[1]Колосов В.А.,
[2]Вендина О.И.,
[3]Гриценко А.А,
[4]Глезер О.Б,
[5]Панин А.Н.,
[6] Себенцов А.Б.,
[7]Зотова М.В.
[1-4,6,7] Институт географии РАН, Москва, Россия
[5]МГУ им. М.В.Ломоносова, Москва, Россия

РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛИТИКИ ПОСТСОВЕТСКИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ*

УДК 91:001.89; 910.21
DOI: 10.21177/1998-4502-2016-8-4-342-355

Северный Кавказ – наиболее нестабильный регион России, характеризуемый этнополитическими и территориальными конфликтами, кризисными явлениями в экономике, социальной турбулентностью и ростом влияния ислама. Происходящие в северокавказских республиках процессы описываются как в терминах «модернизации», так и «демодернизации». Вопросы развития региона - ключевые в повестке дня федеральных и региональных властей. При этом их взгляды на возможности и пути развития существенно различаются. Практически все региональные элиты акцентируют уникальность «своих» республик, а федеральные власти, напротив, стремятся уйти от асимметрии отношений, видя решение проблемы в более широком использовании унифицированных и политически нейтральных подходов к развитию. В представленной статье делается попытка оценить итоги управленческих усилий по развитию регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Основное внимание авторы уделяют анализу процессов адаптации проводимых реформ к особенностям региона, симбиозу результатов самоорганизации населения, федеральных и региональных новаций. Блоку сюжетов, связанных с управленческой политикой на Северном Кавказе, предшествует краткий анализ демографической ситуации в регионе, которая рассматривается как вызов, одновременно создающий возможности для развития и усиливающий социальную нестабильность.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
Северо-Кавказский федеральный округ, модернизация, демографические изменения, земельный вопрос, муниципальная реформа, стратегии развития, социальные отношения.

Статья поступила в редакцию 09.08.2016

Введение

Северный Кавказ – наиболее нестабильный регион России, характеризуемый этнополитическими и территориальными конфликтами, кризисными явлениями в экономике, социальной турбулентностью и ростом влияния ислама. Происходящие в северокавказских республиках процессы описываются как в терминах «модернизации», так и «демодернизации».[1] Вопросы развития региона – ключевые в повестке дня федеральных и региональных властей. При этом их взгляды на возможности и пути развития существенно различаются[2]. Практически все региональные элиты акцентируют уникальность «своих» республик, а федеральные власти, напротив, стремятся уйти от асимметрии отношений, видя решение проблемы в более широком использовании унифицированных и политически нейтральных подходов к развитию. В представленной статье делается попытка оценить итоги управленческих усилий по развитию регионов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Основное внимание авторы уделяют анализу процессов адаптации проводимых реформ к особенностям региона, симбиозу результатов самоорганизации населения, федеральных и региональных новаций. Блоку сюжетов, связанных с управленческой политикой на Северном Кавказе, предшествует краткий анализ демографической ситуации в регионе, которая рассматривается как вызов, одновременно создающий возможности для развития и усиливающий социальную нестабильность.

Основными сюжетами, рассматриваемыми в статье, стали: стратегии развития Северного Кавказа, «якорные» инвестиционные проекты, внутренние ресурсы развития (региональные бюджеты и теневая экономика), земельный вопрос, муниципальная реформа и локальное развитие.

1. Демографическая ситуация на Северном Кавказе как вызов региональному развитию

Северный Кавказ обладает значительным демографическим потенциалом. Если для России в целом в постсоветские годы были характерны неблагоприятные демографические тенденции, то во всех регионах Северного Кавказа, напротив, отмечался стабильный рост населения (табл. 1). Однако за этим фактом скрываются разнонаправленные демографические процессы, рассматриваемые экспертами и управленцами как вызов, обнажающий

[1] Халидов Д. Северный Кавказ: что делать? Системный анализ, назревшие меры и актуальные проекты. М.: Изд-во РГТУ, 2010. 108 с.; *Северный Кавказ: модернизационный вызов/И.В. Стародубровская (Отв. ред.).М.: Издательский дом «Дело», 2011. 328 с.;* Маркедонов С.М. Северный Кавказ: модернизационные перспективы беспокойного региона // Неприкосновенный запас, 2011. № 1. С. 62-69.;*Соколов Д., Магомедов Х., Силаев Н. Источники конфликтов и развития на Северном Кавказе. Доклад Кавказского Центра проектных решений. М.: Кавказский узел, 2013. / Khalidov D. The North Caucasus: what to do? System analysis, pressing measures, and urgent projects. Moscow: publishing house of RSTU, 2010, p. 108 (in Russian). Starodubrovskaya I.V. (Resp. ed.) The North Caucasus: modernization challenge. Moscow: Publishing house "Delo", 2011, p. 328 (in Russian). Markedonov S.M. The North Caucasus: modernization prospects of the troubled region. Reserve stock, 2011, no. 1, pp. 62-69 (in Russian). Sokolov D., Magomedov H., Silaev N. The sources of conflicts and development in the North Caucasus. Report of the Caucasian centre of project solutions. Moscow: "Kavkazsky Uzel", 2013 (in Russian).*
URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/222451/

[2] Колосов В.А., Себенцов А.Б. Северный Кавказ в российском геополитическом дискурсе //Полис (Политические исследования). 2014. №2. С. 146–163. / *Kolosov V.A., Sebentsov A.B. North Caucasus in the Russian geopolitical discourse. Polis (Political studies), 2014, no. 2, pp. 146-163 (in Russian).*

* Исследование выполнено в рамах проекта программы ЕС FP7/2007-2013, грант № 613354 - CASCADE.
Research was performed in frames of the project of EU program FP7/2007-2013, grant No. 613354 - CASCADE.

дефицит регионального развития. Если в Ставропольском крае положительная демографическая динамика определялась миграционным притоком населения, то в республиках – естественным приростом. Самые высокие показатели характерны для Чечни – 19,9‰, Ингушетии – 17,7‰ и Дагестана – 13,3‰ (в остальных республиках они находzтся на уровне 4-7‰), а самые низкие – для Ставропольского края (0,9‰). Столь же значительно разнится и возрастной состав населения. В Ставропольском крае несмотря на пополнение молодых когорт населения за счет миграции, на долю лиц моложе трудоспособного возраста приходится 18%, а пенсионеров – 22%. В Чечне это соотношение составляет 35% и 9%, в Ингушетии – 31% и 10%, в Дагестане – 27% и 11%. Различие демографических потенциалов соседних регионов сочетается с различиями в уровне их экономического развития. Ставропольский край, хотя и далеко не самый экономически успешный регион РФ, рассматривается как экономический лидер СКФО, притягивающий крупные частные и государственные инвестицib и часть трудовых ресурсов соседних регионов. Помимо демографических и экономических факторов, способствующих перераспределению населения между регионами Северного Кавказа, нельзя сбрасывать со счетов и влияние стрессовых миграций, вызванных распадом СССР и бегством людей из «горячих точек» – Чечни, Дагестана, зоны осетино-ингушского конфликта и других очагов межэтнической напряженности, в том числе и стран Южного Кавказа. Хотя геополитическая нестабильность не оказывает сегодня столь значительного влияния на миграционные потоки, как раньше, она по-прежнему отражается на демографической и экономической ситуации на Северном Кавказе, болезненно отражается на событиях в Украине и на Ближнем Востоке.

Асинхронность и интенсивность демографических изменений в республиках СКФО и Ставропольском крае способствовали обострению межрегиональных противоречий.

Во-первых, отчетливо проявилось несоответствие базы экономического развития и рынка труда СКФО его демографическому потенциалу. Для северокавказских республик, характеризующихся высокими показателями рождаемости и молодостью возрастной структуры, это стало источником нестабильности и «негативной селекции» населения в результате оттока наиболее образованной и профессионально подготовленной молодежи в другие регионы страны и за рубеж. Одновременно молодые люди находили выход в обращении к радикальным формам ислама.[3]

Во-вторых, интенсивные миграционные процессы, способствующие реструктуризации и замещению населения, привели не только к изменению его этнического состава (табл. 2), но и привычного хозяйственного уклада. Массовая миграция русского населения из республик Северного Кавказа означала и отток компетенций, упрощение структуры экономики, кадровые проблемы. Приток выходцев из Дагестана в степные районы Ставропольского края способствовал распространению там отгонного животноводства, значительно потеснившего другие формы фермерской деятельности и приведшего к деградации пастбищных угодий и сенокосов.[4] Регион дает множество примеров хозяйственных конфлик-

[3] Абдулагатов З.М. Исламское массовое сознание постсоветской России. Махачкала: ИИАЭ ДНЦ РАН. Алеф, 2013. – 380 с. / *Abdulagatov Z.M. the Islamic mass consciousness of post-Soviet Russia. Makhachkala: Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Daghestan scientific centre of RAS. Aleph, 2013, p. 380 (in Russian).*

4 Нефедова Т. Сельское Ставрополье глазами московского географа. Разнообразие районов на юге России. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2012. – 81 с. / Nefedova T. Rural Stavropol with the eyes of a Moscow geographer. *Variety of areas in the South of Russia. Stavropol: Publishing house of Stavropol State University, 2012, p. 81 (in Russian).*

Таблица 1 / Table 1

Численность населения и территория субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ / *Population and territory of the Russian Federation entities, included in North Caucasian Federal District*

Субъект РФ в составе СКФО / *Russian Federation entity as a part of NCFD*	Численность населения по данным переписей, тыс. чел. / *population according to the census, thous. people*			Численность населения, тыс. чел., 2015 / *population in 2015, thous. people*	Прирост населения в % к 1989 г. / *population growth in % to 1989*	Площадь, тыс. кв. км. / *area, thousand sq. km.*	Плотность населения / population density
	1989	2002	2010				
Республика Дагестан / *the Republic of Dagestan*	1803	2581	2914	2990,4	63,4	50,3	59,5
Республика Ингушетия / *the Republic of Ingushetia*	192	469	415	463,9	141,6	3,6	127,9
Республика Кабардино-Балкария / *the Kabardino-Balkar Republic*	760	901	860	860,7	13,2	12,5	69,0
Республика Карачаево-Черкесия / *the Karachay-Cherkess Republic*	418	439	477	469	12,2	14,3	32,9
Республика Сев. Осетия -Алания / *the Republic of North Ossetia-Alania*	634	710	712	705,2	11,2	8,0	88,3
Чеченская республика / *the Chechen Republic*	1172	1105	1275	1370,3	16,9	15,6	87,6
Ставропольский край / *Stavropol Krai*	2440	2733	2786	2799,5	14,7	66,2	42,3

Источник: Составлено по данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики: http://www.gks.ru/. *Source: Compiled according to the official website of Federal State Statistics Service: http://www.gks.ru/.*

Таблица 2 / Table 2

Динамика этнического состава населения регионов СКФО /
Dynamics of ethnic composition of the regions of North Caucasian Federal District population

Наиболее многочисленные этнические группы в составе населения регионов СКФО / *The most numerous ethnical groups in the population of the North Caucasian Federal District regions*	1989		2002		2010	
	тыс.чел. / *thous. people*	**%**	**тыс.чел.** / *thous. people*	**%**	**тыс.чел.** / *thous. people*	**%**
Республика Дагестан / *the Republic of Dagestan*						
Аварцы / *Avars*	496,1	27,5	758,4	29,4	850,0	29,2
Даргинцы / *Dargins*	280,4	15,6	425,5	16,5	490,4	16,9
Кумыки / *Kumyks*	231,8	12,9	365,8	14,2	431,7	14,8
Лезгины / *Lezgins*	204,4	11,3	336,7	13,1	387,7	13,3
Лакцы / *Laks*	91,7	5,1	139,7	5,4	161,3	5,5
Республика Ингушетия / *the Republic of Ingushetia*						
Ингуши / *Ingush*	138,6	74,5	361,1	77,3	385,5	93,5
Чеченцы / *Chechens*	19,2	10,3	95,4	20,4	18,8	4,5
Русские / *Russians*	24,6	13,2	5,6	1,2	3,2	0,8
Республика Кабардино-Балкария / *the Kabardino-Balkar Republic*						
Кабардинцы / *Karachai*	363,5	48,2	498,7	55,3	490,5	57,0
Русские / *Russians*	240,8	31,9	226,6	25,1	193,2	22,5
Балкарцы / *Balkars*	70,8	9,4	105,0	11,6	108,6	12,6
Турки-месхетинцы / *Meskhetian Turks*	4,2	0,6	8,8	1,0	14,0	1,6
Осетины / *Ossetians*	10,0	1,3	9,8	1,1	9,1	1,1
Республика Карачаево-Черкесия / *the Karachay-Cherkess Republic*						
Карачаевцы / *Karachai*	129,4	31,0	169,2	38,5	194,3	40,7
Русские / *Russians*	175,9	42,2	147,9	33,6	150,0	31,4
Черкесы / *Circassians*	40,2	9,7	49,6	11,3	56,5	11,8
Абазины / *Abazins*	27,5	6,6	32,3	7,4	36,9	7,7
Ногайцы / *Nogais*	14,0	3,1	14,9	3,4	15,7	3,3
Республика Сев. Осетия-Алания / *the Republic of North Ossetia-Alania*						
Осетины / *Ossetians*	334,9	53,0	445,3	62,7	485,7	68,1
Русские / *Russians*	189,2	30,0	164,7	23,2	147,1	20,6
Ингуши / *Ingush*	32,8	5,2	21,4	3,0	22,3	3,1
Армяне / *Armenians*	13,6	2,2	17,1	2,4	16,2	2,3
Кумыки / *Kumyks*	9,5	1,5	12,7	1,8	15,1	2,2
Чеченская Республика / *the Chechen Republic*						
Чеченцы / *Chechens*	715,3	66,0	1031,6	93,5	1206,6	95,1
Русские / *Russians*	269,1	24,8	40,7	3,7	24,4	1,9
Кумыки / *Kumyks*	9,6	0,9	8,9	0,8	12,2	1,0
Ставропольский край / *Stavropol Krai*						
Русские / *Russians*	2024,1	84,0	2231,8	81,6	2232,2	80,1
Армяне / *Armenians*	70,2	2,9	149,2	5,5	161,3	5,8
Даргинцы / *Dargins*	32,2	1,3	40,2	1,5	49,3	1,8
Греки / *Greeks*	26,8	1,1	34,1	1,3	33,6	1,2
Цыгане / *Gypsies*	12,6	0,5	19,1	0,7	30,9	1,1

Источник: Этнический атлас Ставропольского края / В.С. Белозеров, А.Н. Панин, Р.А. Приходько, В.В. Чихичин, А.А. Черкасов. – Ставрополь: ФОК–Юг, 2014. С. 1–19./ *Source: Ethnic atlas of Stavropol Krai / Belozerov V.S., Panin A.N., Prikhodko R.A., Chichikhin V.V., Cherkasov A.A. Stavropol: Financial and Organizational Consulting - South, 2014, pp. 1-19 (in Russian).*

тов, связанных с изменением состава населения.

В-третьих, значительно выросло этнокультурное разнообразие населения равнинных территорий, прежде всего, крупных городов и их пригородных зон. Это касается не только Ставропольского края, где понизилась доля русских, но и республик, в равнинных частях которых ареалы проживания «коренных» народов оказались размыты, а урбанизация поставила республики перед вызовами мультикультурализма. Социально-демографические процессы обрели этно-политические интерпретации, которые, в свою очередь, стали использоваться в качестве аргументов в борьбе за ограниченные экономические ресурсы, прежде всего, землю и доступ к инвестициям.

Таким образом, демографические процессы как важнейшая движущая сила глубоких политических, социальных и экономических трансформаций актуализировали запрос на региональную политику, учитывающую особенности региона и его внутреннее разнообразие.

2. Стратегии развития Северного Кавказа: внешняя согласованность и внутренние противоречия

К моменту создания СКФО в январе 2010 года все регионы Северного Кавказа уже имели свои Стратегии развития, которые были скорректированы в соответствии с новой административной реальностью. Тогда же были созданы АО «Корпорация развития Северного Кавказа» и ОАО «Курорты Северного Кавказа», предполагающие государственно-частное партнерство. Следующая волна согласований прошла после утверждения Государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.» (далее – Госпрограмма) в 2012 году и создания Министерства по делам Северного Кавказа в 2014. Новое ведомство взяло на себя координирующие функции. В настоящее время система стратегического планирования выстроена на основе трех взаимосвязанных составляющих – региональных стратегий развития, Стратегии СКФО и Госпрограммы, включающей в себя целевые федеральные программы «Юг России», пролонгированной до 2020 года, и «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы».

Все документы стратегического планирования, действующие в СКФО, согласованы на уровне целей, задач и принятой программы действий. Более того, Госпрограмма предполагает стимулирование межрегионального сотрудничества.[5] Это важный шаг в направлении развития, поскольку до недавнего времени соседствующие субъекты СКФО воспринимали друг друга не столько как партнеров, сколько как конкурентов в области развития туризма и АПК, о чем говорится в Стратегиях Чечни, Дагестана и Северной Осетии-Алании. Однако достигнутая на административном уровне координация не исключает существенных противоречий.

Во-первых, и Госпрограмма СКФО и принятые стратегии развития имеют дирижистский характер и предполагают прямое государственное регулирование регионального развития. Отсюда логично вытекает ориентация на крупные инвестиционные проекты, связанные с государственным финансированием, при недостаточном внимании к проблемам местного малого и среднего бизнеса. Наличие ресурсов лоббирования интересов региона в Москве рассматривается как конкурентное преимущество. В Стратегии Чеченской Республики это положение прямо зафиксировано (с. 85), а в остальных – является негласным убеждением. Такой подход закрепляет «дотационную парадигму» развития Северного Кавказа и сводит на «нет» попытки опереться на собственные источники роста и развития.

Во-вторых, стремление к скоординированному результату политики в регионе, выражающееся в унификации целей, задач и действий, создает запрос и на унификацию исходной информации о регионах, стандартизацию их проблем и конкурентных пре-

[5] Интервью Министра по делам Северного Кавказа Льва Кузнецова: «Как бы ни было тяжело, мы должны затянуть пояса в социальных расходах» // «КоммерсантЪ». 14.09.2015. Доступ: http://www.kommersant.ru/doc/2809511 / *Interview of the Minister for North Caucasus Affairs Lev Kuznetsov: "No matter how tough, we must tighten our belts in social expenditure". «Kommersant», 14 September, 2015. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2809511*

Таблица 3 / Table 3

СКФО: Основные действующие документы стратегического планирования /
NCFD: Key current strategic planning documents

Документ / *Document*	Год принятия / *year of adoption*
Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года / *Strategy for socio-economic development of the Republic of Dagestan till 2025*	2011
Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009-2020 гг. и на период до 2030 года / *Strategy for socio-economic development of the Republic of Ingushetia on 2009-2020 and for the period till 2030*	2014
Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года / *Strategy for socio-economic development of the Chechen Republic till 2025*	2012
Стратегия развития Кабардино-Балкарской Республики до 2030 года / *Development strategy of Kabardino-Balkarian Republic till 2030*	2007
Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики до 2030 года / *Strategy for socio-economic development of Karachay-Cherkess Republic till 2030*	2010
Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2025 года / *Strategy for socio-economic development of the Republic of North Ossetia-Alania till 2025*	2012
Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года / *Strategy for socio-economic development of Stavropol Krai till 2020 and for the period up to 2025*	2009
Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года / *Strategy for socio-economic development of the North Caucasus Federal District till 2025*	2010
Государственная программа РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года / *Russian Federation government program "Development of North Caucasian Federal District" for the period up to 2025*	2014

имуществ. В числе проблем обычно фигурируют плохой имидж, недостаточное развитие социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, неразвитая экономика и безработица, а в числе преимуществ – высокий уровень развития человеческого потенциала, наличие полезных ископаемых, условий для развития сельского хозяйства и туризма. В результате игнорируется связь явлений разного происхождения, предлагаются стандартные подходы к территориальному развитию. Например, в Дагестане накоплены серьезные компетенции в легкой промышленности, животноводстве и овощеводстве, однако эти отрасли работают как часть теневого сектора экономики. Однако республиканская стратегия не содержит никакой программы по легализации этих производств, сохранению и развитию компетенций, решению «земельного вопроса» и др.

В-третьих, ни в одной стратегии нет ответа на вопрос, каким образом учитывать резко выросшее разнообразие официальных и неформальных общественных институтов, сложившихся в результате переплетения и наслоения интересов разных групп – от бизнес-элит до духовных общин и джамаатов. Однако именно этот фактор часто объясняет удачу или неуспех локальных инициатив и точек роста в экономиках северо-кавказских регионов[6].

После вступления в силу федерального закона о стратегическом планировании (2014) все субъекты РФ должны до 2017 г. привести свои стратегии в соответствие с его положениями. К этому времени должны также появиться стратегии муниципальных образований. Несмотря на прогрессивный характер закона, предполагающего общественные слушания при принятии муниципальных и региональных стратегий, высказываются опасения относительно перспектив его реализации.[7] С одной стороны, число муниципальных образований в СКФО приближается к двум тысячам, что резко усложняет процедуру согласования, с другой – низовым субъектам стратегического планирования рекомендуется «вписываться» в программы вышестоящего уровня.[8]

3. «Якорные» инвестиционные проекты: перспективы реализации

За постсоветские годы в РФ накоплен значительный опыт использования инструментов частно-государственного партнерства в развитии регионов. Для этих целей создавались особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего развития (ТОР), получил институциональное оформление Инвестиционный фонд РФ, принимались многочисленные программы поддержки моногородов, индустриальных парков. Наконец, реализованы такие крупные проекты, как зимняя Олимпиада 2014 г. и саммит АТЭС. С помощью этих инструментов решались задачи модернизации локальной экономики, создания очагов экономического роста, увеличения доходов региональных и муниципальных бюджетов, расширения занятости.

Такой подход был использован и в отношении Северного Кавказа. С 2012 по 2014 г. в инвестиционном портфеле региона суммарно находилось более 30 инвестиционных проектов в агропромышленном комплексе, в области туризма, производства строительных материалов, малой энергетике и транспортной инфраструктуры на общую сумму 1,2 трлн. руб. По каждому были определены потенциальные инвесторы, условия и объем государственной поддержки. Особое внимание уделялось туристско-рекреационному кластеру – курортам Архыз, Ведучи, Эльбрус-Безенги, Мамисон, Лагонаки, Матласу, Цори, каспийскому побережью и Кавказским Минеральным Водам (Ставропольский край).

При принятии решения о включении проектов в инвестиционную программу эксперты столкнулись с целым рядом проблем. Во-первых, с низким качеством их подготовки при высокой активности региональных лобби, желающих получить государственные гарантии для реализации собственныхбизнесинтересов. Во-вторых,с нерешенностью земельного вопроса и отсутствием необходимых документов земельного кадастра. Так, в Домбае – горном курорте, активно развивавшемся еще в советское время, не нашлось юридически «чистого» участка, поэтому при определении приоритетных проектов выбор был сделан в пользу Архыза. Но там возникло сильное сопротивление местного населения, традиционно занимающегося выпасом скота. В-третьих, с неразвитостью институциональной среды и сильной зависимостью инвесторов от личных договоренностей и интересов региональных и муниципальных администраций.

Вопреки ожиданиям, крупные инвестиции не встретили поддержки населения. Местные элиты активно включились в их реализацию, видя в этом приоритет локального развития, что создало проблемы для местного малого бизнеса. Для многих местных предпринимателей (местных «королей») проблемой становится снижение их социального статуса и недостаточное внимание к их проблемам со стороны власти. Неудовлетворенность текущим состоянием «своих» дел связывается с нерыночной конкуренцией и административным протекционизмом. Местные предприниматели, да и жители опасаются, что будут отодвинуты крупными игроками на второй план в «собственном доме». В результате ожидаемые инвестиции дают непредвиденный эффект: тормозят социальные «лифты», провоцируют социальную напряженность и отток населения.

---

[6] Энеева М. Северному Кавказу нужны не деньги, а институциональные реформы // Общество и экономика. № 10, ноябрь 2010. С. 184–199. / *Etneeva M. The North Caucasus does not need money, but institutional reformations. Society and Economy, no. 10, November 2010, pp. 184-199 (in Russian).*

[7] Лебедева Н.А. Закон принят, вопросы остались // Регион: экономика и социология. 2015. №1 (85). С. 305–318. / *Lebedeva N.A. The law was passed, the questions remain, Region: Economics and Sociology, 2015, no. 1 (85), pp. 305-318 (in Russian).*

[8] Вопросы реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на региональном и муниципальном уровнях: Информационное письмо. М.: Департамент стратегического и территориального планирования. Минэкономразвития РФ. 2015. С. 9. / *Issues of implementation of the Federal law from June 28, 2014 № 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" on regional and municipal levels: Information letter. Moscow: Department of strategic and territorial planning. The Ministry of Economic Development, 2015, p. 9 (in Russian).*

Критикуя используемый федеральными властями и крупным бизнесом подход к развитию Северного Кавказа, многие эксперты указывают на необходимость «встраивать» местное население и бизнес в процесс формирования инвестиционных кластеров, учитывать земельные и клановые отношения. Этот тезис, однако, недостаточно проработан. Совершенно неясно, как совместить идеологию «прозрачности», проповедуемую современным бизнесом и лежащую в основе частно-государственного партнерства, и традиционную практику, замешанную на коррупции и привилегированных отношениях.Да и опыт успешно реализованных на Северном Кавказе крупных проектов (например, автомобильного завода «Дервейс» в Карачаево-Черкесии) демонстрирует отказ от традиционных клановых отношений и применение практик современного общества, что подтверждает положения теории модернизации.

4. Внутренние ресурсы развития: региональные бюджеты и теневая экономика

Расхождение между впечатлениями от экспедиционных поездок на Северный Кавказ и его статистической характеристикой – хорошо известный факт. В первом случае он предстает как динамичный и интенсивно развивающийся регион страны, хотя и обремененный многочисленными проблемами, во втором – как беднейшая, отсталая и дотационная периферия. Одна из причин противоречивости оценок состоит в крайней поляризованности ситуации как во всем СКФО, так и внутри его субъектов. Согласно официальным статистическим данным, в 2012–2014 гг. доля трансфертов из федерального бюджета в бюджетах северокавказских республик варьировала от 56% в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии-Алании до 81–85% в Чечне и Ингушетии. Только в Ставропольском крае этот показатель находился на уровне 30%[9]. Сложившуюся ситуацию обычно объясняют низким уровнем экономического развития региона, недостаточностью налоговой базы, недооцененностью налогооблагаемого имущества, неэффективностью работы по сбору налогов и платежей, а также наличием налоговых льгот. При всей правомерности такой аргументации она все же вызывает некоторое сомнение: перечисленные факторы действуют и в большинстве других регионов РФ. Тем не менее, суммарные душевые налоговые и неналоговые доходы там, как правило, в 2–4 раза выше, чем во всех республиках СКФО. Только Ставропольский край находится на среднероссийском уровне.

Столь же разительны отличия и в структуре налоговых поступлений. Основу консолидированных бюджетов субъектов РФ (порядка 70% налоговых и неналоговых доходов) составляют три налога – на прибыль предприятий, на доходы физических лиц (НДФЛ) и имущество. Как правило, поступления от налога на прибыль больше, чем от налога на имущество (в нефте- и газодобывающих регионах – более чем вдвое), а их суммарный вклад в бюджет региона превосходит долю НДФЛ. В СКФО ситуация противоположная – *при небольшом абсолютном размере НДФЛ его доля превышает две трети налоговых доходов бюджетов*. В 2014 г. в Чеченской Республике доля НДФЛ составила 82%, а в Ставропольском крае – около 40%[10].

В республиках эту ситуацию рассматривают как негативную: НДФЛ собирается в основном с бюджетных организаций. Замкнутый круговорот бюджетных средств не может обеспечить экономического роста даже в условиях, когда душевые доходы консолидированных бюджетов регионов Северного Кавказа, учитывая федеральные трансферты, находятся на типичном для российских регионов уровне: 30–50 тыс. руб./чел. (примерно от 600 до 1000 евро по средневзвешенному курсу за 2014 год). Основной выход видится в развитии налоговой базы. В Чечне мечтают о восстановлении нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отрасли. В остальных республиках больше рассуждают о развитии туризма, товарного сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности. Все проекты упираются в недостаток инвестиций, трудности сбыта и обеспечение сырьем производственных мощностей.

Однако недостаточная развитость налоговой базы является лишь надводной частью айсберга проблем республик СКФО. Опрошенные нами местные эксперты подтвердили, что при условии выведения хозяйственной деятельности из теневой сферы, начиная со сдачи в аренду имущества (земельные участки, здания, квартиры) до ведения крупного бизнеса, доля НДФЛ в республиканских бюджетах снизилась бы до уровня Ставропольского края. Отношение к факту ухода от налогов в регионе двойственное.

Во-первых, подчеркивается, что бизнес играет активную роль в экономическом развитии республик, несмотря на его слабое участие в формировании региональных бюджетов. Бизнес заинтересован в кратчайших сроках выполнения работ и постоянном поступлении новых заказов. Для предпринимателя это означает быстрый оборот средств, возможность использования полученной прибыли на новые проекты и минимизацию налогооблагаемой базы, подлежащей отчетности. Деньги уходят не в бюджет, а в новый бизнес-проект. Выгода региона – быстрое строительство новых объектов, предприятий, инфраструктуры, проведение ремонтных работ и пр., которые иначе пришлось бы растягивать на долгое время. Во-вторых, бизнес – важный работодатель, даже если речь идет о «теневом» найме. В трудоизбыточном регионе, каким является Северный Кавказ, работа без трудовых соглашений и отчислений в социальный и пенсионный фонды рассматривается как меньшее зло, чем реальная безработица, особенно среди молодежи. Население использует эту ситуацию, одновременно работая и получая пособие по безработице.

Столь же неоднозначна ситуация и с налогами на

[9] Регионы России: социально-экономические показатели: Стат. сб. – М.: Росстат, 2015. Доступ: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf. / *Regions of Russia: socio-economic indicators: article from the digest. Moscow: Rosstat, 2015. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf*

[10] Регионы России. Op. cit. / *Regions of Russia. Op. cit.*

имущество. Вопрос собственности на землю, межевания участков и включения их в государственный реестр не решен ни в одном из субъектов СКФО. Полноценного рынка земли не сложилось (см. раздел «Земельный вопрос»). Население не стремится регистрировать свое имущество и тем более платить налоги на собственность. Во-первых, существует неразбериха с действительными собственниками домов и придомовых участков. Одному человеку может принадлежать несколько домов, в которых живут разные члены семейного клана. Во-вторых, по традиции родительский дом наследуется младшим сыном, но при жизни родителей в нем может жить кто-то из других членов семьи, а младший сын, например, переехать в Москву или Тюмень. При этом дом для родителей мог построить старший сын. Коллизия, возникающая между требованиями соблюдения российского законодательства и традицией, приводит к затягиванию регистрации имущества. В случае с участками земли, особенно в пригородных районах, ситуация еще сложнее из-за столкновения не только семейных, но и межгрупповых интересов (клановых, этнических, и пр.). В-третьих, практика использования недвижимости (например, «родительского дома» или «земли предков») как банковского залога для получения кредитов социально не одобряется. Наконец, скромная рента, получаемая от сдачи имущества в аренду, является финансовой «подушкой безопасности» населения, и, как правило, расходуется на повседневные нужды, а не доходы или сбережения. Поэтому сокращение ренты за счет уплаты налога на имущество воспринимается как снижение текущего уровня жизни.

Политика «примирения» с теневой экономикой и уходом от налогообложения, решая тактические задачи сегодняшнего дня (смягчение социальной напряженности и увеличение доходов граждан, минимизация затрат и пр.), загоняет регионы СКФО в стратегическую ловушку, закрепляя за ними репутацию финансово несамостоятельных, зависимых от федеральных трансфертов и непривлекательных для инвестиций. Сохранение высоких показателей безработицы при высоком уровне самозанятости населения, низкие индикаторы налоговых поступлений при активной предпринимательской деятельности создают неправильное представление о потенциале республик и внутренних ресурсах их развития.

5. Земельный вопрос

Северный Кавказ – классический пример региона, страдающего от противоречия между малоземельем и аграрной перенаселенностью, которое отягощено отношением к земле не только как к хозяйственной, но и символической ценности. Понятия «земля предков» и «традиционное право землепользования» не утратили здесь своего легислативного смысла и были реактивированы после фактической ликвидации колхозно-совхозной системы. Это предопределило включение в процесс перераспределения земельных ресурсов разных групп интересов – от местной власти и бизнеса до этнических и сельских общин (джамаатов). Соперничество между ними привело к появлению различных стратегий решения земельного вопроса.

С 1993 г. в России началась реформа земельных отношений, в основу которой лег принцип безвозмездной передачи колхозного имущества и земель работникам хозяйств через систему паев, выделяемых в относительно равных пропорциях, и оформление прав землепользования. Этот процесс предполагал межевание земли и составление земельного кадастра. Субъектам РФ было предоставлено право самим решать вопрос о сроках и форме проведения земельной реформы, что определило разнообразие ее итогов и ситуаций.

В районах Ставропольского края и частично северокавказских республик была проведена *паевая приватизация*, однако полноценного института собственности на землю и рынка земли здесь окончательно не сложилось. Земельные паи, существующие «на бумаге», фактически не были выделены на местности. Работа по межеванию и составлению земельного кадастра была технически не подготовлена и встретила сопротивление этнических, административных и бизнес-элит. Незавершенность приватизации привела к снижению стоимости «бумажных паев», их масштабной скупке и перераспределению собственности. Во многих случаях прежние границы колхозов, определенные на местности, стали границами новых хозяйств, а местные жители, прежние владельцы паев – наемными работниками. В результате возникло несколько крупных вертикально интегрированных агрохолдингов, специализирующихся на производстве зерна и муки, которые инвестировали значительные средства в модернизацию сельского хозяйства, развитие инфраструктуры и диверсификацию каналов сбыта[11] . Одновременно на месте прежних колхозов и совхозов возник ряд успешных предприятий меньшего масштаба, специализирующихся на животноводстве, овощеводстве и садоводстве.

Однако такой сценарий реализовался только там, где и в советское время хозяйства были достаточно успешны. На остальной территории наблюдалась деградация хозяйственной деятельности. Заниженная стоимость «бумажных» паев обесценила их значение как инструментов финансового обеспечения кредитов для развития малого бизнеса и необходимых мелиоративных мероприятий по поддержанию плодородия почв. Отсутствие полноценного рынка земли привело к формированию рынка паев, на котором на продажу выставлялось право получения арендной платы за использование земли. Сформировалась «паевая рента», которая стала способом превратить бумажные права в наличные деньги. Такая система землепользования привела к прогрессивному ис-

[11] The North Caucuses: the challenge of integration. – International Crises Group (www.crisisgroup.org). EuropeanReports №№ 220, 221, 226, 237. *Соколов Д., Магомедов Х., Силаев Н. Источники конфликтов и развития на Северном Кавказе. – Доклад Кавказского Центра проектных решений. М.: Кавказский узел, 2013. Доступ:* http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/222451/ *Sokolov D., Magomedov H., Silaev N. The sources of conflict and development in the North Caucasus. Report of the Caucasian centre of project solutions. Moscow: "Kavkazsky Uzel", 2013. URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/222451/*

тощению сельскохозяйственных угодий. Особенно тревожная ситуация сложилась в равнинной части Дагестана (Ногайский район) на границе со Ставрополье, где в результате разрушения системы оросительных каналов произошло опустынивание и засаливание орошаемых земель.

Власти отдают себе отчет в остроте этой проблемы. С 2009 г. в РФ внедряется автоматизированная система учета и контроля земель сельскохозяйственного назначения, которая в тестовом режиме уже работает в Краснодарском крае. Предполагается, что аналогичная работа по инвентаризации и мониторингу земельного фонда будет до 2018 г. проведена в Ставропольском крае.

В горных республиках Северного Кавказа ситуация развивалась иначе. Здесь на равнинных и предгорных территориях практически сразу было введено *административное вето на приватизацию земли*. Это было вызвано как межэтническими противоречиями (каждый народ заявлял о «своих» этнических землях), так и спецификой организации хозяйства. Сезонный характер отгонного животноводства требовал наличия пастбищ в горах и на равнине. В советское время эта проблема была решена с позиции хозяйственной целесообразности и необходимости сохранения и поддержания пастбищных угодий. Горные колхозы получили кутанные[12] земли на равнине (в Ногайском районе Дагестана кутанные земли занимали порядка 80% всех сельхозугодий), а равнинные – сенокосы и пастбища в горах. Ликвидация колхозов обесценила логику хозяйственной целесообразности, обнажив острый конфликт интересов. Карты зимних и летних пастбищ, закрепленных за колхозами, стали основанием для предъявления прав на коллективную и частную собственность. В земельные споры включились даже предприниматели, не живущие в республиках, но относящие себя к сельским обществам по происхождению.

Мораторий, наложенный на приватизацию земли, и перевод ее в категорию республиканской собственности, замораживая конфликт интересов, привел к возникновению в лице администраций «суверенов», обладающих преимущественным правом на перераспределение земельных ресурсов. Долгосрочными арендаторами земли становились, как правило, аффилированные с властью экс-управляющие коллективных хозяйств, которых местные фермеры и правозащитные организации называют «латифундистами». На части этих земель работают новые аграрные предприятия, опирающиеся на республиканские и государственные программы поддержки. Остальная земля сдается в субаренду местным фермерам на значительно менее выгодных условиях. Все это вызывает недовольство местных жителей, считающих себя незаконно ущемленными в правах. Сложившуюся систему хозяйствования, несмотря на отдельные очаги модернизации, сложно назвать устойчивой, поскольку смена администраций или нелояльные действия крупных арендаторов приводят, как правило, к произволу и переделу земли.

Чеченская Республика представляет особый случай. Помимо моратория на приватизацию земли, предопределившего трансформацию коллективных хозяйств в государственные и муниципальные предприятия, здесь действует фактор минных полей, оставшихся после военных действий: их площадь в равнинной части республики оценивается в 1,5 тыс. га.

Земельный вопрос стал существенной проблемой и при принятии программ экономического развития, предполагающих выделение участков под жилищное строительство и создание новых инвестиционных площадок. Во многих случаях это привело к этнополитическим конфликтам. Кумыки и ногайцы Дагестана выступили против «отторжения своих этнических земель» (Учкент, Манаскент, Кяхулай), апеллируя к угрозе «гибели» культуры народа в результате ее размывания «пришлым» населением. Балкарцы (Безенги, Эльбрус) выступили с резкими протестами против передачи «их» земель под строительство туристической инфраструктуры для горнолыжного курорта, также обосновывая это культурными аргументами. Жители пригородного кумыкского селения Тарки не согласны с его включением в состав Махачкалы, а балкарских сел Белая Речка и Хасанья – в состав Нальчика. Особенно острый конфликт, имеющий длительную историю, сложился вокруг Пригородного района Владикавказа, рассматриваемого ингушами в качестве «своей» этнической территории.

К этому стоит добавить клубок нерешенных проблем, связанных с депортацией и репатриацией народов в советское время («лакские» и «чеченские» земли на «кумыкской» равнине), миграцией населения, приводящей к размыванию территорий компактного проживания этносов. Требования казаков признать их особой этнокультурной группой, обладающей правами на «исторические казачьи земли» в равнинных Шелковском и Наурском районах Чечни, также усиливают напряженность.

В отличие от равнинных и предгорных территорий Северного Кавказа, решение земельного вопроса в горных районах приобрело иные формы. Там, где сельские общины трансформировались в джамааты, произошла *локальная реституция прав землевладения* по шариату с участием имама. В некоторых случаях для этих целей использовалось распределение земли «по наследству» или «по жребию». Реституция, плохо согласующаяся с российским законодательством, также породила множество конфликтов, поскольку земли могли одновременно считаться принадлежащими сельской или родовой общине, семье или этнической группе. Помимо этого, лидеры джамаатов проявили значительный интерес к управлению локальной экономикой, стремясь к более полному контролю местного сообщества и наращиванию финансовых возможностей. Не редкость ситуация, когда глава мечети

[12] Кутан – изначально стоянка пастухов на зимнем пастбище. В советское время дагестанским горным колхозам на равнине выделялись земли для выпаса скота, что привело к их постепенному превращению в 145 постоянных поселений с населением почти 80 тыс.чел., со школами и библиотеками, не имеющих, официального статуса. Их жители постоянно сталкиваются с проблемами регистрации домов и земли, получения пенсий, социальных выплат и пр.

Таблица 4 / Table 4

Структура землепользования регионов Северо-Кавказского федерального округа* /
Land use structure in regions of the North Caucasian Federal district*

Субъект СКФО РФ / *Subject of NCFD Russian Federation*	Доля сельского населения, % / *Proportion of rural population, %*	Земли сельскохозяйственного назначения / *Agricultural lands*							Земли населенных пунктов / *Lands of settlements*	Земли промышленности / *Industrial lands*	Земли особо охраняемых территорий и объектов / *Lands of specially protected territories and objects*	Земли лесного фонда / *Lands of State Forestry*	Земли водного фонда / *Lands of water Fund*	Земли запаса / *Reserve lands*
		Всего, тыс. га / *Total, thousand ha*	Земли с/х назначения на душу населения, га / *Agricultural lands per capita, ha*	Структура земельного фонда, тыс. га / *Structure of land resources, thousand ha*										
				Пашня / *Arable lands*	Залежные земли / *Fallow lands*	Многолетние насаждения / *Perennial plantings*	Сенокосы / *Hayfields*	Пастбища / *Pastures*						
Р. Дагестан / the Republic of Dagestan	54,9	3220,7	1,1	467,6	4,8	48,7	156,0	2543,6	103,9	5,6	0,2	17,1	1,4	-
Р. Ингушетия / *the Republic of Ingushetia*	59,3	140,1	0,3	81,6	-	3,4	5,5	49,6	34,2	2,3	-	2,9	-	42,6
Р. Кабардино-Балкария / *the Kabardino-Balkar Republic*	47,8	626,9	0,7	288,9	-	7,9	58,7	271,4	30,8	0,9	2,9	8,9	-	25,1
Р. Карачаево-Черкесия / *the Karachay-Cherkess Republic*	57,3	603,4	1,3	145,6	3,8	2,5	136,7	314,8	18,8	2,8	26,0	5,3	0,1	7,9
Р. Сев. Осетия–Алания / *the Republic of North Ossetia-Alania*	35,9	297,4	0,4	183,5	0,5	4,0	19,7	89,7	24,3	2,0	2,5	4,0	-	70,7
Чеченская республика / *the Chechen Republic*	65,3	798,8	0,6	291,5	-	4,8	40,6	461,9	54,9	7,5	-	10,0	0,1	108,2
Ставропольский край / *Stavropol Krai*	41,9	5659,4	2,0	3929,3	14,4	27,4	102,7	1585,6	111,8	2,6	-	4,6	1,3	7,9

*__Источники:__ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2010. – 100 с.; Доклад «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения». – М.: Министерство сельского хозяйства РФ, 2011. – 155 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. – М.: Росстат, 2015. Доступ: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm
Sources: Report on the status and use of agricultural lands. Moscow: Federal State Scientific Institution "Rosinformagrotech", 2010, p. 100 (in Russian). Report "On the status and use of agricultural lands". Moscow: Ministry of Agriculture of the Russian Federation, 2011, p. 155 (in Russian). Regions of Russia. Main characteristics of subjects of the Russian Federation. Moscow: Federal State Statistics Service, 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm

взял на себя функции председателя колхоза и одновременно судьи, разрешая местные конфликты и земельные вопросы через шариатское право. Однако люди далеко не везде хотят, чтобы джамааты участвовали в управлении. В конкуренцию с джамаатами за экономическое и социальное влияние в своих районах и населенных пунктах вступают местные власти и в ряде случаев редкие сохранившиеся колхозы в лице своих председателей. Итогом этой борьбы становится «выдавливание» одного частного бизнеса другим и разрушение сложившегося хозяйства.

Совокупное действие всех перечисленных факторов привело к *поляризации системы землепользования* на Северном Кавказе – либо крупные производители, либо личные подсобные хозяйства (в Чечне их доля составляет 84,2%, в Дагестане – 71,2%, Ингушетии – 68,3%, Северной Осетии – 66,7%, Кабардино-Балкарии – 45%[13]). Большинство экспертов сходится во мнении, что без формирования полноценного института собственности на землю и его законодательного и инфраструктурного обеспечения со стороны государства, земельный вопрос останется фактором, постоянно дестабилизирующим ситуацию. В направлении инвентаризации земельного фонда, мониторинга землепользования и создания полноценного рынка земли движутся и государственные институты. Процесс инвентаризации земельного фонда практически завершен в Ингушетии, Дагестане, Северной Осетии и Кабардино-Балкарии.

[13] Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России.– М.: Росстат, 2015. Доступ: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_38/Main.htm / *Agriculture, hunting and hunting economy, forestry in Russia. Moscow: Rosstat, 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_38/Main.htm*

6. Муниципальная реформа и локальное развитие

Согласно первому (1991 г.) и второму (1995 г.) федеральным законам о местном самоуправлении его территориальная структура, устанавливаемая «с учетом исторических и иных местных традиций», формировалась субъектами РФ самостоятельно. В результате сложилось несколько моделей. Ситуация начала в корне меняться с принятием в 2003 г. третьего закона – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ, которым введена единая система двухуровневого территориального устройства местного самоуправления на всей территории страны. В соответствии с этой нормой каждый субъект РФ специальным региональным законом установил к 2006 г. структуру муниципальных образований, в общих чертах основанную на административно-территориальном делении (в Чечне и Ингушетии муниципалитеты были созданы в 2009 г.).

Муниципальное устройство на Северном Кавказе в значительной мере повторяет прежнее административное деление. Вместо 111 административных районов образовано 114 муниципальных, вместо 56 городов и 47 поселков городского типа – 30 городских округов и 43 городских поселения, вместо 1530 сельских администраций – 1525 сельских поселений. Как видно из этого перечня, существенные изменения коснулись лишь городской сети. Городские округа с центрами в наиболее крупных городах, таких как Махачкала, Нальчик, включили в свой состав пригородные села и поселки городского типа, а более скромный Карачаевск – весьма удаленные поселки и даже один город. Небольшие горные поселки при рудниках, утратившие производственную базу, лишились городского статуса и включены в состав муниципальных районов как сельские поселения. Таким образом, население многих поселков городского типа лишилось права на создание самостоятельного муниципалитета.

Наиболее конфликтным оказался вопрос о территориях сельских поселений[14], который отличает ситуацию на Северном Кавказе от остальной России. Законодательство РФ позволяет выделять в составе муниципальных районов межселенные территории при условии низкой плотности сельского населения. В Кабардино-Балкарии, используя этот формальный критерий, но вопреки сложившемуся землепользованию, к категории межселенных территорий было отнесено более половины площади республики, что привело к территориальным спорам, ставшими предметом судебного разбирательства в Конституционном суде РФ. Не менее острая ситуация возникла в равнинных районах Дагестана, пригородах Махачкалы и Дербента, в связи с кутанными поселками, не имеющими статуса населенных пунктов. Отсутствие статуса означает, что органы местного самоуправления не создаются, бюджет и муниципальное имущество отсутствуют, у жителей нет возможности влиять на принимаемые решения, непосредственно касающиеся их жизни, участвовать в муниципальных выборах, получать социальные услуги, поскольку они «приписаны» к селам в горах. Острые территориальные конфликты требуют внесения поправок в существующее региональное законодательство о муниципальных образованиях, однако и в Кабардино-Балкарии, и в Дагестане до решения вопроса еще далеко.

К настоящему времени далеко не все задачи муниципальной реформы на Северном Кавказе удалось реализовать. Эффективность и полнота имплементации местного самоуправления оцениваются исходя из трех основных параметров: 1) объема полномочий, 2) их обеспеченности финансовыми ресурсами и 3) участия населения.

1. *Объем полномочий*. Список «вопросов местного значения» в федеральном законе был преимущественно внеэкономическим, но постепенно муниципалитетам добавляли новые полномочия, как правило, влекущие за собой бюджетные (расходные) обязательства – например, по поддержке малого предпринимательства или благоустройству территорий. Однако гарантированные доходные поступления на местный уровень переданы не были. В результате эти полномочия остались на бумаге. Разрыв между полномочиями и низкой способностью обеспечить их исполнение привел в республиках Северного Кавказа к росту влияния адата как социального института, выполняющего регулятивные функции и поддерживающего порядок в обществе. Регулирующие функции взяли на себя и джамааты (упорядочение продажи алкоголя, обеспечение общественного порядка в ауле, защита интересов жителей, досудебное разбирательство конфликтов и пр.).

2. *Финансовые ресурсы*. Дотационность российских муниципалитетов очень высокая. На Северном Кавказе наполняемость их бюджетов на 70–90% обеспечивается за счет федеральных и региональных трансфертов, хотя в больших городах СКФО собственные налоговые и неналоговые доходы достигают 35%, а в региональных столицах – 40–50%. Нельзя сказать, чтобы проблема финансовой зависимости местных бюджетов изначально не осознавалась. Однако предполагалось, что на период становления института частной собственности и сопровождающей его налоговой ответственности слабость доходной базы муниципальных бюджетов будет компенсирована системой дотаций. На практике дотационность парализовала развитие многих муниципальных образований и привела к фактической передаче полномочий на вышестоящий уровень – от поселения к району или даже субъекту федерации.

3. *Участие населения* в муниципальном управлении предполагает выборы глав администраций и местных депутатов, а также решение отдельных вопросов повседневной жизни. Единой модели муниципальных выборов в СКФО не сложилось. Этот вопрос оставлен на усмотрение местных законодательных собраний. В одних регионах приоритет отдается

[14] Стародубровская И., Миронова Н. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. М.: ИЭПП, 2010 / Starodubrovskaya I., Mironova N. Municipal reform in the republics of the southern Federal district. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy, 2010 (in Russian).

прямым выборам главы местной администрации, в других преобладает модель выбора главы из состава депутатов, а в третьих сосуществует и то, и другое. Однако в городах и районах, где сосредоточены наиболее значимые ресурсы, глава выбирается из состава депутатов, а местную администрацию возглавляет наемный управляющий.

Практика участия людей в решении местных проблем намного разнообразнее. Северный Кавказ – один из немногих регионов страны, где взаимодействие власти и общества опосредовано неформальными институтами – джамаатами и советами старейшин. Неформальные механизмы управления местным сообществом нередко переплетаются с формальными: члены совета старейшин могут входить в официальные органы местного самоуправления, например, избираться депутатами. Однако в местах, где активно идут миграционные процессы, и прежние социальные связи ослаблены, роль джамаатов незначительна. Стремясь действовать в интересах «коренных жителей», они нередко конфликтуют с администрацией, особенно если «переселенцам» выделяются участки земли под строительство и для ведения хозяйства в обход джамаата.

Было бы неверно сводить участие населения Северного Кавказа в муниципальном управлении только к традиционным практикам. Помимо советов старейшин действуют советы молодежи, ассоциации предпринимателей, женсоветы. Привлечение женщин к управлению особенно заметно, где они играют важную роль в экономике, например, в курортных районах. В Ставропольском краестепень участия населения в муниципальном управлении заметно ниже, чем в республиках СКФО и имеет в основном пассивные формы, такие как участие в сходах граждан или собраниях.

Появление местного самоуправления как демократического института по определению содействует модернизации общества. Однако на Северном Кавказе, как и во всей России, оно слабо влияет на локальное развитие, которое в основном определяют решения нафедеральном и региональном уровнях, а не местные инициативы. Постепенно *муниципальное управление все больше встраивают в вертикаль государственной власти*. Отличительная черта муниципальной реформы в СКФО – ее конфликтогенность, обусловленная малоземельем, особенностями землепользования при отгонном животноводстве, сложным этническим составом населения.

При высокой дотационности большинство местных бюджетов не могут служить целям развития. Муниципальному управлению в настоящее время под силу лишь противодействие деградации или обеспечение стабилизации. В большинстве муниципалитетов в лучшем случае происходит консервация существующих условий, а в худшем – деградация, как экономическая, так и социальная. Модернизация и реальное самоуправление возможны только в столицах регионов и редких городских и сельских поселениях – очагах относительного экономического благополучия и финансовой самостоятельности.

Заключение. Ввиду сложности и мозаичности географических и социальных условий, в том числе этнического состава населения, высокой конфликтности интересов разных групп процессы модернизации на Северном Кавказе отличаются в сравнении с другими регионами России сильной спецификой. Разные формы модернизации – демографическая, социокультурная, технологическая, институциональная – проявляются на разных территориях в разных сочетаниях и в разной степени и порой конфликтуют друг с другом. Так, региональные программы развития призывают к закреплению населения в горах вопреки избытку трудовых ресурсов и растущей пространственной и социальной мобильности населения. Причинами избытка рабочих рук, в свою очередь, служат и незавершенный демографический переход, и отсутствие технологической модернизации, и экономический упадок. Различия между равнинными и горными территориями по-прежнему весьма заметны, хотя в последнее время они сглаживались. Постсоветская архаизация хозяйства, социальных структур и отношений в разной степени сочетается с модернизацией и приводит к причудливому переплетению элементов архаики и новаций. Это предполагает необходимость дифференцированных, взвешенных решений, опоры на местные сообщества и инициативу, поиск компромиссов, использование недооцененных местных ресурсов развития и компетенций. В противном случае форсирование модернизации и проводимые с самыми благими намерениями реформы могут привести к неожиданным негативным результатам.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Халидов Д. Северный Кавказ: что делать? Системный анализ, назревшие меры и актуальные проекты. М.: Изд-во РГТУ, 2010. 108 с.

2. Северный Кавказ: модернизационный вызов / И.В. Стародубровская (Отв. ред.). М.: Издательский дом «Дело», 2011. 328 с.

3. Маркедонов С.М. Северный Кавказ: модернизационные перспективы беспокойного региона // Неприкосновенный запас, 2011. № 1. С. 62–69.

4. Соколов Д., Магомедов Х., Силаев Н. Источники конфликтов и развития на Северном Кавказе. Доклад Кавказского Центра проектных решений. М.: Кавказский узел, 2013. Режим доступа: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/222451/.

5. Колосов В.А., Себенцов А.Б. Северный Кавказ в российском геополитическом дискурсе // Полис (Политические исследования). 2014. №2. С. 146–163.

6. Абдулагатов З.М. Исламское массовое сознание постсоветской России. Махачкала: ИИАЭ ДНЦ РАН. Алеф, 2013. 380 с.

7. Нефедова Т. Сельское Ставрополье глазами московского географа. Разнообразие районов на юге России. Ставрополь: Изд-во СГУ, 2012. 81 с.

8. Интервью Министра по делам Северного Кавказа Льва Кузнецова: «Как бы ни было тяжело, мы должны затянуть пояса в социальных расходах» // КоммерсантЪ. 14.09.2015. Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc/2809511

9. Энеева М. Северному Кавказу нужны не деньги, а институциональные реформы // Общество и экономика. 2010. № 10, ноябрь. С. 184–199.

10. Лебедева Н.А. Закон принят, вопросы остались // Регион: экономика и социология. 2015. №1 (85). С. 305–318

11. Вопросы реализации Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на региональном и муниципальном уровнях: Информационное письмо. М.: Департамент стратегического и территориального планирования. Минэкономразвития РФ. 2015. С. 9

12. Регионы России: социально-экономические показатели: Стат. сб. М.: Росстат, 2015. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf

13. The North Caucuses: the challenge of integration. – International Crises Group (www.crisisgroup.org). European Reports №№ 220, 221, 226, 237.

14. Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. М.: Росстат, 2015. Доступ: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_38/Main.htm

15. Стародубровская И., Миронова Н. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. М.: ИЭПП, 2010.

16. Этнический атлас Ставропольского края / В.С. Белозеров, А.Н. Панин, Р.А. Приходько, В.В. Чихичин, А.А. Черкасов. Ставрополь: ФОК–Юг, 2014. С. 18–19.

17. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М.: Росинформагротех, 2010. 100 с.

18. О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения: Доклад. М.: Министерство сельского хозяйства РФ, 2011. 155 с.

19. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. М.: Росстат, 2015. Доступ: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / *Information about authors:*

КОЛОСОВ Владимир Александрович – доктор географических наук, профессор, зам. директора Института географии РАН. Москва, Россия

Vladimir Aleksandrovich KOLOSOV *– Doctor of Geographical Sciences, Professor, Deputy Director of the Institute of Geography Russian Academy of Sciences (RAS). Moscow, Russia*

ВЕНДИНА Ольга Ивановна – кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН. Москва, Россия

Olga Ivanovna VENDINA *– Candidate of Geographical Sciences, leading researcher of the laboratory of Geopolitical studies in the Institute of Geography RAS. Moscow, Russia*

ГЛЕЗЕР Ольга Борисовна – кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник отдела социально-экономической географии Института географии РАН. Москва, Россия

Olga Borisovna GLEZER *– Candidate of Geographical Sciences, leading researcher of Department of Socio-Economic Geography in the Institute of Geography RAS. Moscow, Russia*

ГРИЦЕНКО Антон Алексеевич – кандидат географических наук, научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН. Москва, Россия

Anton Alekseevich GRITSENKO *– Candidate of Geographical Sciences, researcher of the laboratory of Geopolitical studies in the Institute of Geography RAS. Moscow, Russia*

ЗОТОВА Мария Владимировна – кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН. Москва, Россия

Maria Vladimirovna ZOTOVA – *Candidate of Geographical Sciences, Senior researcher of the laboratory of Geopolitical studies in the Institute of Geography RAS. Moscow, Russia*

ПАНИН Александр Николаевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник географического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова. Москва, Россия

Alexander Nikolaevich PANIN – *Candidate of Geographical Sciences, Senior researcher of Geographical faculty in Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia*

СЕБЕНЦОВ Алксандр Борисович – кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории геополитических исследований Института географии РАН. Москва, Россия

Alexander Borisovich SEBENTSOV – *Candidate of Geographical Sciences, Senior researcher of the laboratory of Geopolitical studies in the Institute of Geography RAS. Moscow, Russia*

RESULTS OF THE POLICY OF POST-SOVIET ECONOMIC AND SOCIAL REFORMS IN THE NORTH CAUCASUS

[1]V.A. Kolosov,
[2] O.I. Vendina
[3]A.A. Gritsenko,
[4]O.B. Glezer,
[5]A.N. Panin,
[6]A.B. Sebentsov,
[7]M.V. Zotova
[1-4, 6] Institute of Geography RAS, Moscow, Russia
[5] Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia
e-mail:
DOI: 10.21177/1998-4502-2016-8-4-342-355.

Processes of modern in the North Caucasus have a strong specificity due to a number of reasons: complexity and patchiness of geographical and social conditions, including ethnic composition of the population, conflicts of interests between different ethnical groups. Asynchrony and intensity of demographic changes in the republics of North Caucasian Federal District (NCFD) and Stavropol Krai have contributed to aggravation of trans-regional contradictions. Discrepancy between the base for economic development and labour market of NCFD to its demographic potential is clearly visible. Intensive migration processes, which contribute to restructuring and replacement of the population, have led to a change of its ethnic composition and usual economic set-up. Ethnical and cultural diversity of the population of lowlands has increased significantly. Demographic processes as a major driving force of political, social and economic transformations have stimulated the request for regional policy, considering the peculiarities of the region and its internal diversity. Although over the post-Soviet period a significant experience in the use of tools of public-private partnerships in regional development has been accumulated, the NCFD state program and adopted development strategies have dirigisme nature and involve direct state regulation of regional development. Hence, here raises the question of the orientation towards large investment projects with state funding with insufficient attention to problems of local small and medium businesses. Development strategies of NCFD subjects do not give the answer of the question how to take into account a sharp increase in a variety of formal and informal social institutions, created by the intertwining and layering of interests of different groups. Modernization of the region is restrained by unresolved land issues and absence of land cadastre documents, poor development of institutional environment and strong dependence of investors on personal agreements and interests of administrations. As a result, investments often give an unexpected effect: inhibit social "lifts", provoke social tensions and out-migration. The policy of "reconciliation" with a shadow economy and tax evasion, which solves tactical problems of the day (alleviating social tensions and increasing incomes, enhancing leadership, cost minimization, etc.), drives the North Caucasian Federal District regions in a strategic trap, securing their reputation of financial dependent and unattractive for investment regions. Different forms of modernization – demographic, socio-cultural, technological,

institutional – are manifested in different territories in different combinations, in varying degrees and sometimes conflict with each other. Post-Soviet archaism of economy, social structures and relations is combined in varying degrees with modernization and leads to a whimsical interweaving of the archaic elements and innovations.

Keywords: North Caucasian Federal District, modernization, demographic changes, land issue, municipal reformation, development strategies, social relationship.

References: 1. Khalidov D. The North Caucasus: what to do? System analysis, pressing measures, and urgent projects. Moscow: publishing house of RSTU, 2010, p. 108 (in Russian).

2. Starodubrovskaya I.V. (Resp. ed.) The North Caucasus: modernization challenge. Moscow: Publishing house "Delo", 2011, p. 328 (in Russian).

3. Markedonov S.M. The North Caucasus: modernization prospects of the troubled region. Reserve stock, 2011, no. 1, pp. 62–69 (in Russian).

4. Sokolov D., Magomedov H., Silaev N. The sources of conflicts and development in the North Caucasus. Report of the Caucasian centre of project solutions. Moscow: "Kavkazsky Uzel", 2013 (in Russian). URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/222451/

5. Kolosov V.A., Sebentsov A.B. North Caucasus in the Russian geopolitical discourse. Polis (Political studies), 2014, no. 2, pp. 146–163 (in Russian).

6. Abdulagatov Z.M. the Islamic mass consciousness of post-Soviet Russia. Makhachkala: Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Daghestan scientific centre of RAS. Aleph, 2013, p. 380 (in Russian).

7. Nefedova T. Rural Stavropol with the eyes of a Moscow geographer. Variety of areas in the South of Russia. Stavropol: Publishing house of Stavropol State University, 2012, p. 81 (in Russian).

8. Interview of the Minister for North Caucasus Affairs Lev Kuznetsov: "No matter how tough, we must tighten our belts in social expenditure". "Kommersant", 14 September, 2015. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2809511.

9. Etneeva M. The North Caucasus does not need money, but institutional reformations. Society and Economy, no. 10, November 2010, pp. 184–199 (in Russian).

10. Lebedeva N.A. The law was passed, the questions remain, Region: Economics and Sociology, 2015, no. 1 (85), pp. 305–318 (in Russian).

11. Issues of implementation of the Federal law from June 28, 2014 № 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" on regional and municipal levels: Information letter. Moscow: Department of strategic and territorial planning. The Ministry of Economic Development, 2015, p. 9 (in Russian).

12. Regions of Russia: socio-economic indicators: article from the digest. Moscow: Rosstat, 2015. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf.

13. The North Caucuses: the challenge of integration. International Crises Group (www.crisisgroup.org). European Reports no. 220, 221, 226, 237.

14. Agriculture, hunting and hunting economy, forestry in Russia. Moscow: Rosstat, 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_38/Main.htm.

15. Starodubrovskaya I., Mironova N. Municipal reform in the republics of the southern Federal district. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy, 2010 (in Russian).

16. Belozerov V.S., Panin A.N., Prikhodko R.A., Chichikhin V.V., Cherkasov A.A. Ethnic atlas of Stavropol Krai. Stavropol: Financial and Organizational Consulting - South, 2014, pp. 1–19 (in Russian).

17. Report on the status and use of agricultural lands. Moscow: Federal State Scientific Institution "Rosinformagrotech", 2010, p. 100 (in Russian).

18. Report "On the status and use of agricultural lands". Moscow: Ministry of Agriculture of the Russian Federation, 2011, p. 155 (in Russian).

19. Main characteristics of subjects of the Russian Federation. Moscow: Federal State Statistics Service, 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm.

Article received 09.08.2016