

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

---

▪ Субъекты Российской Федерации Южного федерального округа (или как их еще сокращенно называют «Юг России») — это 8 республик, 2 края и три области: Республика Адыгея, Республика Северная Осетия–Алания, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика; Краснодарский и Ставропольский края; Астраханская, Волгоградская и Ростовская области.

В регионе, по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., проживало 15,8% населения Российской Федерации. Плотность населения — 35 человек на кв. км. Охватывая сравнительно небольшую территорию — 589 тыс. кв. км (3,5% территории России), Юг России занимает ключевое географическое положение на карте Европы, а потому по ряду причин, но, прежде всего с точки зрения экономико-географической, является для Российской Федерации стратегически важным регионом.

Как приграничный регион Юг России обеспечивает выход страны к государствам Закавказья, Черноморского и Прикаспийского бассейнов, что имеет важнейшее значение для установления стабильных межгосударственных отношений с сопредельными государствами (Украиной — на западе, Грузией, Азербайджаном и Казахстаном — на юге) и для закрепления экономических и стратегических позиций Российской Федерации на Черном и Каспийском морях.

Юг России расположен на пересечении важных морских, сухопутных и воздушных коммуникаций, связывающих европейские государства по кратчайшему маршруту со странами Ближнего и Среднего Востока, Индией, Китаем. Обладая собственной развитой транспортной инфраструктурой и многоотраслевым комплексом, Юг России имеет огромный потенциал с точки зрения укрепления экономики страны, повышения ее роли в международном экономическом сотрудничестве и разделении труда посредством организации транзита через свою территорию международных транспортных потоков (включая транспортировку нефти и газа прикаспийских государств), а также активизации других традиционных форм внешнеэкономической деятельности.

Здесь расположены все южные морские и речные порты европейской части России, через которые осуществляется 70% внешнеторгового грузооборота страны.

В этом регионе сосредоточены крупные запасы углеводородного сырья, разработка которых может вестись в рамках международного сотрудничества. По прогнозам специалистов, общие ресурсы Каспия составляют около 8 млрд. тонн условного топлива, из которых примерно четвертая часть (2 млрд. тонн) приходится на долю России.

В регионе находятся наиболее плодородные южные черноземы, пятая часть всех сельскохозяйственных угодий страны. Агропромышленный комплекс Юга России обеспечивает 1/5 часть валового сельскохозяйственного производства России. Однако потенциальные возможности региона как производителя сельскохозяйственной продукции позволяют обеспечить продовольствием население всей европейской части России. Только на территории Юга России ведется промысел рыб осетровых пород.

Юг России, с учетом благоприятных природно-климатических условий, протяженных морских побережий и великолепных горных ландшафтов, имеет огромный потенциал рекреационного комплекса. Здесь реализуются, успешно конкурируя с другими российскими регионами, а по отдельным позициям — и с мировыми центрами, многие виды туристско-рекреационных услуг, например оздоровительный, спортивный, пляжный, другие виды туризма, имеются широкие возможности для развития горных видов спорта (не случайно г. Сочи претендует на проведение XXI зимних Олимпийских игр). На Юге России сформировались и успешно функционируют крупнейшие в стране территориально-рекреационные курортные зоны.

Вместе с тем Юг России является регионом, сосредоточившим в себе много противоречий и проблем экономического, социального, экологического, межэтнического, государственно-правового характера, которые уже длительное время в большей или меньшей степени негативно влияют на политическую, экономическую и социальную стабильность не только на самом Северном Кавказе, и не только в сопредельных с Югом регионах, но в целом в Российской Федерации.

Экономический вклад региона не превышает 6,5%, несмотря на то, что здесь проживает 1/7 часть населения страны. Хотя инвестиционный потенциал субъектов Юга России велик, по объему инвестиций в основной капитал регион остается на 6 месте среди федеральных округов. При этом как минимум в половине субъектов (преимущественно в республиках) отмечается неблагоприятный инвестиционный климат.

Ряд субъектов Юга России стоит перед необходимостью решения сложнейших экологических проблем как природного (Республика Калмыкия, Республика Дагестан), так и техногенного (Астраханская область, Республика Адыгея, Чеченская Республика) характера, которые оказывают негативное влияние не только на экономику, но и на жизнедеятельность населения.

Один из богатейших регионов России дотируется из федерального бюджета. Здесь отмечается самый высокий уровень безработицы по Российской Федерации. Такой показатель уровня жизни населения как среднемесячные доходы в расчете на душу населения в среднем по региону составляет 2/3, а по некоторым республикам (Республика Ингушетия, Республика Калмыкия) — 1/3 от общероссийского показателя.

Отдельные субъекты региона при сравнительно небольших возможностях собственных бюджетов продолжают испытывать существенную нагрузку на социальную сферу в связи с нахождением на их территориях беженцев, вынужденных переселенцев и внутриперемещенных лиц.

К сложным социальным проблемам региона в 2000–2005 гг. относились: ситуация в угольных районах Восточного Донбасса, акции протеста, организованные участниками ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, военнослужащими, пострадавшими при выполнении воинского долга, и членами семей погибших.

В некоторых субъектах Южного федерального округа продолжается ликвидация последствий вооруженных конфликтов, не только нанесших огромный ущерб экономике и социальной сфере этих субъектов, но при этом перевернувших, а зачастую исковеркавших судьбы сотен тысяч российских граждан. До настоящего времени не ликвидированы последствия осетино-ингушского конфликта, до сих пор не решены серьезные экономические и социальные проблемы, связанные с преодолением последствий вооруженного конфликта в Чеченской Республике. В силу этих причин, безусловно, необходимо делать серьезные поправки, проводя параллели и сопоставления экономик субъектов, прошедших через эти разрушительные конфликты, с экономиками других субъектов Юга России и других регионов.

Нельзя не учитывать и то, что на территории Южного федерального округа не прекращаются серьезные террористические акции бандитских формирований сепаратистов и религиозных экстремистов, разрушающие хрупкое равновесие, перечеркивающие усилия федерального центра, местных властей по выводу экономик субъектов из кризисного состояния, перевода их в состояние мирного экономического развития (события в Дагестане в 1999 г., в Северной Осетии в 2004 г., в Ингушетии и Кабардино-Балкарии в 2005 г.).

За рамками данного пособия мы оставляем такой важный фактор влияния на социально-политическую ситуацию, а через нее — и на экономику каждого из субъектов Юга России, как положение отдельных этнических общностей и межэтнические отношения. Этот важный для Северного Кавказа вопрос представляет собой самостоятельный блок проблем государственно-правового и политического свойства, требующих глубокого анализа и современных оценок (достаточно упомянуть проблемы полиэтничности в республиках Северного Кавказа, проблемы реабилитации репрессированных и насильственно переселенных народов, проблему исхода русских из некоторых северо-кавказских республик).

Перечисленные выше особенности Юга России, оттеняющие как его геостратегическую значимость, экономическую привлекательность, выигрышные стороны, так и острые проблемы, подтверждают, что Юг России по многим причинам является регионом, влияющим на экономическое и социальное благополучие России и в этой связи требующим не просто постоянного внимания, но и целенаправленных, долгосрочных действий, укладываемых в стратегию федерального центра в этом регионе. Целью этой стратегии должно быть всестороннее укрепление России на Юге через скорейшую ликвидацию последствий кризисных ситуаций, содействие развитию экономик, социальной сферы в субъектах региона, совершенствованию государственных институтов, гармонизации межэтнических отношений.

Обобщающим показателем экономической деятельности региона, представляющим собой вновь созданную стоимость товаров и услуг, произведенных на его территории, является *валовой региональный продукт* (ВРП). В 2003 г. объем ВРП Южного округа составлял 7,8% от общероссийского. По этому показателю Юг России занимал 6 место среди федеральных округов. Что касается динамики роста ВРП, то она у Южного округа была худшей по России — 104,5% (средняя по России — 107,6%). При этом Республика Калмыкия имела худший среди субъектов России показатель ВРП — 75%.

Анализ отраслевой структуры ВРП показывает, что соотношение отраслей, производящих товары и производящих услуги, практически совпадает со средне-российским и составляет 43,9% : 49,9%. Производимый отдельными субъектами региона ВРП в расчете на душу населения по отдельным субъектам от 1,5 до 8 раз ниже, чем в среднем по России. Это объясняется высокой долей сельскохозяйственного производства в структуре ВРП. Если в среднем по России добавочные стоимости, созданные в промышленности и сельском хозяйстве, соотносятся как 5:1, то в среднем по Южному округу это соотношение выглядит как 1,3:1.

Соотношение промышленности и сельского хозяйства в структуре ВРП по указанным отраслям на уровне средне-российского имеет только Астраханская область; ближайший показатель 2:1 — у Волгоградской области, 1,75:1 — у Ростовской области. В ряде субъектов (Краснодарский край, Ингушетия, Адыгея, Карачаево-Черкесия) это соотношение поддерживается на уровне, близком 1:1. А для Дагестана и Кабардино-Балкарии соотношение промышленности и сельского хозяйства в структуре ВРП составляет 1: 2,2. Эти цифры говорят о неоднородности хозяйственного развития региона. Здесь отчетливо выделяются аграрный юг и промышленный север, что обусловлено как природными, так и социально-этническими факторами.

Еще одной особенностью Южного федерального округа является резкая поляризация входящих в него субъектов по уровню экономического развития. Очевидно, что именно сильные субъекты определяют величину показателей в целом по федеральному округу. При этом на долю лишь двух субъектов — Краснодарского края и Ростовской области — приходится 52,3% производи-

мого в округе валового регионального продукта. В то же время вклад в ВРП всех республик, вместе взятых, составляет лишь 15,5%. А доля таких субъектов как Республика Ингушетия, Республика Калмыкия в окружном ВРП составляет соответственно 0,5% и 1%.

*Промышленная специализация* Южного региона определяется развитием электроэнергетики (Волжская ГЭС, Новочеркасская, Невинномысская и Ставропольская ГРЭС и др.), нефтегазовой промышленности (Астраханское газоконденсатное месторождение, нефтяные месторождения в Чечне, Ингушетии, Волгоградской области), нефтеперерабатывающей промышленности (Волгоградская область, Краснодарский и Ставропольский края), пищевой промышленности, ориентированной на местные сырье, некоторых отраслей военно-промышленного комплекса. Крупные металлургические предприятия имеются в Волгоградской и Ростовской областях, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, химические — в Волгоградской и Ростовской областях, нефтехимические — в Волгоградской области. Одним из крупнейших в стране центров транспортного и сельскохозяйственного машиностроения является Ростовская область. На Ставрополье производятся значительные объемы минеральных удобрений.

Следует также учитывать значительный потенциал нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности Чеченской республики. Хотя в настоящее время он разрушен, тем не менее, в случае его восстановления он способен стать мощным фактором промышленного развития всего региона.

Национальным богатством Южного округа являются сельскохозяйственные угодья и пашни. По их площади (39 млн. га) сравнительно небольшой в территориальном отношении Южный округ уступает лишь Приволжскому (52,2 млн. га) и Сибирскому (47,6 млн. га) федеральным округам (территории этих округов соответственно в 1,7 и в 8,7 раза больше территории Южного округа). В то же самое время в ряде северокавказских республик ощущается явный дефицит пригодных для ведения сельского хозяйства земель. Оба этих фактора во многом определяют специализацию *сельскохозяйственного сектора* экономики этого региона.

Доля субъектов Юга России в валовой продукции общероссийского сельскохозяйственного производства составляет 21,8%. По этому показателю Юг России делит второе место с Центральным округом, уступая сравнительно немного лишь Приволжскому федеральному округу (данные 2005 г.). При этом Краснодарский и Ставропольский края являются лидерами среди субъектов России по объемам производства сельскохозяйственной продукции.

Сельское хозяйство на большей части территории региона специализировано на выращивании зерновых и масличных культур (Краснодарский и Ставропольский края, Волгоградская и Ростовская области), овощеводстве (Дагестан, Волгоградская и Ростовская области) и плодоводстве (Волгоградская область, Краснодарский край), а также на животноводстве (Дагестан, Краснодарский край).

На территории Юга России производится 56% российского объема растительного масла, 2/5 сахара-песка, 60% виноградных вин, четверть консервов всех видов. Растениеводы Юга России дают 35% сборов всех зерновых культур, выращиваемых в России, более 30% сахарной свеклы, более 60% семян подсолнечника, свыше 20% урожая овощей, практически 100% урожая винограда. Юг России — единственный в стране район выращивания субтропических культур, таких как чай, цитрусовые, табак.

Важной составной частью аграрного сектора является рыболовство и рыбоводство. При незначительном удельном весе в общероссийских уловах (около 3,5%) рыбохозяйственный комплекс Каспийского моря и Прикаспия дает более 70% общероссийской добычи осетровых и более 60% крупночастиковых рыб. Важно отметить, что наиболее продуктивной частью моря является именно российский, Северный Каспий в силу того, что он постоянно обогащается волжской водой и продуцирует около 20% органического вещества моря, занимая при этом лишь около 0,5% его объема.

Южный регион — крупный животноводческий район. Здесь выращивают крупный рогатый скот, свиней (Краснодарский край), птицу. На регион приходится около трети российского стада овец и коз (Адыгея, Краснодарский край, Калмыкия). Здесь заготавливают более половины российской шерсти (Дагестан, Ставрополье, Калмыкия).

Юг России как сельскохозяйственный регион является лидером по развитию крестьянских (фермерских) хозяйств. В 2004 г. их насчитывалось более 109 тыс. или 41,7% от общего числа таких хозяйств по России (данные 2005 г.). В качестве примера следует указать численность крестьянских хозяйств в Краснодарском крае, Ростовской области, Ставрополье и Волгоградской области (соответственно 17,8 тыс.; 15,7 тыс.; 15 тыс.; 11,6 тыс.). Ближайшими в этом перечне из других регионов являются Саратовская область и Московская область (соответственно 8,1 тыс. и 7,2 тыс. хозяйств).

Необходимо отметить абсолютного лидера в развитии этой формы предпринимательства — Дагестан, в котором насчитывается более 37,3 фермерских хозяйств — почти столько же, сколько в Центральном федеральном округе или в Северо-Западном, Уральском и Дальневосточном федеральных округах вместе взятых. Однако эта северокавказская республика, как и большинство других, испытывает острый дефицит пригодных для ведения сельского хозяйства земель. Дагестан занимает последнее место среди субъектов Российской Федерации по среднему размеру земельного участка (4 га при среднероссийской величине 73 га).

В то же время Ростовская и Волгоградская области — ведущие в России производители зерновых и масличных культур, входящие в число лидеров по количеству фермерских хозяйств, имеют фермерские хозяйства, по площади превышающие средний по стране показатель в 1,4–1,7 раза. А лидерство среди российских регионов по площади фермерских хозяйств занимает опять-таки один из субъектов Южного округа — Астраханская область. Здесь средний размер земельного участка составляет 285 га. В кре-

стьянских (фермерских) хозяйствах Юга России производится 10% — сахарной свеклы, около 19% зерна, более 29,2% семян подсолнечника.

Если анализировать производство сельскохозяйственной продукции через призму категорий хозяйств-производителей, то в производстве зерна, семян подсолнечника основную долю урожая — 75–80% — дают сельскохозяйственные организации; а в производстве картофеля, овощей — картина противоположная: здесь от 80 до 100% картофеля и 65 и более процентов овощей (за исключением Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии) производят хозяйства населения.

*Транспортный комплекс* Юга России являет собой совокупность практически всех современных видов промышленного и магистрального транспорта.

Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования составляет около 8580 км. Стержнем транспортной сети являются железнодорожные магистрали Москва–Баку и Ростов–Краснодар–Туапсе–Сочи. Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием превышает 65 тыс. км. Главная автомобильная магистраль Юга России — федеральная автодорога М–29 «Кавказ» (Москва–Ростов–Дербент). Густота железнодорожной сети в Южном регионе в 2,9 раз, а густота автомобильных дорог с твердым покрытием — в 3,4 раза больше, чем в среднем по России. В регионе находятся все южные морские и устьевые речные порты (Новороссийск, Туапсе, Таганрог, Ейск, Сочи, Махачкала, Астрахань, Ростов-на-Дону).

Административные центры субъектов юга России и центры курортных зон (города Сочи и Минеральные Воды) имеют регулярное воздушное сообщение практически со всеми регионами Р В городах Ростов-на-Дону, Сочи, Волгоград, Минеральные Воды действуют международные аэропорты.

В регионе хорошо развит трубопроводный транспорт (нефте-, газо-, продуктопроводы). При этом морской и трубопроводный транспорт в значительной мере ориентированы на обеспечение общероссийских нужд, нежели на потребности региона.

Водные пути на территории региона — это подходы к морским портам Азово-Черноморского и Каспийского бассейнов, а также судоходные реки Волга, Дон и Кубань. Определяющее значение для судоходства в Азово-Черноморском и важное — в Каспийском бассейне имеют Азово-Донской и Волго-Донской судоходные каналы.

В структуре грузооборота наибольший удельный вес составляет железнодорожный транспорт (объем перевозок в 2005 г. составил чуть более 100 млн. тонн в год). Практически в пять раз меньше объем перевозок автомобильным транспортом (20,5 млн. тонн). Доля речного транспорта в грузо- и пассажироперевозках незначительна.

*Санаторно-курортный и туристический комплекс* Северного Кавказа традиционно является одним из приоритетных, определяющих место региона в общероссийском разделении труда.

Этому способствуют:

— уникальный в масштабе России набор климатологических, бальнеологических, культурно-этнографических и других рекреационных ресурсов;

— наличие сети территориально-рекреационных зон, таких как Азово-Черноморская (Сочи, Анапа, Геленджик), Центрально-Кавказская (включающая Кавказские Минеральные Воды и Приэльбрусье), Нальчикская, Владикавказская и Прикаспийская. Эти территориально-рекреационные зоны сконцентрировали около 1/3 общероссийского коечного фонда санаториев, пансионатов, домов и баз отдыха;

— значительный научно-медицинский потенциал и удельный вес курортных кадров;

— гарантированная доступность рекреационных ресурсов в связи с широко развитой сетью транспортных коммуникаций и предприятий сферы обслуживания.

В санаториях и пансионатах региона создана мощная лечебно-диагностическая база, разработаны уникальные методики лечения заболеваний сердечно-сосудистой системы, органов пищеварения, дыхания, костно-мышечной системы. Регион располагает богатым арсеналом минеральных вод и лечебных грязей.

*Жилищное строительство* — одна из наиболее развитых отраслей экономики Юга России. В 2005 г. на этот регион приходился каждый седьмой квадратный метр жилой площади, введенной в России. При этом 2/3 жилья (4 млн. кв. м) составляет жилье индивидуальных застройщиков. Как и в целом при характеристике ВВП, объемы жилищного строительства определяются наиболее крупными субъектами: на долю Краснодарского края и Ростовской области приходится 50% построенного жилья, тогда как доля построенного в Ингушетии жилья составляет в общем объеме 0,3% (19,5 тыс. кв. м), а в Калмыкии — 0,8% (47,8 тыс. кв. м).

Следует также отметить, что, несмотря на климатическую привлекательность региона, средние цены и на первичном, и на вторичном рынке жилья даже в Краснодарском крае (где самое дорогое в округе жилье) существенно (на 20%) ниже, чем в среднем по России. В остальных субъектах эта цена еще ниже.

На развитие экономики и социальной сферы Юга России в 2005 г. использовано 309 млрд. рублей *инвестиций в основной капитал*. Хотя это и больше почти на 6%, чем в предыдущем году, тем не менее, в общероссийском объеме инвестиций в основной капитал доля инвестиций в Южный федеральный округ составляет 8,7%. Удельный вес инвестиций за счет собственных средств составляет 43%, привлеченные средства — 57%, в том числе 15,9% — средства федерального бюджета.

Высокие риски вложения инвестиций в экономику Юга России негативно сказываются на активности иностранного капитала в этом регионе России. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики округа, составил 987 млн. долларов США. По итогам 2005 г. это лишь 1,8% от общего объема иностранных инвестиций в экономику России (последнее место среди федеральных округов России). Следует от-



метить, что более 80% внутренних инвестиций и 99,8% внешних инвестиций приходится на Краснодарский и Ставропольский края, Ростовскую, Астраханскую и Волгоградскую области.

*Финансовое положение региона* в целом неустойчивое, поскольку собственные доходы бюджетов целого ряда субъектов существенно ниже необходимых расходов. Отсюда высокая зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета.

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов на 2006 г. республик, входящих в Южный федеральный округ, свидетельствует о том, что все республики Северо-Кавказского региона продолжают оставаться высоко дотационными; семь из восьми республик входят в первую десятку субъектов по размеру той доли, которую составляет федеральная финансовая помощь в доходной части республиканского бюджета.

Таблица 1

Наименование субъекта	Доходы, млн. руб.	Расходы, млн. руб.	Дефицит бюджета, млн. руб.	Объем финансовой помощи, млн. руб. (прогноз)	Дотационность (%) (прогноз)	Занимаемое место среди субъектов Российской Федерации по итогам 2005 г.	
						По уровню фактической бюджетной обеспеченности	По доле финансовой помощи из федерального бюджета
Республика Адыгея	5048	5096	48	3176,4	61,1%	65	7
Республика Калмыкия	3736	4003	267	1810,3	47,1%	30	13
Республика Ингушетия	5749	5784	35	5127,2	89%	72	1
Карачаево-Черкесская Республика	5681	5919	238	3376,3	57,7%	48	8
Республика Дагестан	24315	24786	238	17995,7	76,2%	89	9
Кабардино-Балкарская Республика	8975	9376	401	4859,5	55,4%	67	10
Республика Северная Осетия–Алания	9805	10338	533	5319,7	56%	34	9
Чеченская Республика	13270	13655	385	10699,1	80,1%	51	3

Финансовая поддержка субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета оказывается, преимущественно, в рамках межбюджетных отношений в виде межбюджетных трансфертов, направляемых непосредственно в доходы бюджетов субъектов. В структуре межбюджетных трансфертов основным механизмом оказания финансовой поддержки регио-

нам является Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Имеется целый ряд других фондов для решения отдельных задач; субъектам выделяются бюджетные кредиты для финансирования временных кассовых разрывов.

Через механизм межбюджетных трансфертов федеральный центр осуществляет выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, что особенно важно для депрессивных субъектов Российской Федерации. Под депрессивным понимается субъект Российской Федерации, переживающий экономический кризис, выражающийся в низком ВРП в расчете на душу населения, высоком уровне безработицы, низком уровне денежных доходов (прежде всего — заработной платы) и низком уровне жизни населения.

Большинство республик северокавказского региона не в состоянии выйти из экономического кризиса самостоятельно. Но даже при серьезной поддержке федерального центра в виде инвестиций в экономику субъектов южного региона произошедшие здесь за последние 20 лет процессы, и, прежде всего, переход на рыночные отношения, отказ государства от директивного планирования и поддержки целых отраслей, разрушение хозяйственных связей, наличие большого числа незанятого трудоспособного населения, а также целый ряд других причин неэкономического характера, очевидно, не дают основания рассчитывать на то, что в скором времени республики этого региона станут самодостаточными.

## Уровень и качество жизни

■ На протяжении уже многих лет федеральный центр помимо вопросов экономического развития, вынужден решать и другую задачу — минимизации разницы в уровне бюджетной обеспеченности наиболее и наименее развитых регионов. Решить задачу полного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности не удается. Вместе с тем, в целом по Российской Федерации благодаря механизму межбюджетных отношений первоначальную 10-кратную разницу в бюджетной обеспеченности (рассчитана по 10 наиболее обеспеченным и 10 наименее обеспеченным регионам) удалось сократить до трех раз.

Для Южного федерального округа результат этой работы более нагляден. Если до выравнивания разница в обеспеченности на душу населения между наиболее обеспеченным (Краснодарский край) и наименее обеспеченным (Республика Ингушетия) субъектами составляла 9 раз, то после выравнивания это соотношение составляет 1,1 раза. В таблице 2 с помощью такого критерия, как объем доходов бюджета на душу населения, показана реальная ситуация с бюджетами субъектов Юга России в 2005 г. до и после выравнивания. Федеральная политика межбюджетных отношений является одним из важных регуляторов финансового положения субъектов, позволяющих обеспечивать социальную стабильность на Юге России.

Таблица 2

Наименование субъекта Российской Федерации	Объем доходов на душу населения без учета межбюджетных трансфертов, млн. руб.	Место по РФ	Объем доходов на душу населения с учетом межбюджетных трансфертов, млн. руб.	Место по РФ	Доходы на душу населения с учетом межбюджетных трансфертов и удорожающих факторов, млн. руб.	Место по Российской Федерации
Республика Адыгея	4146,4	85	10559,3	83	13150,9	63
Республика Дагестан	1809,0	88	8617,2	89	10290,8	89
Республика Ингушетия	1068,9	89	11464,4	73	13534,2	57
Кабардино-Балкарская Республика	3301,5	86	9569,0	88	12341,5	75
Республика Калмыкия	5877,8	78	13050,5	58	15534,6	34
Карачаево-Черкесская Республика	4604,1	81	12043,8	64	13615,7	56
Республика Северная Осетия–Алания	5041,1	80	13866,3	52	17094,9	28
Чеченская Республика	1839,3	87	14588,2	49	17421,7	26
Краснодарский край	9766,0	51	12246,7	63	15032,2	42
Ставропольский край	7157,9	72	10940,5	80	13223,5	62
Астраханская область	9353,6	54	11933,6	65	15812,3	31
Волгоградская область	9082,2	56	11225,5	77	14087,4	49
Ростовская область	7887,2	67	10863,4	81	13489,1	58

Вместе с тем Южный регион остается аутсайдером по такому показателю, характеризующему уровень жизни населения, как *денежные доходы на душу населения*. По итогам 2005 г. этот показатель в целом по Южному федеральному округу составлял 5250,2 рублей или 66,8% общероссийского. В краях и областях региона денежные доходы хотя и отстают заметно от России, но поддерживаются на уровне или выше, чем среднем по округу (максимальный показатель – 6262,4 рублей – у Ростовской области). В республиках, за исключением Северной Осетии, этот показатель значи-

тельно ниже общероссийского (от 60% в Дагестане до 29,7% и 31,3% - соответственно в Калмыкии и Ингушетии).

Одним из важнейших показателей, характеризующих уровень бедности населения в том или ином регионе России, является доля населения, имеющего денежные доходы ниже прожиточного минимума.

Таблица 3

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность населения (в %) с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (данные 2000 г.)	Численность населения (в %) с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (данные 2004 г.)	Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения за IV кв. 2004 г., руб./месяц (все население)	Место в Российской Федерации по величине прожиточного минимума всего населения
Российская Федерация	29,0	17,8	2451	
Республика Адыгея	37,2	35,2	2074	73
Республика Дагестан	72,6	33,9	1897	87
Республика Ингушетия	94,3	73,0	2193	59
Кабардино-Балкарская Республика	57,5	25,6	1823	89
Республика Калмыкия	66,4	55,1	2079	72
Карачаево-Черкесская Республика	62,5	28,4	1973	85
Республика Северная Осетия–Алания	33,2	18,2	1841	88
Чеченская Республика			2411	40
Краснодарский край	43,7	29,6	2278	53
Ставропольский край	45,2	28,7	2244	57
Астраханская область	33,4	20,1	2147	67
Волгоградская область	34,9	18,4	1978	84
Ростовская область	33,1	19,5	2180	62

Обращает на себя внимание заметная положительная динамика показателя доли населения, имеющего денежные доходы ниже прожиточного минимума, за период с 2000г. по 2004 г. (данные по Чеченской Республике отсутствуют). Однако по прошествии пяти лет этот показатель во всех субъектах Юга России превышал средне-российский.

В целом в 2000–2006 гг. тенденция роста уровня жизни населения наметилась достаточно явно. Улучшилось положение дел с выплатой пенсий. Отмечается тенденция роста собираемости пенсионных взносов, что позволило в большинстве регионов ликвидировать долги прошлых лет и обеспечить устойчивость текущих выплат.

Практически везде завершена подготовительная работа и реализуется система адресной социальной помощи гражданам из социально незащищенных групп населения. Сформированы базы данных получателей социальных пособий, определены критерии по отнесению нуждающихся в помощи лиц к определенным категориям. Реализация принципа индивидуального подхода позволяет дифференцировать выплаты с учетом среднедушевого дохода получателей.

Наряду с денежными доходами важную роль в формировании уровня жизни населения играют такие социальные факторы как обеспечение населения жильем, медицинскими и образовательными услугами. По обеспеченности жильем в среднем на одного жителя лучшая ситуация в Южном регионе в Северной Осетии–Алании (25,4 кв. м при средне-российской – 20,5 кв.м) и в Адыгее (22,9). Самые низкие показатели по России показатели обеспеченности жильем – в Кабардино-Балкарии и Дагестане (15,5) и в Ингушетии (6,4).

Южный регион серьезно отстает по обеспеченности врачебными амбулаторно-поликлиническими учреждениями. Цифра посещений в смену на 10 тыс. человек несколько больше средне-российской (251,3) в Астраханской области (280,6), Северной Осетии–Алании (261,5) и Калмыкии (257,3). В то же время в Дагестане этот показатель более чем в 2 раза, а в Ингушетии – почти в 3,5 раза хуже, чем в среднем по России.

Сложная ситуация в субъектах Юга России и с охватом детей дошкольными учреждениями, а также обеспеченностью общеобразовательными учреждениями. В Ингушетии дошкольными учреждениями охвачен только каждый двадцатый ребенок, в Дагестане – каждый четвертый, в остальных субъектах региона – только каждый второй.

На начало 2004/2005 учебного года во вторую смену занимался практически каждый третий школьник Ингушетии, Дагестана и Чечни и практически каждый пятый школьник Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Краснодарского и Ставропольского краев, Астраханской и Ростовской областей. Таким образом, по многим социальным показателям и уровню жизни населения Юг России уступает другим российским регионам.

Экономическая ситуация в ряде субъектов Южного федерального округа, в первую очередь – в республиках осложняется неблагоприятной обстановкой на рынке труда. Здесь уже многие годы сохраняется значительный разрыв между спросом и предложением рабочей силы. На начало января 2006 г. на учете в органах занятости федерального округа состояло 632,6 тыс. безработных (34,5% от общероссийской численности безработных. Из этого числа пособие по безработице получали 512,3 тыс. человек. Наибольшее число безработных зарегистрировано в Чеченской Республике (332,7 тыс. человек), Дагестане (50,9 тыс.) и Ингушетии (48,8 тыс.).

Сохраняется дисбаланс спроса и предложения рабочей силы на рынке труда: запросы работодателей ориентированы на высококвалифицированные кадры, однако 74% предложений на рынке труда приходится на граждан, ранее не работавших, ищущих работу впервые, либо имеющих длительный (более года) перерыв в работе.

Напряженность на регистрируемом рынке труда составляет в среднем по Южному округу 6,8 состоящих на учете незанятых граждан в расчете на 1 заявленную вакансию. Однако применительно к отдельным субъектам Юга России эта статистика выглядит значительно хуже. Нагрузка на одну заявленную вакансию в Кабардино-Балкарии составляет 22,3 человек, Дагестане — 101,3 человек, а в Ингушетии — 706,9 человек.

Высокий уровень регистрируемой безработицы обусловлен относительно высоким уровнем естественного прироста населения, недостаточным вводом новых рабочих мест и сокращением численности работающих. За 2005 г. в целом по Южному федеральному округу принято на дополнительно введенные рабочие места 75,4 тыс. человек, в то же время выбыло в связи с сокращением численности 77,8 тыс. человек. Ситуация с созданием и сохранением рабочих мест усугубляется состоянием производственной базы промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Износ основных фондов в этих отраслях даже в самых благополучных субъектах Южного округа (Ростовской и Волгоградской областях, Краснодарском крае) составляет 46–50%.

В то же время, оценивая реальные доходы населения, необходимо принимать во внимание и теневой сектор экономики, масштабы которого особенно заметны в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии. Так, некоторые косвенные показатели (число получающих высшее образование, количество автомашин, объем меняемой валюты, масштабы индивидуального строительства и т. п.) говорят о том, что реальный уровень жизни населения северокавказских республик значительно выше.

Нельзя не сказать о том, что особым видом «бизнеса», способом получения денежных доходов для безработного населения региона стало участие в незаконных вооруженных формированиях и религиозно-экстремистских группировках, в которые вовлекается, прежде всего, молодежь, не получившая или не завершившая своего образования.

Более целостное представление о социально-экономическом положении дают современные интегральные индексы, позволяющие отслеживать характеристики социального развития государств и отдельных регионов. Наиболее значимым и международно признанным является Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)<sup>1</sup>, который стал применяться с 1990 г. для интегральной оценки качества жизни населения. ИРЧП отражает соотношение таких показателей как продолжительность жизни, уровень образования и дохода. Поскольку показатели «продолжительность

---

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) публикуется в ежегодных Докладах Программы развития ООН с 1990 г. Например, см. Доклад о развитии человека. 2004 // <http://hdr.undp.org/2004>.

жизни» и «уровень образования» обладают гораздо большей статистической достоверностью, чем официальные данные о доходах, ИРЧП более адекватно отражает реальную ситуацию в странах и регионах.

Порогом высокого уровня развития человеческого потенциала является значение 0,800. В российских Докладах индексы развития человеческого потенциала для субъектов РФ стали рассчитываться с 1997 г. Последний доклад был подготовлен по данным 2002 г. В 2002 г. 13 регионов России обладали ИРЧП ниже среднемирового (0,725), в их числе Адыгея, Ингушетия и Чечня.

При анализе ИРЧП южнороссийских субъектов, прежде всего, следует отметить значительную несбалансированность отдельных показателей (дохода, образования, долголетия) — при низких доходах практически во всех субъектах довольно высокий уровень образования и рекордная по российским меркам ожидаемая продолжительность жизни.

Таблица 4. *Рейтинг регионов по Индексу развития человеческого потенциала в 2002 г.<sup>2</sup>*

	ВРП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность	Доля учащихся в возрасте 7–24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП
<b>Российская Федерация</b>	<b>7926</b>	<b>0,730</b>	<b>64,82</b>	<b>0,664</b>	<b>99,0</b>	<b>0,735</b>	<b>0,905</b>	<b>0,766</b>
Республика Калмыкия	6071	0,685	65,79	0,680	98,2	0,789	0,918	0,761
Краснодарский край	5936	0,682	66,8	0,697	99,0	0,662	0,881	0,753
Волгоградская область	5567	0,671	66,19	0,687	98,9	0,701	0,893	0,750
Астраханская область	5758	0,676	65,16	0,669	98,6	0,716	0,896	0,747
Ростовская область	4572	0,638	66,23	0,687	99,1	0,720	0,901	0,742
Республика Северная Осетия	3441	0,591	69,11	0,735	99,1	0,701	0,894	0,740
Карачаево-Черкесская республика	3540	0,595	69,21	0,737	98,4	0,662	0,877	0,736
Кабардино-Балкарская республика	3980	0,615	68,31	0,722	98,8	0,622	0,866	0,734
Ставропольский край	4045	0,618	67	0,700	98,6	0,681	0,884	0,734
Республика Дагестан	2633	0,546	71,43	0,774	98,4	0,604	0,857	0,726
Республика Адыгея	2631	0,546	68,76	0,729	98,7	0,711	0,895	0,723
Республика Ингушетия	1031	0,389	74,82	0,830	96,2	0,378	0,767	0,662

<sup>2</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 г. / Под общей ред. Проф. С. Н. Бобылева. М.: Весь Мир, 2004.

Другой интегральный индекс — «кризисный» индекс качества жизни<sup>3</sup> разработан сотрудниками географического факультета МГУ по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ. Индекс включает в себя оценку уровня жизни (*низкие доходы и сильное неравенство по доходу*), занятости (*безработица*), здоровья населения (*низкая ожидаемая продолжительность жизни и здоровье детей*).

«Кризисный» индекс рассчитывается по формуле:

$$\text{«Кризисный» индекс качества жизни} = \frac{A+B+C + \frac{D+E}{2}}{4}, \text{ где}$$

A — индекс отношения среднедушевых денежных доходов к прожиточному минимуму;

B — индекс доли населения с доходами выше прожиточного минимума;

C — индекс уровня занятости населения;

D — индекс ожидаемой продолжительности жизни;

E — индекс младенческой смертности.

Таблица 5. *Рейтинг южнороссийских субъектов по индексу качества жизни (без Чеченской Республики)*

	<b>Индекс качества жизни</b>	<b>Место в РФ</b>
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,70</b>	
Республика Северная Осетия – Алания	0,69	<b>16</b>
Волгоградская область	0,68	<b>27</b>
Астраханская область	0,67	<b>29</b>
Ростовская область	0,67	<b>30</b>
Краснодарский край	0,67	<b>31</b>
Ставропольский край	0,64	<b>52</b>
Республика Адыгея	0,63	<b>61</b>
Кабардино-Балкарская республика	0,62	<b>65</b>
Карачаево-Черкесская республика	0,60	<b>70</b>
Республика Дагестан	0,56	<b>80</b>
Республика Калмыкия	0,54	<b>84</b>
Республика Ингушетия	0,35	<b>88</b>

Этот индекс дает наглядное представление о проблемах регионального развития, в частности, о внутрирегиональном неравенстве качества жизни и, следовательно, о реальных противоречиях и потенциальных конфликтах

<sup>3</sup> Социальный атлас российских регионов / [http://atlas.socpol.ru/indexes/index\\_life.shtml](http://atlas.socpol.ru/indexes/index_life.shtml).



между субъектами федерации. Наиболее тревожно в этом контексте выглядит поляризация Северной Осетии–Алании и Ингушетии.

Использование интегральных индексов при анализе социально-экономической ситуации показывает, что политика выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов должна учитывать не только официальный уровень доходов населения, но и сочетание наиболее острых проблем в каждом из субъектов, к которым на Северном Кавказе, в первую очередь, относятся уровень образования (в Ингушетии и Чечне), демографические и миграционные процессы.

## Деятельность государственных органов по обеспечению стабильности

▪ Президент Российской Федерации и его Администрация, законодатели, федеральная исполнительная власть ищут наиболее эффективные инструменты влияния на развитие общественно-политической и социально-экономической ситуации в субъектах Южного федерального округа. К числу таких инструментов можно было бы отнести создание временных органов управления в наиболее проблемных субъектах, образование авторитетных комиссий с участием представителей различных ветвей власти, принятие федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, обсуждение на заседаниях Правительства Российской Федерации докладов руководителей субъектов о результатах и основных направлениях деятельности на ближайшие годы.

Первый опыт федерального центра по созданию временного федерального органа управления на территории Северо-Кавказского региона — это Временная администрация на территории Пригородного района Республики Северная Осетия–Алания, образованная в конце 1992 г. Указом Президента Российской Федерации в зоне чрезвычайного положения в связи с осетино–ингушским конфликтом октября–ноября 1992 г. Эта структура была наделена функциями местной администрации и решала сложнейшие задачи обеспечения правопорядка и безопасности, организации мирного диалога между сторонами-участницами конфликта, а также обеспечивала за счет средств федерального бюджета возвращение в Пригородный район и обустройство вынужденных переселенцев, покинувших свои жилища в связи с вооруженным конфликтом.

Последние годы этой структурой руководил специальный представитель Президента Российской Федерации, а сама структура именовалась представительством. Разные источники по-разному оценивают эффективность работы Временной администрации. Тем не менее, она была упразднена лишь в октябре 2004 г. За это время к местам прежнего проживания возвратилось более 21 тыс. вынужденных переселенцев (это примерно 2/3 от числа вынужденных переселенцев, пострадавших в результате конфликта),

в пострадавших от конфликта селах были построены объекты инфраструктуры на сотни миллионов рублей.

Работа по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта продолжается. Функции упраздненного временного федерального органа управления в зоне осетино-ингушского конфликта в части стабилизации общественно-политической ситуации переданы полномочному представителю Президента в Южном федеральном округе, а решение вопросов возвращения и обустройства вынужденных переселенцев возложено на Федеральную миграционную службу.

Еще одним примером создания временного федерального органа управления в регионе, правда значительно более масштабного, нежели упомянутая выше Временная администрация, является созданное в январе 1995 г. также Указом Президента Российской Федерации после ввода федеральных сил на территорию Чеченской Республики Территориальное управление федеральных органов исполнительной власти.

Территориальное управление координировало деятельность федеральных министерств и ведомств по восстановлению разрушенного хозяйства и социальной сферы Чеченской Республики. Руководители этого временного органа управления не касались вопросов обеспечения безопасности или правоохранительной деятельности (эта сфера была исключительно в компетенции «силовиков»), но непосредственно занимались формированием временной исполнительной и представительной власти Чеченской Республики, координировали взаимодействие с этими ветвями власти федеральных органов исполнительной власти, непосредственно включенных в процесс восстановления Республики. Руководители Территориального управления федеральных органов исполнительной власти, а позднее — Представительства Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике в силу сложности и специфики решаемых задач были вице-премьерами или имели ранг вице-премьеров Правительства Российской Федерации.

Представительство Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике как временный федеральный орган управления было упразднено после того, как общественно-политическая ситуация в Чеченской Республике достаточно стабилизировалась, и по решению Президента Российской Федерации управление Республикой было полностью передано республиканской исполнительной власти, которую возглавил А. Кадыров.

На территории Южного федерального округа действовали и продолжают действовать комиссии, создаваемые на уровне федерального центра различными ветвями власти и Администрацией Президента. Достаточно назвать Государственную комиссию по вопросам социально-экономического развития Северного Кавказа, которую в разное время возглавляли вице-премьеры Правительства Российской Федерации; Комиссию государственной Думы Российской Федерации по Северному Кавказу, возглавляемую вице-спикером Госдумы В. И. Катренко.

В состав Комиссии по вопросам улучшения социально-экономического положения на Северном Кавказе, возглавляемой полномочным представителем Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Д. Н. Козаком, входят руководители всех 13 субъектов Южного федерального округа и несколько ключевых федеральных министров. Судя по составу последней Комиссии, Президент страны возлагает большие надежды на результативность ее деятельности. Особое место в этом ряду занимают различные комиссии (правительственные, межведомственные), образование которых связано с разрешением кризиса в Чеченской Республике.

Весьма эффективным инструментом поддержки развития экономики субъектов Российской Федерации признаны федеральные целевые программы. Из числа реализуемых на территории Южного федерального округа программ наибольший интерес вызывает ФЦП «Юг России». Целью программы определено создание экономических и социальных условий для стабильного и бесконфликтного развития субъектов, расположенных на юге России, и обеспечение геостратегических интересов России в этом регионе. Программа распространяла свое действие на все субъекты Южного федерального округа, за исключением Чеченской Республики.

Программа была утверждена Правительством на период с 2002 по 2006 г. Содержание и структура программы определялись приоритетными направлениями развития региона, отражающими его хозяйственную специализацию и геостратегическое положение.

К таким приоритетным направлениям разработчики программы отнесли:

- транспортный комплекс (транспортные коридоры, магистральные трубопроводы, железнодорожный, водный, автомобильный и воздушный транспорт);
- туристско-рекреационный, санаторно-курортный комплекс и экологию;
- агропромышленный комплекс и перерабатывающую промышленность;
- инфраструктуру (коммунальное хозяйство, топливо и энергетику, газификацию, водные ресурсы);
- новую экономику.

В программу на первом этапе было включено 752 инвестиционных проекта, охватывающих различные отрасли экономики и социальной сферы. Сами проекты и мероприятия были сгруппированы и ранжированы по признакам их значимости для социально-экономического развития России. В последующем число объектов было сокращено, и средства программы были сосредоточены на приоритетных объектах программы.

Программа включает четыре уровня проектов.

В первую группу вошли проекты, направленные на развитие межгосударственного сотрудничества и защиту геостратегических интересов России в Южном регионе. К числу таких объектов относятся экспортные нефте- и газопроводы, проекты, связанные с освоением залежей углеводородов, сохранением биологических ресурсов северо-запада Каспия, транс-

национальные транспортные коммуникации, обеспечивающие транзитное движение грузов через территорию региона.

Во вторую группу были включены мероприятия и проекты федерального значения, к которым отнесены объекты федерального значения — транспортные сети, охрана окружающей среды, санаторно-курортные зоны, мероприятия, направленные на решение наиболее острых для Юга России социальных проблем, а именно — вопросы трудовой занятости населения, оказания помощи беженцам, вынужденным переселенцам и внутриперемещенным лицам, стабилизация процессов миграции.

К третьей группе отнесены проекты и мероприятия регионального (межсубъектного) значения, реализация которых отвечает интересам двух или нескольких субъектов этого региона — межсубъектные транспортные сети, переработка нефти и газоконденсата, строительство нефте- и газопроводов, развитие электроэнергетики, промышленных предприятий, выпускающих универсальную продукцию, агропромышленного комплекса. В социальной сфере — это развитие информационного пространства, сохранение и развитие межсубъектных центров сферы здравоохранения, культуры, образования и подготовки кадров.

В четвертую группу вошли проекты, реализуемые в отдельно взятых субъектах региона. Эти проекты и мероприятия имеют важнейшее значение для развития экономики и социальной сферы каждого из субъектов и особенно проекты инфраструктуры ЖКХ, требующие государственной поддержки. Это, например, объекты малой энергетики, мероприятия по газификации городов и населенных пунктов, улучшение автодорожной сети, развитие предприятий промышленности, связи, АПК.

В общей сложности на реализацию программы предусматривалось привлечь более 153 млрд. рублей, в том числе — 27 млрд. рублей из федерального бюджета, около 14 млрд. рублей — из средств субъектов Юга России, 7,4 млрд. рублей — из средств РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром», более 60 млрд. рублей кредитов коммерческих банков.

Правительство Российской Федерации приняло решение пролонгировать программу «Юг России» на 2007 г., выделив на эти цели около 5 млрд. рублей, и, учитывая стратегическую важность продолжения социально-экономического развития Юга России, приступить к разработке концепции ФЦП «Юг России» на период 2008–2012 гг.

По итогам реализации программы в 2002–2005 гг. отмечено, что получен положительный опыт решения задач в сфере социально-экономического развития субъектов Южного федерального округа программно-целевым методом с участием федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти 12 субъектов Южного округа.

За 2002–2005 гг. финансовые затраты на реализацию программных мероприятий составили 71,75 млрд. рублей, в том числе — 8,66 млрд. рублей из федерального бюджета. Введено за 4 года в общей сложности 238

объектов и пусковых комплексов. Работа, связанная с вводом наиболее важных объектов программы, будет продолжена в 2007 г.

Несмотря на сложную ситуацию на начальном этапе выполнения программы, благодаря реализации программных мероприятий удалось частично преодолеть спад в экономике ряда республики Северного Кавказа, достичь положительных результатов по основным макроэкономическим показателям социально-экономического развития региона.

За 2002–2005 гг. объем промышленной продукции по Южному федеральному округу увеличился на 25%, продукции сельского хозяйства — на 18%, собственные доходы субъектов возросли на 35%, денежные доходы населения — на 49%.

Что касается Чеченской Республики, то в силу специфики сложившейся там фактически кризисной социально-экономической ситуации для этой республики Северного Кавказа Правительством Российской Федерации была принята федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)».

Как известно, в результате процессов, связанных с попытками лидеров Чеченской Республики добиться ее государственного самоопределения, к концу 1994 г. республика фактически оказалась вне пределов экономического пространства Российской Федерации, хозяйственные связи были разрушены, экономика Чеченской Республики пришла в упадок. Ситуация в хозяйственном комплексе и в социальной сфере резко ухудшилась в результате боевых действий, связанных с попытками сепаратистов воспрепятствовать восстановлению конституционного строя на территории республики. В результате тяжелых боев за несколько первых месяцев 1995 г. были разрушены тысячи индивидуальных жилых домов, сотни многоквартирных муниципальных домов, была разрушена инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство. Особенно пострадал Грозный, в котором на рубеже 80–90-х гг. проживало около 450 тыс. человек. В городе не было тепла, воды, не работала канализация. Практически прекратили работу промышленные предприятия, транспорт, объекты социальной сферы.

На первый план выдвинулся вопрос восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики. В связи с этим Правительство России в мае 1995 г. утвердило федеральную целевую программу восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики. Однако уже в августе 1996 г. действие программы было приостановлено, поскольку к власти в республике пришли сепаратисты.

В период с августа 1996 г. по сентябрь 2000 г. у власти в Чеченской Республике вновь находились сепаратисты во главе с А. Масхадовым. Экономика и социальная сфера Чечни продолжала разрушаться. Понадобились немалые усилия федеральных сил, чтобы убрать сепаратистов от управления республикой. Однако это опять же было сопряжено с тяжелыми разрушительными боевыми действиями. На этот раз встал вопрос о мерах по обеспечению жизнедеятельности республики. В 2001 г. такой комплекс

мер был реализован на территории республики. Начиная с 2002 г. реализуется ФЦП «Восстановлении экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы).»

ФЦП «Юг России», также как и программа по Чеченской Республике, относятся к т. н. федеральным целевым программам регионального паритета. Государственным заказчиком — координатором таких программ является Министерство регионального развития Российской Федерации. Вместе с тем практически каждый субъект Южного федерального округа, как и любой другой субъект Российской Федерации, соучаствует в реализации на своей территории федеральных целевых программ отраслевого характера. Государственными заказчиками этих программ являются федеральные министерства или агентства (это программы в сфере образования, здравоохранения, культуры, связи и информатизации, транспорта, социального развития села и сохранения плодородия почв, экологии и т. д.).

Важное место в экономике субъектов Южного федерального округа занимают региональные программы социально-экономического развития, которые разрабатываются экономическими и другими органами исполнительной власти субъектов при поддержке и при участии Минэкономразвития России, других федеральных министерств, утверждаются на заседаниях законодательных органов субъектов, после чего включаются в реестр региональных программ, который ведет Минэкономразвития России. Преимущество такого метода работы в том, что субъект и федеральные министерства координирует направления развития и конкретные объекты и мероприятия, которые предстоит реализовать в субъекте, что позволяет наиболее эффективно вкладывать в развитие конкретной территории и средства федерального бюджета, и средства субъекта или муниципального образования.

В настоящее время имеют такие долгосрочные региональные программы имеют Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская, Астраханская и Волгоградская области. Сроки начала действия программ — 2003, 2004 гг., срок их реализации, как правило, — пять лет, а в Волгоградской области программа разработана до 2010 г.

Реализация федеральных и региональных программ социально-экономического развития невозможна без активного противодействия теневому бизнесу. К теневому бизнесу относятся противоправные, неучтенные государством виды экономической деятельности, включающие производство, распределение, обмен и потребление товаров и услуг, а также производные от нее социально-экономические отношения между гражданами, социальными группами и обществом в целом, т. е. фактически образование новых экономических субъектов, между которыми формируется система неформальных взаимосвязей, базирующаяся на личных взаимоотношениях. Следствиями теневого бизнеса становятся:

- Фиктивная экономика — официальная экономика, дающая фиктивные результаты, отражаемые в соответствующей статистике;
- Замена официально установленного порядка организации и реализации экономических связей, т. е. формирование параллельной системы управления и параллельного экономического пространства;
- Снижение инвестиционной привлекательности региона;
- Значительное возрастание масштабов подкупа бюрократии;
- Рост преступности, неэффективность правоохранительной системы (неспособность обеспечить неотвратимость юридической ответственности за экономические преступления и финансовые махинации).

Теневая, неформальная экономика, уходя от налогов, тем не менее, в краткосрочной перспективе, дает вторичную занятость значительной части населения и поднимает денежные доходы населения. К сожалению, реальные объемы теневой экономики и соответственно реальные денежные доходы населения в связи с функционированием этого сектора экономики пока остаются темой, закрытой для статистики, но эксперты считают, что в разных субъектах они составляют от 30% до 80% объема официальной экономики. Например, широкомасштабная незаконная добыча, переработка нефти и торговля нефтью в 2005 г. составила до 1/3 всей активности в нефтяном секторе Чечни, что нанесло ущерб в виде прямых потерь сотен миллионов долларов<sup>4</sup>.

Выработка и осуществление единой федеральной стратегии в регионе существенно затрудняется коррупцией и лоббированием, которое различные влиятельные группы проводят в своих интересах<sup>5</sup>. В частности, многие решения блокируются узкими экономическими и политическими интересами и действиями коррумпированных региональных элит.

Республиканские правящие элиты отличаются большой консолидированностью и эффективно сопротивляются попыткам их реформирования благодаря традиционной клановости и закрытости. Основные интересы клановых элит заключаются в сохранении системы, при которой местное управление является дотационным и характеризуется финансово-политической взаимозависимостью периферии и центра: республики не могут развиваться без мощных субсидий из федерального бюджета, от которых полностью зависят местные экономики. В то же время, федеральный центр зависит от местных элит, они позиционируют себя как единственную реальную силу, способную предотвратить социальный взрыв, который немедленно вызовет прекращение субсидирования (по крайней мере, в депрессивных регионах, таких как Чечня, Ингушетия, Дагестан).

В целях разрушения теневой экономики и борьбы с коррупцией пол-

---

<sup>4</sup> Пресс-релиз временного пресс-центра МВД РФ в Северокавказском регионе, сентябрь 2005 г.

<sup>5</sup> Оценка стратегии реконструкции и развития на Северном Кавказе. Экспертный доклад. М., 2005.

пред Президента России в Южном федеральном округе выступил с проектом, вписывающимся в общую логику реформ, направленных на укрепление вертикали власти. Его задачей является сокращение количества регионов и муниципальных образований, получающих финансовую помощь из вышестоящих бюджетов (уменьшение дотационности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). В результате предлагаемых изменений должно произойти расширение налогообложения земель и имущества, находящихся в федеральной собственности, а также увеличение доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, что позволит более эффективно решать острейшие социальные проблемы.