

**СООТНОШЕНИЕ ПРИРОДНЫХ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ФАКТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ РЕГИОНОВ
СЕВЕРНОГО КАВКАЗА**© ^{1,2}Гуня А.Н., ^{2,3}Гайрабеков У.Т., ^{2,3}Гагаева З.Ш.¹Институт географии РАН, г. Москва²Чеченский государственный университет, г. Грозный³Академия наук Чеченской Республики, г. Грозный

В статье дан анализ роли структурных и институциональных условий и факторов, определяющих основные проблемы устойчивого развития Северного Кавказа. Подчеркнуто, что государственные программы развития, разрабатываемые для Северного Кавказа, в основном учитывают структурные особенности региона: его природные и социально-экономические условия, однако слабо учитывают институциональные: наличие институтов обычного права, неформальных социальных отношений и др.

Ключевые слова. Северный Кавказ, институт, структурные факторы развития, государственные программы развития, устойчивое развитие

1. Введение

Северный Кавказ – особый регион, который резко выделяется на карте России по количеству народов и этнических групп, проживающих на достаточно ограниченном пространстве, по историко-культурному разнообразию, по своеобразию и широте спектра природно-климатических характеристик, по остроте и обилию проблем и конфликтных ситуаций. Регион занимает важное геополитическое место, поскольку обеспечивает влияние России на Черном и Каспийском морях, доступ к нефтяным месторождениям на Каспии и др. Резко различаются западные, хорошо развитые аграрно-промышленные, близкие к европейским, районы и восточные – глубоко аграрные, территории. Уровень эффективности сельского хозяйства понижается с запада на восток.

Устойчивое развитие Северного Кавказа сложно представить, учитывая непростую социально-политическую и экономическую обстановку. Поэтому имеется довольно много критических замечаний по поводу целесообразности применения термина устойчивое развитие. Действительно, большинство регионов Северного Кавказа в той или иной мере получает дотацию из федерального бюджета. Вопросы безопасности и терроризма имеют приоритет относительно других факторов развития. Поэтому для Северного Кавказа присуща своя «устойчивость», с особым набором показателей развития и широким диапазоном их колебаний. Относительно неизменными в течение многих лет остаются такие факторы, как географическое положение, природная и этнокультурная дифференциация, многоукладность экономики и др. Их условно можно отнести к структурным факторам устойчивого развития. Эти факторы определяют важнейшие особенности северокавказского региона, влияющие на развитие. В ближайшие годы следующие структурные факторы будут, по-видимому, продолжать играть ключевую роль в формировании трендов развития:

1. Высокий потенциал биоклиматических ресурсов, позволяющий развивать продуктивное сельское хозяйство, имеющее всероссийское значение (житница страны, в особенности, учитывая Краснодарский край).
2. Уникальное сочетание рекреационных ресурсов (горнолыжный спорт, горный туризм и альпинизм, лечебные курорты, пляжи, культурно-исторические памятники и др.);

3. Пограничное и транзитное положение, определяющее специализацию некоторых отраслей хозяйства, транзитную функцию дорог, трубопроводов и систем энергоснабжения;
4. Рост населения за счет положительного сальдо в воспроизводстве населения. При этом нарастает концентрация населения в наиболее благоприятных ареалах, усиливающая проблемы больших городов (например, Махачкала), в то время как, например, в высокогорье – наблюдается отток населения;
5. Высокое ландшафтное и биологическое разнообразие, в определенной мере обеспеченное наличием сети природоохранных территорий, в том числе мирового значения (например, Кавказский биосферный заповедник).
6. Положение на стыке цивилизационных миров, определяющих неоднозначность аттракторов развития, крайними из которых являются западный либеральный и модернизационный или восточный традиционный и консервативный. Это приводит к разнообразию идей и дискурсов в определении путей развития и, как следствие, к большим диспаритетам и контрастам в освоении различных территорий и типов ресурсов.

Анализу этих факторов посвящена многочисленная литература. Она в основном отвечает на вопросы: где, что, сколько и др. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно, чтобы объяснить отсталость развития и дотационность региона, социальную напряженность и неопределенность траекторий развития. До сих пор мало исследований посвящено поиску ответов на вопросы: почему и как. До сих пор «кавказский» фактор развития всей России не трансформировался в рассчитанную на длительную перспективу политику устойчивого и сбалансированного развития [1, 3]. Узко направленные экономические или социально-политические концепции слабо учитывают или вовсе не учитывают местные особенности ведения природопользования, отношения к государству и власти, преобладание неформальных практик управления, ресурсопользования, отношения к земле и др. Так, мелкоконтурное земледелие в горах издавна регулировалась по принципам обычного права. Социальные отношения в некоторых регионах используют не только светские институты, но и традиционные и религиозные. Правовой плюрализм в повседневных отношениях играет важную роль. Поэтому нередко в регионах Северного Кавказа на одной и той же территории «уживаются» контрастные типы природопользования, такие как современный туризм и архаичное сельское хозяйство, высокотехнологичные виды промышленности и огородное хозяйство, курортные города и крупные аграрные селения, достигающие, порой, по численности населения десятки тысяч человек. В основе объяснительного инструментария этих и других особенностей Северного Кавказа может лежать концепция институционального подхода, изучающего устойчивые правила жизнедеятельности людей – институты. Наложение сложных структурных факторов (природных условий и ресурсов, распределения этносов, приграничное положение и др.) на современные институциональные (сочетанием институтов, доставшихся от старой партийно-советской системы, и традиционных, со значительной долей патерналистских связей и др.) определило разнообразие тенденций в развитии тех или иных типов природопользования.

2. Особенности структурных факторов: диспаритеты современного развития Северного Кавказа

Современная освоенность северокавказских регионов сильно различается в горах и предгорьях, в разных регионах. Так, плотность населения меняется от 30 человек на кв. км в Карачаево-Черкесии до 130 в Ингушетии. Различия в расселении, плотности населения, транспортной освоенности региона усиливаются неоднородностью ландшафтной структуры, этнической дифференциацией, последствиями военных действий. Все это в целом создает весьма гетерогенную картину природопользования от западного курортного и аграрно-индустриального Северного Кавказа к восточному,

аграрному, с широким распространением традиционных форм сельского хозяйства. Более половины всего населения приходится на предгорно-равнинную зону. Полоса максимальной плотности населения (более 50 человек на км²) сужается на восток и расширяется на запад, захватывая всю причерноморскую курортную зону и почти всю равнинную часть Краснодарского края. Это связано в первую очередь с благоприятными природно-климатическими условиями для интенсивного земледелия в этой зоне, а также культурно-историческими особенностями освоения Кавказа. Здесь насчитывается около 80 средних и небольших городов, возникших в основном за последние 60-70 лет.

Другим фактором, обуславливающим концентрацию населения в предгорье, является депопуляции и «сползания» населения с гор. Процесс миграции в предгорные и низменные районы происходил особенно активно в 19 веке. Причины этого – малоземелье, удаленность от центров, слабая развитость инфраструктуры, сложные климатические условия и риск стихийных бедствий. Для каждого горского народа масштаб и скорость этого процесса были различны. Наиболее активно процесс переселения происходил в Осетии, Чечне и Ингушетии. Так, миграция населения в низкогорный пояс в 1990-е годы привела к тому, что на трети территории Северной Осетии сконцентрировалось три четверти всего населения республики. Большая плотность населения наблюдается также в аграрных районах Краснодарского края и, особенно, на Черноморском побережье.

Таблица 1
Характеристика структурных условий для устойчивого развития на Северном Кавказе:
сильные и слабые свойства

Слабые стороны региона	Сильные стороны региона
Экономические: Стагнация экономики, ее районная моноструктурность, недостаточное развитие рыночных механизмов, неэффективная ценовая политика	Экономические: Богатство и разнообразие ресурсов, их благоприятное сочетание: рекреационных, водных и лесных ресурсов с аттрактивными ландшафтами, минеральными водами, пляжами и горами
Низкое качество инфраструктуры и слабые позиции в международной конкуренции за поток туристов	Наличие исторически сложившейся рекреационной инфраструктуры
Безработица	Высокий трудовой и научный потенциал
Отсутствие механизмов и стимулов к развитию более эффективных и экологических форм хозяйствования, господство традиционного экстенсивного животноводства в горах	Высокая доля обеспеченности продовольствием за счет местных производителей
Слабые горизонтальные связи между северокавказскими регионами	Сохранение единой энергетической и транспортной системы
Слабая транспортная инфраструктура в горных районах	Выгодное географическое положение для развития транзитных коридоров (транзит в Закавказье, Турцию, Иран)
Низкое качество жизни, значительные различия в качестве жизни горных и предгорных территорий, западнокавказских и восточнокавказских	
Неблагоприятный инвестиционный климат	
Экологические: Загрязненность прибрежных и предгорных территорий, проблема утилизации отходов в прибрежных районах	Экологические: Высокое биоразнообразие, высокая степень сохранности высокогорных ландшафтов
Деграляция пастбищных экосистем в среднегорьях	Экстенсивное отгонное животноводство в горах
Низкая охваченность ООПТ предгорных, низкогорных и среднегорных территорий	Значительная доля ООПТ на всем Кавказе (главным образом за счет высокогорий)
Природные риски (лавины, сели, паводки и др.)	Традиционный опыт адаптации к природным рискам
Социально-политические: Военные действия и конфликты	Социально-политические: Богатый культурный и этнический потенциал, исторический опыт совместного хозяйствования, традиции добрососедства

Максимальная высота селений отмечается в Дагестане (селение Куруш, 2550 м). При движении на запад эта высота снижается до 2100 м на Центральном Кавказе и 1600 м – на Западном Кавказе. На Центральном и Западном Кавказе преобладают селения, расположенные в долинах рек. На Восточном Кавказе отмечаются уже также и селения, расположенные на склонах и плато (внутренний среднегорный Дагестан).

В современной структуре природопользования выделяются следующие наиболее важные типы, которые имеют общероссийское значение: 1) сельское хозяйство, 2) промышленность, основанная на нефтегазовых, реже рудных (в горах), ресурсах, 3) рекреация и туризм, 4) охрана природы. Таким образом, на Северном Кавказе совмещаются: интенсивное земледелие, включая выращивание таких теплолюбивых культур, как рис, рекреационное хозяйство, в том числе на побережьях двух морей и в высокогорье, вблизи многочисленных минеральных источников, сеть природоохранных территорий, а также нефтегазовые месторождения, являющиеся основой для местной энергетики. Особую роль играет транзитная транспортная функция региона.

Тренды в природопользовании на внутрирегиональном и локальном уровне приводят к неравномерному развитию территории: наблюдается интенсификация природопользования в предгорьях, в то время как высокогорные районы маргинализируются. На фоне общего замедления экстенсивного освоения и увеличения доли неиспользованных земель наблюдается интенсификация освоения в наиболее развитых ареалах, примыкающих к столицам, и в предгорно-низкогорной зоне.

Для устойчивого развития и оптимизации природопользования на Северном Кавказе необходимо, в первую очередь, разработать научно обоснованную стратегию, которая бы учитывала положительные и отрицательные стороны и особенности всего региона (табл. 1).

3. Государственные программы развития и институциональные особенности северокавказских регионов

Положительные характеристики Северного Кавказа на общероссийском фоне, такие как высокая степень освоенности территории, обеспеченность трудовыми ресурсами, высокий потенциал аграрного сектора в сочетании с благоприятными для сельского хозяйства условиями сталкиваются с медленными институциональными преобразованиями. Специфика Северного Кавказа слабо учитывается в разрабатываемых законах. Хотя, следует отметить, что основные конституционные принципы и законы, охватывающие важнейшие стороны жизни людей, такие как безопасность, социальные права и свободы, создали тот институциональный каркас, который привлекателен для любого жителя северокавказских регионов, будь то сельских жителей или горожан, горцев или жителей равнин. Тем не менее, при проведении полевых исследований в различных регионах Северного Кавказа, мы наблюдали институциональные дефициты в регулировании природопользования: землепользовании, регулировании использования пастбищ, водо- и лесопользования и др. В каждой конкретной ситуации человек поступает по тем правилам, которые соответствуют природной и социально-экономической обстановке. Так, регулирование сезонных миграций скота или коммерциализация земель, которые по адапу принадлежат определенным семьям или родам, осуществляется по давно выработанным неформализованным, т.е., неписаным, правилам.

Важное социально-экономическое и политическое значение для Северного Кавказа с его огромными диспропорциями в освоенности различных регионов, различиями в уровне жизни и представлениями о развитии у разных народов имеют государственные программы развития (ГПР). К современным федеральным целевым программам относятся: жилье, транспортная инфраструктура, развитие села, социальная инфраструктура, безопасность и др. Важную роль для северокавказских регионов играет программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период

до 2020 года». В ней предусмотрено развитие инфраструктуры, энергоснабжения сельской местности, что для горных территорий Северного Кавказа имеет важнейшее значение.

К одной из важнейших федеральных целевых программ относится программа Юг России, имеющая несколько этапов (2002-2006, 2008-2013, 2014-2020). Эта программа имеет геополитический приоритет, связанный с угрозами исламского терроризма. В 2014 году этот приоритет оформлен административно, путём создания территориального министерства (Министерства по делам Северного Кавказа). На начальном этапе (2002-2006) эта программа охватывала 12 регионов (за исключением Чечни, для которой была разработана особая программа) и имела целью создание экономических и социальных условий для стабильного бесконфликтного развития и обеспечения интересов России во всем регионе. Ожидаемыми результатами являлись:

- экономическое подтягивание южно-российских регионов до среднего уровня России;
- повышение финансовой самообеспеченности региона;
- сохранение 140 тыс. и создание 700 тыс. новых рабочих мест;
- повышение уровня жизни населения и снижение социальной напряженности в регионе.

Проекты, заложенные в программе, распределены в зависимости от масштабов решаемых задач по четырем уровням:

- Геостратегические проекты и задачи – строительство трубопроводов (нефть и газ), добыча полезных ископаемых (в особенности в Каспийском регионе), трансграничные транспортные коридоры и др.;
- Федеральные общерегиональные проекты и задачи – транспортная сеть, туризм, социальные проблемы (беженцы, безработица и др.) и др.;
- Межрегиональные проекты и задачи – формирование производственной и информационной инфраструктуры, создание условий для предпринимательства;
- Региональный уровень задач – добыча полезных ископаемых, развитие инфраструктуры, сельского хозяйства, науки, культуры, образования.

Основными приоритетами Программы «Юг России (2014-2020 годы)» являются: повышение качества жизни и благосостояния граждан; сокращение количества обучающихся в третью смену в общеобразовательных учебных учреждениях; повышение качества и доступности для населения медицинской помощи; создание инновационного медицинского кластера на территории региона Кавказских Минеральных Вод; формирование условий для развития реального сектора экономики; стимулирование инвестиционного спроса; снижение уровня дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа; снижение уровня безработицы. Для реализации поставленных целей необходимо решить следующие задачи: повышение инвестиционного потенциала Северо-Кавказского федерального округа и обеспечение условий для создания новых рабочих мест в конкурентоспособных отраслях экономики; строительство коммунальной и инженерной инфраструктуры, в том числе для инвестиционных и производственных площадок; создание инженерной и транспортной инфраструктуры к объектам туристско-рекреационных особых экономических зон на территории Северо-Кавказского федерального округа и агломерации Кавказских Минеральных Вод; обеспечение условий для преодоления межнациональной и межконфессиональной напряженности; строительство инженерных систем для обеспечения развития сельских территорий; повышение качества энерго- и ресурсоснабжения муниципальных образований; строительство и реконструкция объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры; модернизация существующего и создание дополнительного коечного фонда, ученических мест и мест в детских дошкольных учреждениях.

Обращает внимание, что эта программа включает больше социальных целей. Более четко разрабатываются методики оценки эффективности реализации программы.

Разрабатываются несколько сценариев, в которых выделяется несколько ключевых показателей, отражающих как экономические, так и социальные характеристики развития (например, объем валового регионального продукта, уровень безработицы и др.). Например, по оптимистическому сценарию уровень безработицы должен снизиться от 12% – в 2012 г., до 8,8% в 2020, охват детей дошкольным образованием по отношению к численности детей соответствующего возраста от 37,8% до 52%, обеспеченность населения больничными койками на 10 тыс. человек населения – от 80,3 до 89, младенческая смертность на 1000 детей, родившихся живыми – от 14,7 чел. до 9,5.

Такая квантификация развития в целом опирается на систему финансирования и поддержки со стороны соответствующих статистических и контрольных органов, а также подконтрольных социологических опросов. Одновременно вытесняются независимые эксперты, которые отмечают, что наряду с положительными результатами реализации программ, отмечается неконтролируемый рост теневой экономики, коррупции и откатов, бюджетной экономики, административного аппарата, кормящегося от государственных субсидий.

Помимо федеральных программ по развитию, каждая из шести республик имеет свои стратегии социально-экономического развития:

- Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года (принята в 2011 году);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 гг. и на период до 2030 г. (2014);
- Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года (2012);
- Стратегия развития Кабардино-Балкарской Республики до 2030 года (2007);
- Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики до 2030 года (2010);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2025 года (2012).

В рамках этих стратегий иницируются собственные региональные программы. Так, в Дагестане принята республиканская целевая программа «Социально-экономическое развитие горных территорий Республики Дагестан на 2014–2018 годы». Это связано с особым значением гор в развитии Дагестана. Так, экономика горных территорий характеризуется сильно выраженной сельскохозяйственной специализацией, низким притоком инвестиций в основной капитал, слаборазвитой торговлей и утраченными функциями промышленности [5]. На горных территориях сохраняется относительно высокий уровень безработицы. Более половины всех занятых в экономике горных территорий приходится на сельское хозяйство.

Анализ содержания программ показал, что объемы и характер реализации федеральных средств не соответствуют институциональным возможностям регионов для эффективного их освоения. Н. В. Зубаревич, рассчитав долю трансфертов на душу населения в каждой из республик [2], пришла к выводу, что программы развития, нацелены, в первую очередь, на получение лояльности населения. Если считать в душевом измерении, то объемы трансфертов в регионы Северного Кавказа различались в 2,5 раза, особые преимущества имели Чечня и Ингушетия. За счёт трансфертов душевые доходы бюджета Чечни в 2011–2012 гг. на 12–20% превышали средние по регионам РФ при минимальных собственных налоговых доходах. В 2013–2014 гг. объём трансфертов Чечне был сокращён на 20% (с 67 до 53–57 млрд. руб.), на первый план вышел Дагестан, где усилились радикальные религиозные группировки. Очень мало было сделано, чтобы превратить развитие в регионах в саморазвивающийся процесс, этот процесс всегда был зависим и контролируемым от центра. Как отмечают В.Н. Колосов с соавторами [4], принятые стратегии развития имеют дирижистский характер и предполагают прямое государственное регулирование регионального развития с государственным финансированием, при недостаточном внимании к проблемам местного малого и среднего

бизнеса. Наличие ресурсов лоббирования интересов региона в Москве рассматривается как конкурентное преимущество. Такой подход закрепляет «дотационную парадигму» развития Северного Кавказа и сводит на нет попытки опереться на собственные источники роста и развития [4].

Заключение

Современное развитие на Северном Кавказе отличается весьма сложными траекториями, которые определяются, с одной стороны, государственными мероприятиями и программами, а, с другой – спонтанными, в значительной мере, хаотичными, процессами внутрорегионального предпринимательства и активности местного населения, направленного на выживание в непростых условиях. При этом важную роль в развитии играют местные неформальные институты управления и регулирования ресурсопользования, землепользования, организации труда и др. Между государственными инициативами и местными процессами развития имеется определенный разрыв. Как правило, программы развития реализуются без учета местного мнения и местной специфики. Эффективному решению проблем устойчивого развития на Северном Кавказе мешает слабость местного самоуправления (вследствие его формальности и отсутствия финансовой поддержки), чрезмерная централизация в принятии решений, отсутствие эффективных механизмов обратных связей (власть – население), недостаточное участие местных жителей в развитии и др. Для того, чтобы преодолеть разрыв между государственными мероприятиями в области развития и местными особенностями и трендами, требуется институциональное совершенствование условий развития: формирование региональной законодательной базы, ориентированной на отражение местной специфики, в частности, формализация имеющихся эффективных институтов природопользования на местах, инициирование «горных» законов субъектов Северного Кавказа и др.

Работа выполнена по Госзаданию 0148-2014-0020.

Литература

1. *Гуля А.Н.* Динамика освоения горного региона: структурные и институциональные факторы (на примере динамики расселения и землепользования в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии). Нальчик: Издательство КБНЦ РАН, 2008.
2. *Зубаревич Н.В.* Эволюция приоритетов региональной политики России // Вопросы географии. Сб. 141. М.: Издательский дом «Кодекс», 2016. С. 151-165.
3. *Колосов В.А., Гуля А.Н.* Горные регионы России: соотношение природных и социально-политических факторов развития // Вопросы географии. Вып. 137. РГО. Издательский дом «Кодекс». 2014. С. 63-82.
4. *Колосов В.А., Вендина О.И., Гриценко А. и др.* Результаты политики постсоветских экономических и социальных реформ на Северной Кавказе // Устойчивое развитие горных регионов. 2016, № 4 (Т.8). С. 342-355.
5. *Мудуев Ш.С.* Стратегические и нормативно-правовые основы формирования горной политики в России: опыт Республики Дагестан // Вопросы географии. Вып. 137. РГО. Издательский дом «Кодекс». 2014. С. 417-444.