернизационные для получения государственной поддержки позиции реально модернизационных проектов в борьбе за административный ресурс могут ухудшиться.

В-четвертых, применительно к крупным, поддерживаемым государством модернизационным проектам всегда велики риски завышенных ожиданий, преувеличения эффективности, неадекватной оценки емкости рынка. Поэтому нет гарантии, что, пожертвовав ростками «модернизации снизу», удастся в полной мере получить задуманные результаты за счет выбора «победителей». Кроме того, подобного рода идущие из центра инициативы могут в еще большей степени, чем собственные проекты «модернизации сверху», не учитывать внутренние особенности северокавказских республик, специфики существующих на них неформальных правил и институтов и в результате не смягчать, а, напротив, усиливать конфликты.

В особо сложное положение могут попасть проекты «модернизации снизу». Это хорошо видно на примере существующих на Северном Кавказе традиционных туристско-рекреационных центров – Приэльбрусья и Домбая, которых среди выбранных «победителей» не оказалось. Эти два горнолыжных курорта являются одними из наиболее ярких примеров очаговой модернизации на Северном Кавказе. За 10 лет совокупное число мест в гостиницах выросло в 4–6 раз (с 2500 до 10 000 – 15 000, последняя цифра с учетом строящихся объектов). Качественно произошел переход от вагончиков и ларьков к достаточно комфортным гостиницам со всеми удобствами, в т.ч. Интернетом, и современному ресторанному бизнесу. Упорядочивается планировка и застройка курортов. В то же время «модернизация снизу» не позволяет вовремя ликвидировать структурные диспропорции в развитии курортов: увеличение вместимости гостиниц создает очереди на подъемниках, строительство новых канатных дорог вызывает переполненность трасс и т.п. Неравномерно идет и процесс повышения качества: одни услуги уже предоставляются на вполне

европейском уровне, качество других оставляет желать лучшего, некоторые необходимые для полноценного курорта сервисы вообще отсутствуют.

Если предположить, что из анонсированных в рамках Стратегии планов развития «горнолыжного кластера» будет построен хотя бы один курорт, это может оказать существенное негативное влияние на развитие существующих туристических центров:

- произойдет отток наиболее платежеспособных клиентов;
- новый курорт оттянет наиболее квалифицированный персонал;
- в пользу нового курорта будет задействован административный ресурс, он будет пользоваться «поддержкой сверху»;
- на существующих курортах высока вероятность запуска процессов разложения предпринимательской среды: вместо конкуренции за клиента центральным вопросом окажется конкуренция за бюджетные средства;
- на существующих курортах можно ожидать обострения социального напряжения в связи с частичной потерей рабочих мест, снижением подушевых доходов, разорением малого бизнеса.

В то же время трудно прогнозировать судьбу нового курорта, выбранного победителем на государственном уровне. Ключевой вопрос — окажется ли курорт заполнен и будет ли это пополнение достаточным для окупаемости инвестиций и устойчивого функционирования бизнеса. Грамотной оценки реального спроса на услуги курортов в рамках «горнолыжного кластера», их конкурентоспособности по сравнению с зарубежными аналогами проведено не было. Тем самым существует риск завышенной оценки потенциальной прибыльности данного бизнеса. Если этот риск реализуется, есть вполне реальная вероятность, что новый курорт превратится в дотационное предприятие, в источник обогащения менеджмента, с деградирующим сервисом и без перспектив благоприятного позиционирования на рынке. Таким образом, воплощение в жизнь проекта горнолыжного кластера несет в себе значительные риски выживанию существующих курортов, при этом не гарантируя успешное развитие туристического бизнеса во вновь

построенных. При реализации негативного сценария могут быть разрушены сложившиеся очаги модернизации и не созданы новые.

Альтернативный проект мог бы предусматривать создание благоприятных институциональных условий (окончательное урегулирование прав собственности на землю и строения как ключевое из них) и инфраструктурную поддержку существующих курортов, что могло бы позволить увеличить число отдыхающих до 25 тыс. чел. одновременно против сегодняшних 10–15 тыс.

В то же время усилившаяся террористическая угроза, вообще поставившая под вопрос существование Приэльбрусья как центра горнолыжного отдыха, еще раз заставляет задуматься о том, есть ли в принципе перспективы для активного развития туристического бизнеса на Северном Кавказе без качественного изменения институциональной среды, позволяющего решить вопросы безопасности.

Если говорить об альтернативном модернизационном проекте на Северном Кавказе, то он, как представляется, должен исходить из следующих базовых принципов:

- он должен быть направлен на институциональную поддержку «коалиции роста» в ущерб «перераспределительной коалиции»;
- он не должен приводить к повышению «коррупционной надбавки»;
- он не должен ослаблять существующие ростки модернизации, создавая исключительные привилегированные условия для выбранных государством «победителей»;
- финансовые риски, связанные с его осуществлением, не должны быть чрезмерно высоки;
- он не должен повышать конфликтогенность ситуации в республиках, тем самым он должен быть направлен на включение в модернизационные процессы местных сообществ;
- он должен ориентироваться не только на текущее улучшение экономической ситуации, но и на модернизацию человеческого капитала, как с точки зрения его качественных характеристик, так и с точки зрения формирования жизненных стратегий.

В этих условиях перечень предложений по стимулированию модернизации мог бы включать следующие меры.

1. Урегулирование вопросов собственности на землю и вопросов землепользования, в т.ч. в отношении земель отгонного животноводства.

2. Финансовая поддержка в первую очередь малых инфраструктурных проектов, направленных на развитие экономики местных сообществ.

3. Отказ от специфических для Северо-Кавказского федерального округа мер селективной поддержки крупных инвесторов. Могут использоваться лишь те меры, которые уменьшают издержки деятельности для бизнеса в целом, не снижая при этом конкурентоспособности его отдельных представителей.

4. Поддержка сельской кооперации.

5. Формирование для молодежи возможности выбора между различными системами ценностей, в т.ч. и через создание обособленных университетских кампусов – центров интеллектуальной жизни и формирования специфической молодежной культуры.

6. Реализация эксклюзивных образовательных программ, способствующих формированию новой элиты.

Наиболее явный недостаток предложенного подхода заключается в том, что в его рамках не очевидны меры, которые могли бы быстро снять социальное напряжение в городах. Если в сельской местности грамотно проведенное урегулирование земельных отношений способно продемонстрировать значительной части населения выгоды от политики стимулирования модернизации (хотя в отдельных случаях может привести и к усилению конфликтов), то в городах ситуация гораздо сложнее. С точки зрения конфликтного потенциала города в периоды активной урбанизации во всем мире становятся источником повышенной опасности. Оторванное от социальных корней и еще не адаптировавшееся в городе прежде сельское население является той средой, которая порождает наиболее радикальные социальные движения и провоцирует массовые беспорядки. Особенно высоки риски тогда, когда, как в случае Кавказа, это население преимущественно молодое, а социальная структура города очень избирательно открывает возможности «социальных лифтов».

Судя по всему, в Стратегии ответом на данную проблему является предложение об опережающем развитии промышленности. Однако такой вариант оставляет открытым вопрос, насколько структура спроса на рабочую силу, предъявляемая промышленными предприятиями, будет соответствовать структуре предложения.

Другими словами, насколько занятость на промышленных предприятиях в качестве «синих воротничков» соответствует тем социальным ожиданиям, которые формируются у молодежи, в большинстве своем получившей высшее образование. Ответ на этот вопрос по меньшей мере не очевиден. Вполне вероятно ситуация, когда при формальном наличии высокой безработицы подобные предприятия будут испытывать серьезный дефицит рабочей силы.

Таким образом, можно предположить, что взрывоопасный потенциал молодежи, ставшей городской в первом поколении и чувствующей себя ущемленной и не способной реализовать свои социальные ожидания, является основным риском реализации модернизационной политики на Северном Кавказе, в т. ч. и в рамках предложенного нами сценария.

Наиболее подробно в настоящей работе разработаны рекомендации по проведению земельной реформы. Юридически возможно провести земельную реформу в северокавказских республиках без изменения федерального законодательства в случае, если будут выполнены следующие условия:

- органы местного самоуправления примут решение о выделении гражданам в собственность земель для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебных участков и полевых наделов), установят предельные размеры земельных участков для данной цели, организуют работу с гражданами по определению документов, определяющих права граждан на земельные участки;
- власти субъектов Федерации примут законодательство, предусматривающее бесплатное предоставление гражданам на праве общей собственности земельных долей из земель, предоставленных сельскохозяйственным организациям с правом постоянного (бессрочного) пользования;
- власти субъектов Федерации определяют правила платного и бесплатного предоставления земель в собственность из фонда перераспределения земель на основе той модели, которая использовалась в других регионах в ходе земельной реформы (в частности, предусмотрев бесплатное выделение земель для ведения крестьянско-фермерского хозяйства по определенным нормативам).

Для минимизации рисков земельной реформы в процессе ее реализации предлагается использовать следующий алгоритм. Земельная реформа внедряется постепенно. Те поселения, где на сходе принято консенсусное решение, каким образом распределять в собственность земельные участки, становятся пилотными. В них расходы на регистрацию земельных участков полностью или частично компенсируются за счет средств, специально предназначенных на эти цели. Если инициатором реформы выступают региональные власти, это может происходить за счет регионального бюджета. Возможна также организация финансирования данных расходов в рамках федеральной программы при условии софинансирования за счет местных бюджетов. Пилотные поселения также становятся приоритетными субъектами для поддержки процессов повышения эффективности организации сельскохозяйственного производства, в частности сельскохозяйственной кооперации.

По мере расширения земельной реформы «правила игры» могут корректироваться. Например, может снижаться доля бюджетного софинансирования расходов на регистрацию земли, хотя вообще отказываться от государственной поддержки земельной реформы на Северном Кавказе вряд ли целесообразно. В то же время основной акцент необходимо перенести на техническую поддержку процесса, приобретающего все более широкие масштабы: обеспечить достаточное число землеустроителей для подготовки кадастровых планов, использование ими современных технологий и т.п.

Особая технология необходима для решения вопросов, связанных с землями отгонного животноводства. Здесь предлагаются меры для урегулирования двух групп тесно переплетающихся проблем, связанных с целевым использованием земель и с организацией местного самоуправления на данных землях. В силу чрезвычайной сложности, высокой политизированности и конфликтности данной темы авторы не сочли возможным предложить единственный вариант; скорее, это меню возможностей, выбор из которых — дело политиков. Наряду с собственными разработками предлагается обзор международного опыта определения статуса отгонных пастбищ.

Проведенное исследование, при том, что оно носило достаточно прикладной характер, тем не менее ставит две принципиальные научные проблемы.

Проблема первая. Международный опыт показывает, что в каких-то условиях семейственность, клановость, коррупция являются факторами, блокирующими модернизацию, а в каких-то усло-

виях они несколько меняют ее формы и, может быть, снижают технологическую эффективность, но не препятствуют достаточно активному протеканию данных процессов. В то же время условия, отделяющие первый вариант от второго, на настоящем этапе исследования неясны. Вряд ли можно всерьез говорить о перспективах модернизации на Северном Кавказе и создании институциональных предпосылок для ее ускорения без ответа на этот вопрос.

Проблема вторая во многом дублирует первую, но только применительно к урбанизации. История знает многочисленные случаи, когда урбанизация создавала благоприятную среду для модернизационных изменений и являлась их органичной частью. Не менее известны и примеры стран, где связи между этими процессами не наблюдалось и активная урбанизация не приводила к модернизационным сдвигам. Где пролегает водораздел между этими двумя моделями? Какие факторы здесь являются критически важными? Это — тоже вопрос для дальнейших исследований.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Федеральное законодательство

Закон СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. N 1305-1 (утратил силу).

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ.

Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ.

Региональное законодательство

Закон Республики Дагестан «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» от 9 октября 1996 г. N 18.

Закон Карачаево-Черкесской Республики «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике» от 9 декабря 2003 г. N 61-РЗ.

Закон Республики Дагестан «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» от 29 декабря 2003 г. N 46.

Закон Республики Северная Осетия–Алания «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия–Алания» от 14 мая 2004 г. N 17-РЗ

Закон Кабардино-Балкарской Республики «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кабардино-Балкарской Республике» от 30 июля 2004 г. N 23-РЗ.

Закон Республики Дагестан «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан» от 13 января 2005 г. N 6.

Закон Чеченской Республики «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 2 мая 2007 г. N 21-РЗ.

Закон Республики Ингушетия «О регулировании земельных отношений» от 14 декабря 2007 г. N 50-РЗ.

Постановление Правительства Республики Дагестан «О серьезных недостатках в соблюдении земельного законодательства на территории Республики Дагестан» от 4 августа 2006 г. N 157.

ЛИТЕРАТУРА

Авдеева Л.Е., Алиев С.М., Арабаджян А.З. и др. Иранская революция 1978-79 гг: причины и уроки. М.: Наука, 1989.

Безенги – будет ли третья жизнь? // *Фронтир*. Октябрь 2009.

Бердникова О., Паченков О. Этничность «этнической экономики и социальные сети мигрантов» // *Экономическая социология*. 2002. Т. 3. № 2. <http://ecsoc.hse.ru/issues/2002-3-2/index.html>

Грачева Р., Нефедова Т. От выживания к развитию. Можно ли остановить демографическую катастрофу в горных поселениях Северной Осетии? // *Дружба народов*. 2007. N 7. <http://magazines.russ.ru/druzhba/2007/7>

Дагестан. Административное устройство, население, территория (60-е гг. XIX в. – 90-е гг. XX в.). Статистический справочник. Махачкала, 2001.

Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь, М.: Вече, Аст, 2001.

Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: ЗАО Олимп-Бизнес, 2001.

Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008.

Джермани Дж. Основные характеристики процесса модернизации (Энциклопедия «Британика») // Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия / сост. Б.С. Ерасов. М.: Аспект-пресс, 1999.

Интигринова Т. Формирование земельного рынка: государственная регистрация земель сельскохозяйственного назначения и фактор информированности населения // Сборник докладов

XI Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, ГУ–ВШЭ, 8 апреля 2010 г. <http://grans.hse.ru/conf2010>.

Истерли У. В поисках роста: приключения и злоклучения экономистов в тропиках. М.: Ин-т комплексных стратегических исследований, 2006.

Карпов Ю.Ю. Кутаны в Дагестане: объекты хозяйственной деятельности, фактор этнополитической напряженности // Радловский сборник. Научные исследования и музейные проекты МАЭ РАН в 2008 г. СПб., 2009.

Карпов Ю. Этносоциальные трансформации в условиях миграционных процессов (на примере Дагестана) // Северный Кавказ в национальной стратегии России. Сборник статей. М., 2008.

Кисриев Э.Ф. Ислам и власть в Дагестане. М.: О.Г.И., 2004.

Кисриев Э.Ф. Ислам в Дагестане. М.: Логос, 2007.

Курбанов Р.В. Мусульмане Северного Кавказа в поисках утраченной идентичности: между джихадизмом и умеренностью // Библиотека Бабра. <http://lib.babr.ru/?book=6134>

Левченко А. Хлопонин, дорогой, отмени глупость! // Газета.ru. 24 февраля 2011. http://www.gazeta.ru/politics/2011/02/24_a_3535141.shtml

Малашенко А.В. Исламские ориентиры Северного Кавказа. М., 2001.

Материалы Международной научно-практической конференции «Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы / ВИАПИ им. А.А. Никонова. М.: Изд-во «Энциклопедия российских деревень», 2006.

Медведев Д. Чтобы мусульманские регионы могли нормально исповедовать ислам// Islamnews. 27 апреля 2010. <http://www.islam-news.ru/news-23953.html>

Нефляшева Н. Миграции с Северного Кавказа вчера и сегодня. Учиться на Ближний Восток// «Кавказский Узел». <http://www.kavkaz-uzel.ru/blogs/posts/6505>. 10 января 2011.

Новая философская энциклопедия / под ред. В.С. Стёпина. М.: Мысль, 2001.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

Османов А.И., Гаджиев А.С., Искендеров Г.А. Из истории переселенческого движения и решения аграрного вопроса в Дагестане. Махачкала, 1994.

Османов А.И. Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20–70-е годы XX в.). Махачкала, 2000.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996.

Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран / под ред. В.А. Мау, А.А. Мордашева, Е.В. Турунцева. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2005.

Симуков А.Д. Монгольские кочевники // Современная Монголия. 1934. N 4(7).

Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России, 1999 г. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-v-rossii.html>

Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой, 2000 г. <http://www.iet.ru/ru/agrarnaya-reforma-v-strana-s-pere-odnoi-ekonomikoi.html>

Сордже Б. Обновление политики и корни мафии // Рабочий класс и современный мир. 1990. N 3.

Справка по вопросу «О состоянии и перспективных направлениях развития сети высших учебных заведений». К заседанию коллегии Минобрнауки России 1 июля 2009 г. <http://mon.gov.ru/files/materials/6342/09.07.01-spravka.pdf>

Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

Стародубровская И., Миронова Н. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. М.: ИЭПП, 2010.

Terra Incognita // Фронтир. Март 2010.

Традиционное и новое в современном быте и культуре дагестанцев-переселенцев. М., 1988.

Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009.

Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983.

Хелантера А., Олус С. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2004.

Хлопонин А.Г. Главным итогом изменения климата на Кавказе будет отношение населения к власти // Коммерсантъ, 2010. N 209.

Шагайда Н.И. Институциональные ограничения как барьер перераспределения земли между различными группами производителей сельскохозяйственной продукции (на примере Республики Дагестан) // *Материалы Международной научно-практической конференции «Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы / ВИАПИ им. А.А. Никонова. М.: Изд-во «Энциклопедия российских деревень», 2006.*

Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // *Научные труды N 142Р / Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М., 2010.*

Шастутко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2010.

Штомпка П. Социология социальных изменений. М.: Аспект Пресс, 1996.

Acheson J. Institutional failure in resource management // *Annual Review of Anthropology. 2006. Vol. 35.*

Adams R. Development and structural change in rural Egypt, 1952 to 1982 // *World Development. 1985. Vol. 13. N 6.*

Anderson T., Smith V., Simmons E. How and why to privatize federal lands // *Policy analysis. 1999. N 363.*

Arrow K.J. The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation // *The Analysis and Evaluation of public expenditures: the PBB-System. Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st sess. Vol. 1. Washington D.C.: Government Printing Office, 1969.*

Atwood D.A. Land registration in Africa: the impact on agricultural production // *World Development. 1990. Vol. 18. N 5.*

Baden J., Stroup R. Bureaucracy vs. the environment: The environmental cost of bureaucratic governance. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981

Banner R., Balls R. Legal process for defending your grazing permit. Utah State University Cooperative Extension, July 2010.

Bayat A. Making Islam Democratic social movements and the post-islamist turn. Stanford, California: Stanford University Press, 2007.

Behnke R., Scoones I. Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa // *R. Behnke, I. Scoones, C. Kerven (ed.). Range Ecology at Disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African Savannas. L.: ODI, 1993.*

Behnke R. Reconfiguring property rights and land use // C. Kerven (ed.). Prospects for pastoralism in Kazakhstan & Turkmenistan from state farm to private flocks. L.: RoutledgeCurzon, 2003

Benjamin D. Can unabsorbed land quality explain the inverse productivity relationship? // Journal of Development Economics. 1995. Vol. 46.

Berry A., Cline W. Agrarian structure and productivity in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

Black C.E. The Dynamics of Modernization. A Study in Comparative History. N.Y.: Harper Colophon Books, 1975.

Blair H. Democracy, equity, and common property resource management in the Indian subcontinent // Development and Change. 1996. Vol. 27.

Brown K. Reconciling moral and legal collective entitlement: implications for community-based land reform // Land Use Policy. 2007. Vol. 24. N 4.

Bryden J., Geisler C. Community-based land reform: Lessons from Scotland // Land Use Policy. 2007. Vol. 24. N 1.

Bush R. Politics, power and poverty: twenty years of agricultural reform and market liberalisation in Egypt // Third World Quarterly. 2007. Vol. 28. N 8.

Cakmak E.H. Evaluation of the past and future agricultural policies in Turkey: are they capable to achieve sustainability? // CIHEAM: Options Mediteraneennes. 2003. Series A. N 52.

Cakmak E. Structural change and market opening in agriculture: Turkey towards EU Accession // ERC working Papers in Economics. 2004. N 04/10.

Cornia G. Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis for fifteen developing countries // World Development. 1985. Vol. 13.

Cramb A. Who owns Scotland now? The use and abuse of private land. Edinburgh: Mainstream Publishing, 1996.

Federal land management agencies: Background on land and resources management. CRS Report for Congress, 2004.

Davis M. Planet of Slums. Verso, 2007.

Deininger K., Squire L. New ways of looking at old issues: inequality and growth // Journal of Development Economics. 1998.

Dwyer C., Hodge I. The countryside in trust. Chichester: John Wiley, 1996.

El-Ghonemy M.R., Tyler G., Couvreur Y. Alleviating rural poverty through agricultural growth // *Journal of Development Studies*. 1993. Vol. 29.

El-Ghonemy M.R. Egypt in the twenty-first century: development challenges. N.Y.: RoutledgeCurzon, 2003.

El-Ghonemy M.R. Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century // *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. FAO Bulletin. 2003. N 2.

Feder G. The intricacies of land market // *Conference of the International Federation of Surveyors*. April 19–26, 2002.

Feeny D., Berkes F., McCay B., Acheson J. The Tragedy of the Commons: Twenty-two years later // *Human Ecology*. 1990. Vol. 18. N 1.

Fernandez-Gimenez M.E. The effects of livestock privatization on pastoral land use and land tenure in post-socialist Mongolia // *Nomadic People*. 2001. Vol. 5. N 1.

Fischel W. The economics of zoning law. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985.

Frank R. What price the moral high ground? Ethical dilemmas in competitive environment. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2004.

Gaonkar D.P. On Alternative Modernities // *Public Culture*. 1999. Vol. 11. N 1.

Gardner B.D. Market versus political allocation of natural resources in the 1980s // *Western Journal of Agricultural Economics*. 1983. Vol. 8. N 2.

Gardner B.D. The political economy of public land use // *Journal of Agricultural and Resource Economics*. 1997. Vol. 22. N 1.

Gerber Th. & Mendelson S. Security through sociology: the North Caucasus and Global counterinsurgency paradigm // *Studies in Conflict and Terrorism*. 2009. Vol. 32.

Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass: The Bellknap Press of Harvard University Press, 1962.

Gibbs C., Bromley D. Institutional arrangements for management of rural resources. L.: Belhaven Press, 1989.

Gilbert A., Gugler J. The Urban-Rural Interface and Migration // N. Kleniewski (ed.). *Cities and Society*. Malden, MA, USA: Blackwell Publishing Ltd, 2008.

Gutner T. The political economy of food subsidy reform: the case of Egypt // *Food Policy*. 2002. Vol. 27.

Hakimian H. The impact of the 1970s oil boom on Iranian agriculture // *Journal of Peasant Studies*. 1988. Vol. 15.

Hansen B. Arab Socialism in Egypt // *World Development*. 1975. Vol. 3. N 4.

Hardin G. Tragedy of the commons // *Science*. 1968. Vol. 162. N 3859.

Hardin G. Extensions of «The tragedy of the commons» // *Science*. 1998. Vol. 280.

He Chuanqi. The Model and Principle of the Modernization // *Proceedings of International Conference on Geoinformatics and Modeling Geographical Systems & Fifth International Workshop on GIS*. Beijing, 2nd-4th April, 2004. Beijing: High Education Press, 2004.

Helen C.M. Land Tenure. Turkey: a Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995. <http://countrystudies.us/turkey/60.htm>

Heltberg R. Rural market imperfections and the farm size-productivity relationship: evidence from Pakistan // *World Development*. 1998. Vol. 26.

Hooglund E.J. Land and Revolution in Iran 1960-1980. Austin: University of Texas Press, 1982.

Huntington, S.P. The change to change: modernization, development and politics / C.E. Black (ed.). N.Y.; L., 1976.

Intigrinova T. Land, people and post-socialist policies in southern Siberia. Ph.D. thesis. L.: UCL, 2009.

Intigrinova T. Transhumance in transition: consequences of socio-economic reform. Republic of Buryatia // *Inner Asia*. 2005. Vol. 7. N 1.

Karapinar B., Adaman F., Ozertan G. (ed.). Rethinking structural reform in Turkish agriculture. N.Y.: Nova Science Publishers, Inc, 2010.

Kerven C. (ed.). Prospects for pastoralism in Kazakstan & Turkmenistan from state farm to private flocks. L.: RoutledgeCurzon, 2003.

Keyder C., Kudat A. Social dimensions of agrarian transformation // A. Kudat, S. Peabody, C. Keyder (ed.). *Social Assessment and Agricultural Reform in Central Asia and Turkey*. World Bank Technical Paper, N 461. World Bank, 2000.

Kutcher G.P., Scandizzo P.L. The Agricultural Economy of North-east Brazil. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1981.

Lackett J., Galvin K. From fragmentation to reaggregation of rangelands in the northern Great Plains, USA // K. Galvin, R. Reid,

R. Behnke, N. Hobbs. Fragmentation in Semi-Arid and Arid Landscapes: Consequences for Human and Natural Systems. Springer, 2008.

Lawrence E.H. Why culture matters // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000.

Lebert T., Rohde R. Land reform and the new elite: exclusion of the poor from communal land in Namaqualand, South Africa // Journal of Arid Environment. 2007. Vol. 70.

Majd M. The political economy of land reform in Iran // Land Use Policy. 1991. Vol. 8. N 1.

Mcdaniel T. Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

McKeon G., Hall B., Stone G., Watson I. Pasture degradation and recovery in Australia's rangelands: learning from history. Brisbane: Queensland Department of Natural Resources, Mines and Energy, 2004.

Mumford L. The City in History: its origins, its transformations, and its prospects. N.Y.: Harcourt, Brace & World, 1961.

Nash J. Non-cooperative games. Ph.D. thesis. Princeton: Princeton University, 1950.

Nelson R. Transferring federal lands in the West to the states: how would it work // Point West Chronicle, Winter 1994–95. Denver: Centre for the New West, 1994.

Netting R. Of men and meadows: strategies of Alpine land use // Anthropological Quarterly. 1972. Vol. 45.

Netting R. The system nobody knows: village irrigation in the Swiss Alps // McG. Gibson, T.E. Downing (ed.). The Impact of Irrigation on Societies. Tucson: University of Arizona Press, 1974.

Netting R. Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Nutting A. Nasser. L.: Constable, 1972.

Olhan E. The impact of the reforms: impoverished Turkish agriculture // Agricultural Journal. 2006. Vol. 2. N 1.

Olson M. The logic of collective action. Harvard: Harvard University Press, 1965.

Ostrom E., Burger J., Field C., Norgaard R., Policansky D. Revisiting the commons: Local lessons, global challenges // Science. Vol. 284.

Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action (political economy of institutions and decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Perkins D.H. Law, Family Ties, and the East Asian Way of Business // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000.

Platteau J.-Ph. Does Africa need land reform? // C. Toulmin, J. Quan (eds.). Evolving land rights, policy and tenure in Africa. L.: DFID/IIED/NRI, 2000.

Porter M.E. Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000.

Rostow W.W. The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge, 1960.

Rostow W.W. Politics and the Stages of Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

Runge C.F. Guarding the guardians: enforcement in the commons // Journal of Natural Resources Policy Research. 2009. Vol. 1. N 3.

Rydin Y., Pennington M. Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital // Local Environment. 2000. Vol. 5. N 2.

Sanford S. Pastoral strategies and desertification: opportunism and conservatism in dry lands // B. Spooner, H. Mann (ed.). Desertification and development: dryland ecology in social perspective. N.Y.; L.: Academic Press, 1982.

Sen A.K. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

Sikor T. Politics of rural land registration in post-socialist societies: contested titling in villages of northwest Vietnam // Land use policy. 2006. Vol. 23.

Smelser N.J. Processes of social change // N.J. Smelser (ed.). Sociology. An Introduction. N.Y.: Wiley, 1973 [1967].

Sneath D. State policy and pasture degradation in Inner Asia // Science. 1998. Vol. 281. N 5380.

Stebler F. Die vispertaler sonnenberge // Jahrbuch des Schweizer Alpenclub. Sechsend-funfrigster Jahrgang. Bern: Vergas des Schweizer Alpenclub, 1922.

Stokes Ch., McAllister R., Ash A. Changing patterns of land use and tenure in the Dalrymple Shire, Australia // K. Galvin, R. Reid, R. Behnke, N. Hobbs. Fragmentation in semi-arid and arid landscapes: Consequences for human and natural systems. Springer, 2008.

Tacoloy C. Rural-urban interactions: a guide to the literature // Environment and Urbanization. April. 1998. Vol. 10. N 1.

Taylor C. Two Teories of Modernity // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1.

Toulmin C. Securing land and property rights in sub-Saharan Africa: the role of local institutions // Land Use Policy. 2008. Vol. 26.

Tulloch G. Rent Seeking. L.: Edward Elgar, 1993.

Unal F.G. Small is beautiful: evidence of inverse-size yield relationship in rural Turkey. Ph.D. thesis. Amherst: University of Massachusetts, 2007.

Unal F.G. The impact of land ownership inequality on rural factor markets. A Publication of the Carnegie Council, 2010.

Varughese G., Ostrom E. The contested role of heterogeneity in collective action: some evidence from community forestry in Nepal // World Development. 2001. Vol. 29. N 5.

Vincent C. Grazing fees: an overview and current issues // CRS Report for Congress, 2008.

Weale A. The new politics of pollution. Manchester: Manchester University Press, 1992.

Wei-Ming Tu. Multiple Modernities: A Preliminary Inquiry into the implications of East Asian Modernity // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000.

Western Watersheds Project, Jon Marvel group. <http://www.western-watersheds.org/wwpinfo/aboutwwp.html>

Wightman A., Callander R., Boyd, G. Common land in Scotrland: a brief overview// Commonwealth of Scotland. Working paper N 3 (Issue 1). Caledonia Centre for Social Development, 2004.

Wightman A. Five years on, what has land reform achieved?// The Herald. 12 June 2009.

Williams D.M. Grassland enclosures: Catalyst of land degradation in Inner Mongolia// Human Organization. 1996. Vol. 55. N 3.

Wirth L. Urbanism as a Way of Life // The American Journal of Sociology. Jul. 1938. Vol. 44. N 1.

World development report 2009. Reshaping economic geography/ The World Bank. Washington D.C., 2009.

Xie Y., Li W. Why do herders insist on otor? Mantaining mobility in Inner Mongolia // Nomadic People. 2008. Vol. 12. N 2.

Zhaoli Y., Ning W., Yeshe D., Jia R. A review of rangeland privatisation and its implications in the Tibetan Plateau, China // *Nomadic People*. 2005. Vol. 9. N 1, 2.

Jacobs J. *The Economy of Cities*. N.Y.: Random House, 1969.

Jayaram N. *Revisiting the City: The Contemporary Relevance of Urban Sociology*//Conference on Community and Communities in Mumbai: Issues of Cosmopolitanism, Citizenship and Civil Society Department of Sociology, University of Mumbai, February 28 – March 2, 2007.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан: www.dagstat.gks.ru

Официальный сайт Федеральной лесной службы США (FS): <http://www.fs.fed.us>

Официальный сайт Бюро по управлению земельными ресурсами (BLM): <http://www.blm.gov>

Официальный сайт Congressional Research Service Reports for Congress.

The Crofters Commission website: <http://www.crofterscommission.org.uk>

The World Bank website: <http://www.worldbank.org.tr>

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: МОДЕРНИЗАЦИОННЫЙ ВЫЗОВ

Гл. редактор *Ю.В. Луизо*
Редактор *Г.М. Квашин*
Художник *Н.В. Пьяных*
Компьютерная подготовка
оригинал-макета *А.Г. Захарова, Т.Г. Захарова*

Подписано в печать 07.06.2011. Формат 60 × 90 ¹/₁₆.
Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 20,5.
Тираж 700 (1–100) экз. Заказ № 284

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел. (495) 433-2510, (495) 433-2502
com@anx.ru
www.delo.ane.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

ISBN 978-5-7749-0662-8



9 785774 906628

Для заметок

Для заметок
