

С разрешения автора мы продолжаем публикацию монографии Липиной Светланы Артуровны «Стратегические приоритеты социально-экономического развития Республик Северного Кавказа пути и методы их достижения. (Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея)

Монография была издана в начале 2010 года. Это труд нескольких лет жизни. Пожалуй, впервые мы имеем возможность получить знания о возможностях, экономическом потенциале и приоритетах развития Республик.

2. Методическая основа определения приоритетных направлений развития республик Северного Кавказа

2.1. Критический анализ современных методов социально-экономического развития северокавказских республик

Вопрос о приоритетных направлениях развития республик Северного Кавказа и их специализации в общероссийском рынке для снижения социальной напряженности за счет создания условий для стабильного социально-экономического развития не раз поднимался и ставился во многих документах стратегического планирования и Федеральных Целевых программах развития этих территорий. Однако, несмотря на это, текущее положение в республиках характеризуется значительным отставанием от среднероссийского уровня по ключевым показателям и повышенной остротой социально-экономических проблем. Это и обусловило необходимость проведения специального изучения и

анализа документов среднесрочного и долгосрочного планирования социально-экономического развития Южного федерального округа и отдельно каждой республики.

Одним из документов долгосрочного стратегического характера являются подготавливаемые Министерствами экономического развития республик прогнозы социально-экономического развития на очередной период. Прогноз предусматривает стратегию на определенную перспективу, определяет основные тенденции будущего экономического развития региона. Как показывают расчеты специалистов, достоверность такого прогноза в Северокавказском регионе по общеэкономическим показателям составляет $\pm 60\%$, а по валовой продукции сельского хозяйства ± 25 ¹. Если по валовой региональной продукции прогнозные расчеты основаны на сборе информации из регионов, то по общеэкономическим показателям - этот прогноз непосредственно согласовывается с Министерством экономического развития России.

Необходимо отметить, что и в 90-е годы специальными Постановлениями Правительства РФ разрабатывались и утверждались Федеральные Целевые программы развития регионов (ФЦПРР). Финансирование должно было происходить с участием федерального бюджета. В 90-е годы ФЦПРР были охвачены пять республик (кроме КЧР и ЧР). В Кабардино-Балкарской Республике имелось даже несколько программ для территории в целом и курортных зон в частности. Никакой экономической макрорегиона России не имел такого количества разработанных целевых программ, как Северокавказский, но решения проблем этих субъектов Федерации так и не произошло, что позволяет говорить о неэффективности механизма реализации. Целями ФЦПРР являлось комплексное и системное решение вопросов развития регионов с привлечением российских и иностранных инвесторов, где доля федерального бюджета составляла не более 20% , а внебюджетных источников финансирования от 65% до 80% от затраченных средств на осуществление программных мероприятий.

Однако, как неоднократно отмечали ученые Юга России, «Федеральные целевые программы из инструмента консолидации ресурсов на приоритетных направлениях развития во многом превратились в инструмент дополнительного

¹ Информационно-аналитический материал о ненаблюдаемой экономике в Южном федеральном округе. Аналитическая записка. Ростов-на-Дону 2005 год

финансирования органов государственной власти².» При этом, выделение средств из федерального бюджета из года в год сокращалось и финансирование велось с отставанием от плановых заданий. Таким образом, ФЦПРР вместо решения болевых проблем регионов принимала чисто декларативный характер, регионы финансирования не получали или получали небольшие вливания в республиканский бюджет, что не решало проблем не только комплексно, но и локально. «По данным Счетной палаты РФ в 1-м полугодии 1998 года финансирование из федерального бюджета программы развития Кабардино-Балкарской Республики составило 2,5% от утвержденного законом, в Республике Дагестан – 14,3%, Республике Адыгея – 7,5 %, в Республике Ингушетия – 15,4%. По данным департамента Северокавказского Министерства национальной политики РФ, в 1996 году было выделено всего 1,4 млрд. руб (неденоминированных). Только Федеральная программа возрождения балкарского народа (КБР) предполагала расходов на сумму 400 млрд. рублей, в бюджет 1997 г. было заложено всего 10 млрд., после секвестирования осталось 1,1 млрд. руб., но фактически за весь 1997 г. не было выделено ничего. Не лучше складывалась ситуация и в 1999 г³.»

В результате, цели, продекларированные в ФЦПРР, не достигались, а Федеральный центр при возникновении проблем в регионе или межэтнического конфликта оказывал разовую помощь проблемной республике. Зачастую отсутствие четких представлений и целей, неверная оценка природноресурсного потенциала, низкая статистическая достоверность в разрезе регионов, прогнозы различных социальных проектов не соотносились с масштабностью заявленных задач, а региональные и межрегиональные программы отличались надуманностью результатов, предопределяли появление неточных экономических оценок. Эти и другие недостатки мешали выработке радикальных методов решения стратегических задач, разрывали вопросы определения приоритетов в отношении развития хозяйственного комплекса и масштабы бюджетной поддержки в республиках. А тот факт, что доля бюджетных ассигнований на поддержку многих

² В.Д. Ковалева, к.э.н //Моделирование стратегического развития Южного Федерального округа.. Ставропольский финансово-экономический институт. Региональная экономика № (47) 2007 г

³ И.Г. Косиков, Л.С. Косикова. Северный Кавказ: Социально-экономический справочник, М., 1999г.

важных для республик отраслей промышленного комплекса в расходах консолидированного бюджета сокращалась, свидетельствует о том, что эти отрасли из года в год сокращали выпуск продукции, что негативно отражается на состоянии хозяйства и благополучии жителей республик Северного Кавказа. Зачастую причиной низкой эффективности федеральных целевых программ были организационные вопросы, которые требуют проведения специального исследования и выработки стратегических целей с адекватными функциями целевой ориентации. По мнению многих ученых-экономистов, изучающих Северокавказский регион, введение федерального управления региональными бюджетами вряд ли способно кардинально изменить ситуацию. Необходим комплекс мер экономического и правового характера, в рамках которых можно найти взаимоприемлемое решение и сбалансировать интересы как Федерации в целом, так и ее субъектов. В бюджеты республик Северного Кавказа, как и в бюджеты других «депрессивных» субъектов РФ, помимо трансфертов (прямая финансовая помощь), на протяжении более чем 15 лет поступают ресурсы еще и по федеральным целевым программам развития регионов, а также субвенции, средства на поддержку депрессивных территорий и прочие расходы из федерального бюджета.

Ученые-исследователи проблем Северокавказского региона неоднократно указывали в своих работах, что «выделение трансфертов из специального фонда федерального бюджета для выравнивания уровней доходов в регионах стало в 1994-1998 гг. по существу главным инструментом региональной политики. Эта система постоянно критикуется и специалистами в области финансов, и территориальными администрациями. Суть претензий к трансфертам заключается в том, что по своему реальному воздействию они скорее привели к росту территориальных диспропорций, чем к бюджетному выравниванию: за 1994-1998 гг. число дотационных регионов в России выросло, а регионов-доноров уменьшилось. Ежегодные перечисления средств в региональные бюджеты сами по себе не способствуют росту финансовой самостоятельности и не стимулируют дотационные регионы повышать доходы собственных бюджетов ⁴».

⁴ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: Социально-экономический справочник, М, 1999г.

Как средство налоговой помощи Республикам Северного Кавказа рассматривали в Министерстве экономики РФ и введение режимов Свободных экономических зон - освобождения от уплаты налогов в федеральный бюджет. «С 1993 по 1997 гг. проекты специальных экономических зон были разработаны для Адыгеи, Северной Осетии, Дагестана, Чечни, Ингушетии, Кабардино-Балкарии⁵». Данные проекты создания СЭЗ, кроме Республики Ингушетия – создание зоны экономического благоприятствования (ЗЭБ), до сих пор не осуществлены. Оценки субъекта РФ с одной стороны, и Министерства финансов и Госналогслужбы с другой стороны, к функционированию в Республике Ингушетия свободной экономической зоны различные. Регион получал для себя льготы по уплате налогов, а Федеральный центр стремится сконцентрировать все финансовые поступления в федеральный бюджет. Неоднократно поднимался вопрос участия финансово-коммерческих структур, причастных к функционированию "зоны", в отмывании нелегальных доходов и уклонении от налогов. Тем не менее, «несмотря на сложную обстановку 90-х годов XX века на Северном Кавказе, «реальная экономическая выгода привлекла на территорию республики около 2000 предприятий, из них 40 - западные, около 100 - из ближнего зарубежья, остальные - российские. Согласно постановлению Правительства РФ, Республика Ингушетия могла зарегистрировать в ЗЭБ не более 15 тысяч фирм. На полученные средства Ингушетия смогла начать строительство гостиницы, коттеджного поселка, школ, кондитерской фабрики, нефтеперерабатывающего завода, типографии и многих социальных объектов, а также новой столицы республики и административных зданий. Английские подрядчики вели строительство автодорог и аэропорта. Расширилась сеть магазинов по торговле ингушскими ювелирными изделиями в Москве, Санкт-Петербурге, Кисловодске, Пятигорске, других городах. После завершения регистрации предприятий (в июле 1995 г.) ЗЭБ продолжала функционировать еще до июля 1997 г. благодаря продлению сроков действия⁶.»

Как уже подчеркивалось в исследовании, состояние экономики и региональных бюджетов у Республик Северного Кавказа сложное и без поступлений финансовых ресурсов из центра они в настоящее время не в

⁵ Там же

⁶ Косиков И.Г., Косикова Л.С.. Финансовые и налоговые формы помощи регионам Северного Кавказа. <http://58.kavkaz-uzel.ru/reginfotext/reginfo/id/418758.html>

состоянии функционировать и поддерживать на минимально необходимом уровне существующую систему жизнеобеспечения. Тем не менее, рассматривать поступления средств Федерального бюджета в качестве основы долговременного развития Северного Кавказа невозможно, особенно в условиях глубокого мирового финансового кризиса и сложной социально-экономической ситуации в стране. Возможным видится поиск внутренних резервов республик, основанных на природно-ресурсном и человеческом потенциале территорий. Долгосрочное социально-экономическое развитие республик должно учитывать этноэкономические особенности хозяйственного комплекса республик, с ориентацией на развитие малого и среднего бизнеса при доведении производственного процесса до замыкающего звена.

В 2008 году на территории Южного федерального округа действовало более 20 федеральных целевых программ и подпрограмм⁷. Вопросы развития Юга России решаются в рамках финансирования за счет непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы, Федерального фонда регионального развития, а также инвестиционных средств Российского акционерного общества "ЕЭС России", открытого акционерного общества "Российские железные дороги", открытого акционерного общества "Газпром" и иных источников. На протяжении ряда лет Федеральные целевые программы являлись одним из главных инструментов, способствующего проведению единой государственной социально-экономической политики на всех уровнях. В 2007 году принята Концепция федеральной целевой программы и утверждена Программа «Юг России 2008-2012». Цель данной программы - повышение благосостояния и качества жизни населения Южного федерального округа. Основной целью программы "Юг России 2002-2006гг" являлась: снижение социальной напряженности, сокращение безработицы и увеличение доходов населения на основе использования уникального геостратегического положения и природно-климатических особенностей. Но уже в 2002 году было профинансировано за счет всех источников 26,1 млрд. рублей вместо 44,7 млрд. рублей, т. е. 58,3% от запланированного объема. По субъектам это выглядело следующим образом. Разброс по средствам региональных бюджетов от менее 3% по Адыгее и

⁷ Концепция федеральной целевой программы "ЮГ РОССИИ (2008 - 2012 ГОДЫ)». УТВЕРЖДЕНА распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 года N 754-р

Карачаево-Черкессии до 100% и более по Ставропольскому краю, Ростовской области и Республике Дагестан. По внебюджетным инвестициям от менее 1% по Карачаево-Черкессии, Дагестану и Ингушетии до 99% по Ставропольскому краю. Из предполагавшихся к вводу в эксплуатацию в 2002 году 88 объектов и пусковых комплексов фактически введено только 55.

Если задачи ФЦП «Юг России 2002-2006» были более детализированы с точки зрения перспектив развития, то в концепции «Юг России 2008-2012» определены задачи, отражающие общие принципы, заложенные в документах Российской Федерации стратегического характера, которые далеко не полностью согласуются с сегодняшним социально-экономическим положением в республиках Северного Кавказа.

Таблица 1. Сравнительный анализ ФЦП Юг России

ФЦП Юг России 2002-2006 ⁸	Концепция ФЦП Юг России 2008-2012 ⁹
1. Цель - снижение социальной напряженности за счет создания условий для стабильного социально-экономического развития Юга России и реализации его уникального геостратегического потенциала	Цель – повышение благосостояния и качества жизни населения Южного федерального округа
2. Задачи: развитие сырьевой базы нефтегазодобычи и расширение магистральных трубопроводных сетей; сохранение и воспроизводство морских биоресурсов Азово-Черноморского и Каспийского бассейнов; развитие действующих и создание условий для строительства новых туристско-рекреационных и санаторно-курортных комплексов; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства; восстановление защитных сооружений и обеспечение нормального функционирования водохозяйственных систем.	Задачи: снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики региона (на федеральном, региональном и местном уровнях); развитие стратегически приоритетных направлений на территории региона (туристско-рекреационный комплекс, агропромышленный и промышленный комплексы), обеспечивающих высокую добавленную стоимость, высокие темпы экономического роста и занятость населения; повышение доступности и качества социальной инфраструктуры на региональном и местном уровнях; повышение занятости населения.
На реализацию Программы в 2002 году было направлено за счет средств всех источников финансирования 22491,66 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 1963,44 млн.	Общий объем финансирования Программы рассчитан в ценах соответствующих лет и составляет 129388,96 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 52100 млн. рублей.

⁸ ФЦП Юг России 2002-2006гг.

⁹ КОНЦЕПЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ "ЮГ РОССИИ (2008 - 2012 ГОДЫ)». УТВЕРЖДЕНА распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 года N 754-р

ФЦП Юг России 2002-2006 ⁸	Концепция ФЦП Юг России 2008-2012 ⁹
рублей. ПЕРЕСМАТРИВАЛАСЬ В 2003: сокращение общего объема финансирования в 2002-2006 годах с 138749,6 млн. рублей до 104022,56 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета с 25859,7 млн. рублей до 23355,319 млн. рублей. Общее число программных мероприятий, намеченных к реализации в 2003-2006 годах, сокращено с 688 до 351.	
Оценка ожидаемой эффективности: Число малых предприятий увеличится на 30 процентов — с 82,2 до 107 тыс. ед.. Основные результаты реализации программы к 2006 году будут выражаться в следующем: Создаются дополнительно 700 тыс. рабочих мест. Доходы на душу населения приблизятся к среднероссийскому уровню, ВРП на душу населения возрастет в 2,4 раза — с 22,7 тыс. рублей до 54 тыс. рублей в год. Количество отдыхающих возрастет с 6,5 до 15 млн человек. Транспорт нефти увеличится в 2,2 раза (с 40 до 100 млн. тонн), а ее добыча — на 20 процентов. Грузооборот возрастет со 132 до 177 млрд т/км. Доходы российского бюджета от транзита грузов составят около 1 млрд долларов в год. Валовой сбор зерновых увеличится с 17 до 30 млн тонн в год. Производство электроэнергии возрастет на 25 процентов — с 59 до 74 млрд кВт/ч. Поступления в бюджеты всех уровней увеличатся за пять лет на 57,6 млрд рублей, с 90 до 148 млрд рублей. Планируемое снижение дотаций на 60 процентов — с 13 до 7,8 млрд рублей. Число малых предприятий увеличится на 30% с 82,2 до 107 тыс.ед.	Оценка ожидаемой эффективности: По предварительной оценке реализация Программы позволит: обеспечить сокращение уровня бедности в регионах Южного федерального округа, приблизить уровень доходов населения к среднероссийскому уровню. Денежные доходы населения к 2012 году увеличатся в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2007 года; повысить уровень занятости населения. В результате реализации Программы уровень безработицы уменьшится на 4,5 процента; обеспечить рост уровня бюджетной обеспеченности регионов Южного федерального округа, повысить налоговую базу муниципальных бюджетов, сократить уровень дотирования из бюджетов вышестоящих уровней. Уровень доходов консолидированных бюджетов субъектов Южного федерального округа на душу населения к 2012 году увеличится в 2 раза по сравнению с уровнем 2007 года; обеспечить рост инвестиций в основной капитал не менее чем на 25 - 30 процентов ежегодно. Общий объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения субъектов Южного федерального округа к 2012 году увеличится в 2,1 раза по сравнению с уровнем 2007 года.

В результате оценки эффективности запланированных мероприятий и характера целей Концепции ФЦП «Юг России 2008-2012», выявлено, что многие цели явно декларативны и абстрактны, практически не увязаны с программными мероприятиями, низкий уровень обоснования стратегических приоритетов и

вытекающих из них основных задач программы. Поскольку региональная программа разрабатывается на средне - или долгосрочный период, её необходимо корректировать, обновлять, адаптировать к изменяющимся целям и условиям. С этим связана и необходимость создания более совершенной методики оценки эффективности и результативности основных этапов реализации программы как системы, а не только суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные методики оценки эффективности. Как подчеркивает академик РАН А. Г. Гранберг¹⁰, при разработке региональных программ необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу мероприятий, освобождаясь от «внепрограммных излишеств», сосредотачиваясь на мероприятиях, дающих наибольшие мультипликативные эффекты для экономики региона (макрорегиона)». Эффективность всей деятельности по разработке и реализации программ усилится в случае принятия закона «О федеральных программах регионального развития», проект которого уже обсуждался в Государственной Думе¹¹ [2, с. 463]. Для включения в федеральную целевую программу тех или иных инвестиционных коммерческих проектов следует компетентно оценивать значение их реализации для региона, величину бюджетных и коммерческих эффектов, сроки окупаемости, наличие профессиональной команды исполнителей. Решение об оказании государственной поддержки по осуществлению коммерческих проектов должно приниматься отдельно по каждому проекту после проведения вневедомственной экспертизы бизнес-плана.

Федеральная целевая программа «Юг России (2008-2012 годы) подчеркивает, что именно на Республики Северного Кавказа¹² приходится около 86% общего объема финансовых ресурсов из всех источников финансирования по ФЦП. При детальном же рассмотрении затрат федерального бюджета на 6 республик: Дагестан (РД), Северная-Осетия – Алания (РСО-А), Ингушетия (РИ), Адыгея(РА), Кабардино-Балкарскую (КБР) и Карачаево-Черкесскую (КЧР) приходится приблизительно уже 88% (45650,3 млн. рублей) от общего объема финансирования Федеральным бюджетом (52100 млн. рублей) ФЦП «Юг России (2008-2012 годы)».

¹⁰ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов 4-е изд. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2004. С.463

¹¹ Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути развития/ Под ред. Академика РАН А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004.

¹² Без Чеченской Республики, развивающейся по отдельной Федеральной целевой программе.

Диаграмма 1. Объем финансовых ресурсов федеральной целевой программы «Юг России (2008-2012), по Республикам Северного Кавказа¹³.

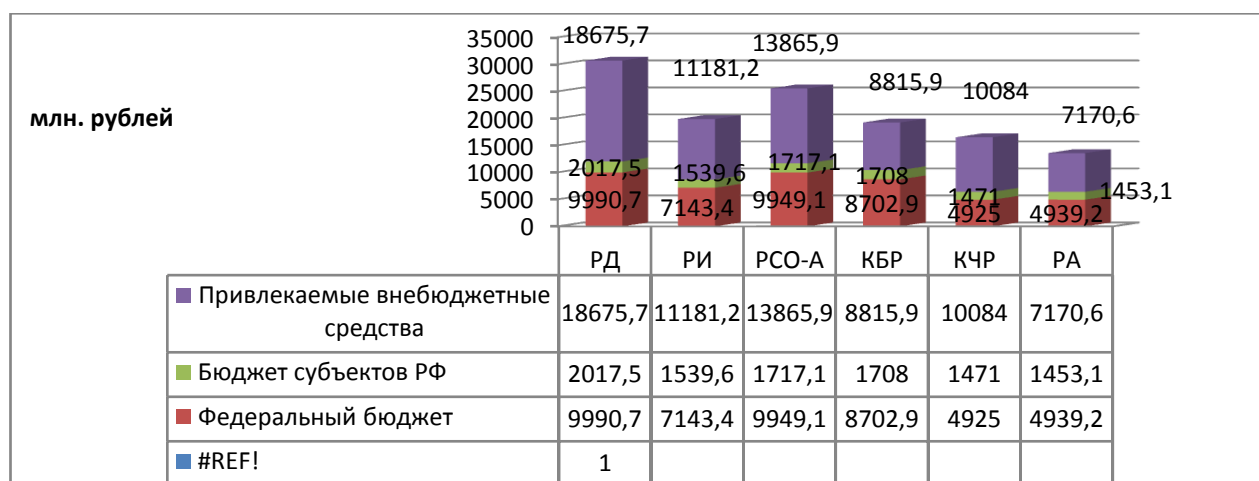
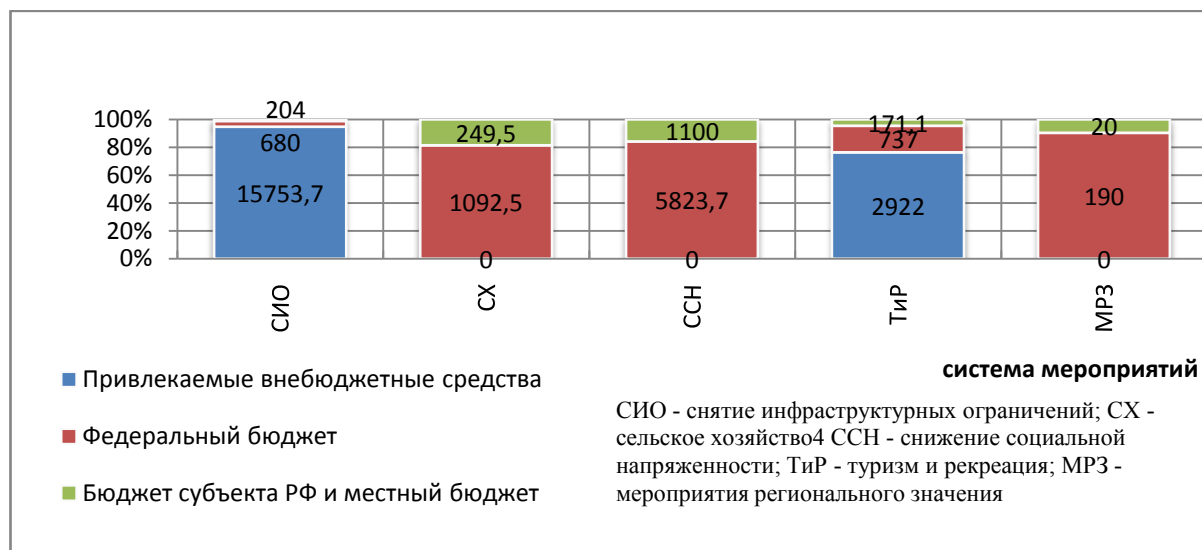


Диаграмма 2. Объемы и источники финансирования по направлениям федеральной целевой программы «Юг России» Республики Дагестан¹⁴.



Анализируя диаграмму видим, что внебюджетные средства, например, в Республику Дагестан привлекаются в мероприятия по снятию инфраструктурных ограничений развития экономики и развитие туристско-рекреационного комплекса. В Программе указывается, что средства федерального бюджета предполагается направить в большей степени на мероприятия регионального значения: в реализацию проектов здравоохранения и образования отдельных районов и муниципальных образований. Запланированные мероприятия **не дадут увеличения рабочих мест** и, тем более, улучшения социально-экономической

¹³ Составлена автором по данным Приложения №3 к федеральной целевой программе «Юг России (2008-2012 годы)

¹⁴ Составлена автором по данным Приложения №3 к федеральной целевой программе «Юг России (2008-2012 годы)

ситуации. Поэтому анализ программных мероприятий Федеральной Целевой программы «Юг России» не дает возможности понять, как могло бы происходить воздействие на снижение социальной напряженности в республиках, если факторы, вызывающие социальную напряженность в глобальном масштабе – это и экономические, и политические, и культурные, и экологические. Сегодня не существует точной трактовки данного понятия, поскольку для каждого региона, как мира, так и России социальная напряженность складывается из множества факторов. Для Республики Дагестан основными факторами, создающими социальную напряженность в регионе, являются¹⁵:

Экономические:

- внутренняя миграция населения горных районов на равнинные земли как следствие нерешенной до сих пор проблемы репрессированных народов. Это конфликты интересов старожильческих этносов – кумыков, ногайцев, русских с мигрантами: аварцами, даргинцами;
- земельный вопрос, обострившийся вследствие миграционных процессов, в частности равнинных земель отгонного животноводства (кутаны). Невнятный правовой статус этих земель¹⁶;
- усиливающаяся межэтническая конфронтация за распоряжение властными и экономическими ресурсами северных территорий республики;
- продолжающийся выезд из республики высококвалифицированных кадров, в основном из числа русскоговорящего населения, что приводит к закрытию или перепрофилированию бюджетобразующих предприятий, а в связи с этим растет безработица остального населения.

Этнополитические:

- проблемы разделенных (лезгины, аварцы, цахуны) и депортированных народов;

¹⁵ Подробно: доклад Липиной С.А. на международной научно-практической конференции НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И МИГРАЦИЯ. РОССИЙСКИЙ АСПЕКТ. Организаторами семинара выступили: Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Национальный Антикриминальный и Антитеррористический Фонд. 29 мая 2008 года.

¹⁶ Музаев А.А. Этнотерриториальные противоречия как основной фактор межнациональной напряженности в Республике Дагестан.
<http://www.kumukia.ru/modules.php?name=Pages&pa=showpage&pid=9347>

- отсутствие национально-территориальной целостности у ногайцев; деятельность международных экстремистских групп, нацеленная на выведение этого региона из-под юрисдикции России с целью получения доступа к природным ресурсам и транспортным коридорам;
- возрастающее влияние на общественно-политические процессы в регионе со стороны религиозных объединений, набирает силу процесс политизации ислама, возникает определенная конфронтация между религиозными авторитетами и Духовным управлением мусульман, приводящая к конкуренции за общественное влияние, способствующая росту напряженности;
- нерешенный вопрос представительства в структуре власти Республики титульных народов.

Социальные:

- расслоение по уровню доходов
- один из высоких показателей по стране безработицы;
- одна из самых низких по стране заработная плата
- накопившиеся за десятилетия острые социально-экономические проблемы остаются нерешенными;
- рост протестного потенциала (По данным ВЦИОМ).

При реализации ФЦП «Юг России 2008 - 2012 годы», планируется стимулирование точек роста в сфере промышленности, агропромышленного и туристско-рекреационного комплексов, развития инженерной инфраструктуры. В приложении документа по каждому субъекту Федерации указываются разные инвестиционные проекты (средства выделяются на 285 мероприятий и объектов), которые не систематизированы по приоритетности, по региональной специализации, нет концентрации на стратегически важных направлениях развития экономики и социальной сферы субъектов, отсутствует единая структура администрирования, не проработан механизм координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также отсутствует механизм проведения внутреннего финансового контроля за использованием выделяемых на реализацию программы средств. Такой подход не позволит создать базовые условия, необходимые для социально-экономического развития, так как

мероприятия эти не обеспечивают комплексное развитие экономики республик. А поскольку мероприятия носят межотраслевой и межсубъектный характер, то необходимо учесть степень экономической интегрированности всех республик, так как потребуются согласованные действия различных министерств и ведомств. Кроме того, в рамках Программы предполагается реализация преимущественно общественно значимых капиталоемких проектов, связанных с задачами развития государственно-частного партнерства и преимущественно направленных на снятие инфраструктурных ограничений для развития бизнеса и социальной сферы. Решение же данного вопроса на региональном уровне будет ограничиваться дотационным характером бюджетов большинства регионов (обеспеченность собственными доходами в среднем по Южному федеральному округу составляет около 40 процентов, а по республикам и того меньше).

По данным Счетной палаты РФ, за период реализации Программы (2002-2007 годы) фактическое финансирование составило чуть более 70 млрд. рублей (52,9% расчетной суммы, предусмотренной на ее реализацию). Уровень исполнения финансовых обязательств по реализации федеральной целевой программы "Юг России (2008-2012 годы) за 9 месяцев 2008 года был крайне низок и составил около 6 млрд рублей (26,3% от программных назначений на 2008 год)¹⁷. Привлечение инвестиций для финансирования данных проектов в настоящее время ограничивается, как неразвитостью нормативной правовой и организационной базы, так и проблемами обеспечения безопасности ведения бизнеса на территории республик Северного Кавказа. В большей степени этому не соответствует идеология по созданию в республиках благоприятного инвестиционного климата, не обозначены конкурентные преимущества, способные решать проблемы привлечения инвесторов. Поэтому мероприятия в рамках этой Программы, видимо, должны быть направлены на разработку и реализацию мероприятий в рамках решения существующих проблем, что потребует внедрения принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, что особенно актуально для республик. При анализе социально-экономических индикаторов развития южных регионов России в своей работе Иншаков О.В и Митрофанова

¹⁷ СП РФ: в процессе реализации ФЦП «Юг России» существенных изменений в социально-экономическом развитии субъектов ЮФО не произошло. <http://ug.rbc.ru/comments/25/12/2008/271198.shtml>. <http://ug.rian.ru/economy/20081225/81763217.html>

И.В. так же подчеркивают, что без «Существенного улучшения социально-экономического положения на Юге России, в первую очередь на Северном Кавказе, без ориентированного на развитие инфраструктуры экономического роста обеспечить невозможно».¹⁸

Правительствами республик предпринимаются различные меры по преодолению негативных моментов социально-политической напряженности и создания достаточных гарантий со стороны государственных органов для привлечения инвестиционного потенциала. Однако вызывает беспокойство не только условия кредитования и неблагоприятная налоговая политика, но и иждивенческая позиция части предпринимателей и руководителей, все еще надеющихся выжить, применяя старые методы хозяйствования, которые сдерживают ввод в действие основных фондов, оборотных средств, применение новых технологий и инноваций.

Проблема заключается в том, что регионы, как Южного Федерального округа, так и Северо-Кавказского федерального округа отличаются между собой и находятся на разных стадиях социально-экономического развития и поэтому стратегическое планирование социально-экономического развития Юга России должно предусматривать проведение дифференцированной экономической политики по отношению к разным субъектам округа, особенно к Республикам Северного Кавказа. Так, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»¹⁹ («КДР 2020») определяет переход к новой модели пространственного развития российской экономики, включая формирование новых центров социально-экономического развития на Юге России, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий. Одной из приоритетных задач Концепции является выравнивание условий социально-экономического развития регионов страны, сокращение избыточной экономической дифференциации территорий, преодоление зон отсталости и низкого уровня жизни на территории России; укрепление системы стратегического управления региональным развитием,

¹⁸ Иншаков О.В, Митрофанова И.В. Современный облик хозяйственного комплекса Юга России / Региональная экономика: теория и практика. 2007 год № 11(50) стр 14

¹⁹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года №1662-р

обеспечивающим повышение комплексности и сбалансированности развития регионов и размещения производительных сил, повышение сбалансированности обязательств региональных и муниципальных властей и их финансовых возможностей.

В области сбалансированного пространственного развития основными приоритетами социальной и экономической политики на территории Юга России в «КДР 2020» определяются:

- создание новых очагов развития на Юге России, связанных с комплексной переработкой сырья, развитием рекреационной инфраструктуры;
- реализация комплекса инвестиционных мероприятий, направленных на развитие международных транспортных коридоров в направлениях «Восток-Запад», «Север-Юг»;
- устранение разрывов и «узких мест» на основных направлениях международных транспортных коридоров и их ответвлениях (обходы крупных городов, территорий сопредельных стран, внеклассные мосты, подъезды к крупнейшим транспортным узлам, морским и речным портам, аэропортам, пунктам пропуска, терминалам).

Целью государственной региональной политики, определенной в «КДР 2020» является повышение сбалансированности пространственного развития российской экономики, в частности, формирование крупных транспортно-логистических и производственных узлов на Юге России, расширение сектора переработки грузов, формирование на этой базе современной индустрии. Политика по развитию Южного экономического региона должна быть, отмечается в «КДР 2020», в частности направлена на расширение влияния формирующихся зон экономического роста в приморских территориях и в крупных городах на слаборазвитые и периферийные регионы. Аграрный сектор и пищевая промышленность будут развиваться по мере расширения соответствующих товарных потоков за пределы экономического региона. Существенное влияние на развитие этих отраслей, а также переработки импортозамещающего типа способны оказать меры государственной политики по развитию рынка земли и иной недвижимости. Особой проблемой для Северо-Кавказского региона является организация предупреждения и эффективного противодействия угрозам

терроризма - в первую очередь, за счёт специальных программ по предотвращению масштабной социально-экономической дестабилизации путем создания рабочих мест, вовлечения активного населения в экономическую деятельность и формирования стартовых условий для устойчивого развития соответствующих территорий и обеспечения миграции избыточного населения в трудодефицитные регионы.

Для того, чтобы приблизиться к указанным приоритетам, обозначенным в Концепции социально-экономического развития России 2020, учитывая сложную экономическую ситуацию в стране и недостаток финансовых средств для реализации экономических программ в республиках, видится необходимым рассмотрение перспектив социально-экономического развития республик в контексте единой логики и создания концепции развития региона, охватывающего республики Северного Кавказа.

По рекомендациям Министерства экономического развития России и Министерства регионального развития РФ республики Северного Кавказа разрабатывают свои стратегии долгосрочного развития, которые, поскольку многие субъекты Федерации разработали такие документы до утверждения документа «КДР 2020», будут дорабатываться исходя их принципов и ориентиров, заложенных в государственном документе. На сегодняшний день Стратегии долгосрочного развития имеют: Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Адыгея, В Чеченской Республике работает Федеральная Целевая Программа социально-экономического развития Чеченской Республики на 2008-2011 годы²⁰, разработана Схема развития и размещения производительных сил Чеченской Республики²¹, Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики на период до 2020 года²².

Ниже приведены краткие характеристики выбранных стратегических приоритетов из Стратегий долгосрочного развития Северокавказских республик.

²⁰ Разработчик: Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН.

²¹ Исполнитель и разработчик Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН

²² Разработчик: Формика: исследования и развитие. Научный руководитель проекта – Липина С.А.

Таблица 2 Приоритеты долгосрочного социально-экономического развития республик Северного Кавказа по материалам документов стратегического характера на долгосрочную перспективу²³

РЕГИОН	СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВЫБОР
Кабардино-Балкарская Республика	«КБР–центр здоровья и эффективного природопользования». В случае реализации этой альтернативы развитие туризма ориентируется на средний ценовой сегмент, на позиционирование Республики в качестве региона, предполагающего широкие возможности для активного отдыха и укрепления здоровья. Предусматривается выход через 15 лет на 1255 тыс. туристических посещений в год. Масштабное производство всевозможных лечебных и профилактических препаратов на основе местного сырья растительного, животного и минерального происхождения. Опережающее развитие в Республике глубокой переработки сельскохозяйственного сырья, масштабный экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью за пределы региона.
Республика Северная Осетия-Алания	«Республика Северная Осетия-Алания – стратегический регион, «южные ворота» России. Это регион с развитыми транспортно-логистическими функциями, благоприятный для туризма и отдыха и комфортный для проживания». Приведенная формулировка миссии, сформулированная в концепции Стратегии СЭР РСО-А, наиболее полная, учитывающая все основные предпочтения стратегического развития. «Локомотивом» для экономики региона должно стать дальнейшее развитие таких высокодоходных отраслей, как производство винно-водочной продукции, минеральной питьевой воды.
Республика Дагестан	Выработан Композиционный сценарий, который предполагает, с одной стороны, обеспечение технологической модернизации уже существующих и действующих промышленных предприятий Республики, реализацию новых инвестиционных проектов, с другой стороны, – реализацию структурной и инновационной политики, направленной на формирование и использование постиндустриальных источников развития.
Республика Адыгея	Выявление в экономике Республики существующих и потенциально возможных кластеров, а также оказание государственной поддержки их развитию является необходимым условием дальнейшего развития экономики региона в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Проведенная оценка конкурентных преимуществ, анализ потенциалов региона, выявленные проблемы экономического и социального развития, а также проводимая политика регионального развития позволяет выделить следующие зоны опережающего развития и территориальные кластеры, позволяющие обеспечить высокий уровень социального и экономического развития в долгосрочной перспективе: -многофункциональный социальный кластер; -туристско-рекреационный кластер (кластер активного отдыха); -агропромышленный кластер; -строительный кластер

²³ Составлено автором и коллективом ОАО «Формика: исследования и развитие» на основании документов долгосрочного развития республик Северного Кавказа.

Республика Ингушетия	В разрабатываемой Стратегии долгосрочного развития главными задачами пока ставится развитие малого бизнеса. В г. Магас завершено строительство здания «Бизнес-инкубатора» общей площадью 1787,5 кв. метров, проектно-сметная стоимость здания составляет 36,8 миллиона рублей. Ведется строительство аналогичных "Бизнес-инкубаторов" в гг. Карабулак и Малгобек.
Карачаево-Черкесская Республика	В Стратегии (2006–2012 гг.) предусматривается реализация быстрокупаемых и наиболее эффективных инвестиционных проектов на I этапе, что должно существенно повысить инвестиционный потенциал КЧР, и обеспечить активный рост доходов Республиканского бюджета, а также даст предпосылки к «инновационному прорыву» в долгосрочной перспективе (создание в республике технопарков, промышленных и сельскохозяйственных кластеров, и т.д.).
Чеченская Республика	ФЦП, Схема развития и размещения производительных сил, Схема территориального планирования, Стратегия социально-экономического развития Чеченской республики до 2020 года. В СЭР по инновационному сценарию рассматривается развитие республики как индустриально-аграрного региона с приоритетами: нефтедобыча и нефтепереработка, АПК, стройиндустрия, машиностроение. Опережающее развитие, как первоочередные приоритеты получают: энергетика и инженерно-транспортная инфраструктура.

Для достижения, поставленных в «КДР России 2020» целей и задач по развитию Юга России необходимо, прежде всего, решить проблему социально-экономической и социально-политической напряженности в республиках. Как показывает аналитическая часть данного исследования, достижение целей возможно лишь при решении проблемы занятости и повышения уровня жизни населения Республик Северного Кавказа. Достижению данных стратегических приоритетов может способствовать государственная помощь в развитии конкурентоспособной экономики республик.

Несмотря на территориальную близость, общие закономерности развития и формирования рынков труда, в Республиках Северного Кавказа важнейшим видится рассмотрение в документах стратегического планирования вопросов более комплексной интеграции республик в экономику других субъектов. То есть возможность экономической кооперации республик Северного Кавказа, в том числе Чеченской Республики, на основе определения «точек роста», особенностей экономических потенциалов для стабильного и поступательного развития территории, охватывающей Северокавказский регион и обеспечивающей увязку интересов бизнеса, населения через выработку различных производственных,

инвестиционных, социальных проектов, региональных и межрегиональных программ. В настоящий период важно учитывать возможность экономик Северокавказских республик функционировать в режиме расширенного воспроизводства, способность обеспечения устойчивого экономического роста при максимальном обеспечении приемлемых условий. Поэтому в ходе трансформации и развития экономики республик целесообразно решение следующих и основных проблем:

- укрепить рыночные отношения и сформировать дееспособную рыночную инфраструктуру;
- для обеспечения бюджетной самостоятельности республик следует провести модернизацию и реструктуризацию всего хозяйства, направленную на создание устойчивой экономической базы;
- реализовать все формы государственной поддержки для выравнивания уровней социально-экономического развития сельских и горных территорий.

То есть реализовать способность экономик республик, с одной стороны, противостоять дестабилизирующему воздействию внутренних и внешних социально-экономических факторов, а с другой - не создавать угроз для Российской Федерации в целом и северокавказского региона, в частности.

Несмотря на общее оживление экономической активности в течение последних лет, в Республиках Северного Кавказа сохраняется дисбаланс в структуре развития промышленности, налицо высокая степень износа оборудования, слабо идет реконструкция и модернизация бюджетообразующих предприятий, сохраняется структурная безработица (когда структура спроса на рабочую силу не совпадает со структурой предложения).

Отсюда очевидна необходимость разработки и реализации новой модели устойчивого экономического развития всех семи республик в тесной и комплексной взаимосвязи и интеграции с другими субъектами Юга России с учетом не только ресурсной базы, но и культурно-цивилизационной специфики территорий. Развитие малотрудоемких сырьевых отраслей будет вступать в противоречие с избыточностью рабочей силы в регионе и необходимостью обеспечивать ее занятость. При этом все попытки вернуть экономики республик к

исходной (советской) модели хозяйственно-экономического развития являются неперспективными и приведут лишь к неэффективному использованию выделяемых средств.