

УДК: 332.36

DOI: 10.35330/1991-6639-2019-4-90-40-45

## СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ ГОРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ\*

З.Ш. ИВАНОВА<sup>1</sup>, З.З. ИВАНОВ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ФГБНУ «Федеральный научный центр  
«Кабардино-Балкарский научный центр Российской академии наук»  
360002, КБР, г. Нальчик, ул. Балкарова, 2  
E-mail: cgrkbncran@bk.ru

<sup>2</sup>Институт информатики и проблем регионального управления –  
филиал ФГБНУ «Федеральный научный центр  
«Кабардино-Балкарский научный центр Российской академии наук»  
360000, КБР, г. Нальчик, ул. И. Арманд, 37-а  
E-mail: iipru@rambler.ru

*Перспективы развития региональной системы производства сельскохозяйственной продукции непосредственно зависят от решения вопроса о состоянии прав собственности на сельскохозяйственные земли. В большинстве субъектов Российской Федерации проведена земельная реформа, эффективно действуют рыночные механизмы функционирования и реализации права пользования и владения землями сельскохозяйственного значения. Во многих национальных республиках земельная реформа в части институционализации земельной собственности не проведена. В результате растет количество споров и конфликтных ситуаций в землепользовании. Учитывая, что наивысшей формой народовластия является проявление воли народа посредством демократических выборов, мы рекомендуем проведение референдума, который позволит определить настроение общества и его отношение к реформированию земельных отношений. В статье нами классифицированы конфликты в землепользовании, проведен анализ земельных конфликтов в республиках Северного Кавказа.*

**Ключевые слова:** землепользование, конфликты, горные территории, аукционы.

Изучение теоретических и практических аспектов организации распределения ограниченных земельных ресурсов обуславливает понимание того, что земля – это не просто вид ресурса, а национальное достояние, которое нужно сохранять как залог благосостояния сегодняшнего и будущих поколений людей, как важнейший жизненный потенциал [2].

В большинстве субъектов Российской Федерации проведена земельная реформа, эффективно действуют рыночные механизмы функционирования и реализации права пользования и владения землями сельскохозяйственного значения. Также имеется мировой опыт успешного проведения земельной реформы в малоземельных странах (Израиль с численностью населения более 8 млн чел. имеет всего лишь 440 тыс. га пашни, но при этом экспортирует продовольствие) [4]. Для формирования института земельных отношений в малоземельных горных регионах необходимо обеспечить учет и защиту интересов всего общества по сохранению, воспроизводству и эффективному использованию земельных ресурсов как основного национального богатства. Проблема состоит в адекватном восприятии общественностью земельной реформы по смене титула собственности, механизмов распределения земель, поэтому часто возникают конфликты [1]. Учитывая остроту и риски возникновения различных конфликтов, земельная реформа не может быть реализована иначе как по «технологии социального компромисса» (когда результатами реформы довольна подавляющая часть населения).

\* При поддержке гранта РФФИ № 19-010-00578 А

В регионах Северного Кавказа исторически сложились аграрная направленность уклада жизни большинства населения, многонациональный состав общества, а также реальное отставание уровня институционального развития экономики, отсутствие успешного опыта проведения земельной реформы, в результате растет количество конфликтных ситуаций в землепользовании. Учитывая, что наивысшей формой народовластия является проявление воли народа посредством демократических выборов, мы рекомендуем проведение референдума, который позволит определить настроение общества и его отношение к реформированию земельных отношений.

Конфликты, возникающие в землепользовании горных территорий Северного Кавказа, можно разделить на следующие группы:

1. Споры между федеральными и региональными властями.
2. Конфликты между регионами Северного Кавказа.
3. Конфликты между муниципалитетами одного субъекта федерации.
4. Конфликты между местным населением и этническими анклавами.
5. Конфликты между коренными народами.
6. Конфликты между местным населением и муниципальными властями.
7. Конфликты между местным населением и крупными землепользователями.
8. Конфликты между жителями одного муниципалитета.
9. Неприятие федеральных и региональных законов «о земле» местным населением.

#### **Споры между федеральными и региональными властями.**

В республиках Северного Кавказа необходимо провести инвентаризацию имеющихся земельных ресурсов с разграничением федеральной, региональной и муниципальной собственности. Ведь каждый населенный пункт или гектар земли – это налоговые сборы в региональную казну или, напротив, вычеты из нее. Учитывая административный ресурс у федеральных властей и рычаги воздействия на региональные власти, понятно, что земельные споры регионы часто проигрывают.

#### **Конфликты между регионами Северного Кавказа.**

Сейчас на территории Российской Федерации известно более десяти земельных (территориальных) споров между регионами. На территории Северного Кавказа зафиксированы следующие территориальные споры: между Ингушетией и Северной Осетией, Ингушетией и Чечней, Чечней и Дагестаном, КБР и КЧР. Согласно Конституции РФ именно Совет Федерации утверждает соглашения между субъектами о границах. Границы между субъектами РФ могут быть изменены по взаимному согласию. В 90-е годы территориальные конфликты в Российской Федерации имели этнические и религиозные причины, в 2000-е субъекты спорили из-за экономических и рекреационных объектов. Встречаются споры по поводу границ между регионами, вызванные ошибками картографов. В советский период времени были образованы многонациональные республики (например, Чечено-Ингушская автономная советская социалистическая республика), и долгое время происходила «диффузия» коренных народов, в результате расставание стало для многих из них болезненным. Проживающие на спорных территориях граждане испытывают много неудобств при оформлении региональных льгот, налоговых вычетов, детских пособий и т.д. Тем не менее в Российской Федерации до сих пор нет отлаженного механизма урегулирования территориальных споров между регионами.

#### **Конфликты между муниципалитетами одного субъекта федерации.**

После получения республиками Северного Кавказа суверенитета изменилось административно-территориальное устройство регионов. Где-то выросло количество муниципальных районов, где-то, наоборот, произошло укрупнение районов, есть примеры объ-

единения соседних сел в одно муниципальное поселение. В результате возникли десятки земельных споров по определению границ между районами и муниципалитетами. Административные границы между муниципальными образованиями утверждает Парламент субъекта федерации.

#### **Конфликты между местным населением и этническими анклавами.**

Эволюция расселения горских народов за последние сто лет имеет сложную архитектуру. Нарушены ареалы проживания коренных народов, решающую роль в этом сыграли образование многонациональных автономных республик, Великая Отечественная война, депортация народов, их возвращение на историческую родину, развал СССР, горячие конфликты 90-х, образование национальных суверенных республик с этническими анклавами (примеры: балкарские села в Терском районе КБР, ингушские поселения в Чечне и Северной Осетии и т.д.). В результате часто фиксируются конфликты в землепользовании, известны случаи, когда забирали технику, урожай и скот. В 90-х в Терском районе КБР была попытка захвата балкарского анклава – села Новая Балкария – кабардинцами, которые между собой поделили домовладения балкарцев. И только жесткая реакция властей вернула балкарцев в их дома.

#### **Конфликты между коренными народами.**

Искусственные муниципальные границы, образованные в советское время без учета ареала обитания коренных народов, сработали как бомбы замедленного действия. Также колхозам, расположенным в горных районах, передавали пахотные угодья на равнине для укрепления кормовой базы без учета интересов коренных народов (в то время все было общим, народным и государственным). Большинство коллективных предприятий прекратили свое существование в 90-х годах, исключение составляют государственные и муниципальные унитарные сельскохозяйственные предприятия Чечни [5]. А проблемы землепользования, определения статуса и хозяина переданных когда-то в пользование земельных участков остались не решенными. На этой почве фиксируются конфликты между коренными народами регионов (в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесской Республике и т.д.). В многонациональных субъектах любой передел земель между условными этническими группами сопровождается конфликтными ситуациями.

#### **Конфликты между местным населением и муниципальными властями.**

В современной России было множество попыток реформирования сельскохозяйственных предприятий и земельных отношений. В республиках СКФО (кроме Чечни) в соответствии с федеральными программами менялись названия коллективных сельскохозяйственных предприятий без внутриорганизационных преобразований (коллективные долевые сельхозпредприятия – КДСХП, коллективные долевые предприятия – КДП, сельскохозяйственный кооператив – СХП, народное предприятие работников – НПР и т.д.). В результате в 2000-х годах большинство коллективных предприятий являлись сельхозтоваропроизводителями только на бумаге, а сельскохозяйственные земли обрабатывались местным населением на арендной основе. Вместе с тем решение о передаче в аренду тех или иных участков конкретным экономическим агентам остается за муниципалитетами. Это привело к несправедливому распределению лучших земельных участков, с помощью административных ресурсов муниципальные власти и «сельская элита» получили значительные площади пашни с лучшими экономико-географическими и природно-биологическими характеристиками. При этом интересы местного населения не учитываются – сельские жители на одно домохозяйство не могут арендовать более 2 га на один вегетационный период, что ведет к росту социальной напряженности. Также возникает напряженность между муниципальными властями и местным населением по поводу реа-

лизации ст. 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», по которой муниципальные земли предоставляются в аренду через торги (аукционы). В последние годы аукционные механизмы стали законным способом захвата «олигархами» участков финансово более слабых экономических агентов (арендаторов). В сложившейся ситуации совершенствование аукционных механизмов стало необходимостью.

#### **Конфликты между местным населением и крупными землепользователями.**

Большинство крупных сельхозтоваропроизводителей – в прошлом руководящие работники коллективных предприятий или так называемая «сельская элита» (люди, приближенные к власти). Данная категория землепользователей получила значительные площади пахотных земель (до 10000 га) не совсем честным путем, при этом большинство сельского населения не могут получить в аренду даже гектар пашни. В результате безработицы в сельских территориях и ограниченности земельных ресурсов растет недовольство местного населения, и у людей появляется желание все отобрать и поделить по-справедливому. Такая ситуация будет продолжаться, пока не будет проведена земельная реформа с учетом интересов всех сельхозтоваропроизводителей и местного населения. Приведем пример. В КБР на аукцион выставили 158 га горных отгонных пастбищ – урочище Кураты в ГП «Аурсентх». Установленная республикой стартовая цена на 1 га – 96-106 рублей. Стартовая цена лота со всеми строениями – 27 тыс. рублей. Участников открытого аукциона было всего двое, в ходе торгов цену подняли до 2 млн. рублей, победителем стал первый участник. Через некоторое время результаты торгов были отменены и назначен повторный аукцион, при этом стартовая цена лота была понижена. На повторных торгах был зарегистрирован один покупатель – первый участник предыдущего аукциона, который приобрел данный лот с одним шагом за 27 тыс. рублей. Об аукционе в Кабардино-Балкарии знал ограниченный круг людей. Для местного населения это плохой сигнал о том, что сельчане могут остаться без сельхозугодий [2].

#### **Конфликты между жителями одного муниципалитета.**

Часто возникают споры и конфликтные ситуации между жителями одного муниципалитета в землепользовании. До сих пор люди помнят свои родовые наделы и не могут привыкнуть, что этими участками пользуются другие. При проведении аукционов происходят попытки некоторых людей забрать у арендаторов земельные участки, поднимая стоимость лота, которые заканчиваются конфликтами. Более состоятельные люди и граждане с административными ресурсами пользуются самыми плодородными землями с выгодным местоположением. В связи с неравномерным распределением ресурсов часто возникают конфликты, которые иногда перерастают в насилие. Также бывают конфликты из-за дорог, водных ресурсов, доступа к электросетям, ошибок картографии и т.д.

#### **Неприятие федеральных и региональных законов «о земле» местным населением.**

Проблема состоит в адекватном восприятии общественностью земельной реформы по смене титула собственности, механизмов распределения земель. Сельские территории СКФО характеризуются традиционным обществом, которое не воспринимает новые законы и правила рыночных отношений, аукционные механизмы перераспределения земельных ресурсов. Человек достаточно долго обрабатывал определенный участок земли на арендной основе, по истечении срока аренды участок выставляют на торги. Арендатор не понимает, почему для пролонгации договора аренды он должен выиграть торги. Для него это незапланированные дополнительные расходы. Также арендаторы недовольны тем, что срок аренды зависит от производственного направления (растениеводство – до 7 лет, садоводство – до 25 лет). Государство ставит арендаторов в неравные условия. Арендатор, который выращивает зерно, должен участвовать в аукционах каждые 7 лет. В последние годы количество арендаторов растет, и по республикам Северного Кавказа численность сельхозтоваропроизводителей составляет больше 30 тыс. В результате растет конкурен-

ция между арендаторами. Как показывает опыт прошлых лет, существующее земельное право не является универсальным инструментом проведения земельной реформы. Поэтому необходимо совершенствование существующей юридической базы в субъектах Северного Кавказа.

Эффективное землепользование в АПК горных территорий может осуществляться на следующих условиях:

- процессы реформирования земельных отношений должны регулироваться государственной комиссией на всех этапах их реализации;
- этапы земельной реформы, методы и механизмы регулирования земельных отношений должны иметь научную основу в целях обеспечения оптимального, эффективного и экологически безопасного баланса между природой и человеком;
- механизмы землевладения и землепользования должны быть сформированы с учётом существующих природно-климатических и экономико-географических условий республики, а также обычаев и традиций коренных народов, сложившихся социально-экономико-экологических условий агропроизводства и культуры труда [3].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Албеков Х.Н. Особенности развития сельских территорий СКФО // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2018. № 1(60). С. 635-638.
2. Гуртуев А.О., Деркач Е.Г., Иванов З.З. Совершенствование земельных отношений как предпосылка устойчивого развития АПК КБР // Известия КБНЦ РАН. 2013. № 1(51). С. 111-117
3. Гуртуев А.О., Деркач Е.Г., Иванов З.З. Принципы развития земельных отношений в аграрной сфере // Известия КБНЦ РАН. 2017. № 4.
4. Гуртуев А.О., Деркач Е.Г., Иванов З.З. Анализ современной практики арендных отношений в системе землепользования КБР // Известия КБНЦ РАН. 2017. № 4.
5. Исраилов М.В. Региональные особенности использования земельных ресурсов в Чеченской Республике // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2016. № 7-1(19). С. 131-133.

## REFERENCES

1. Albekov Kh.N. *Osobennosti razvitiya sel'skikh territoriy SKFO* [Specific features of the development of rural areas of the North Caucasus Federal District] // *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the global world: economy, science, technology]. 2018. No 1 (60). P. 635-638.
2. Gurtuev A.O., Derkach E.G., Ivanov Z.Z. *Sovershenstvovaniye zemel'nykh otnosheniy kak predposylka ustoychivogo razvitiya APK KBR* [Improvement of land relations as a prerequisite for sustainable development of the agro-industrial complex of KBR] // *Izvestiya KBNTS RAN* [News of KBSC of RAS]. 2013. № 1 (51). P. 111-117.
3. Gurtuev A.O., Derkach E.G., Ivanov Z.Z. *Printsipy razvitiya zemel'nykh otnosheniy v agrarnoy sfere* [Principles of development of land relations in the agricultural sector] // *Izvestiya KBNTS RAN* [News of KBSC of RAS ]. 2017. № 4.
4. Gurtuev A.O., Derkach E.G., Ivanov Z.Z. *Analiz sovremennoy praktiki arendnykh otnosheniy v sisteme zemlepol'zovaniya KBR* [Analysis of the modern practice of rental relations in the land use system of KBR] // *Izvestiya KBNTS RAN* [News of KBSC of RAS ]. 2017. № 4.
5. Israilov M.V. *Regional'nyye osobennosti ispol'zovaniya zemel'nykh resursov v Chечenskoy Respublike* [Regional features of land use in the Chechen Republic] // *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the global world: economy, science, technology]. 2016. № 7-1 (19). P. 131-133.

## CONFLICTS IN THE LAND USE OF MOUNTAINOUS AREAS

Z.SH. IVANOVA, Z.Z. IVANOV

<sup>1</sup>Federal state budgetary scientific establishment "Federal scientific center  
"Kabardin-Balkar Scientific Center of the Russian Academy of Sciences"  
360002, KBR, Nalchik, 2, Balkarov street  
E-mail: cgrkbncran@bk.ru

<sup>2</sup>Institute of Computer Science and Problems of Regional Management –  
branch of Federal public budgetary scientific establishment "Federal scientific center  
"Kabardin-Balkar Scientific Center of the Russian Academy of Sciences"  
360000, KBR, Nalchik, 37-a, I. Armand St.  
E-mail: iipru@rambler.ru

*The perspectives for the development of a regional system of agricultural production directly depend on the resolution of the agricultural land ownership problem. In the majority of constituent entities of the Russian Federation, land reform has been carried out. Thus, market mechanisms for the functioning and realization of the right of usage and possession of agricultural land are in effect. But in many national republics, land reform regarding the institutionalization of land ownership has not been carried out yet. As a result, the number of disputes and conflicts in land use is growing. Considering that the highest form of democracy by the people is a manifestation of the will of the people through democratic elections, we recommend holding a referendum, which will determine the attitude of society to the reform of land ownership relations. In the article, we carried out a classification of conflicts in land use and the analysis of land conflicts in the republics of the North Caucasus.*

**Keywords:** land use, conflicts, mountainous areas, auctions.

*Работа поступила 04.02.2019 г.*