

Г. С. Денисова
(д-р социол. наук, профессор,
Институт международных отношений
Южного федерального университета)
DOI 10.22162/2587-6503-2017-2-2-127-135

**Государственно-общественное партнерство в сфере
регулирования мелкотоварных форм сельскохозяйственного
производства — механизм снижения межэтнической
напряженности в восточных районах Ростовской области***

* Статья подготовлена в рамках проекта Госзадания № 28.4498.2017/РНЦ.

Экономическая специализация территории Ростовской области определяется ее ландшафтно-географическими и климатическими условиями. Географы выделяют на территории Ростовской области три зональных типа ландшафтов: степной, сухостепной и полупустынный, границы между которыми определяются по среднегодовой сумме осадков и степени увлажненности. Географической особенностью Ростовской области является субмеридиальная смена зональных типов ландшафтов. Территория области как бы разделена осью на две части — степную, с умеренной влажностью, и сухостепную, засушливую, переходящую на юго-востоке в полупустынную [Хрусталеv 2002: 178]. Климатические и ландшафтные условия отражаются на хозяйственной деятельности, плотности населения и качестве жизни. На основании этих характеристик условно можно выделить три хозяйственные зоны: промышленно-аграрную западную часть, аграрно-зерноводческую центральную часть и аграрно-овцеводческую восточную часть.

Восточные территории Ростовской области (Заветинский, Зимовниковский, Дубовский, Ремонтненский, Пролетарский районы) являются территориями межэтнических контактов: здесь в непосредственном соседстве проживает русское старожильческое население и выходцы из Чечни и Дагестана, проживающие компактными общинами. Данные переписей 1989 и 2010 гг. фиксируют увеличение северокавказских общин в межпереписной период примерно на 40–50 % в каждом районе. Например, в Дубовском районе это число увеличилось с 2 206 до 3 251 чел., что теперь составляет 14,1 % населения района в целом. В соседнем Ремонтненском районе численность этих

групп увеличилась за указанный период с 2 405 до 3 147 чел., и теперь они составляют 16,4 % населения района. Такая же динамика в Заветинском, Орловском, Зимовниковском районах. Быстрый рост этнических общин вызвал проблему адаптации переселенцев к старожильческому населению, что нашло выражение, в том числе и в бытовых конфликтах. Чаще всего они проявлялись в молодежной среде. Но периодически в эти конфликты вовлекалось взрослое население, и они приобретали характер межгруппового противостояния [Хоперская, Харьченко 2005: 178].

Стабилизация политической ситуации в России с начала XXI столетия отразилась на снижении межэтнической напряженности в южных регионах в целом (в том числе в Ростовской области), смещение этноконфликтов с регионального на локальный уровень [Авксентьев и др. 2007: 17–18]. В период с 2013 г. в регионах Южного федерального округа повсеместно прослеживается перемещение конфликтного потенциала из сферы межэтнических отношений в социально-экономическую сферу. Эта тенденция обнажила скрытый экономический потенциал в межэтнической напряженности, которая фиксировалась в сельских восточных районах Ростовской области. Опросы населения этих районов, которые проводились в 1990-е гг. и в 2000-е гг., показывали обычно, что респонденты этих районов, не зависимо от этнической принадлежности, в качестве источников межэтнических конфликтов указывали различие ценностей и несовместимость норм и правил поведения в быту, которые свойственны разным этническим группам [Денисова, Клименко 2011: 72–91]. Опросы последних нескольких лет показывают, что на первый план выдвигаются экономические причины [Общественное мнение 2016: 25–26]. Особенно наглядно они проявляются в сельских поселениях, жители которых повседневно находятся в непосредственном контакте. Глубинные интервью с жителями и с экспертами свидетельствуют о том, что основным предметом конфликтных взаимодействий является слабая эффективность правоприменительных практик, регулирующих земельные отношения. Этот тезис требует своего пояснения.

Создание в России юридической базы для регулирования земельных отношений открыло возможности продажи зерна за пределами России и вызвало изменение структуры сельскохозяйственного производства, что непосредственно отразилось на характере межэтнических отношений.

В восточных районах Ростовской области, за последние полвека сложилось этническое разделение труда: пастбищным животноводством преимущественно занимались выходцы из Северо-Кавказских республик — из Дагестана и Чечни. Переориентация сельскохозяйственного производства в новых условиях на зерноводство вызвала не только изменения в структуре занятости, но и перевод пастбищ в пахотные земли (часто — не официально). На этом основании возникла проблема потрав пашни. Для регулирования земельных отношений Администрацией Ростовской области было принято специальное Постановление, определяющее нормы нагрузки животных на единицу площади в зависимости от природно-сельскохозяйственных зон области [Постановление 2013]. Законодатель исходил из предположения, что потравы совершает скот из-за недостатка площади земельного участка, которым располагает владелец стада. Поэтому к административной ответственности за потравы пашни может быть привлечен лишь собственник или арендатор земельного участка, используемого для пастбищного выпаса.

Но большинство граждан (практически все они выходцы из Дагестана и Чечни), проживающие на животноводческих точках, ведут свое хозяйство в форме личного подсобного хозяйства (ЛПХ) и земельных участков сельскохозяйственного назначения не имеют совсем. При этом правовой базы, обязывающей владельца животных приобрести в собственность или аренду землю под выпас скота для владельцев ЛПХ не существует. А потому к владельцам домашнего скота, осуществляющего потраву, невозможно применить принятое Постановление.

При этом возникают еще сложности: во-первых, даже при желании владельцев ЛПХ взять землю в аренду для выпаса скота часто это оказывается невозможным, так как во многих муниципальных образованиях отсутствуют земельные ресурсы, которые можно передать в собственность или аренду; во-вторых, даже в ситуации фиксирования переизбытка скота в ЛПХ хозяина трудно обязать к его сдаче, так как существует проблема скотобоен.

Поэтому сложилась ситуация, когда основное большинство овцеводческих ЛПХ в восточных районах Ростовской области, ориентированы на прибыль, как и крестьянско-фермерские хозяйства; поголовье отар этих ЛПХ соответствует крестьянско-фермерским хозяйствам, но официальные пастбищные земли для этих отар в районах либо отсутствуют, либо в дефиците. Собственники личных подсобных хо-

зайств скрывают реальную численность поголовья. Они отказываются предоставлять скот для пересчета и соответствующие юридические документы на земли сельскохозяйственного назначения; не впускают специалистов на территорию животноводческой «точки». Однако имеющийся скот трудно скрыть. Кроме потрав на животноводческих «точках», в населенных пунктах переизбыток скота обнаруживается в публичном пространстве — на улицах, на площадях около официальных зданий (школ, поликлиник, клубов), что проявляется в нарушении экологии и санитарных норм. Приведем суждения респондентов, которые фиксируются при опросах населения: *«Потому что они не пасут своих коров, а выгоняют — и они ходят по улицам, на огородах... везде».* (Заветинский р-н, х. Фомин). *«... Свой скот пасут на полях, и там, где нельзя, штрафы платят, но все без толку, все равно выпустят, например, у клуба (Мартыновский р-н, сл. Большая Мартыновка)».* *«... Я уже сколько раз ругался с ..., из-за того, что они в выходные дни, когда сельсовет не работает, своих овец не выгоняют за хутор, а пасут прямо в хуторе. Они уже все розы поели возле сельсовета (Мартыновский р-н, сл. Большая Мартыновка)».* *«Своих пастбищ не хватает, чужие прихватывают. Администрация реагирует вяло».* (Ремонтненский р-н, п. Привольный). *«Все начинается на бытовом уровне, пастбища не хватает, все вытаптывается, в селе нельзя держать много, на точке можно. С этого начинается вражда. Захват чужих пастбищ».* (Ремонтненский р-н, с. Первомайское). *«Живем на окраине, делим пастбища, вот и вражда».* (Ремонтненский р-н, с. Первомайское)» [Общественное мнение... 2016: 22]. Эта ситуация характерна не только для полиэтничных районов Ростовской области, но и для районов межэтнического контакта Ставропольского края. Муниципалитеты вынуждены принимать специальные постановления, регулирующие пребывание домашнего скота в населенных пунктах, в которых подробно прописаны общеизвестные бытовые правила (в частности, о необходимости и формах учета скота, условиях его содержания; о дистанцировании скота от жилых строений, деревьев, кустарников; о запрете на нахождение скота за пределами подворья, загрязнения навозом дворов и окружающей территории и др.) [Постановление от 28 июля 2016 г.]. Однако в подобных постановлениях не указываются санкции за нарушение этих правил.

В свою очередь, у правоохранительных органов отсутствует достаточное количество вакансий участковых уполномоченных для контро-

ля за соблюдением землепользования или правил содержания скота. Кроме того, у специалистов контрольных органов за соблюдением норм выпаса, предусмотренных принятым Постановлением Правительства Ростовской области, нет возможности разделить скот по половозрастным признакам, отделить его для временного отстоя и выяснения обстоятельств правонарушений. Без сбора всего комплекса необходимых документов невозможно установить состав правонарушения и привлечь нарушителя к административной ответственности. Тем самым, принятых законодателями Ростовской области юридических норм оказывается недостаточно для регулирования сложившейся ситуации.

Ситуация с ЛПХ находится в фокусе внимания Правительства Ростовской области. На базе Пролетарского района районными органами власти совместно с МВД России по Пролетарскому району, государственной ветеринарной и другими службами, включенными в межведомственную комиссию, был проведен мониторинг животноводческих «точек». Цель мониторинга — полный анализ имеющегося поголовья животных, содержащихся на животноводческих точках; их обеспеченности кормами; выявление владельцев животноводческих точек, не имеющих соответственно оформленных документов на строения, предназначенные для содержания животных, а также анализ данных по имеющимся пастбищным угодьям и нагрузкам на одну голову животных. Проверка обнаружила нарушения, а также нехватку пастбищных угодий; проблемы, вызванные сложностью выделения пастбищных земель из состава пашни [Вестник Приманычья... 2016]. В мае 2016 г. на зональном совещании по вопросам обеспечения межэтнического согласия в юго-восточных территориях Ростовской области обсуждалась необходимость в связи с этим корректировки законодательства о личном подсобном хозяйстве. По мнению главы Пролетарского муниципалитета, С. Д. Гончара, существует ряд проблем, характерных для многих территорий, которые порождают конфликтные ситуации. Во-первых, нет четкого определения понятий личного подсобного хозяйства (ЛПХ) и крестьянско-фермерского хозяйства (КФХ), не регламентируются критерии количества сельскохозяйственных животных в ЛПХ, где производство мяса животных порой достигает практически промышленного уровня. Следовательно, ЛПХ приобретает форму КФХ и должно быть зарегистрировано в установленном порядке в налоговых органах. Эта проблема требует законодательного

разрешения. Во-вторых, с 2014 г. сотрудники органов внутренних дел не имеют полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях указанного Постановления № 55. И эта ситуация осложняет контроль за численностью ЛПХ на отдаленных животноводческих точках, удаленных хозяйствах [Межэтнические отношения... 2016: 90]. Необходимость регулирования поголовья скота в ЛПХ в зависимости от наличия земель для выпаса поднималась и на Ставрополье, восточные районы которой также столкнулись с описанной ситуацией. Это свидетельствует об актуальности данной проблемы для районов аридной зоны, которые стали территорией межэтнического контакта старожильческого населения и северо-кавказских народов.

Отсутствие наказуемости за правонарушения, которые воспроизводятся в повседневных практиках жителей, определяется населением как вседозволенность для лиц, которые их допускают. Сложившаяся этническая система разделения труда в сельскохозяйственной деятельности на Востоке Ростовской области автоматически переводит возмущение по проблемам землепользования в этническую коннотацию.

Другая не менее острая проблема, которая вызывает социальную напряженность на почве межэтнических отношений, сохранение межгрупповых границ и «капсулирование» диаспор. В современных экономических условиях этому содействует отсутствие государственных предприятий, которые привлекали к совместной деятельности жителей разных национальностей. Сегодняшняя экономическая деятельность организуется на основе семейно-родственных отношений, что препятствует расширению межэтнических контактов, преодолению этнических стереотипов и фобий. Организация ежегодных культурных фестивалей, которые поддерживаются региональными властями, не решает проблемы преодоления этнических границ, так как подготовка к этим праздникам также проводится внутри диаспор.

Рассматриваемые вопросы показывают, что в последнее десятилетие, несмотря на стабилизацию в экономических и политических отношениях, сохраняются социокультурные риски консервирования конфликтности на почве межэтнических отношений. Их преодоление требует развития практик социального партнерства государства и институтов гражданского общества, т. е. поощрения самоорганизации сельских жителей и привлечение их к сфере регулирования социальных взаимодействий.

В сельских поселениях значимым институтом гражданского общества могут стать ассоциации фермерских хозяйств, развитие фермерского движения. Такой организацией федерального уровня в России является АККОР. Функционирование этой организации на региональном уровне имеет разную эффективность: например, в Краснодарском крае она оказывает заметное влияние на решение проблем развития фермерского движения. В Ставропольском крае благодаря Ассоциации фермеров было заторможено действие принятого краевой Думой закона, направленного на монополизацию земли в руках крупных земельных холдингов [Ивершинь 2016]. В Ростовской области, по экспертной оценке, эта организация занималась больше проблемами федерального уровня (рук. А. Родин). В настоящее время возникла еще одна организация — Ассоциация фермеров Дона (рук. В. Бандурин). В планах у новой организации — «максимально расширять влияние аграриев на госполитику в регионе (и даже в стране) — посредством публичного (в том числе в нулевых чтениях) аудита принимаемых законопроектов, продвижения фермеров в районные собрания депутатов и областное законодательное собрание, выстраивания диалога с Минсельхозом и другими ведомствами. И это не считая юридического и технологического консультирования, попыток кооперироваться в земельных вопросах, помощи с оформлением господдержки» [Сазонов 2017]. В связи с изменением системы господдержки и введением новой схемы субсидирования кредитов роль АККОР значительно возрастет, так как списки фермеров-получателей льготных кредитов будут заверяться в региональных организациях. Министр сельского хозяйства России А. Ткачев отметил, что «это единственная полноценная ассоциация, связанная с малым бизнесом, — и минсельхоз намерен на нее опираться» [Комментарий...].

Аналитики, отслеживающие развитие институтов гражданского общества в России, отмечают эффективность государственно-гражданского партнерства: «Есть много таких общественных площадок сегодня, где не просто общественность обсуждает, что власть приняла или решила, но где общественность предлагает решения сама и проводит их в жизнь. Такое сегодня возможно, пусть не везде, но в каких-то сферах это есть» [Гражданское общество...]. Есть хорошие примеры, когда общественные организации «привлекаются не просто как эксперты, а являются непосредственно разработчиками проектов решений, когда именно представители общества и бизнеса выступа-

ют генераторами принятия решений, а органы власти сопровождают, моделируют, облакают в правильную оболочку и т. д.» [Гражданское общество...]. Можно предположить, что ассоциации фермеров, которые являются не государственными организациями, могут выступить в роли эффективного медиатора в разрешении назревшей проблемы регулирования количества домашнего скота в зависимости от обеспечения его выпаса. Пока обсуждения таких инициатив, выдвигаемых представителями региональных законодательных собраний, в медиапространстве часто интерпретируется как стремление «задушить» ЛПХ. Ассоциации фермеров, стремясь разрешать аграрные проблемы в диалоге, способны отстаивать свои интересы не только перед властью, но также и во взаимодействии с другими акторами экономических отношений. Возможный диалог региональных ассоциаций фермеров с владельцами ЛПХ открывает также и перспективу совместных действий, разрушающих межэтнические границы и сложившиеся межэтнические стереотипы.

Главная задача стратегии национальной политики на уровне муниципалитетов — поиск реальных механизмов достижения интеграции и снятия групповых межэтнических границ посредством синхронизации деятельности всех официальных институтов социализации (предприятия, образование, религия, спортивные организации) и поддержания правопорядка. Тем самым разрешение спорных вопросов в регулировании экономической деятельности ЛПХ (которые в реальности носят товарный характер), на основе вовлечения в публичный диалог и сотрудничество всех заинтересованных сторон, позволит перевести вопросы межэтнических взаимодействий с уровня политических деклараций на уровень решения конкретных хозяйственно-бытовых, образовательных и организационных вопросов, провоцирующих обострение межэтнических отношений.

Литература

Авксентьев В. Д., Гриценко Г. Д., Дмитриев В. В. Региональная конфликтология. Экспертное мнение. М.: Альфа-М, 2007. 208 с.

Вестник Приманьчья (Пролетарск). 19.05.2016. № 020-020. С. 1–2.

Гражданское общество может стать как фактором сдерживания авторитаризма, так и фактором не впадения в революцию. Резюме круглого стола на ОГФ [электронный ресурс] // URL: www.civil-forum.ru/news/grazhdanskoe-obshchestvo-mozhet-stat-kak-faktorom-sderzhivaniya-avtoritarizma-tak-i-faktorom-ne-vpad.html (дата обращения: 5.08.2017).

Денисова Г. С., Клименко Л. В. Этнокультурный механизм конструирования конфликтности в полиэтничных районах Ростовской области. Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2011. С. 72–91.

Ивершинь А. В. Ставрополье тысяча фермеров выступила против нового закона об аренде сельхозземель // Комсомольская правда. 15.12.2016 [электронный ресурс] // URL: <https://www.stav.kp.ru/daily/26620.4/3637788/> (дата обращения: 10.08.2017).

Комментарий. XXVIII съезд АККОР [электронный ресурс] // URL: <http://kvedomosti.ru/news/kommentarij-xxviii-sezd-akkor-a-tkachev-dorogie-ministry-utixomirte-ambicii.html> (дата обращения: 08.08.2017).

Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Южном федеральном округе. Экспертный доклад (по состоянию на первое полугодие 2016 года) / Под общ. ред. акад. В. А. Тишкова. Ростов н/Д.: Изд-во Фонд науки и образования, 2016. 114 с.

Общественное мнение о состоянии межнациональных отношений в Ростовской области в 2016 г. — Аналитический отчет. ВЦИОМ, Филиал ЮФУ. По заказу Правительства Ростовской области. ГК. № 240. 2016. С. 25–26.

Постановление № 55 «Об установлении нормативов нагрузки сельскохозяйственных животных на единицу площади пастбища на территории Ростовской области» от 07.02.2013 г [электронный ресурс] // URL: rsn-rostov.ru/upload/iblock/33a/55_normi.pdf (дата обращения: 02.09.2017).

Постановление от 28 июля 2016 г № 161-п «Об утверждении Правил содержания сельскохозяйственных животных в личных подсобных хозяйствах, крестьянских (фермерских) хозяйствах, индивидуальными предпринимателями на территории муниципального образования Подкумского сельсовета Предгорного района Ставропольского края» [электронный ресурс] // URL: <http://подкумскийсельсовет.рф/?p=507> (дата обращения: 15.05.2017).

Саонов Т. На Дону по факту две фермерские ассоциации. Свежая кровь или политический вес - кто победит? // Крестьянин. 31.05.2017 [электронный ресурс] // URL: <http://www.agrobook.ru/blog/user/timur-sazonov/nadonu-po-faktu-dve-fermerskie-associacii-svezhaya-krov-ili-politicheskiy> (дата обращения: 10.08.2017).

Хоперская Л. Л., Харьченко В. А. Локальные межэтнические конфликты на Юге России: 2000-2005 гг. Ростов н/Д.: Изд-во ЮНЦ РАН, 2005. 164 с.

Хрусталева Ю. П., Смагина Т. А. и др. Природа, хозяйство и экология Ростовской области. Батайск: Батайск. кн. изд-во, 2002. 446 с.