



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: МОДЕРНИЗАЦИОННЫЙ ВЫЗОВ



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
между кризисом и модернизацией

Д. В. Соколов

**Северный Кавказ.
Модернизационный вызов**

«РАНХиГС»

2014

УДК (470.6)/316-334.3/332
ББК 65.9(2)30-1

Соколов Д. В.

Северный Кавказ. Модернизационный вызов /
Д. В. Соколов — «РАНХиГС», 2014

ISBN 978-5-7749-0941-4

В книге дается представление авторов об экономике Северного Кавказа, существенно отличающееся от общепризнанного. Под вопрос ставятся многие сложившиеся мифы и стереотипы – тотальная депрессивность; масштабы безработицы и бедности; наличие барьеров, полностью исключающих модернизацию; дефицит финансовых средств как основная причина недостаточного экономического развития. Формулируются базовые принципы регионального развития, альтернативные традиционно принятым в северокавказской политике, предлагаются меры по их реализации. Наиболее подробно разработаны рекомендации по земельной реформе на Северном Кавказе. Работа содержит анализ общих тенденций и детальную проработку отдельных примеров, статистические выкладки и результаты социологических опросов, обобщение международного опыта. Для всех, кто интересуется реально происходящими процессами на Северном Кавказе.

УДК (470.6)/316-334.3/332
ББК 65.9(2)30-1

ISBN 978-5-7749-0941-4

© Соколов Д. В., 2014

© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение	7
Глава 1. Социально-экономическое развитие республик северного Кавказа: количественные оценки	10
1.1. Особенности экономики и рынков труда республик Северного Кавказа: видимая и невидимая части	11
1.2. Уровень и динамика экономического развития в периоды экономического роста и кризиса	14
1.3. Уровень и динамика социального развития: статистика не видит кризиса	19
1.4. Состояние бюджетов республик: высокая дотационность обеспечивает стабильность	26
Глава 2. Модернизация на Северном Кавказе: постановка проблемы	32
2.1. Знаем ли мы, что такое модернизация?	32
2.2. Проклятие успешной модернизации	39
2.3. Северный Кавказ: два диагноза, две модернизации	46
Глава 3. Земельная реформа	61
3.1. Особенности земельной реформы на Северном Кавказе	61
3.2. Возможные модели активизации земельной реформы	70
Конец ознакомительного фрагмента.	72

**Д. Соколов, И. Стародубровская,
Н. Зубаревич, Т. Интигринова,
Н. Миронова, Х. Магомедов
Северный Кавказ:
модернизационный вызов**

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2011, 2012, 2014

* * *

Введение

Рабочее название данной книги звучало как «Северный Кавказ: модернизационный проект». Коллектив авторов ставил перед собой задачу: независимо от государственных структур, занимающихся данной проблематикой, высказать свою точку зрения на перспективы развития и механизмы модернизации северокавказских республик, предложить конкретные меры по ускорению данных процессов. Однако в ходе работы стало ясно, что разработка комплексного проекта в данной сфере – задача гораздо более сложная и неоднозначная, чем казалось изначально, требующая существенно более глубокой проработки проблемы и, что не менее важно, широкого общественного обсуждения. В результате название работы изменилось. Книга, которую Вы держите в руках, озаглавлена «Северный Кавказ: модернизационный вызов». Это, скорее, не набор рецептов, а приглашение к дискуссии. Некоторые содержащиеся здесь предложения доведены до достаточно детальной проработки, другие лишь намечены, в ряде случаев авторы ограничились выдвижением гипотез. В то же время книга содержит большой материал для размышления: анализ общих тенденций и детальную проработку отдельных примеров, статистические выкладки и результаты собственных социологических опросов, обобщение международного опыта, также не всегда позволяющего дать однозначные рекомендации.

Одна из основных трудностей при изучении ситуации на Северном Кавказе состоит в отсутствии достоверной информации. По достаточно единодушному экспертному мнению, статистические данные по данному региону малодостоверны и потому не могут быть основной или, тем более, единственной базой для проведения анализа. Другие источники информации достаточно фрагментарны и могут использоваться лишь как вспомогательные. В настоящей работе данная проблема была решена следующим образом. Основой анализа стал большой массив углубленных интервью (не менее 1000), которые авторы провели в ходе поездок по северокавказским регионам. Наиболее детально подобной работой были охвачены Республика Дагестан и Кабардино-Балкарская Республика. Более ограниченный материал был собран по Карачаево-Черкесии и Северной Осетии – Алании. Чеченская Республика и Республика Ингушетия на настоящий момент в исследование включены не были.

Круг интервьюируемых был достаточно широк, он охватывал представителей региональных и муниципальных властей, религиозных деятелей, местную интеллигенцию; учителей, врачей, ремесленников, фермеров, чабанов; людей различных взглядов и вероисповеданий. Респонденты различались по месту проживания (от мегаполисов до отдаленных сел), полу, возрасту, уровню образования, другим существенным характеристикам. Полученная в ходе интервью информация дополнялась и проверялась собственными наблюдениями, а также на основе предоставленных респондентами первичных материалов (исторических, справочных, картографических и т. п.).

Данный подход к исследованию имеет как значительные достоинства, так и существенные недостатки. К позитивным его характеристикам можно отнести то, что информация получается из первичных источников; позволяет оценить не только формальные характеристики ситуации, но и неформальные процессы (что критически важно в случае северокавказских республик); выявить систему интересов и механизмы взаимодействия различных игроков. Но в то же время подобная информация фрагментарна, достаточно субъективна, часто противоречива, с трудом поддается обобщению. Понимая эти проблемы, авторы стремились максимально снизить существующие здесь риски: увеличивать выборку, сопоставлять различные источники, проверять сделанные выводы «включенными наблюдениями». В каких-то случаях это удалось в большей мере, в каких-то – в меньшей. Ненадежность

информационных источников – один из важнейших факторов, благодаря которым «модернизационный проект» превратился в «модернизационный вызов».

Еще одна проблема исследований Северного Кавказа – это сложность соотнесения происходящих там процессов с моделями, сформированными в науке на основе изучения других стран и регионов. Складывающиеся здесь тенденции явно не вписываются в логику развития западных стран. В то же время, судя по всему, имеются существенные отличия и от государств «третьего мира». Можно предположить, что достаточно продуктивным было бы сопоставление механизмов развития на Северном Кавказе с менее развитыми европейскими странами (Италией, Испанией), однако данный вопрос требует дополнительного изучения. Ясно, что Кавказ имеет определенную специфику по сравнению с другими российскими регионами, хотя до конца не очевидно, насколько велика эта специфика. Особый вопрос – Кавказ и исламские государства, влияние ислама на развитие этого региона. Данная тема столь серьезна, что требует отдельного исследования, здесь она практически не затрагивалась.

В то же время, несмотря на имеющиеся информационные ограничения, мы считаем, что исследователи выполнили ту задачу, которая перед ними ставилась. Анализ ситуации в северокавказских республиках, выявление барьеров на пути экономического роста, а также процессов, препятствующих модернизации на данной территории, позволили предложить определенный подход к государственной политике в отношении северокавказского региона.

Сразу заметим, что этот подход существенно отличается от заявленного в «Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». На основе независимого исследования удалось сформулировать альтернативу, а тем самым – и создать поле для дискуссий. Мы надеемся, что данная работа позволит заложить базу для более глубокого понимания происходящего на Северном Кавказе, расширить и оживить обсуждение перспектив развития этой очень своеобразной, чрезвычайно сложной и конфликтной, но необыкновенно интересной части Российской Федерации.

Проведение настоящего исследования было бы невозможно без заинтересованного участия наших коллег из экспертного сообщества, а также без помощи тех людей в северокавказских республиках, которые делились с нами информацией, помогали организовывать интервью, предоставляли нам стол и кров в своих домах. К сожалению, мы здесь вряд ли сможем перечислить их всех поименно. Но хотелось бы подчеркнуть, что их гостеприимство, заинтересованное отношение к нашему исследованию, поддержка в решении рабочих и бытовых проблем внесли неоценимый вклад в то, что эта работа была написана.

Эта работа была бы невозможна без активного содействия наших друзей и добровольных помощников в Дагестане – Зубайры Зубайруева, Наримана Гаджиева, Расула Хайбулаева, Магомеда Абдурашидова, Михаила Чернышова, Хаджимурада Камалова, Эдуарда Уразаева, Расула Кадиева, Наиды Хаспулатовой, Тимура Ботвина, Магомеда Магомедомарова, Заремы Дадаевой, Патимат Раджабовой, Макамагомеда Шанавазова, Надиры Исаевой, Ольги Сунгуровой, Абдулы и Хадижат Арабовых, Заура Фаталиева, Айшат Саидовой, Омара Омарова.

Представитель Центра RAMCOM в Республике Дагестан Хабиб Магомедов не только стал членом нашего авторского коллектива, внесшим большой интеллектуальный вклад в проводимые исследования, но и оказал нам неоценимую организационную поддержку.

Интереснейшие исследования в Дагестанском государственном университете были проведены благодаря Муртазали Хулатаевичу Рабаданову – ректору ДГУ и Магомедовой Мадине Маликовне – проректору ДГУ по воспитательной работе.

Олег Аргунов, директор Хабезского гипсового завода, и Азрет Караев из «Эльбрус-ида» помогали нам вести исследования в Карачаево-Черкесии.

Заурбек Уруцкоев, Руслан Агкалаев, Индира и Аслан Касаевы поддерживали нас в Северной Осетии – Алании.

В Кабардино-Балкарии нашей работе содействовали Феликс Хараев, Мухадин-Хаджи Циканов, Борис Паштов, Геннадий Темирканов, Хызыр Макитов, Асланбек Макитов, Абузеит Гериев, Байрамук Ногеров, Эдуард Масаев, Марина Чернышева, Джамиля Аккиева, Оксана Шухостанова, Казбек Магомедов, Амир и Амид Шебзуховы.

Без серьезной экспертной поддержки Ибрагима Яганова и Мурадзина Рахаева мы не смогли бы разобраться в проблемах отгонного животноводства, в этнических и земельных отношениях в республике.

Особая благодарность – Узеиру Курданову, главе администрации п. Эльбрус. Он помог нам понять, как развиваются институты собственности и гостиничный бизнес в Приэльбрусье.

В самом начале исследований много сделал для запуска проекта заведующий кафедрой политологии КБГУ Тимур Тенов. Отдельное спасибо его семье за гостеприимство. Интеллектуальный и организационный вклад в данную работу внес Михаил Белгороков.

Глава 1. Социально-экономическое развитие республик северного Кавказа: количественные оценки

Анализировать уровень и динамику развития республик Северного Кавказа можно по разным источникам информации.

Первый – данные государственной статистики по регионам. Российская региональная статистика несовершенна, но для республик Северного Кавказа это справедливо вдвойне. Главная причина – более широкое распространение неформальной экономики, которая включает теневое производство товаров и услуг в общественном секторе и большую часть малого предпринимательства. Плохо учитывается и продукция личных хозяйств населения, которая играет значительную роль в доходах сельских жителей. Низкое качество статистики усугубляется масштабными приписками¹ и некорректными дооценками². Но даже не вполне качественная статистика, если она собирается по стабильной методике, способна отражать *динамику* развития, в том числе в периоды экономического роста и кризиса. Однако оценки *уровня* социально-экономического развития и его различий между республиками можно делать только с корректировкой на степень достоверности данных. С этой целью статистические данные сопоставляются с показателями соседних краев и областей юга России, чтобы уточнить достоверность информации по республикам Северного Кавказа и более четко показать их специфику. Второй источник – данные бюджетной статистики, они более достоверны и позволяют оценить приоритеты политики федерального центра и самих республик. Эти данные в оперативном режиме размещаются на сайте Федерального Казначейства. Третий источник – экспертные оценки развития бизнеса в республиках на основе имеющейся информации (деловых СМИ, экспертного сообщества и др.). Но даже интеграция разных источников информации не обеспечивает полной достоверности по причине особой структуры экономики и специфических институтов в этих регионах.

¹ По оценкам демографов, данные переписи 2002 г. завысили численность населения Чечни примерно на 400 тыс. чел., Ингушетии – почти на 100 тыс. чел. По этой причине в Ингушетии численность учащихся школ (ведомственная статистика) почти в два раза ниже численности детей школьного возраста (половозрастная структура рассчитывается на базе данных переписи).

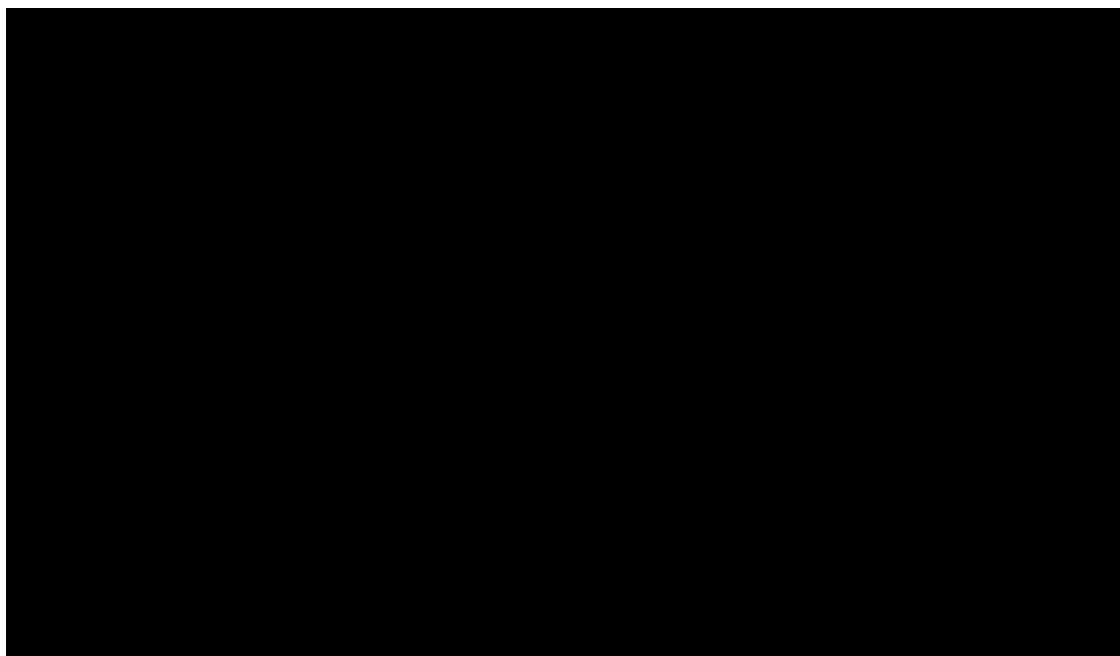
² Например, уровня душевых денежных доходов населения Дагестана и их структуры.

1.1. Особенности экономики и рынков труда республик Северного Кавказа: видимая и невидимая части

Легальная экономика республик Северного Кавказа мала по объему. Неконкурентоспособная промышленность пережила сильнейший спад в 1990-е гг. (сокращение объемов на $\frac{2}{3}$ и более), из крупных объектов сохранились гидроэлектростанции, принадлежащие федеральным структурам (ранее РАО ЕЭС, затем «Русгидро»), частично восстановилось цементное производство в Карачаево-Черкесии. Бывшие крупные предприятия тяжелой промышленности либо закрыты (Тырныаузский вольфрамо-молибденовый комбинат в Кабардино-Балкарии), либо с трудом выживают, резко сократив объемы производства («Электроцинк» в Северной Осетии, Каспийский завод в Дагестане, производящий продукцию ВПК). Состояние нефтедобывающей отрасли в Чечне неизвестно. Более устойчиво развиваются пищевые предприятия, работающие частично на местном сырье и производящие алкогольную продукцию, воду, соки и др. В основном это средний и малый бизнес.

Доля аграрного сектора в большинстве республик выше, чем доля промышленности, в нем преобладает продукция частных хозяйств, хотя сельскохозяйственные предприятия формально сохранились. В рыночных услугах доминирует торговля, при этом значительная ее часть остается в тени и не отражается в статистике. Базовой отраслью стали нерыночные услуги (бюджетная экономика), они концентрируют большую часть занятых в легальной экономике и вносят значительный или даже максимальный вклад в структуру валовой добавленной стоимости республик Северного Кавказа – от 24 до 53 %³ (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Доля основных секторов и отраслей в структуре валовой добавленной стоимости республик Северного Кавказа в 2008 г., %



Неформальная экономика республик Северного Кавказа представлена разными секторами. По экспертным оценкам, важнейший теневой финансовый поток – бюджетные ресурсы, перераспределяемые в форме коррупционных платежей и доходов. Второй по мас-

³ По Дагестану доля бюджетного сектора в валовой добавленной стоимости (16 %) наименее достоверна.

штабам финансовый источник – нерегистрируемые доходы от товарного личного хозяйства. Третий источник – теневые доходы трудовых мигрантов, выезжающих на заработки за пределы своей республики. Четвертый – теневые доходы от розничной торговли и рекреационных услуг. На Северном Кавказе в структуре розничной торговли до сих пор доминируют вещевые и продовольственные рынки, товарооборот которых преимущественно теневой. Рекреация локализована на горнолыжных курортах (Приэльбрусье, Домбай) и обеспечивает теневые доходы местному населению. Еще один источник – теневое промышленное производство, в том числе в пищевой отрасли (неучтенное производство водки и коньяка), средний и малый бизнес по производству обуви, шубно-меховых изделий, строительных материалов и др. Неформальная экономика каким-то образом дооценивается в государственной статистике, но достоверность этих оценок невысока.

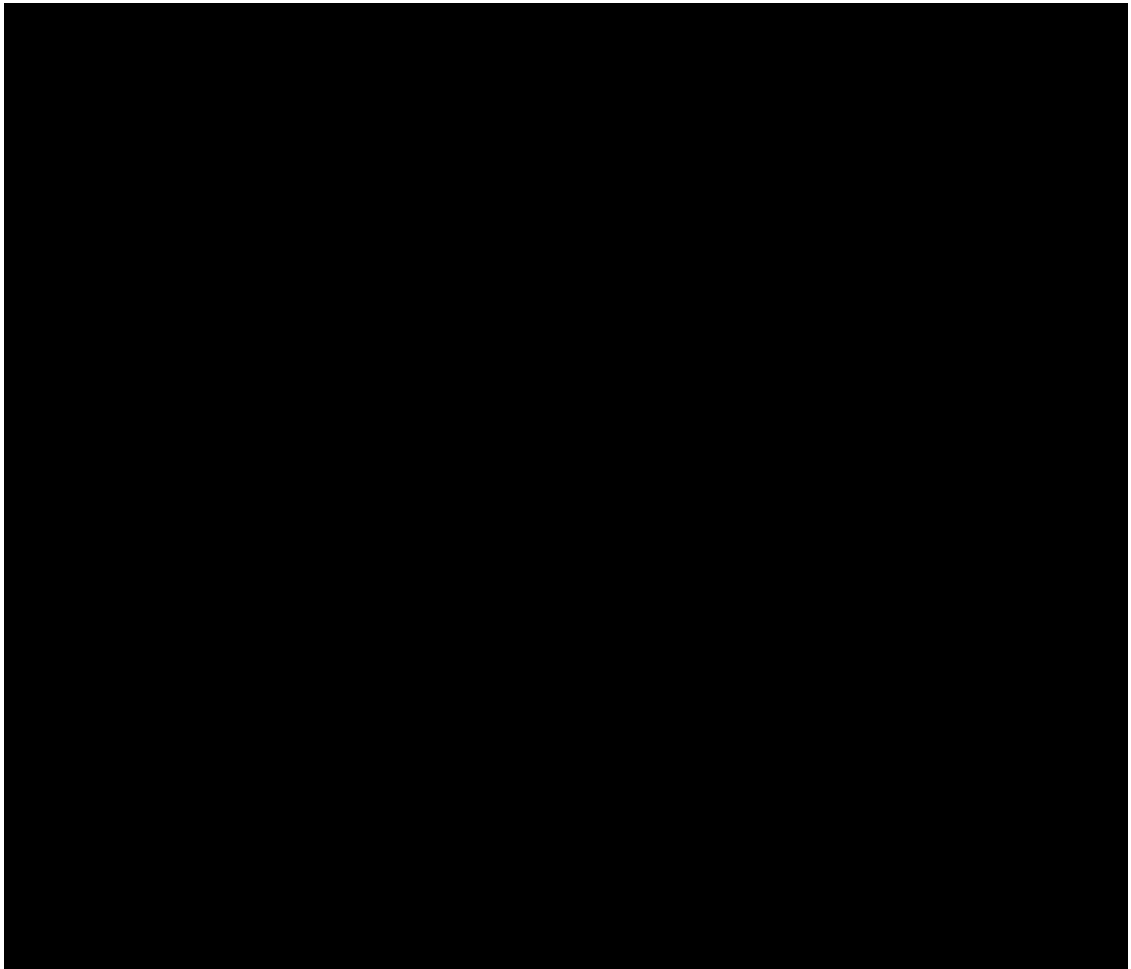
Особенности структуры экономики республик Северного Кавказа отражаются в структуре занятых. В табл. 1.2 представлены данные Росстата о структуре занятых по основному месту работы, рассчитанные по разным методикам и на основе разных источников информации (обследований рынка труда, данных налоговой статистики и др.). Они различаются, ведь точной информации о структуре занятых в этих регионах не существует.

Важнейшая особенность республик Северного Кавказа – высокая самозанятость населения, максимальная в Дагестане и Чечне (47–48 % от среднегодовой численности занятых). Самозанятость существует в двух формах. Первая – предприниматели без образования юридического лица, а также занятые в фермерском хозяйстве, на индивидуальной основе, в домашнем хозяйстве производством продукции, предназначенной для реализации. Их доля максимальна не только в Дагестане и Чечне, но и в Ингушетии (26–28 %). Вторая форма – занятость у физических лиц, также максимальная в Дагестане и Чечне (18–23 %). Обе формы занятости в значительной степени теневые. Так, по данным налоговой статистики, доля индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица (ПБОЮЛ), прошедших регистрацию (перерегистрацию), составляет только 7 % от среднегодовой численности занятых в Дагестане, немногим больше – в Чечне и Ингушетии (12 %). Следовательно, все остальные самозанятые производят товарную продукцию на продажу без юридического оформления своей деятельности и уплаты налогов. Только в Адыгее и Северной Осетии рынки труда по структуре занятости более похожи на среднероссийские и в меньшей степени являются теневыми.

Статистика занятости также подтверждает сильнейшее неблагополучие предпринимательского климата почти во всех республиках Северного Кавказа, за исключением Адыгеи. Занятость на предприятиях малого и среднего бизнеса в республиках (4–11 %) существенно ниже средней по стране (18 %) и ниже, чем в «русских» регионах Юга (16 %). Особенно низкими показателями выделяются Дагестан, Чечня и Ингушетия (4–5 %), что подтверждает устоявшиеся представления о максимальной остроте институциональных проблем в этих республиках, прежде всего гарантий прав собственности.

Таблица 1.2. Распределение численности занятых в экономике по месту основной работы и другие оценки занятости (все показатели рассчитаны в % от среднегодовой численности занятых)⁴

⁴ * Предприниматели без образования юридического лица, включая лиц, занятых в фермерском хозяйстве, на индивидуальной основе, а также в домашнем хозяйстве производством продукции сельского, лесного хозяйства, охоты, рыболовства, предназначенной для реализации. ** Малого и среднего бизнеса.



Обзор особенностей экономики и рынков труда республик Северного Кавказа показывает, что анализ динамики и уровня развития можно проводить только с учетом существующей специфики. Следует еще раз повторить, что многие социально-экономические показатели не могут быть точными при высокой доле теневой экономики и чрезвычайно высокой самозанятости в большинстве республик. Особой осторожности требует анализ статистических показателей Ингушетии, Чечни и Дагестана.

1.2. Уровень и динамика экономического развития в периоды экономического роста и кризиса

В период экономического роста в половине республик Северного Кавказа темпы роста ВРП превышали средние по регионам России, особенно выделяется по динамике роста экономики Дагестан (в 3,4 раза за десять лет в сопоставимых ценах). Показатели динамики Адыгеи и Карачаево-Черкесии были близки к средним, и только Ингушетия резко отставала (рис. 1.1). Позитивные показатели следует оценивать с учетом эффекта базы (очень низких исходных показателей ВРП) и с пониманием того, за счет какого «мотора» росла экономика республик. В основном это резко возросшая федеральная помощь, позволявшая наращивать расходы на социальные цели (они учитываются в ВРП как производство услуг). Однако ускоренный рост ВРП Дагестана объяснить невозможно. Можно только предположить, что немалый вклад в сверхвысокие темпы роста внесли искажения статистической отчетности (приписки) и дооценки неформальной экономики, т. е. чисто статистические эффекты.

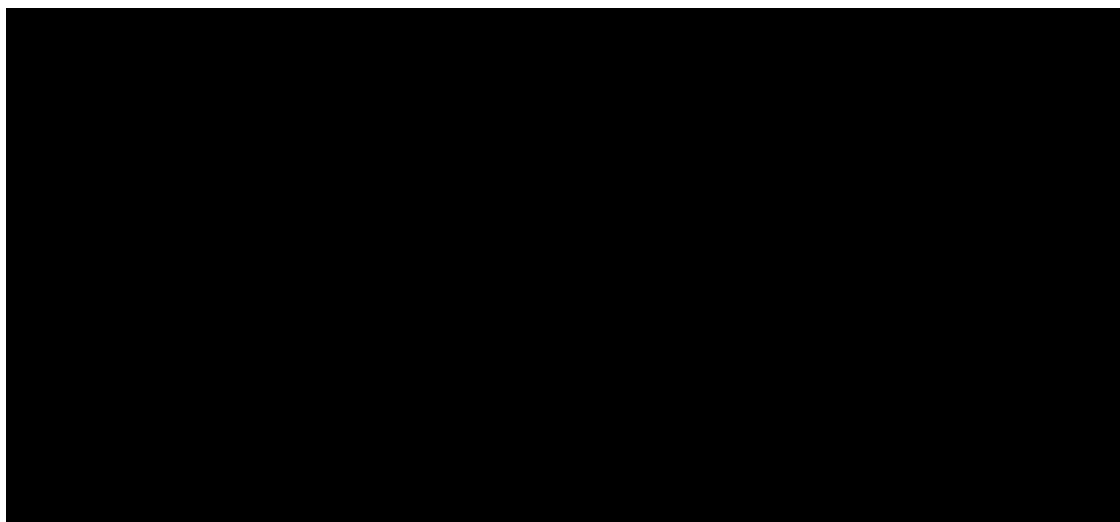


Рис. 1.1. Динамика ВРП республик Северного Кавказа и Ставропольского края в 1999–2008 гг., % к 1998 г. нарастающим итогом

Обеспечивает ли экономический рост сближение душевого показателя ВРП республик со средним по стране? Если верить статистике, то сближение демонстрируют только две республики – Чечня и Дагестан (рис. 1.2), причем Чечня – за счет огромных перечислений из федерального бюджета, а Дагестан – вследствие очень своеобразных статистических дооценок, которым трудно поверить. В Северной Осетии, Карачаево-Черкесии и Адыгее сложившееся отставание сохраняется примерно на одном уровне, душевой ВРП составляет 30–40 % от среднего по регионам России. В Ингушетии и, особенно, в Кабардино-Балкарии отставание от среднероссийского показателя за десять лет экономического роста усилилось.

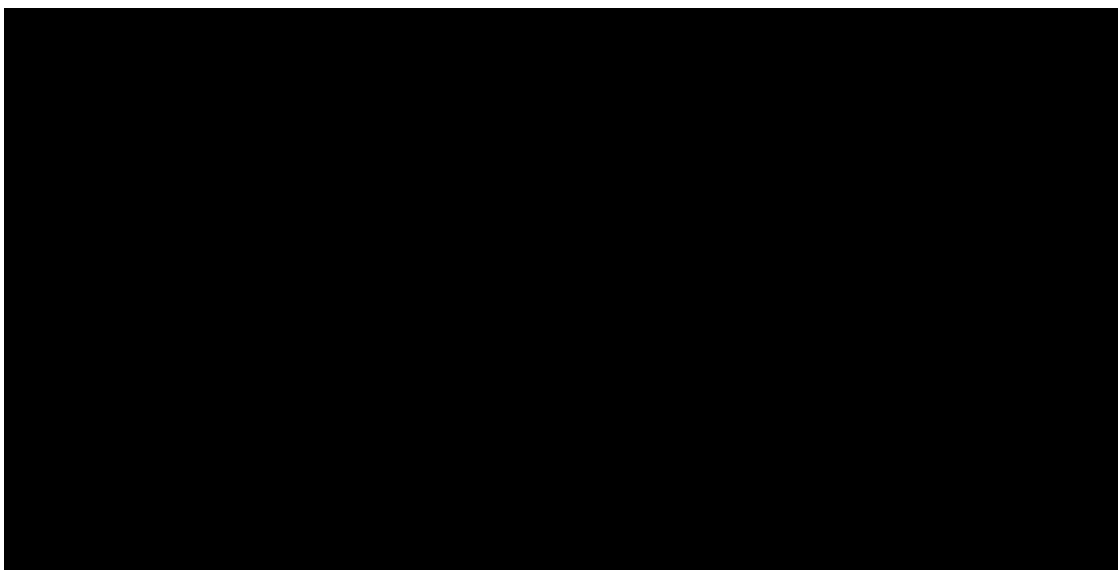


Рис. 1.2. Душевой ВРП республик Северного Кавказа и Ставропольского края, % к среднему по РФ

Объем промышленного производства в республиках невелик, и на его динамику за период экономического роста влияют эффект низкой базы, а также пропорции теневого и легального производства. В результате траектории развития промышленности в республиках очень разные – от сверхвысокой динамики в Адыгее, Кабардино-Балкарии благодаря развитию и легализации пищевой отрасли, в последние годы – в Дагестане (в основном за счет роста федерального финансирования ВПК), до застоя в Северной Осетии и полной деиндустриализации в Ингушетии (рис. 1.3). Кроме того, можно отметить минимальное влияние кризиса 2008–2009 гг. на динамику промышленности, поскольку:

- пищевая продукция не потеряла рынки сбыта;
- Каспийский завод, производящий продукцию для региона, продолжал получать бюджетное финансирование;
- немногочисленные крупные предприятия тяжелой промышленности и до кризиса практически «лежали», поэтому в кризис мало что изменилось.

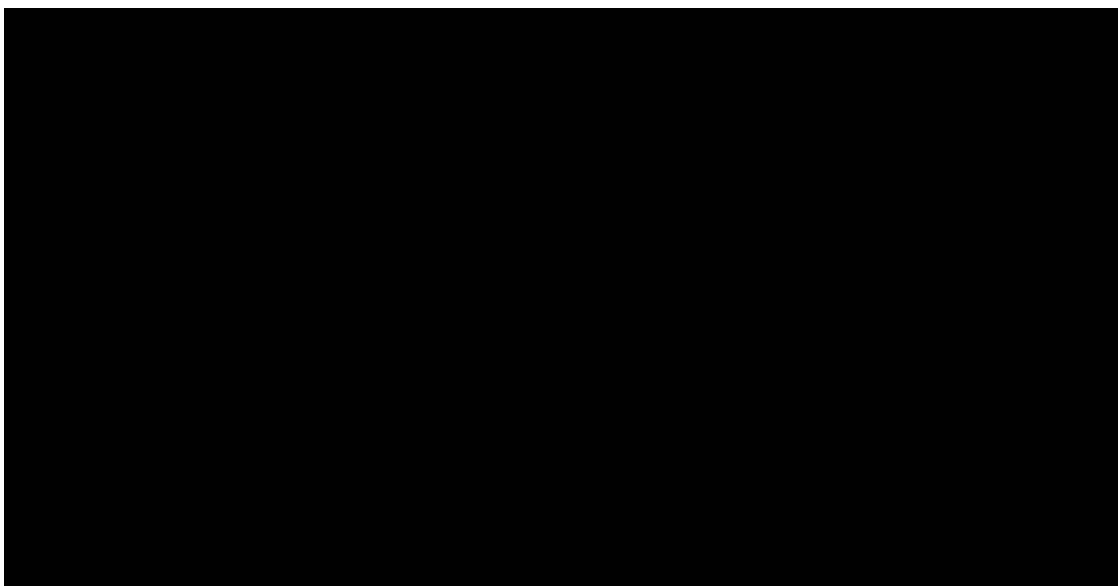


Рис. 1.3. Динамика промышленного производства в республиках Северного Кавказа, % к 1990 г. нарастающим итогом

Инвестиции в экономику республик Северного Кавказа почти весь период экономического роста были очень низкими, не достигая даже половины от средних по России (рис. 1.4). Заметный рост произошел только во второй половине 2000-х гг. благодаря росту инвестиций из федерального бюджета и привлечению средств государственных монополий. Даже под давлением федеральных властей крупный частный бизнес проявил минимальную инвестиционную активность в республиках с очень высокими рисками. Более устойчиво росли инвестиции в Дагестане, где реализуются энергетические и инфраструктурные проекты, минимальный рост инвестиций до кризиса имели Кабардино-Балкария и Ингушетия. Данные по Чечне не публикуются, но именно эта республика стала реальным инвестиционным лидером благодаря масштабным федеральным трансфертам.

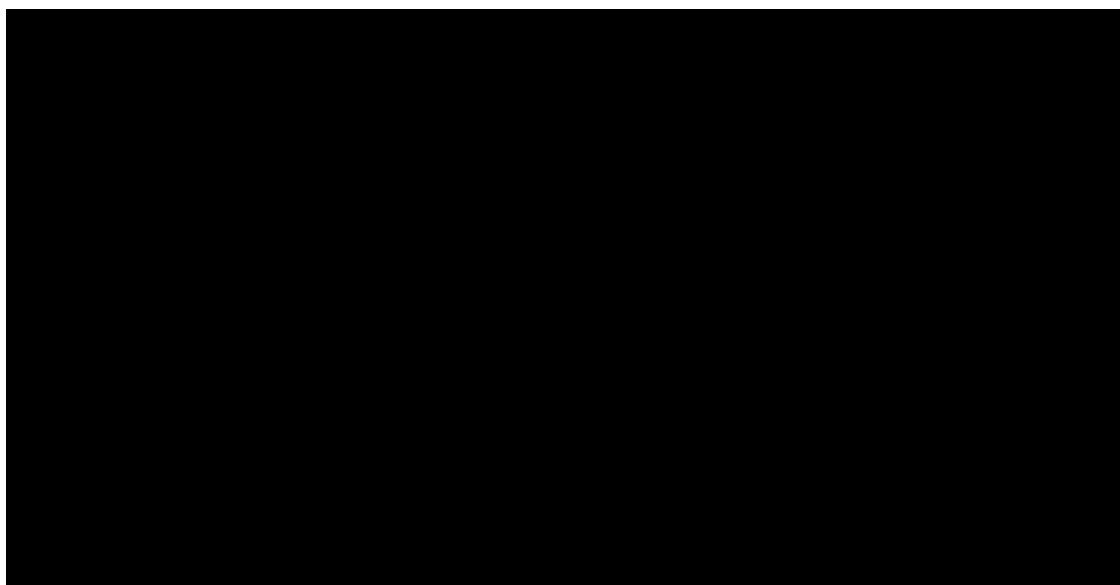
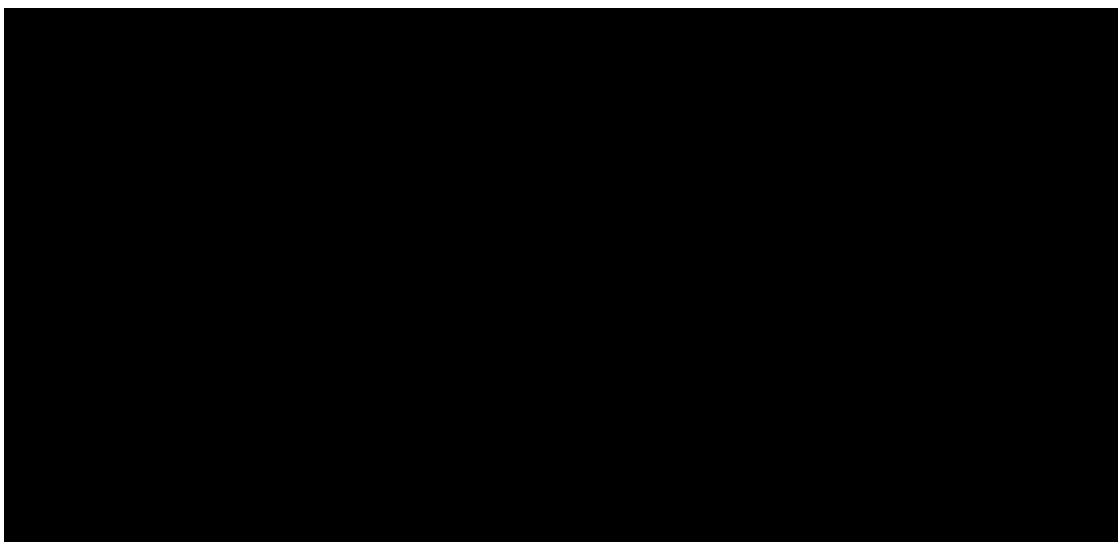


Рис. 1.4. Душевые инвестиции в 1999–2009 гг., в постоянных ценах 2006 г., тыс. руб. на чел.

Характерный для всей страны кризисный спад инвестиций произошел далеко не во всех республиках Северного Кавказа (табл. 1.3). Публикация данных по Чечне позволяет оценить масштабы и беспрецедентную динамику инвестиционных вливаний в экономику республики. В политически проблемных Дагестане и Ингушетии инвестиции также росли, при этом в Ингушетии – вдвое за 2009 г. В 2010 г. рост инвестиций в половине республик продолжился.

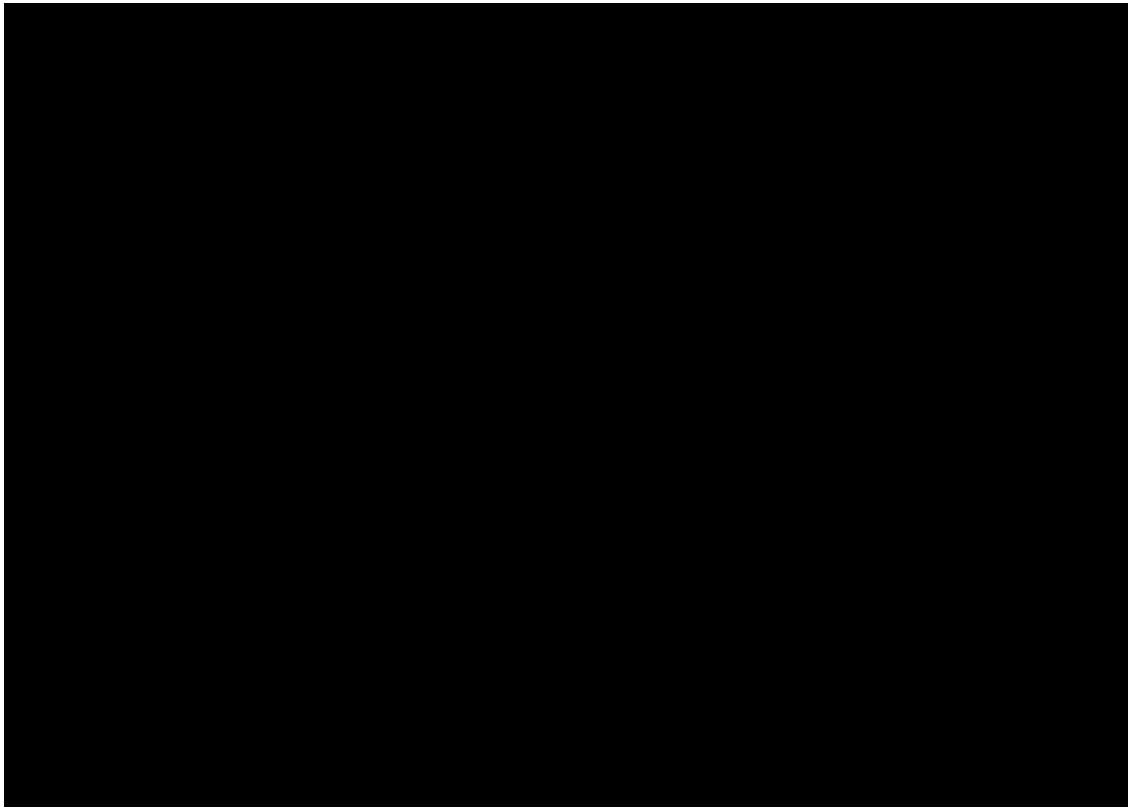
Таблица 1.3. Рейтинг республик Северного Кавказа по динамике инвестиций к докризисному периоду (1-е полугодие 2008 г.), %



Не только в Чечне, но также в Ингушетии и Дагестане рост инвестиций обеспечивается в основном за счет инвестиций из федерального бюджета (табл. 1.4). Повышенная доля инвестиций из бюджета Чечни обусловлена большим объемом бюджета этой республики, что позволяет значительную часть средств расходовать

на инвестиционные цели. Такая политика в России типична только для самых «богатых» регионов (Москвы, Тюменской области), но там инвестиционные расходы резко сократились в кризис. В Чечне же их рост только ускорился, поскольку бюджет республики более чем на 90 % формируется за счет федеральных трансфертов, а не собственных доходов. В случае Чечни, а также Ингушетии и Дагестана, статистическая графа «Инвестиции из бюджета субъекта РФ» фактически означает те же средства федерального бюджета, только пропущенные через бюджет региона в виде дотаций и субсидий. «Заливание» бюджетными деньгами наиболее политически проблемных регионов стало основным инструментом политики федеральных властей. В остальных республиках доля инвестиций из федерального бюджета ниже, как следствие – в них ниже и душевые показатели инвестиций.

Таблица 1.4. Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций, %



В целом можно отметить, что слаборазвитая легальная экономика республик Северного Кавказа росла до кризиса достаточно быстро за счет перераспределения бюджетных ресурсов. Исключение – только Ингушетия, где деградация институтов и системы управления достигла предела. Влияние нового кризиса было смягчено возросшими инвестициями из федерального бюджета, они в первую очередь направлялись в наиболее политически проблемные (нестабильные) республики – Чечню, Ингушетию и Дагестан. Для остальных республик кризис сопровождался заметным сокращением инвестиций.

1.3. Уровень и динамика социального развития: статистика не видит кризиса

Индикаторы, измеряющие состояние рынка труда и доходы населения республик Северного Кавказа, также не слишком достоверны. В период экономического роста в республиках был слабее выражен типичный для всей страны тренд сокращения уровня безработицы по методологии МОТ, а в Ингушетии безработица даже резко выросла (рис. 1.5). Помимо очевидных дефектов измерения (недостаточных объема и репрезентативности выборки), есть два объяснения такой динамики. Это может быть связано с выходом на рынок труда более многочисленных когорт молодежи при недостаточном предложении рабочих мест. Другая причина – респонденты не признаются в наличии теневой занятости в ходе обследований рынка труда, проводимых Росстатом.

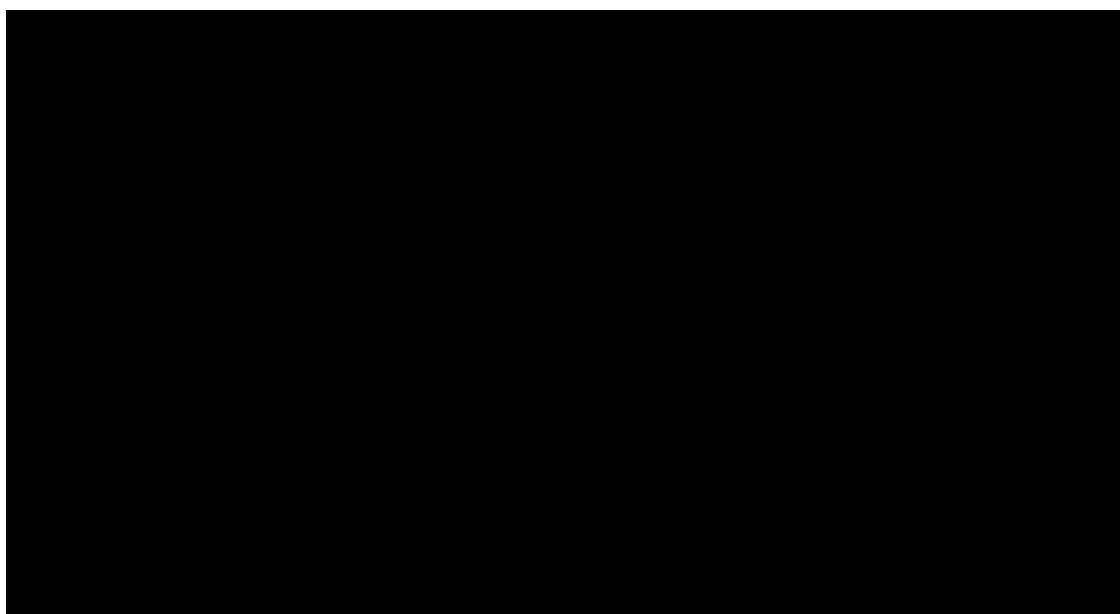


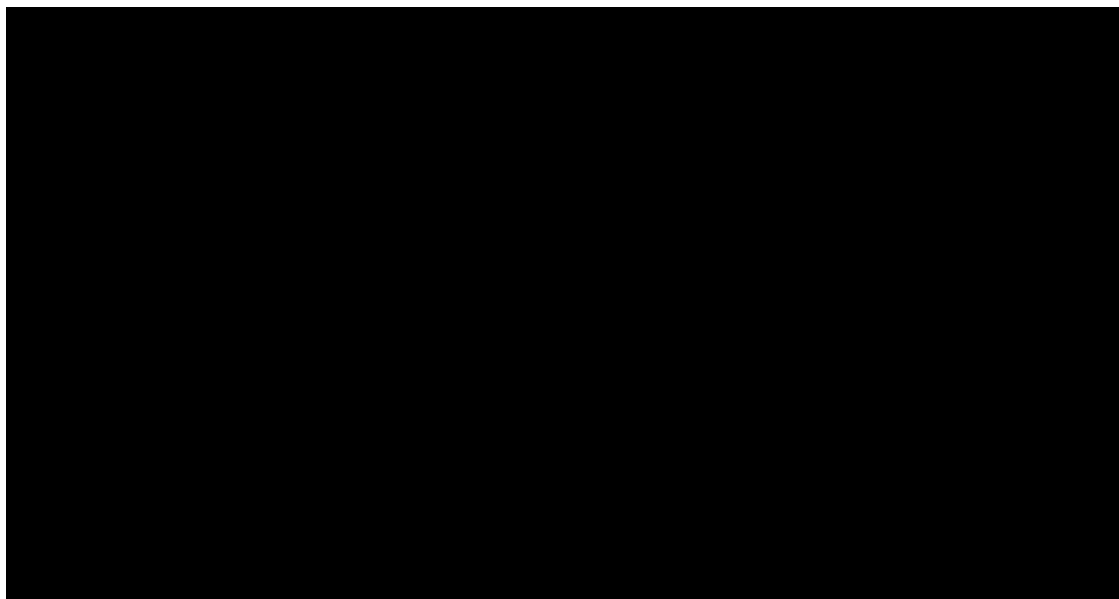
Рис. 1.5. Уровень безработицы по методологии МОТ, %

Показатели уровня зарегистрированной безработицы еще хуже отражают ситуацию на региональных рынках труда, особенно на Северном Кавказе, ведь на основе этих индикаторов выделяются федеральные трансферты на выплату пособий по безработице. Например, Чечня имеет максимальный показатель зарегистрированной безработицы (61 % на конец 2009 г.), который почти вдвое превышает показатель безработицы по МОТ (33 %). Этого просто не может быть, так как методика оценки безработицы по МОТ более либеральна, поэтому в среднем по РФ и практически во всех регионах этот показатель почти в три раза выше зарегистрированной безработицы.

Не всегда адекватна и динамика показателей зарегистрированной безработицы. В Ингушетии кризис сопровождался сокращением зарегистрированной безработицы, а начало выхода из кризиса – ее ростом (табл. 1.5). В Чечне в острой фазе кризиса (первая половина 2009 г.) зарегистрированная безработица также сокращалась. В остальных республиках Северного Кавказа в период кризиса не произошло заметного роста зарегистрированной безработицы и безработицы по МОТ. Низкая чувствительность к кризисам – типичная реакция проблемных рынков труда с устойчиво высокой безработицей. Только в Чечне на

стадии выхода из кризиса сокращение уровня безработицы было значительным. Возможно, это следствие возросших бюджетных инвестиций в республику.

Таблица 1.5. Уровень зарегистрированной безработицы, %



Данные статистики занятости не включают трудовую миграцию, а именно этот сегмент рынка труда более всего пострадал в период кризиса. Многие жители Северного Кавказа не смогли в 2009 г. найти работу за пределами своей республики и из «фиктивных» безработных стали реальными. Однако показать эти изменения в количественном выражении невозможно, подобных данных не существует.

Таким образом, состояние рынка труда большинства республик, за исключением Ингушетии и Чечни, улучшилось за период экономического роста 2000-х гг. Кризисного роста безработицы не произошло, поскольку основная часть легальных рабочих мест приходится на более устойчивые сектора экономики – бюджетную сферу и сельское хозяйство, а масштабы самозанятости измеряются плохо. В реальной жизни проблем стало больше, так как в кризис сократились возможности трудовой миграции за пределы республик.

За 2000-е гг. существенно выросли денежные доходы населения, и даже в кризисном 2009 г. рост доходов продолжался (за исключением все той же Ингушетии). Однако оценки уровня жизни в республиках Северного Кавказа – весьма рискованное занятие. Российская статистика не очень точно оценивает доходы населения в региональном разрезе, а в республиках юга России проблемы усугубляются более значительными масштабами неформальной занятости и теневых доходов. Наименее достоверны статистические данные по Республике Дагестан, где отношение душевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму уже превысило средний показатель по стране (рис. 1.6). Это означает, что по покупательной способности доходов населения Дагестан не только опережает все регионы Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, но и, например, Самарскую и Сахалинскую области. Поверить в это крайне трудно.

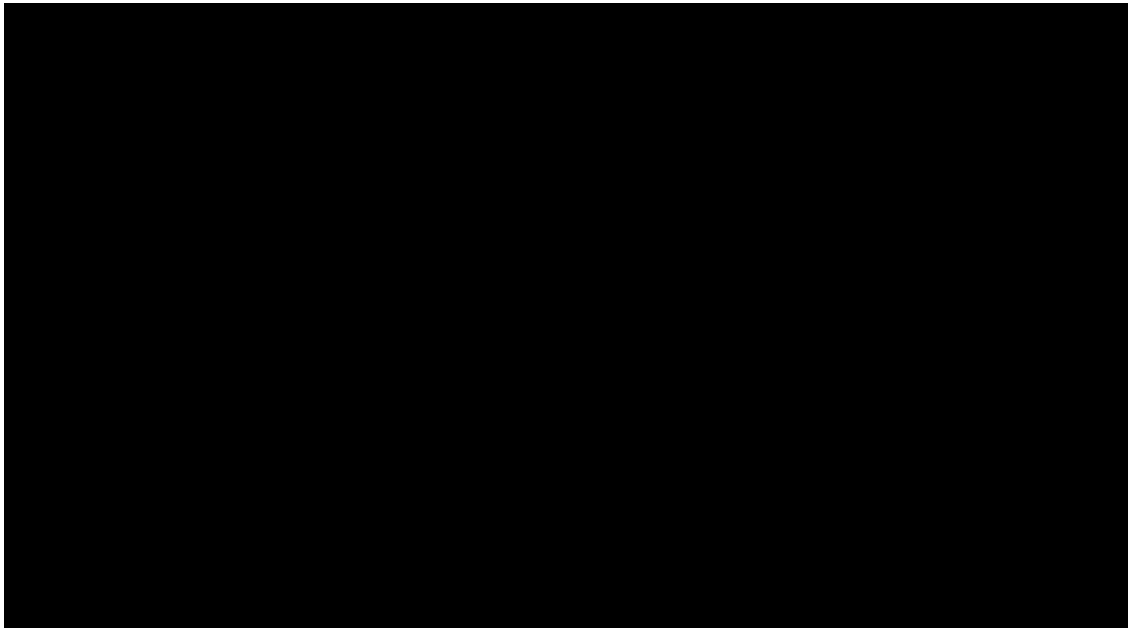


Рис. 1.6. Отношение душевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в регионе в 2002–2009 гг., %

Судя по всему, для некоторых республик Росстат использует особую методику дооценки теневых доходов. Так, более половины доходов населения Дагестана (54 %) отнесено к скрытой заработной плате (это самая высокая доля среди регионов, в среднем по РФ – 26 %), еще почти четверть – к предпринимательским доходам (в среднем по РФ – 10 %), а доля социальных выплат составляет только 10 % доходов населения, что ниже среднего по стране, хотя республика является слаборазвитой (табл. 1.6). В слаборазвитой Ингушетии доля скрытой заработной платы в доходах почти так же высока (48 %), еще 13 % дают предпринимательские доходы, а доля социальных выплат выше (17 %). Показатели доходов населения Чечни вообще не публикуются. Таким образом, для наиболее проблемных республик в 2000-е гг. стала применяться система очень существенной дооценки теневых доходов, это подтверждает резкий рост доли «других доходов» за 2000–2008 гг. (табл. 1.6). В Адыгее структура расходов значительно ближе к средней по стране, корректировки Росстата на теневые доходы более умеренные и стабильные. Остальные три республики занимают промежуточное положение: в Кабардино-Балкарии неадекватно высока доля предпринимательских доходов, в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии вызывает вопросы значительный рост дооценок (доли «других доходов»). Таким образом, дифференция душевых денежных доходов населения республик во многом определяется статистической дооценкой теневых доходов.

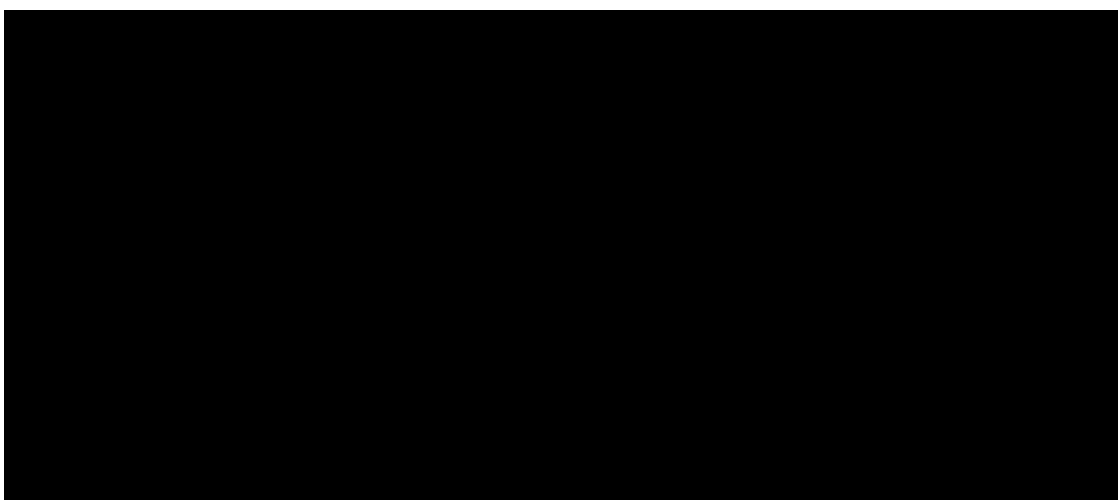
При столь низкой достоверности статистики оценивать уровень и динамику доходов населения республик Северного Кавказа практически невозможно. В значительной степени это фиктивные цифры. Даже в Адыгее, вызывающей меньше сомнений в точности измерения доходов, их соотношение с прожиточным минимумом (рис. 1.6) выглядит очень странно – покупательная способность доходов населения республики не росла в течение всей первой половины 2000-х гг. Лучше честно признать невозможность точных оценок денежных доходов населения северокавказских республик из-за дефектов статистики, чем придумывать неадекватные объяснения их различий.

Таблица 1.6. Структура доходов населения, %⁵

A large black rectangular box representing a table that has been redacted for publication.

Традиционным способом косвенной оценки доходов населения служат показатели оборота розничной торговли, стоимости жилья, объемов жилищного строительства и владения движимым имуществом, например автомобилями.

Первый из них подтверждает, что кризис не отразился на уровне жизни населения республик, поскольку главными источниками дохода являются бюджетные средства (объемы федеральных трансфертов выросли) и доходы от личного хозяйства. На фоне других регионов России республики Северного Кавказа имели самые высокие темпы роста оборота розничной торговли по сравнению с докризисным периодом (рис. 1.7).



⁵ * Включая скрытую оплату труда.

Рис. 1.7. Динамика оборота розничной торговли в регионах РФ, к янв. – сент. 2008 г., %

Если верить остальным косвенным индикаторам, то население республик Северного Кавказа небогато. Статистика стоимости квадратного метра жилья в половине республик отсутствует, а там, где она есть, показатели в два-три раза ниже средней стоимости по России (Адыгея – 61 % от средней стоимости, Дагестан – 52 %, Северная Осетия – 43 %, Карачаево-Черкесия – 29 %). Измеряемый статистикой объем жилищного строительства также невелик, но следует учитывать нежелание собственников оформлять ввод жилья в эксплуатацию, чтобы избежать выплаты налогов, а также очень высокие коррупционные барьеры процедуры ввода. В республиках Северного Кавказа от 75 до 100 % жилья строится населением за счет собственных и заемных средств (в среднем по РФ – 42 %), а индивидуальное строительство часто ведется с нарушениями законодательства (самозахват земель, отсутствие разрешений на строительство и др.). В результате показатели ввода жилья в расчете на 1000 чел. во всех республиках, за исключением Дагестана, значительно ниже средних по стране (рис. 1.8). В кризисном 2009 г. объемы ввода жилья в большинстве республик не сократились (за исключением Ингушетии), что подтверждает статистические данные о продолжавшемся росте доходов населения республик в 2009–2010 гг. благодаря федеральной поддержке.

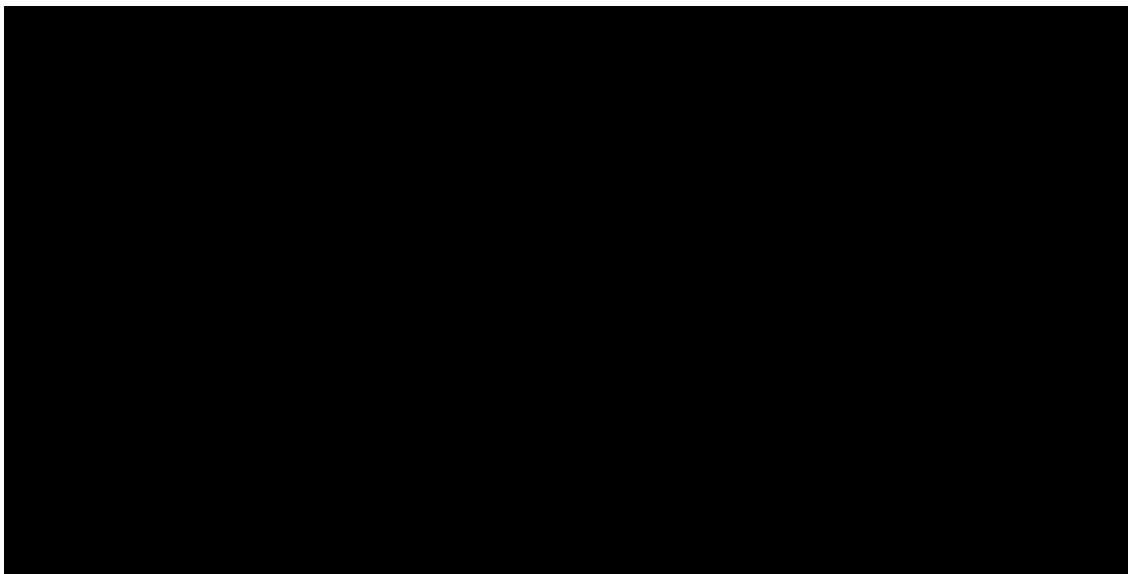
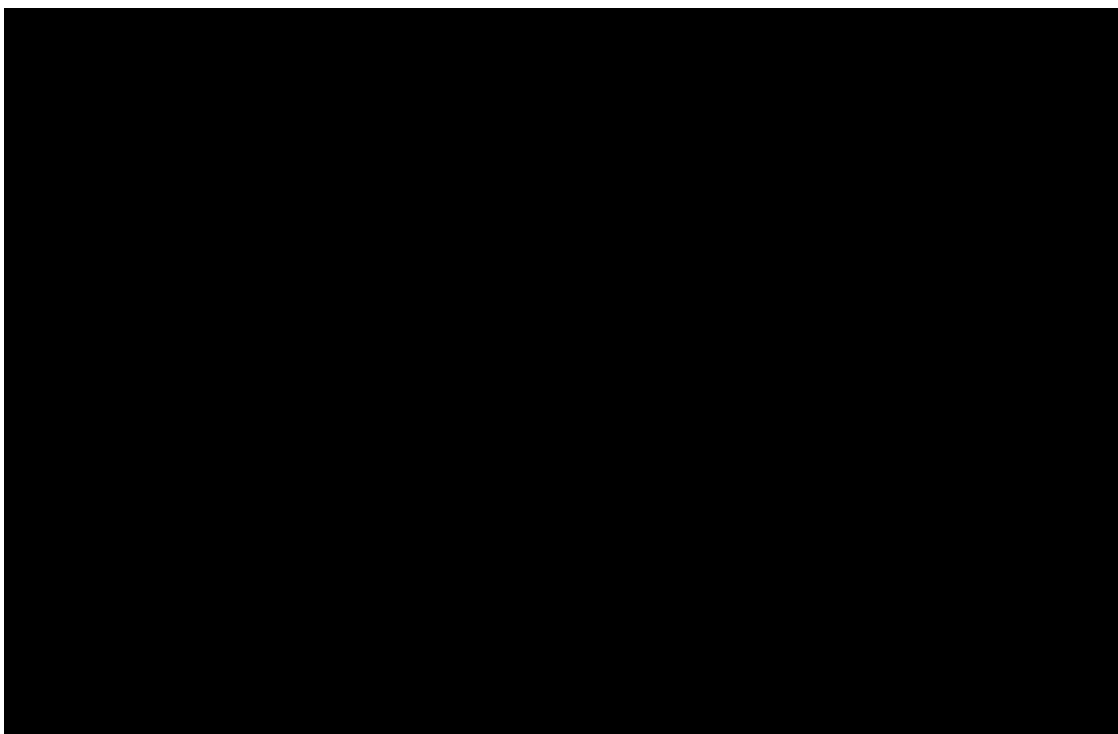


Рис. 1.8. Ввод жилья в 2000–2009 гг., кв. м на 1000 чел.

Еще один индикатор – обеспеченность легковыми автомобилями, и он также показывает невысокий уровень доходов жителей почти всех республик Северного Кавказа, за исключением Адыгеи (табл. 1.7). Однако следует учитывать, что часть легковых автомобилей используется по доверенности и может быть зарегистрирована в других регионах России.

Таблица 1.7. Обеспеченность легковыми автомобилями на 1000 чел.



Проблемы достоверности велики и в измерении уровня бедности населения, поэтому к показателям также нужно относиться с осторожностью. Яркий пример – Дагестан, где уровень бедности за восемь лет сократился с 73 до 9 %, опередив средний по стране (рис. 1.9). Главная причина – рост статистических дооценок доходов населения. В других республиках динамика показателя в период экономического роста была не столь резкой, а достигнутый уровень бедности (10–20 %) ставит их в один ряд с «русскими» регионами Юга. То же можно сказать и о покупательной способности доходов. Судя по статистике, теперь республики и другие регионы юга России сопоставимы как по денежным доходам населения, так и по степени неравенства в доходах. В кризисном 2009 г. статистика не зафиксировала роста уровня бедности в большинстве республик, за исключением Ингушетии (рис. 1.9). Поддерживающую роль сыграл рост федеральных трансфертов и выплат социальных пособий населению.

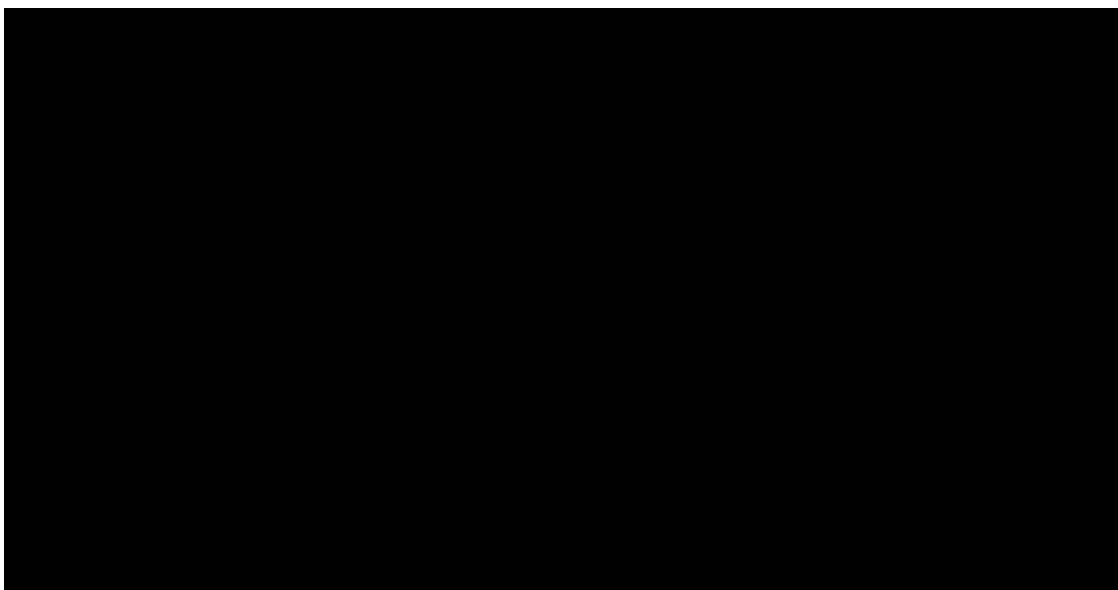


Рис. 1.9. Уровень бедности в регионах, %

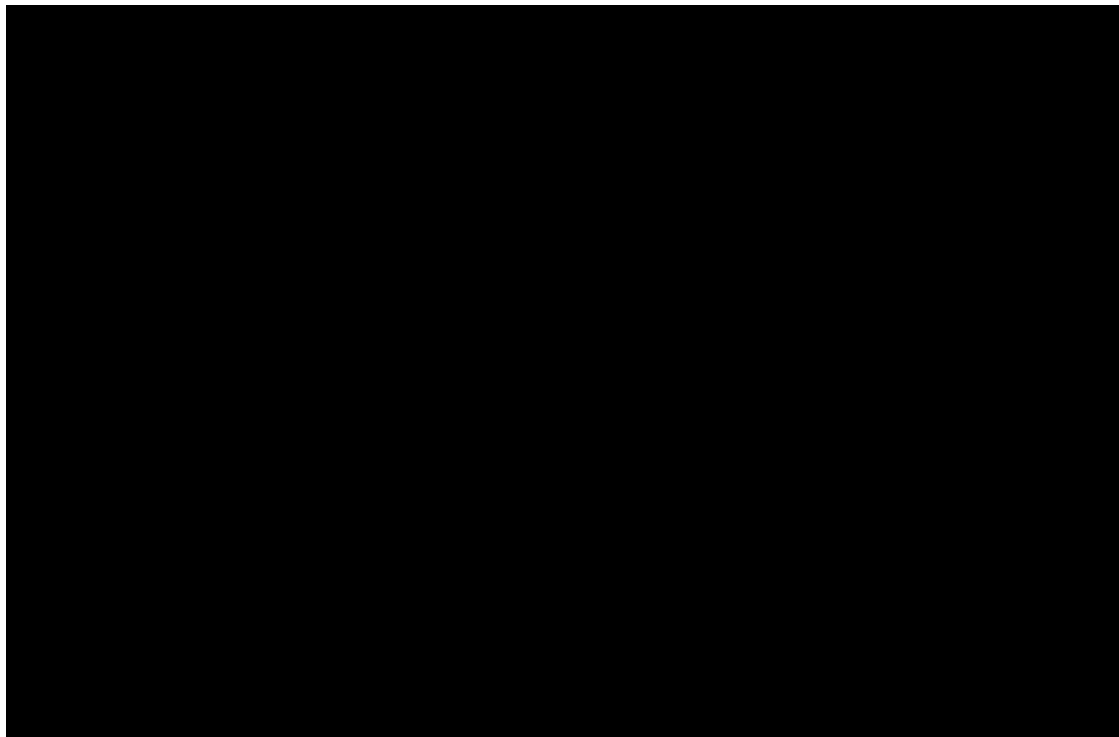
Из анализа прямых и косвенных индикаторов доходов можно сделать следующие выводы:

- население республик Северного Кавказа, за исключением Ингушетии (данные по Чечне отсутствуют), в соответствии со статистикой, уже не является более бедным, чем жители «русских» регионов Юга, хотя отчасти это достигнуто путем статистических дооценок денежных доходов в республиках;
- благодаря федеральной поддержке республики отличаются высокими темпами роста доходов населения (кроме Ингушетии) и потребления, в том числе и в период кризиса;
- в то же время косвенные индикаторы показывают невысокий уровень доходов, однако следует учитывать значимый вклад институциональных факторов в занижение показателей ввода жилья, обеспеченности автомобилями и др.;
- низкая достоверность статистики не позволяет выявить реальный уровень доходов населения и их дифференциацию, особенно в Ингушетии и Дагестане, однако общий тренд опережающего роста доходов по сравнению со средним по стране в целом достоверен.

1.4. Состояние бюджетов республик: высокая дотационность обеспечивает стабильность

Республики Северного Кавказа относятся к высокодотационным, особенно велика федеральная поддержка Ингушетии и Чечни – более 90 % доходов консолидированного бюджета (табл. 1.8). В острой фазе кризиса доля федеральных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов республик оставалась стабильно высокой, но в 2010 г. в рамках общего сокращения объема федеральных трансфертов она немного снизилась. При этом в наиболее политически проблемных Ингушетии и Чечне объем трансфертов сохранился, а в Карачаево-Черкесии даже вырос.

Таблица 1.8. Доля трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов республик Северного Кавказа в 2008–2010 гг. и динамика объема трансфертов, %

The table area is completely blacked out, making the data unreadable.

Поддержка республик Северного Кавказа сильно дифференцирована, и в основе этой дифференциации лежат не экономические, а политические факторы. Безусловным лидером является Чечня, благодаря огромным федеральным трансфертам ее бюджет (61 млрд руб.) сравним с бюджетом Ставропольского края, население которого в два раза больше. В результате душевые доходы

бюджета Чечни существенно превышают средние по регионам РФ и намного выше показателей других регионов Северокавказского и Южного федеральных округов (рис. 1.10).

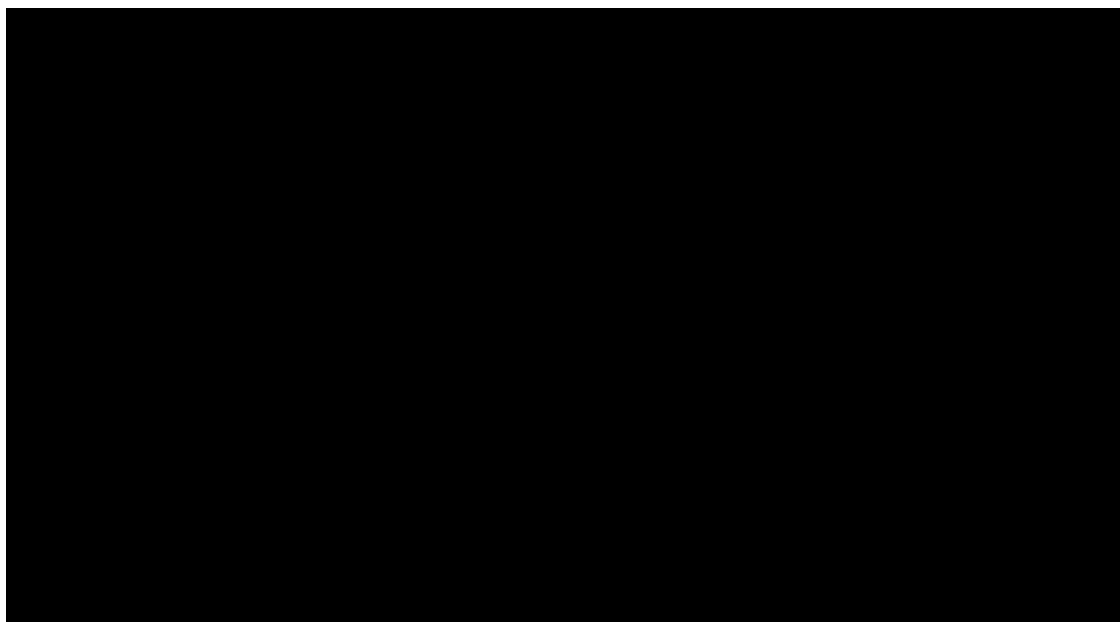


Рис. 1.10. Душевые доходы консолидированного бюджета региона в 2009 г., тыс. руб.

Федеральная помощь Чечне осуществляется в режиме «ручного управления»: помимо определяемых по формуле трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности республика получает гораздо большие по объему дотации на сбалансированность и субсидии на реализацию ФЦП (рис. 1.11). Именно благодаря этим «добавкам», которые определяются по непрозрачным правилам, бюджет Чечни достиг столь больших размеров. В последнее время такая же политика проводится федеральным центром и в отношении Ингушетии, хотя и в меньшем масштабе: республика получает повышенные дотации на сбалансированность и трансферты (субсидии и субвенции) на поддержку рынка труда. Остальные республики, помимо дотаций на выравнивание, имеют заметные добавки к бюджетам в виде средств ФЦП. Кроме того, через бюджет Северной Осетии в виде дотаций на сбалансированность проходила часть средств на восстановление Южной Осетии, но этот скрытый канал финансирования сократился и замещается другими. В целом ни одна из республик Северного Кавказа не может сравниться с Чечней по масштабам поддержки из федерального бюджета.

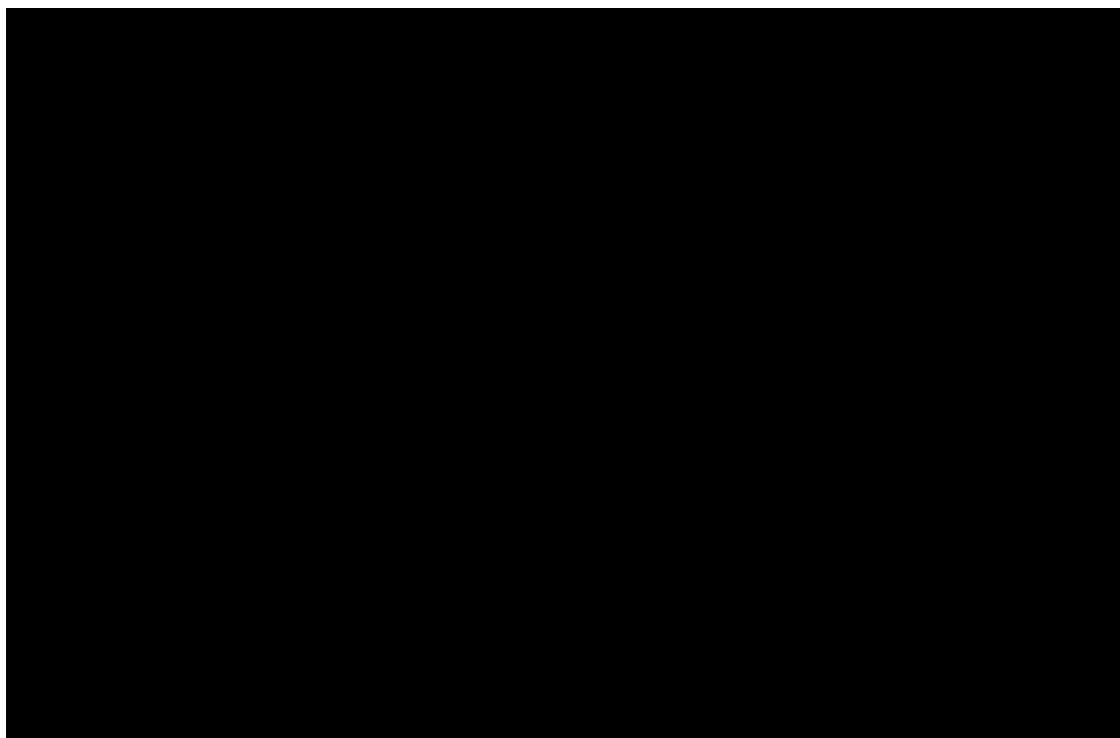


Рис. 1.11. Доля и структура трансфертов из федерального бюджета, % от всех доходов консолидированного бюджета региона в 2009 г.

При больших масштабах федеральной поддержки неизбежно встает вопрос об эффективности расходов бюджетов республик. Один из индикаторов – динамика расходов бюджетов на разные цели. Расчеты динамики расходов за 2008–2009 гг. показывают, что рост доходов консолидированного бюджета Ингушетии привел к вдвое более быстрому росту расходов на управление (общегосударственные вопросы), в Кабардино-Балкарии рост по этой статье также в два раза превышал рост общих расходов бюджета (рис. 1.12). Значительное сокращение расходов по этой статье в бюджете Северной Осетии объясняется не ростом эффективности, а изменением каналов финансирования Южной Осетии. Благодаря росту федеральных трансфертов в 2009 г. во всех республиках выросли инвестиционные расходы (на национальную экономику), особенно в Дагестане, Ингушетии и Чечне. Государство почти полностью замещает бизнес в развитии самых проблемных регионов вместо того, чтобы улучшать институты и инвестиционный климат. Вряд ли такая стратегия эффективна.

Второй ракурс – изменение социальных расходов и расходов на ЖКХ (рис. 1.13). Дополнительные средства, полученные в 2009 г. из федерального бюджета, расходовались республиками по-разному. Лидерами по росту расходов на ЖКХ стали Ингушетия (рост почти в 4 раза), Адыгея (на 80 %) и Карачаево-Черкесия (на 52 %), но эффективность этих расходов – под большим вопросом. Все республики увеличили расходы на образование и здравоохранение (кроме Северной Осетии), что можно рассматривать как позитивный тренд, поскольку душевые расходы на эти цели исходно очень низки. Лидером по динамике расходов, как и в целом по стране, оказалась социальная политика и, особенно, выплаты пособий населению, прежде всего в Чечне и Адыгее. Те же тренды типичны и для «русских» регионов, в том числе для Ставропольского края. Особая ситуация в Ингушетии, где объем расходов на социальную политику в 2009 г. уменьшился на четверть, но выплаты пособий населению выросли в 2,3 раза. Это следствие наведения элементарного порядка в бюджет-

ных расходах и повышения доли выплат социальных пособий с 30 до 88 % от всех расходов на социальную политику.

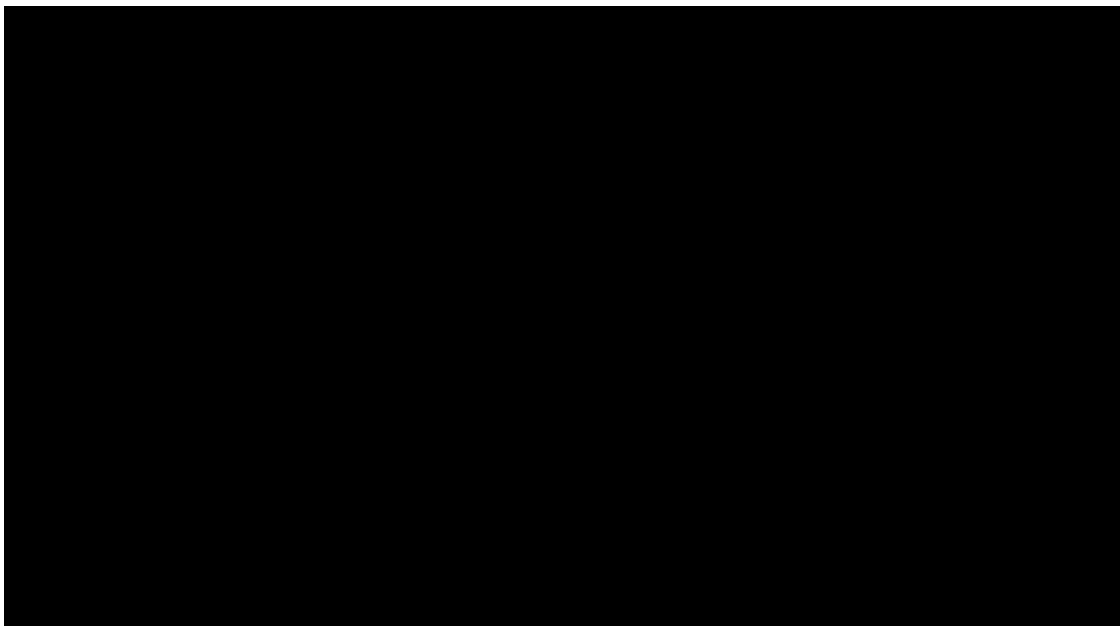


Рис. 1.12. Динамика несоциальных расходов и всех расходов консолидированного бюджета региона, 2009 г. к 2008 г., %

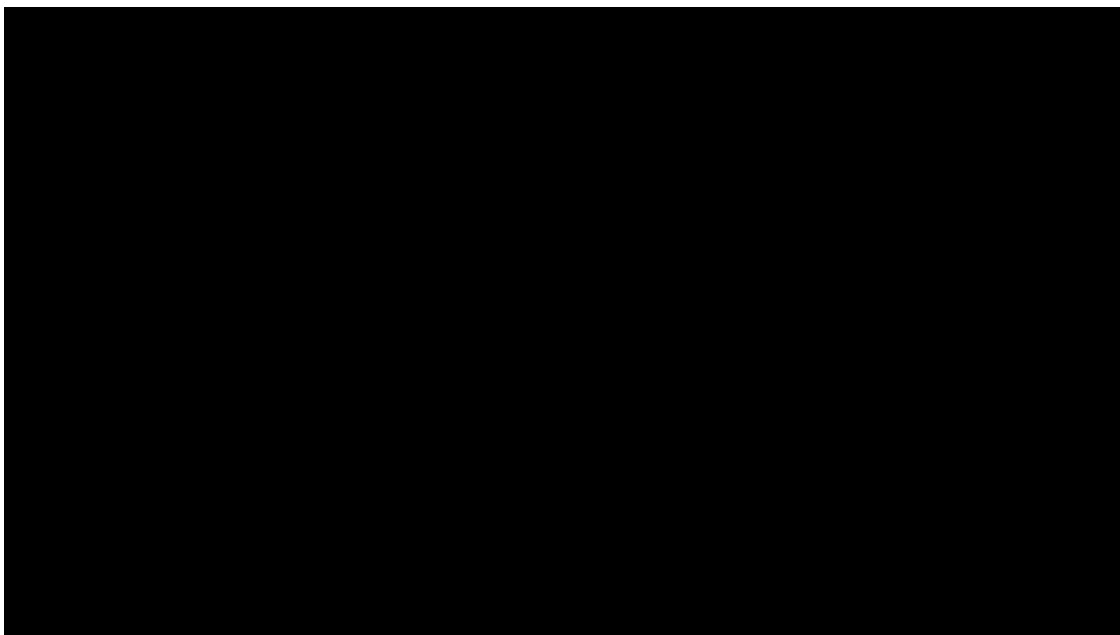


Рис. 1.13. Динамика социальных расходов и расходов на ЖКХ консолидированного бюджета региона, 2009 г. к 2008 г., %

В целом бюджетная политика властей республик Северного Кавказа, особенно Ингушетии, не вполне совпадала с общими для регионов России тенденциями. Во-первых, полученные дополнительные средства из федерального бюджета более активно расходовались на развитие образования, здравоохранения и на поддержку ЖКХ (в некоторых регионах). Во-вторых, расходы на государственное управление в большинстве республик Северного Кавказа также быстро росли, в отличие от общероссийского тренда их сокращения. В результате

рост бюджетных расходов на развитие человеческого капитала сочетался с ростом неэффективных расходов на бюрократию.

В январе-августе 2010 г., несмотря на сокращение объема федеральных трансфертов в большинстве республик, расходы их бюджетов выросли, за исключением Чечни и Дагестана (табл. 1.9).

Таблица 1.9. Динамика расходов консолидированных бюджетов республик в январе-августе 2010 г., % к аналогичному периоду 2009 г.

Во всех республиках продолжали расти расходы на социальную политику, почти везде – на образование (за исключением Северной Осетии) и только в половине – на здравоохранение. Основным способом оптимизации стало сокращение расходов на ЖКХ и инвестиционных расходов на национальную экономику, причем более сильное, чем в целом по регионам страны. Только Ингушетия и Карачаево-Черкесия, получившие в 2010 г. дополнительные трансферты, продолжали наращивать инвестиционные расходы бюджета. В целом социальная ориентация бюджетов республик выросла, но с сильной «иждивенческой» составляющей в виде наиболее быстро растущих социальных выплат.

Таким образом, республики Северного Кавказа, причем не все, только в 2010 г. столкнулись с более жесткими бюджетными ограничениями. Для Ингушетии, бюджетные расходы которой наиболее неэффективны (рост расходов на госуправление – в 2,5 раза за 2009 г., на ЖКХ – почти в 4 раза), дополнительные федеральные трансферты позволили сохранять

такую политику и в 2010 г. Дополнительные федеральные трансферты, полученные Ингушетией и Карачаево-Черкесией в 2010 г., стимулировали рост двух видов расходов – инвестиционных и на социальные выплаты. В остальных республиках сокращение федеральной помощи привело к первоочередному урезанию расходов на ЖКХ и инвестиции, затем на здравоохранение. При этом почти не сокращались расходы на государственное управление и продолжали расти расходы на социальные пособия.

Глава 2. Модернизация на Северном Кавказе: постановка проблемы

2.1. Знаем ли мы, что такое модернизация?

Если попытаться одним словом охарактеризовать основное направление политики государства в отношении Северокавказского региона, то подобным словом, без сомнения, будет «модернизация». Именно с данным процессом связывается решение основных проблем региона: депрессивной экономики, низких доходов населения, распространения экстремизма и т. п. В этом контексте возникает необходимость понять, какой смысл вкладывается в понятие «модернизация», какие изменения в развитии общества она подразумевает. На самом деле данный вопрос не имеет тривиального ответа.

В общественных науках термин «модернизация» не имеет общепринятого значения. В целом не вызывает сомнения, что модернизация связана с движением от традиционного общества к современному, однако столь общее определение вряд ли дает возможность существенно продвинуться в понимании характера рассматриваемого процесса. Анализ подходов к изучению данного явления позволяет выделить две тенденции в определении термина «модернизация».

С одной стороны, модернизацию пытаются определить через набор отдельных характеристик тех изменений, которые связываются с движением к современному обществу в различных сферах. Соответственно выделяют технологическую, экономическую, культурную и другие виды модернизации. Приведем пример подобного определения: «Модернизация – комплексное, многомерное изменение, охватывающее шесть областей. В экономике наблюдаются: 1) появление новых технологий; 2) эволюция сельского хозяйства от источника средств существования семьи к работе на рынок; 3) переход от использования мускульной силы человека и животных к «неодушевленной» энергии и механизмам; 4) распространение городских типов поселений и пространственная концентрация рабочей силы. В политическом устройстве модернизация означает переход от власти вождя к избирательному праву, политическим партиям и демократическим институтам, в сфере образования – ликвидацию неграмотности, рост ценности знаний и квалифицированного труда, в религиозной области – освобождение людей от влияния церкви, в сфере семейно-брачных отношений – ослабление внутрисемейных связей и все большая функциональная специализация семьи, в области стратификации – усиление значения мобильности, индивидуального успеха и ослабление предписаний в зависимости от занимаемого положения»⁶. Такой подход дает достаточно комплексное представление о рассматриваемом явлении, однако не позволяет разделить его сущностные и производные характеристики. Так, остается открытым вопрос, можно ли считать модернизацией процесс, где присутствуют некоторые из предлагаемых признаков и отсутствуют другие. И какие из характеристик данного процесса являются критически важными.

С другой стороны, есть достаточно много общих определений модернизации, причем в зависимости от контекста этот термин используется в различных смыслах. Ряд авторов пытались систематизировать значение данного термина. Одной из наиболее удачных попыток представляется следующая: «В первом, общем смысле, модернизация – это синоним всех прогрессивных социальных изменений, когда общество движется вперед соответственно

⁶ Smelser N.J. Processes of social change // N.J. Smelser (ed.). Sociology. An Introduction N.Y. Wiley, 1973 [1967] P. 747–748.

принятой шкале улучшений. *Второй смысл*, который вкладывается в данное понятие, тождествен «современности», т. е. означает комплекс социальных, политических, экономических, культурных и интеллектуальных трансформаций, происходивших на Западе с XVI в. и достигших своего апогея в XIX–XX вв. Сюда включаются процессы индустриализации, урбанизации, рационализации, бюрократизации, демократизации, доминирующего влияния капитализма, распространения индивидуализма и мотивации успеха, утверждения разума и науки и многие другие. Наконец, есть еще одно специфическое значение термина «модернизация», относящееся только к отсталым или слаборазвитым обществам и описывающее их усилия, направленные на то, чтобы догнать ведущие, наиболее развитые страны, которые сосуществуют с ними в одном историческом времени, в рамках единого глобального общества»¹.

Подобная многозначность термина приводит к тому, что модернизации приписывают совершенно различные, часто противоположные свойства. Это относится, в частности, к временным характеристикам модернизационного процесса. Сравним два противоположных подхода к данному вопросу. Первый: «Модернизация – исторически ограниченный процесс, узаконивающий универсальную целесообразность лишь ограниченного набора институтов и ценностей современности: демократию, рынок, образование, разумное администрирование, самодисциплину, трудовую этику»⁷. Второй: «Процесс модернизации – перманентная революция, не имеющая предустановленной конечной цели. Модернизация включает в себя разнообразие моделей, подверженных переменам»⁸. Таким образом, в рамках первого определения данный процесс рассматривается как достаточно ограниченный и частный. В этом случае он обычно ассоциируется с трансформацией аграрных обществ в индустриальные и отражает изменения во всех сферах жизни общества, связанные с индустриализацией экономики. Во втором случае он становится глобальным и всеобъемлющим, характеризуя общий тренд развития цивилизации в целом. Естественно, в таком контексте он не может однозначно связываться лишь с индустриализацией. В связи с этим некоторые исследователи выделяют различные стадии модернизационного процесса. «Первая фаза модернизации – это процесс масштабной трансформации от аграрного к индустриальному обществу, экономике и цивилизации; вторая фаза модернизации – это процесс масштабной трансформации от индустриализма к обществу, экономике и цивилизации знаний...»⁹. Впрочем, модернизацию не всегда связывают с доминированием того или иного сектора экономики. Она может трактоваться и как универсальный процесс повышения производительности вне зависимости от того, в каких сферах он осуществляется: «Не важно, является ли экономика страны сельскохозяйственной, сервисной или производственной. Важна способность страны к эффективной организации исходя из той предпосылки, что производительность определяет процветание граждан»¹⁰.

Однако основной вопрос, связанный с пониманием модернизации, и основной конфликт, разворачивающийся вокруг этого термина, определяются тем, трактуется ли модернизация как процесс сведения всего многообразия социальных и культурных ценностей к единой модели, обеспечивающей общественный прогресс, либо траектории модернизации могут быть множественны и отражать несовпадение системы ценностей в различных регионах и государствах. До сих пор эта проблема в науке не имеет однозначного решения, что хорошо видно и из приведенных выше определений модернизации. Часть из них однозначно

⁷ Там же. С. 184.

⁸ Джермани Дж. Основные характеристики процесса модернизации (Энциклопедия «Британика»)// Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия /сост. Б. С. Ерасов. М.: Аспект-пресс, 1999. С. 464.

⁹ Штомпка П. Социология социальных изменений. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 169.

¹⁰ Porter M.E. Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. N.Y.: Basic Books, 2000. P. 16.

отражает трансформацию, ведущую к единообразной западной модели, фактически ставя равенство между понятиями «модернизация» и «вестернизация». В других просматривается ориентация на внутреннюю систему ценностей, принятую в том или ином обществе шкалу улучшений, разнообразие моделей.

Исторически представление о модернизации как переходе к господству западной системы ценностей имело существенную поддержку в объективных процессах экономического развития. Именно США и Западная Европа (прежде всего ее протестантская часть) были первыми странами, вставшими на траекторию экономического роста, совершившими качественный цивилизационный скачок, обеспечившими быстрое развитие экономики и повышение жизненных стандартов. Отражением этого стало становление научного направления (структурный функционализм), в рамках которого:

- современное общество противопоставлялось традиционному, причем последнее рассматривалось как препятствие экономическому развитию;
- процесс развития рассматривался как движение к прогрессу через общие для всех обществ эволюционные стадии;
- декларировалась потребность стран «третьего мира» в силах, способствующих уходу от традиции;
- в качестве таких преобразующих сил рассматривались либо внутренние – модернизаторские элиты, либо внешние – иностранный капитал, внедрение новых моделей образования;
- современные страны «третьего мира» трактовались как дуалистичные общества, обладающие дуалистичной экономикой: частично – традиционной, частично – модернизированной (в первую очередь в городах);
- результат модернизации рассматривался как становление во всех странах единой модели, характерной для Западной Европы и США.

Особенно активно унификационная роль модернизации подчеркивалась в работах Самуэля Хантингтона: «Модернизация – это процесс, ведущий к однородности. Если традиционные общества невероятно разнообразны и объединяет их только отсутствие современных черт, то современные общества обладают одинаковым набором основных качеств. Модернизация порождает тенденцию к сходству обществ»¹¹.

Естественно, подобные подходы, основывающиеся на представлениях о безусловном приоритете западных ценностей и западных моделей развития, получили отклик не только в научном, но и в политическом пространстве. Утверждалось, что за теорией модернизации стояли как политические, так и идеологические интересы. Западные страны обвинялись в том, что их гегемония не позволила развиваться собственным, внутренне присущим странам «третьего мира» моделям, обрекая эти страны на зависимое положение¹². Отмечалась важность и самоценность каждой отдельной культуры и невозможность «расставлять оценки» различным системам ценностей¹³. Однако, наряду с идеологическими и морально-этическими выступлениями против подобного подхода, возникли и содержательные аргументы.

Представляется, что основные из них можно свести к двум. Во-первых, попытки проведения модернизации в странах «третьего мира» как извне (например, с помощью международных организаций, стимулирующих развитие), так и изнутри далеко не всегда ока-

¹¹ *He Chuanqi*. The Model and Principle of the Modernization // Proceedings of International Conference on Geoinformatics and Modeling Geographical Systems & Fifth International Workshop on GIS, Beijing, 2nd-4th April, 2004. Beijing: High Education Press, 2004. P. 2.

¹² *Huntington S.P.* The change to change: modernization, development and politics / C.E. Black (ed.). N.Y.; L., 1976. P. 31.

¹³ *Lawrence E.H.* Why culture matters // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. xxv.

зывались успешными, а часто имели прямо противоположный эффект. Во-вторых, сейчас западный мир не является единственным регионом, прошедшим модернизацию. К нему присоединились «азиатские тигры» – страны с существенно отличной системой ценностей, традиций, институтов: страны, базовой религией в которых является конфуцианство.

Что касается практики стимулирования модернизации извне, то вряд ли что-то может сравниться с ее описанием в книге Уильяма Истерли «В поисках роста: приключения и злоключения экономистов в тропиках», где автор анализирует собственный опыт и опыт своих коллег по Всемирному банку в предоставлении помощи слаборазвитым странам: «За последние пятьдесят лет экономисты часто полагали, что им наконец-то удалось найти верный подход к проблеме экономического роста. Все началось с мысли о необходимости предоставлять иностранную помощь для заполнения разрыва между «требуемыми» инвестициями и собственными накоплениями государства. Даже после того как некоторые из нас отказались от этой лишенной гибкости концепции..., инвестиции в средства производства по-прежнему казались нам ключом к экономическому росту. Эту идею дополняло представление о том, что образование является формой накопления «человеческого капитала», который, в свою очередь, обеспечит рост. Кроме того, обеспокоенные тем, что наличие «избыточного» населения может подорвать возможности роста экономики, мы выступали за контроль над рождаемостью. А затем, осознав, что росту экономики может препятствовать государственная политика, мы выступали за предоставление официальных займов, которые заставляли бы правительство проводить политику реформ. ...Ни одно из этих средств не сработало так, как мы ожидали...»¹⁴ Анализ, представленный в книге Истерли, показывает, что отдельные, стимулирующие развитие слаборазвитых стран проекты международных организаций были успешными, во многих случаях они не оказывали никакого позитивного влияния, но были и примеры гораздо более негативные, когда недоучет национальных, религиозных либо культурных особенностей страны приводил к обострению конфликтов, и экономическое положение ухудшалось.

Классическим примером провала модернизации, инициатором которой выступала собственная (хотя и поддерживаемая извне) модернизационная элита, является ситуация в Иране, где в течение достаточно длительного времени экономический рост носил беспрецедентный характер, вызывая существенные социальные сдвиги. Так, темпы роста экономики в 1962–1970 гг. составили 8 %, в 1972–1973 гг. – 14 %, 1973–1974 гг. – 30 % в год. Доля городского населения увеличилась примерно с 28 % в 1950 г. до 47 % в 1976 г. За 20 лет доля крестьян и сельскохозяйственных рабочих в общей численности занятых уменьшилась с 60 % почти до 30 %¹⁵. А в 1979 г. в Иране произошла исламская революция, приведшая к установлению в стране религиозного политического режима, отрицающего любые попытки модернизационного развития.

Противники трактовки модернизации как «вестернизации» видят в подобных примерах подтверждение того, что недоучет культурной специфики различных стран и навязывание им единой универсальной модели приводят к провалу модернизационных проектов. Можно согласиться с тем, что культурные факторы действительно сыграли определенную роль в получении подобных неутешительных результатов. Однако нет доказательств того, что их роль была решающей. Так, например, Истерли приводит другое, чисто экономическое объяснение описываемым им неудачам: «не у всех лиц, которые могли бы повлиять на экономический рост, были нужные стимулы»¹⁶. Что касается Ирана, то последствия модерниза-

¹⁴ Обзор позиций по вопросу о теории модернизации см.: Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. М.: Вече Аст, 2001.

¹⁵ Mcdaniel T. Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991. P. 82, 131.

¹⁶ Истерли У. Указ. соч. С. 41.

ции в нем вполне укладываются в универсальную тенденцию, характерную для модернизационных процессов: периоды быстрого экономического роста и существенных социальных сдвигов чередуются революционными потрясениями¹⁷. Причем это подтверждается многочисленными примерами вне зависимости от культурного контекста: от Англии и Франции до России и Китая¹⁸. Успешная модернизация «азиатских тигров» действительно осуществлялась на основе существенно иных принципов и подходов, чем это происходило в рамках европейской культуры. Выделим лишь некоторые наиболее очевидные отличия:

- базовая роль семейных ценностей, жесткое регулирование внутрисемейных взаимоотношений¹⁹;
- более важная роль личных взаимоотношений, основанных на семейных связях либо социальной сети (общие территориальные корни, учебные заведения и т. п.), чем правовой системы;
- перенесение этики семейных отношений на бизнес (незащищенность прав «внешних» собственников, пожизненный найм и т. п.);
- ориентация не на текущую прибыль, а на долгосрочные результаты деятельности;
- восприятие сращивания государства с бизнесом и преференций отдельным экономическим агентам как приемлемой формы взаимодействия.

В то же время исследователи отмечают достаточно противоречивое влияние многих из указанных выше ценностных установок на модернизационный процесс, ограниченный и преходящий характер получаемых за счет подобной институциональной системы преимуществ. Так, данные институты²⁰ могут вполне успешно работать на этапе экономического роста, однако оказываются нефункциональными в периоды кризисов, когда необходимо четко отслеживать текущую финансовую ситуацию и отказываться от поддержки нежизнеспособных компаний. Кроме того, эффективность части из них снижается с течением

¹⁷ Истерли У. В поисках роста: приключения и злоключения экономистов в тропиках. М.: Ин-т комплексных стратегических исследований, 2006. С. 41.

¹⁸ Подробный анализ взаимосвязи процессов модернизации и революции см.: *Стародубровская КВ., Май В.А.* Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

¹⁹ «Центральным звеном конфуцианской модели мира является иерархично устроенная семья, в которой младшие ее члены беспрекословно подчиняются авторитету старших, особенно отца, а тот, в свою очередь, обязан быть справедливым и обеспечивать благополучие всех членов семьи. Данный тип отношений проецируется на все общественные институты и само государственное устройство» (*Воронцов А. В.* Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран / под ред. В. А. Май, А. А. Мордашева, Е. В. Турунцева. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2005. С. 299–300). [1] Здесь термины «институт», «институциональная система» употребляются в значении, придаваемом им Дугласом Нортом, т. е. понимаются как ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми как формальные правила и неформальные ограничения, а также механизмы принуждения к соблюдению тех и других. Норт различает институты – правила игры и организации – игроков, использующих эти правила (См.: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997). Соответственно к институтам относятся как законы, нормы и правила, так и ценности, традиции, обычаи и стереотипы, регулирующие поведение людей. С этой точки зрения можно согласиться с тем, что культура является матерью, а институты – детьми (*Lawrence E.H.* Why culture matters // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. xxviii).

²⁰ Приведем описание формирования социальной базы революции, демонстрирующее сходство данного процесса в Иране с революционными ситуациями в других странах мира: «К концу 1970-х большой и процветающий средний класс, поколение современной молодежи и активных в публичной сфере женщин, промышленный рабочий класс и новые обнищавшие слои жителей трущоб и скваттеров преобладали на социальной сцене. За исключением бедных, большая часть этих групп выиграла от экономического развития и получила более высокий социальный статус и лучшее качество жизни. Однако живучесть авторитарного режима шаха препятствовала участию этих бурно развивающихся слоев в политическом процессе. По мере того, как росло их возмущение, то же происходило и со старыми традиционными социальными группами – торговцами, ранее представлявшими городской средний класс, духовенством и теми, кто посвятил себя исламским институтам, – то есть с теми, кому мешала модернизационная стратегия, чьи экономические интересы и социальный статус она подрывала» (*Bayat A.* Making Islam Democratic social movements and the post-Islamist turn Stanford, California: Stanford University Press, 2007. P. 22). Заметим, что такую характеристику движущих сил революции дает специалист по исламу.

нием времени. Анализируя азиатский кризис 1990-х гг., один из экспертов делает следующий вывод: «Азиатские ценности хорошо служили экономическому развитию почти столетия. Маловероятно, что они столь же успешно будут служить ему в будущем. Сейчас вызов в том, чтобы завершить процесс создания сильной современной экономики, построенной на основе законности»²¹. Одна из ключевых причин подобного заключения – неспособность экономики региона справиться с фаворитизмом и коррупцией, порождаемыми «азиатским» подходом к организации бизнеса. «Популярная в АСЕАН идея «стратегического союза между правительством и бизнесом», бывшая предметом их гордости, сейчас называется экспертами в качестве главной причины... тяжелого положения»²², в которое попали многие азиатские страны в ходе кризиса конца 1990-х гг.

Не последнюю роль в спонтанной тенденции к сглаживанию национальных различий играет процесс глобализации как таковой. Так, применительно к Южной Корее исследователи отмечают, что по мере ускоряющейся модернизации и интеграции страны в мировое хозяйство «происходит неизбежное усиление западных влияний на сознание корейских бизнесменов и администраторов. В настоящее время приходится говорить не о доминировании традиционных представлений и мотиваций в их практике, а только об их относительно высокой доле в общей сумме составляющих их мировоззрения»²³.

Однако, несмотря на неоднозначность происходящих в мире модернизационных процессов, недостаточность упрощенной европо – центристской модели становилась все более очевидной. Реакцией на неудовлетворительность представлений о модернизации как унификации институциональных и культурных систем стала идеология так называемой многовариантности либо альтернативности модернизации (*multiple modernities* или *alternative modernities*)²⁴.

Нельзя сказать, что она представляет собой полностью сложившееся научное направление, однако ряд основных подходов к анализу процессов развития в ее рамках были сформулированы.

Необходимо отметить, что сторонники данного направления не являются противниками комплексной модернизации жизни общества и не поддерживают идею: «возьмем западные технологии, но сохраним свою культуру». Они учитывают взаимосвязанность изменений в различных сферах общественной жизни, признавая, что «представление [о модернизации], судя по всему, характерное для неоконсерваторов на Западе и националистов в остальном мире, о том, что можно взять хорошее (например, технологию) и избежать плохого (например, чрезмерного индивидуализма), является иллюзией»²⁵. В то же время они противопоставляют две модели модернизации: когда традиционная культура разрушается и население насильственно ассимилируется (что ассоциируется с европейским колониализмом) и когда люди в их традиционной культуре находят ресурсы, которые позволяют им внедрять новые практики²⁶. Процесс использования традиционных ресурсов для новых

²¹ Perkins D.H. Law, Family Ties, and the East Asian Way of Business// L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. 243.

²² Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 310.

²³ Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 305.

²⁴ Необходимо отметить, что в английском языке для обозначения рассматриваемого нами явления используется два термина: *modernization* (модернизация) и *modernity* (модернизм). Четкой границы в применении данных терминов не наблюдается, хотя термин «modernization» чаще используется в экономическом контексте, а термин «modernity» – в культурном.

²⁵ Gaonkar D.P. On Alternative Modernities // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. P. 16.

²⁶ Taylor C. Two Theories of Modernity // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. P. 162.

практик в рамках данной парадигмы получил название «креативная адаптация», причем признается, что подобная адаптация может быть различна в разных культурах.

В то же время центральный вопрос рассматриваемого подхода – вопрос о соотношении конвергенции и дивергенции в ходе модернизации – далек от своего разрешения. Сторонники многовариантной модернизации признают, что модернизационная трансформация не может быть реализована без глубоких изменений традиционного образа жизни. Однако их не устраивает вариант решения данной проблемы, предусматривающий конвергенцию институтов при сохранении культурного многообразия. По их мнению, институты также могут существенно различаться, хотя и выполнять схожие функции. В качестве одного из возможных критериев «модернизационности» тех или иных институтов предлагается оценивать их конкурентоспособность на мировом рынке²⁷. Действительно, опыт «азиатских тигров» демонстрирует, что успешная конкуренция различных бизнес-моделей и бизнес-культур становится реальностью, и это подтверждает позицию сторонников многовариантной модернизации, отрицающих исключительную роль европейских ценностей. «Безусловно, ценности эпохи Просвещения, такие как инструментальная рациональность, свобода, осознание прав, должное соблюдение закона, частная жизнь, индивидуализм, являются универсализируемыми модернизационными ценностями, но, как показывает пример конфуцианства, «азиатские ценности», такие как сострадание, справедливость в распределении, осознание обязанностей, ритуалы, коллективизм и ориентация на группу, также являются универсализируемыми модернизационными ценностями»²⁸.

Однако у рассматриваемого подхода есть и серьезные слабости. С одной стороны, однозначное разделение моделей по принципу «насильственная европеизация – использование внутренних модернизационных ресурсов» в чистом виде не работает. Процесс модернизации «азиатских тигров» также не обошелся без вестернизации, как насильственной, так и добровольной, причем, как было показано выше, этот процесс продолжается. С другой стороны, способность конфуцианской культуры адаптироваться к модернизационным процессам²⁹ еще не означает, что это по силам любой культуре в любом регионе мира. Сам по себе феномен «азиатских тигров» не приводит к однозначному выводу, что за азиатской модернизацией последует индийская, исламская и т. п.

В целом можно сказать, что вопрос о единстве и многообразии путей от традиционного общества к современному остается открытым. Очевидно, что представление о наличии единой универсальной модели модернизации, позволяющей выписать «рецепт модернизации» любой стране мира вне зависимости от ее внутренних характеристик и культурных особенностей, – недопустимое упрощение. Собственно, даже западная модель модернизации внутренне неоднородна: модернизации Великобритании и Германии, США и Франции отличались друг от друга по многим существенным характеристикам. Еще более специфична модернизация Италии и Испании. В то же время нет подтверждения тому, что культура любого сообщества имеет модернизационный ресурс и креативная адаптация может быть универсальным вариантом внедрения новых практик. Нет также ясности в том, в какой момент культурные барьеры на пути к модернизации становятся запретительно высоки и креативная адаптация теряет свой потенциал.

²⁷ Taylor C. Two Theories of Modernity // Public Culture. 1999. Vol. 11. N 1. // P. 164.

²⁸ Wei-Ming Tu. Multiple Modernities: A Preliminary Inquiry into the implications of East Asian Modernity // L.E. Harrison, S.P. Huntington (ed.). Culture matters: how values shape human progress. P. 264.

²⁹ Отметим, что еще Макс Вебер выделял конфуцианскую культуру, отмечая, что, будучи, по его мнению, неспособной создать капитализм «с нуля», она хорошо приспособлена для подражания его практикам, сформированным в развитых странах (причем признавал в этом преимущества китайской культуры над японской).

2.2. Проклятие успешной модернизации

При всей важности рассмотрения подходов к исследованию модернизации в научной литературе необходимо понимать, что практически для любой страны, самостоятельно определяющей свою политику в данном вопросе, собственный предшествующий опыт, как позитивный, так и негативный, играет гораздо большую роль. В общественном сознании россиян бытует представление о том, что модернизационный проект, реализованный в 30-е гг. XX в., был крайне эффективен, несмотря на те гигантские жертвы, которых он потребовал. Соответственно, когда заходит речь о необходимости модернизации страны, этот процесс напрямую ассоциируется с теми подходами и инструментами, которые были реализованы в эпоху индустриализации, а именно:

- ведущая роль государства в процессе модернизации, инициатива «снизу» не играет особой роли в данном процессе;
- концентрация финансовых ресурсов «в центре» и последующее выделение их на масштабные модернизационные проекты;
- ключевая роль в модернизации инвестиций, а не качественных характеристик человеческого капитала и институциональной среды;
- несовместимость модернизационного рывка с политикой либерализации, развития конкуренции, свободы предпринимательства.

Подобные представления в полной мере проявились применительно к модернизации на Северном Кавказе. Приведем следующую характеристику особенностей современного этапа федеральной политики в данном регионе, нашедшего отражение в стратегии Северо-Кавказского федерального округа: «Впервые стратегия делается не снизу вверх, а сверху вниз. ...В нашей стратегии четко обозначено, что мы хотим от Северного Кавказа. Есть четкие цифры, четкие параметры... Мы говорим: вот республика, вот ее приоритетные отрасли экономики, которые она должна развивать. Для того чтобы эти отрасли экономики развивались, вам нужно в республике принять следующие меры для создания условий, которые были бы эффективны для развития указанных направлений»³⁰. Если же рассмотреть те условия, которые стратегия предлагает для стимулирования экономического развития в регионе, то они также вполне вписываются в идеологию восьмидесятилетней давности.

1. Принята ориентация на поддержку крупных проектов, масштабных инвестиций. Хотя стратегия провозглашает поддержку малого бизнеса как одно из необходимых направлений экономической политики, пока все анонсированные меры направлены, в первую очередь, на работу с крупными инвесторами.

2. Механизмы экономической поддержки будут действовать селективно, государство выбирает «победителей» на рынке и оказывает финансовое содействие именно им. Причем масштабы поддержки таковы, что конкурировать с выбранными «победителями» практически невозможно.

3. Приоритетные проекты исключаются из нормального, рыночного процесса оценки рисков. Так, предполагается массированное предоставление гарантий (на 2011 г. принято беспрецедентное решение о предоставлении государственных гарантий Правительства РФ в объеме 50 млрд руб.) без залогового обеспечения.

³⁰ Хлопонин А. Г. Главным итогом изменения климата на Кавказе будет отношение населения к власти // Коммерсантъ. 2010. № 209.

4. Финансовую поддержку предполагается осуществлять через созданные на уровне округа централизованные институты развития: корпорацию развития, инвестиционные фонды.

5. В целом стратегия сконцентрирована на работе с инвесторами, а не с сообществами. Исключение составляет направление, ориентированное на поддержку местных инициатив. Однако этот элемент стратегии является привнесенным – в Северо-Кавказском федеральном округе планируется реализовать проект Всемирного банка в данной сфере, и стратегия здесь воспроизвела идеологию поддержки процессов развития, исповедуемую международными финансовыми организациями.

Чтобы понять, насколько подобные подходы жизнеспособны в современный период, необходимо проанализировать используемые в мире модели модернизации и условия их эффективного применения. Оценивая с этой точки зрения «модернизационное наследие», которое оставила нам успешная (по технологическим критериям) индустриализация 30-х гг. XX в., можно сделать вывод, что данная модель является далеко не единственным подходом к модернизации экономики и ее эффективность была подтверждена лишь в определенных, достаточно специфических условиях.

Во-первых, эта модель решала одну специфическую задачу – создание тяжелой индустрии за счет перекачивания средств из аграрного сектора. На этапе формирования базовых отраслей возможность государства осуществлять эффективные вложения повышается за счет небольших масштабов экономики и ее «обозримости» из центра, с одной стороны, и за счет отсутствия сложившихся лоббистов, осуществляющих «захват государства» и переориентирующих инвестиции в собственных интересах, с другой стороны. При исчерпании этих условий государственный модернизационный потенциал резко снижается. Это подтверждено как российским, так и зарубежным опытом. Так, в СССР уже с конца 1930-х гг. возникла проблема невосприимчивости промышленности к научно-техническим достижениям. С отрицательными последствиями чересчур тесного сращивания государства и бизнеса столкнулись и «азиатские тигры»³¹.

Во-вторых, эта модель наиболее успешно реализуется тогда, когда важно в сжатые сроки осуществить качественный скачок, а «социальная цена» и долгосрочные последствия модернизации не играют существенной роли. Трудовые ресурсы для масштабных проектов в условиях сталинского террора обеспечивались насильственными методами. Закрепившийся на десятилетия низкий уровень жизни населения не только приводил к нарушению социальной справедливости (население страны не получало выгод от экономического роста), но и имел серьезные экономические последствия – потребительский рынок на протяжении всей советской эпохи обладал малой емкостью, модернизация потребления шла чрезвычайно медленно. Выкачивание ресурсов из аграрного сектора привело к его устойчивой деграда-

³¹ Так, исследуя причины, приведшие к существенному изменению экономической политики Республики Корея, эксперты отмечают: «Чэболи – южнокорейский вариант мощных финансово-промышленных групп (ФПГ) сыграли важную роль в реализации феномена “экономического чуда”, в течение многих лет являлись несущей конструкцией национальной экономики. Они же со временем превратились в серьезный тормоз поступательного развития последней. ... Одной из важнейших причин сложившегося положения стало чрезмерное усиление роли в экономике страны крупнейших монополистических группировок – чэболой и их недопустимо высокая степень сращивания с институтами государственной власти, включая ее самый высокий уровень, и, соответственно, почти неограниченные возможности лоббирования собственных интересов» (Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 283, 306–307). Чтобы сломить сопротивление чэболой антикризисной политике конца 90-х гг., стремящейся оздоровить сферу крупного бизнеса, в процессе корпоративной реструктуризации из 30 крупнейших чэболой 16 так или иначе прекратили свое существование: были проданы, поглощены или ликвидированы (См.: Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 315).

ции. Наконец, сформированная в результате успешной индустриализации экономика демонстрирует полную неспособность адаптироваться к новому, постиндустриальному этапу развития глобального мира.

Наконец, в-третьих, эта модель подтвердила свою продуктивность лишь в специфических условиях догоняющего развития стран глубокой экономической отсталости во второй половине XIX – первой половине XX в. Наиболее детально эти условия охарактеризованы в работах А. Гершенкрона³². Он выделяет три группы стран: страны – пионеры индустриализации, страны умеренной экономической отсталости и страны глубокой экономической отсталости.

В странах – пионерах индустриализация протекала в рамках рыночных механизмов, предприятия развивались в первую очередь за счет внутренних источников финансирования. Принципиально важным условием промышленной революции было снятие институциональных ограничений на развитие предпринимательства и формирование институциональных стимулов к расширению производства. Именно опыт этих стран позволил сделать вывод, что экономический рост начинается там, где обеспечены гарантии прав собственности и принуждение к исполнению контрактов³³.

Страны умеренной экономической отсталости столкнулись с более серьезными вызовами. Проблема концентрации ресурсов, необходимых для индустриализации, для этих стран стояла гораздо острее, чем для стран – пионеров. Это привело к особой роли банков в модернизационном процессе, которые взяли на себя инвестиционные функции, а также содействовали формированию крупных финансово-промышленных структур. В целом индустриализация этих стран происходила в рамках рыночных институтов, снятие средневековых ограничений на развитие производства и здесь играло позитивную роль, однако монополизация рынков носила более выраженный характер³⁴.

В странах глубокой экономической отсталости складывалось еще более сложное положение, поскольку там приходилось одновременно и в короткие сроки решать целый комплекс задач – развитие крупного производства, синхронное создание связанных между собой отраслей, осуществление масштабных инфраструктурных инвестиций. В этих условиях «государство, подталкиваемое своими военными интересами, берет на себя роль главной движущей силы экономического прогресса в стране»³⁵. Причем фактор внешней угрозы в выборе подобной модели модернизации играл далеко не последнюю роль. Именно он оправдывал беспрецедентную концентрацию ресурсов, формирование труднопреодолимых структурных дисбалансов, запредельные социальные издержки.

Если же посмотреть на модернизационные процессы, проходящие в мире начиная с 80-х гг. XX в., то условия их успеха выглядят уже далеко не так однозначно.

Так, модернизация в этот период не была напрямую связана с усилением государственного участия в развитии экономики. Более того, стали активно проявляться как раз противоположные тенденции. Одним из наиболее успешных примеров модернизации, носящей

³² См., напр.: *Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective. A Book of Essays. Cambridge, Mass: The Bellknap Press of Harvard University Press, 1962.*

³³ Сопоставляя институциональное развитие Англии и Испании, Дуглас Норт в качестве важнейшей предпосылки превращения Англии в доминирующую державу западного мира выделял активную политическую роль парламента, отмечая, что «триумф парламента ознаменовал надежную защиту прав собственности и формирование более эффективной, беспристрастной судебной системы» (*Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. С. 146*).

³⁴ А. Гершенкрон отмечал в этой связи: «Банки отказывались терпеть братоубийственную борьбу среди тех, кого они породили. Благодаря преимуществам централизованного контроля, они всегда могли быстро оценить прибыли от картелизации и слияния промышленных предприятий» (*Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective. P. 155*).

³⁵ *Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical perspective. P. 17.*

постиндустриальный характер, считается Финляндия³⁶. Финская модернизация³⁷ началась как реакция на экономический кризис начала 1990-х гг., проявлениями которого стало резкое повышение уровня безработицы (с 3,2 % в 1990 г. до 16,3 % в 1993 г.), многочисленные банкротства, растущий государственный долг (с 23 % ВВП в 1989 г. до 57 % ВВП в 1994 г.), а также кризис в банковской системе страны. Государство было вынуждено усилить свое вмешательство для спасения банковского сектора и сделать возможным поддержание системы социального обеспечения, однако общий тренд экономической политики был ориентирован в сторону либерализации. Экономическая политика Финляндии в этот период включала в себя следующие основные направления:

- усиление открытости экономики, создание благоприятных условий для ее интернационализации, привлечения иностранных инвестиций;
- сокращение государственного участия в экономике;
- сокращение расходов в государственном секторе;
- активизация конкуренции;
- отсутствие популизма³⁸;
- сохранение социального мира в период проведения непопулярных мер благодаря активному использованию инструментов общественного диалога.

В то же время нельзя сказать, что государство ушло из экономики: осуществлялись крупные инфраструктурные проекты, государственные расходы на НИОКР – 3,5 % от ВВП страны – сделали Финляндию одним из мировых лидеров по этому показателю. Но не менее важным фактором успеха финской модернизации выступают чрезвычайно благоприятные институциональные условия. Так, в соответствии с международно признанными рейтингами, страна занимает лидирующие позиции в мире в области прав собственности, независимости судебной власти, борьбы с организованной преступностью и протекционизмом. Финляндия имеет самый низкий в мире уровень коррупции, высокую степень прозрачности государственной политики, занимает третье место по показателю общественного доверия политическим деятелям. Финское законодательство о конкуренции является одним из лучших в мире.

Рассмотренные выше тенденции не были уникальны для Финляндии. Например, они стали проявляться в политике Южной Кореи³⁹ с первой половины 1990-х гг. и получили наиболее полное выражение в рамках политики, направленной на преодоление азиатского кризиса конца 1990-х гг. Стратегическая задача последней характеризовалась как «переход от системы государственного «дирижизма» к современной системе, базирующейся полностью

³⁶ «... Финляндия за последние полтора-два десятилетия совершила постиндустриальный рывок. Страна со средним уровнем экономического развития, с индустриальной структурой, значительную долю в которой занимала тяжелая промышленность и сырьевые отрасли, смогла в исторически короткий срок стать одним из мировых лидеров в развитии новых секторов экономики. Можно сказать, что Финляндия дает нам пример успешного решения задачи догоняющего постиндустриального развития» (May B.A. Опыт Финляндии и проблемы российской трансформации // А. Хелантера, С. Оллус. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. М.: Изд-во Ин-та экономики переходного периода, 2004. С. 14).

³⁷ Анализ финской модернизации проведен на основе: Хелантера А., Оллус С. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. С. 66–157.

³⁸ Пример финской модернизации показывает, что этот процесс неизбежно связан с серьезным социальным напряжением. Так, модернизационная активность предприятий привела к тому, что рост промышленного производства не сопровождался соответствующим ростом занятости. В условиях снижения государственных расходов государство как работодатель также не могло изменить ситуацию на рынке труда. В результате уровень безработицы снижался очень медленно и в 2002 г. все еще составлял 9,1 % (См.: Хелантера А., Оллус С. Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентноспособности. С. 79–80).

³⁹ Анализ модернизационной политики Южной Кореи проведен по: Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 274–320.

на рыночных принципах»⁴⁰. Данная политика отличалась многими схожими с Финляндией чертами и включала в себя следующие направления:

- либерализация внешней торговли;
- либерализация условий для прямых иностранных инвестиций;
- приватизация государственной собственности;
- содействие реструктуризации малого и среднего бизнеса;
- отказ от безусловной поддержки чэболей в условиях экономических трудностей;
- содействие трансформации чэболей в современные типы корпоративных структур;
- ликвидация семейно-кланового характера в руководстве чэболей, внедрение современных принципов менеджмента.

Правда, в 2000-х гг. эксперты констатировали замедление темпов осуществления структурных реформ в стране.

Еще один модернизационный фактор, который потерял свою однозначность в современных условиях, – это преимущество крупного производства перед мелким. Особенно интересен с этой точки зрения пример Италии. На опыте этой страны видно, что «упадок крупной индустрии необязательно трансформируется в общий промышленный упадок... Стержнем исторической трансформации итальянской промышленной структуры, судя по всему, является изменение ее размерных характеристик: от успеха крупных предприятий в эпоху экономического бума к успеху «окружных» предприятий в 1980-е гг. и постепенному упадку крупного предприятия»⁴¹. Что же такое «окружные» предприятия? Это, в первую очередь, мелкие и средние фирмы, группирующиеся в пространственно очерченные скопления, называемые промышленными округами. «Именно взаимодействия, развивающиеся внутри этих «округов», служат тем мультипликатором потенциала малых предприятий, который наделяет их новым качеством – способностью «расти гроздью», т. е. достигать мощи крупной корпорации, оставаясь мелкими»⁴².

Фактически промышленный округ формируется как кластер. Однако, в отличие от классического кластера, он обладает существенной особенностью – тесным взаимодействием предприятий округа с местным сообществом. Поэтому промышленный округ является достаточно закрытой системой. Так, попытки некоторых международных корпораций внедриться в наиболее динамично развивающиеся промышленные округа путем скупки отдельных предприятий не привели к успеху, «ибо вне питающей среды соседско-родственных связей, дружеских контактов, личных способов передачи информации – иначе говоря, традиционного социального капитала – эти фирмы представляют собой лишенные содержания оболочки»⁴³. И хотя в подобном характере социального капитала эксперты видят не только потенциальные плюсы, но и потенциальные минусы («специалисты high-tech не размножаются простым почкованием от ремесленных династий, их нужно приглашать «извне»⁴⁴), промышленные округа демонстрируют достаточно высокий динамизм, способность создавать рабочие места и производить продукцию на экспорт.

Еще одна характерная особенность промышленных округов – это широкое развитие горизонтальных связей. «Фирмы жестко соревнуются за обладание новинками в стиле и

⁴⁰ Воронцов А. В. Республика Корея: достижения догоняющего развития // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 314–315.

⁴¹ Аникин А. В. Марцинкевич В. И. США: на путях экономического либерализма // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 269.

⁴² Левин И. Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 164.

⁴³ Там же. С. 187.

⁴⁴ Там же. С. 180.

эффективности, но сотрудничают в административной сфере, приобретении сырых материалов, финансировании, исследовательских работах. Эта сеть небольших фирм сочетает незначительную вертикальную интеграцию с мощной горизонтальной интеграцией, основанной на широкой практике субконтрактов и передаче «избыточных заказов» временно незагруженным партнерам. ... Суть этой в высшей степени эффективной экономической структуры составляют механизмы, позволяющие конкуренции сосуществовать с кооперацией»⁴⁵. И в этом – также существенное отличие промышленных округов от классических кластеров.

Интересно воздействие промышленных округов на масштабы неформальной экономики в Италии. В целом признается, что на этапе становления промышленных округов активно использовались приемы неформальной экономики, в первую очередь – теневого использования трудовых ресурсов. Однако в процессе их развития ситуация стала существенно меняться. «После стартового периода, когда «округ» консолидировался, обзавелся разветвленными отношениями с внешним миром, банками, посредническими структурами, – его предпринимательские сети ... начинают противодействовать оппортунистическому поведению в бизнесе»⁴⁶.

Были ли учтены в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа эти весьма актуальные для Кавказа модернизационные тенденции последних десятилетий? К сожалению, ответ на этот вопрос является отрицательным. В основном данный документ остался в рамках модернизационных концепций первой половины XX в. И все-таки между идеологией модернизации России в 30-е гг. XX в. и идеологией модернизации Кавказа в начале XXI в. есть серьезнейшее отличие. В первом случае доминировала ориентация на глобальный прорыв, экономическое чудо, качественный скачок в развитии страны, лозунг «догнать и перегнать развитые страны». Стратегия развития Северо-Кавказского федерального округа даже близко не предусматривает столь амбициозных задач. Собственно, предполагая вложить в экономику Кавказа 600 млрд руб., федеральный центр скорее ориентируется на то, чтобы затормозить отставание регионов округа от среднероссийского уровня, чем на модернизационный прорыв⁴⁷.

Избыточное население предполагается ориентировать на выезд в другие регионы, для чего будет сформировано Агентство по трудовой миграции. Создается впечатление, что и сами авторы Стратегии понимают, что предлагаемые меры не снимают основных барьеров на пути развития регионов Северного Кавказа, не создают условий для устойчивого экономического роста. Просто одна модель «платы за стабильность» – накачка бюджетов федеральными деньгами – заменяется на другую – бюджетную поддержку инвесторов.

Однако политика есть искусство возможного; способность власти влиять на экономическую ситуацию далеко не безгранична. Может быть, с учетом объективных экономических трудностей в северокавказских республиках необходимы масштабные затраты ресур-

⁴⁵ Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. С. 198–199.

⁴⁶ Левин И.Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 189.

⁴⁷ В соответствии со Стратегией, темпы роста ВРП по базовому сценарию планируются примерно на уровне общероссийских (общероссийские показатели оцениваются на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года), по оптимальному – несколько выше. Темпы роста промышленного производства существенно превышают общероссийские проекторки. Отставание зарплат населения Северного Кавказа от среднероссийского уровня даже при оптимальном сценарии увеличивается по сравнению с текущей ситуацией; то же можно сказать и о доле населения, проживающего за чертой бедности. Таким образом, в соответствии со стратегическими ориентирами, положение регионов Северного Кавказа на общероссийском фоне принципиально не изменится, а население не получит «справедливую» долю в выгодах от экономического роста.

сов даже для достижения скромных результатов? И есть ли альтернатива предложенной модели стимулирования развития данного региона?

Для того чтобы лечить болезнь, необходимо сначала поставить правильный диагноз. Чтобы оценить потенциал модернизации на Северном Кавказе, нужно понять, что мешает данному процессу на настоящий момент. Только после этого будет возможно говорить о том, какие меры могли бы позитивно повлиять на экономическое развитие региона.

2.3. Северный Кавказ: два диагноза, две модернизации

Рекомендации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа основываются на анализе сложившегося положения дел в округе. Основной вывод этого анализа сводится к тому, что в макрорегионе имеются благоприятные условия для развития многих отраслей экономики: агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, энергетики, добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности, а также транзитных функций. Однако до сих пор эти преимущества остаются нереализованными, поскольку округ не обладает инвестиционной привлекательностью в силу нестабильности экономической и социально-политической обстановки. Многие входящие в округ субъекты Федерации характеризуются низким уровнем развития экономики и социальной сферы, высокой степенью безработицы, сложной криминогенной обстановкой и напряженной этнополитической ситуацией.

В качестве подтверждения подобного диагноза приводятся следующие показатели:

- реальный сектор экономики макрорегиона развит слабо, основной вклад – до 55 % – в региональный продукт вносят сектор государственного управления и сфера социальных услуг (по Российской Федерации – 16 %);
- безработица в округе держится на крайне высокой отметке, ее официальный уровень варьируется от 8 до 55 %; по методологии МОТ доля безработных в округе составляет 18 % экономически активного населения (в среднем по России – 8,2 %), особенно остро стоит проблема безработицы в сельской местности;
- высока занятость в низкооплачиваемых секторах экономики (при этом анализ доходов населения в Стратегии отсутствует);
- показатели производительности труда ниже средних по Российской Федерации;
- показатели качества жизни низки;
- в макрорегионе наиболее низкий в Российской Федерации уровень инвестиций на душу населения;
- доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, входящих в округ (за исключением Ставропольского края), превышает 50 %, по отдельным республикам достигая 90 %-ного уровня.

В Стратегии отсутствует детальный анализ причин подобной ситуации. Однако с точки зрения политики федерального центра основной недостаток видится в том, что средства федерального бюджета направляются в основном на поддержание социальной сферы и в значительно меньшей степени – на стимулирование реального сектора экономики. Соответственно целевая направленность Стратегии связана с переходом северокавказских регионов от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самостоятельного существования данных регионов, а также их интеграцию в национальную и мировую экономику.

В рамках оптимального сценария развития Северо-Кавказского федерального округа к 2025 г. планируется, в частности:

- создать не менее 400 тыс. рабочих мест, сократить уровень безработицы до 5 %;
- достичь ежегодных темпов роста валового регионального продукта в 7,7 %, темпов роста промышленности – в 10,1 %;
- повысить в четыре раза доходы консолидированных региональных бюджетов на душу населения;
- увеличить среднюю заработную плату с 9,6 тыс. до 23,8 тыс. руб. в месяц;

- сократить долю населения с доходами ниже прожиточного минимума с 16,5 до 9,2 %.

В то же время выделяемые в Стратегии факторы, способствующие обострению этнополитической ситуации, далеко не сводятся к экономическим. Эти факторы делятся на внешние и внутренние, при этом к внутренним факторам авторы Стратегии относят следующие:

- широкое распространение коррупции;
- проявление этнополитического и религиозно-политического экстремизма;
- неурегулированность земельных отношений, порождающая большинство межнациональных конфликтов, в том числе на бытовом уровне;
- межэтническая напряженность на фоне слабой общегражданской идентичности;
- популяризация экстремистской идеологии в силу высокого уровня безработицы и социальной необустроенности населения;
- продолжающийся отток русского населения.

Однако в отношении этих процессов в Стратегии не предусмотрена какая-либо внятная программа действий. Более того, создается впечатление, что авторы Стратегии рассматривают подобные факторы как экзогенные (так, в рамках базового сценария предполагается, что проблемы обеспечения безопасности, тесно связанные с этнополитической ситуацией, могут быть решены в течение ближайших 5-10 лет, однако не раскрывается, за счет чего это произойдет). В результате во многом получается замкнутый круг:

- межэтническая напряженность, «высокие террористические и криминальные риски, межэтнические и межрелигиозные конфликты» являются одним из ключевых факторов инвестиционной непривлекательности рассматриваемых регионов;
- для ускорения экономического развития необходимо повысить инвестиционную привлекательность;
- для повышения инвестиционной привлекательности нужно решить проблему безработицы и обеспечить изменение институциональных условий;
- для решения этих задач не предлагается иных инструментов, кроме стимулирования экономического развития.

Нельзя сказать, что авторы Стратегии совсем не видят данной проблемы. Так, реализация Стратегии предполагается в два этапа. В рамках первого этапа (2010–2012 гг.) опора в основном будет идти на государственные инвестиции и меры государственной поддержки. Будет также действовать Агентство по трудовой миграции, облегчающее выезд избыточного населения на работу в другие регионы. В рамках второго этапа предполагается активное привлечение частных инвестиций, включая иностранные, в модернизацию существующих производств и создание новых рабочих мест.

Маловероятно, что авторами Стратегии предполагается ликвидировать за ближайшие два года основные препятствия к созданию благоприятного инвестиционного климата в округе. Мероприятия первого этапа включают в себя улучшение инвестиционного климата, к ним относится формирование законодательной базы и создание финансовых стимулов. Однако очевидно, что с помощью данных мер этнополитическая ситуация не может быть урегулирована настолько, чтобы не оказывать существенного негативного влияния на процессы инвестирования. Альтернативный вариант, на который, судя по всему, и ориентировались авторы Стратегии, – это компенсация инвесторам дополнительных рисков в округе за счет средств государственной поддержки (скромно называемых в Стратегии инвестиционными стимулами). Однако такой вариант может рассматриваться как операциональный только в том случае, если считать, что по мере экономического роста вопросы этнополитической напряженности и криминогенности автоматически будут терять свою актуальность,

причем в достаточно краткосрочной перспективе. Иначе финансовая компенсация рисков будет создавать для инвесторов существенные искаженные стимулы, в том числе:

- для тех инвесторов, которые и так были готовы вкладывать в экономику Северного Кавказа, – это стимулы переключиться с реализации проектов на поиск доступа к государственной поддержке, что в лучшем случае может задержать процессы инвестирования, а в худшем – снизить их эффективность;
- для инвесторов, которые не собирались вкладывать в экономику северокавказских регионов, государственная поддержка является нестабильным источником компенсации рисков (политика в данном вопросе в любой момент может измениться, что российская власть демонстрировала уже не раз), а это порождает ориентацию на краткосрочные вложения и рентоориентированное поведение;
- вложение значительных бюджетных средств для поддержки частных инвестиций, в том числе выдаваемые без обеспечения государственные гарантии, могут оказаться привлекательными для недобросовестных инвесторов, способны усиливать коррупцию и вести к необоснованным преференциям, причем вряд ли выведение институтов развития на уровень округа способно полностью нивелировать этот риск.

При этом никакого анализа воздействия предлагаемых в Стратегии мер на этнополитическую напряженность на Северном Кавказе документ не содержит. А между тем данный фактор является определяющим не только с точки зрения инвестиционного климата. Он критичен для развития туристско-рекреационного сектора, поскольку вопросы безопасности в решающей степени будут определять спрос на подобные услуги в Северокавказском регионе. Тем самым в целом ставится под вопрос достижение тех ориентиров, которые содержатся в Стратегии. Таким образом, *первый риск* реализации Стратегии социально-экономического развития СевероКавказского федерального округа связан с некомплексностью предлагаемых мер – стратегия не дает ответа на ряд ключевых вызовов, связанных со сложившейся в этом федеральном округе ситуацией.

Второй риск – финансовый. На поддержку реализации Стратегии предполагается потратить 600 млрд руб. При таких объемах финансовых вливаний риски неэффективного использования средств и недостижения поставленных целей имеют очень большую «цену». Между тем, как показывает, в частности, международный опыт, масштабные финансовые вложения в аналогичных ситуациях далеко не всегда давали позитивный результат. И здесь можно сослаться не только на уже упоминавшуюся ранее книгу У. Истерли «В поисках роста: приключения и злоключения экономистов в тропиках», но и на не менее актуальный в данном случае опыт модернизации Юга Италии⁴⁸ – наиболее отсталого региона страны, показатели развития которого качественно отличаются от показателей Севера и Центра. Так, показатель подушевого ВВП в этом регионе составляет лишь около 60 % от уровня этого показателя в остальной части страны. Юг характеризуется также высоким уровнем бедности, беспрецедентными масштабами молодежной безработицы, существенно более низким качеством жизни.

Начиная с 1950-х гг. Италия осуществила четыре волны «чрезвычайного» воздействия на экономику Юга, разные как с концептуальных, так и с инструментальных точек зрения: инвестиции в сельское хозяйство; финансирование стратегии «полюсов развития» (строительства крупных предприятий базовых отраслей промышленности); стимулирование развития машиностроения силами крупных итальянских компаний; усиленное развитие инфра-

⁴⁸ Анализ модернизационной политики в отношении Юга Италии осуществляется на основе: Левин И. Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 191–203.

структуры. В 1950–1993 гг. функционировало особое министерство – Касса Юга, через которое прошли огромные суммы (за первые 12 лет – 11,8 трлн лир). Кроме того, для предприятий государственного сектора действовало требование о размещении 40 % новых производственных мощностей на Юге.

Нельзя сказать, что эти меры не дали никакого результата. Так, за время действия Кассы Юга ВВП на душу населения в регионе вырос более чем в 4 раза. Произошла радикальная модернизация сельского хозяйства, сопровождавшаяся резким снижением доли занятых в данном секторе (с 65 до 15 %). К концу 1990-х гг. Юг Италии поставлял в два раза больше сельскохозяйственной продукции на рынки Европейского союза, чем Греция. В обрабатывающей промышленности доля занятых осталась прежней, при этом произошло укрупнение размеров предприятий, существенно повысилась производительность труда. В то же время создание крупных промышленных комплексов в некоторых районах Юга обернулось болезненной ломкой традиционной социальной структуры и подавлением местного мелкого производства. Более успешно прижилась практика промышленных округов, на середину 2000-х гг. на Юге их насчитывалось около пятидесяти⁴⁹. Осуществлялось развитие коммунальной и социальной инфраструктуры.

В то же время все эти усилия не позволили снизить разрыв в показателях развития Севера и Центра, с одной стороны, и Юга, с другой стороны. Этот разрыв «не только велик, но и устойчив»⁵⁰. Промышленность в южном регионе носит многоотраслевой и многоукладный характер и состоит из гигантов базовых производств, в основном относящихся к госсектору, современных машиностроительных предприятий частных фирм, достаточно развитой «окружной» промышленности и, одновременно, миллионов мелких и мельчайших заведений, использующих допотопные средства производства и действующих в «тени». При этом системный, сверхсуммативный эффект не достигается, «многообразие так и остается пестротой». В результате, по мнению экспертов, на Юге Италии «... никак не заработает собственный, автономный двигатель роста. Поведение экономики Юга по-прежнему определяется в основном внешними факторами, не переходит из экзогенного в эндогенное»⁵¹.

В 1993 г. политика «чрезвычайных мер» в отношении южных регионов Италии была прекращена. Израсходовав огромные финансовые средства, страна так и не смогла осуществить качественный скачок в развитии этого региона. Один из выводов, к которому по данному вопросу пришли итальянские эксперты (причем гораздо раньше, чем итальянские политики), звучит следующим образом: «Было бы опасной иллюзией считать, что Юг можно изменить извне, несмотря на существующую политико-экономико-социальную структуру»⁵². Этот международный опыт требует по меньшей мере серьезного осмысления.

Наконец, *третий* существенный *риск* – это неполная адекватность самого диагноза и тем самым – неправильный «рецепт» лечения болезни. В Стратегии не указаны информационные источники, которыми пользовались ее авторы. В ее тексте ссылки в основном идут на официальную статистику. Между тем экспертами неоднократно отмечалось, что многие статистические данные по Северному Кавказу неадекватны. Соответствующие выводы сделаны в первой главе настоящего исследования. Однако и другие специалисты согласны с подобными оценками⁵³. Так, искажение в численности населения в республиках Северного

⁴⁹ См.: Левин И. Б. Италия: парадоксы национальной модели // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран. С. 170.

⁵⁰ Там же. С. 192.

⁵¹ Там же. С. 196.

⁵² Silverman Sydel F. Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy. P. 9. Цит. по: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. С. 230.

⁵³ См., напр.: Terra Incognita // Фронтир. Март 2010. С. 24–31.

Кавказа в ходе предыдущей переписи оценивалось в 1 млн чел. Соответственно это сказывалось на достоверности всех подушевых показателей экономического и социального развития. Под вопрос ставилась и адекватность показателей безработицы, особенно по Республике Ингушетии и Чеченской Республике. Оценки экономического развития напрямую зависят от того, насколько полно в статистике учтена теневая экономика, значительная доля которой, в т. ч. и в легальных секторах (сельское хозяйство, легкая промышленность, пищевая промышленность, туризм), признается в Стратегии.

В то же время исследования, проводимые в северокавказских республиках, демонстрируют, что представления о слабой экономической базе, тотальной безработице и чрезвычайно низком уровне доходов населения являются по меньшей мере существенным упрощением ситуации, если не представляют собой комплекс мифов. В обобщенном виде результаты исследований фактического положения дел в северокавказских республиках можно свести к следующему набору положений.

1. Неформальная экономика играет принципиально важную роль в экономическом развитии региона. По имеющимся оценкам, доходы от приусадебного хозяйства в Кабардино-Балкарии по масштабам сопоставимы с доходами бюджета республики. Объемы производства мелких, находящихся в тени обувщиков в Махачкале, судя по всему, практически на порядок превышают официальную продукцию относительно крупных предприятий (часть производства которых также носит теневой характер).

2. Масштабы, технический уровень производства, генерируемые им доходы чрезвычайно неоднородны. По оценкам респондентов, домохозяйства за сезон получают от приусадебного участка от 50 тыс. до 1 млн руб. (крупные хозяйства в расчет не берутся). Технический уровень различен: от использования волов в качестве тягловой силы до применения достижений аграрной науки в высокоинтенсивных хозяйствах. Даже в небольших хозяйствах есть случаи проведения анализов почвы в столичных лабораториях для улучшения севооборота. То же можно сказать и о качестве человеческого капитала: два села в Дагестане, находящиеся на расстоянии трех часов езды на автомобиле, с этой точки зрения могут различаться радикально. В первом – одна из лучших школ в Дагестане, практически стопроцентное поступление в вузы и рекордное число кандидатов и докторов наук среди выходцев из этого села, которые, даже будучи разбросаны по разным уголкам страны и мира, продолжают контактировать друг с другом. Во втором – замкнутое местное сообщество, где образование не рассматривается как ценность, из села почти никто не уезжает, в ВУЗы поступают единицы.

3. Представления об остроте проблемы безработицы на Северном Кавказе явно не отражают реальной картины. Люди, относящие себя к безработным, могут выполнять не меньший объем работы в рамках неформальной экономики и получать не меньшие доходы, чем формально занятые (хотя и не иметь аналогичных социальных гарантий)⁵⁴. Психологические особенности в ряде северо-кавказских республик приводят к тому, что занятость воспринимается в первую очередь как работа в государственном секторе. По оценкам экспер-

⁵⁴ Описывая жизнь в горном селении Северной Осетии, Т. Нефедова и Р. Грачева так характеризуют распорядок дня: «Рабочий день семьи организован так же, как и у других жителей селения, в том числе и у тех, кто считает себя безработными. Все встают в 6 утра или раньше и до 9–10 часов обихаживают скот. После утреннего кормления и дойки коров скот выгоняется на ближайшие пастбища до вечерней дойки» (Грачева Р., Нефедова Т. От выживания к развитию. Можно ли остановить демографическую катастрофу в горных поселениях Северной Осетии? // Дружба народов. 2007. № 7. <http://magazines.russ.ru/druzhba/2007/7>). Различий между формально работающими и формально безработными здесь не наблюдается. Аналогично выглядит ситуация и на других территориях: в приусадебной экономике «люди заняты с утра до вечера. Если это уход за крупным рогатым скотом, то он все время отнимает. Если это земледелие, то оно тоже требует к себе значительного внимания» (Terra Incognita. Выступление Т. Тенова // Фронтир. Март 2010. С. 27).

тов, реально безработица концентрируется в двух сегментах населения: городская молодежь и женщины⁵⁵.

4. Оценка расходов домохозяйств северокавказских республик демонстрирует, что их доходы не столь малы. Приоритетную роль играют такие «капитальные» статьи затрат, как поступление детей в высшие учебные заведения и поддержка их во время учебы, оплата места работы и должности, свадьбы детей, приобретение и строительство недвижимости. При этом поступление в вузы, по информации большинства респондентов, стоит от 300 до 600 тыс. руб. (в совсем непрестижные – от 100 тыс.), за устройство на работу также необходимо заплатить. Расходы на свадьбы формируют основу целого «свадебного кластера», характеристика которого представлена ниже. Минимальные затраты на проведение свадьбы – 300–500 тыс. руб. Достаточно крупная свадьба стоит 1 млн руб. и выше. При этом во многих селах распространена традиция, в соответствии с которой родители жениха строят дом для молодых, а родители невесты его обставляют (полностью либо частично). С учетом того, что в части северокавказских республик до сих пор распространены большие семьи, а в Дагестане 5–6 детей в семье не является редкостью, масштаб связанных с этим расходов достаточно впечатляющ. Кроме того, сельские жители часто покупают землю либо строят жилье в городах. При этом стоимость земли в той же Махачкале за участок под строительство дома (на местном жаргоне – «план») колеблется от 500–600 тыс. руб. до миллиона и выше.

Масштабы «свадебного кластера» в Махачкале

В Махачкале играется около двух десятков тысяч свадеб в год. Всего в городе более 70 свадебных салонов вместимостью от 300 до 1500 мест. Расходы на свадебное платье и прическу невесты, по мнению экспертов, можно оценить в среднем в 50 тыс. руб. Исходя из этого объем рынка только салонов, магазинов и прокатов свадебного платья достигает 1 млрд руб. Кроме того, «свадебная индустрия» порождает потребность в собственном шоу-бизнесе. На свадьбы приглашают артистов – как танцоров, так и вокалистов. На каждую свадьбу нужен профессиональный ведущий. Приобретший популярность (обычно посредством телевидения) артист может зарабатывать до 200 тыс. руб. в месяц. Тем самым, даже по достаточно скромным оценкам, объем «свадебного кластера» составляет до 10 млрд руб. в год.

5. Низкий уровень потребительской модернизации в ряде северокавказских сельских местностей связан, в первую очередь, не с недостатком финансовых средств, а со сложившимися стандартами потребления. Нередки истории, когда родители отказываются переезжать в благоустроенный дом, построенный детьми, поскольку им привычнее в старом жилище без воды и канализации. В то же время появление в селе городских жителей (например, в результате замужества) сразу же оказывает влияние на распространение городских потребительских стандартов. При этом наблюдаются и случаи демонстративного потребления: несколько джакузи в доме сельского фермера, пожалуй, является наиболее ярким примером.

Сделанные выше выводы безусловно не означают, что проблем безработицы и низких доходов населения не существует вообще. И социальная, и территориальная дифференциация по данным показателям, судя по всему, достаточно высока. Однако очевидно, что

⁵⁵ Terra Incognita. Выступление Н. Зубаревич // Фронтир. Март 2010. С. 27.

и представления о тотальной незанятости и нищете местного населения не соответствуют действительности.

Возникает вопрос: почему достаточно крупные финансовые средства, генерируемые неформальной экономикой, расходуются на потребительские нужды, иногда даже на демонстративное потребление, а не вкладываются в бизнес? Более того, по имеющейся информации, кредиты, формально берущиеся на производственные потребности, также часто используются не по назначению, а на организацию тех же свадеб и похорон.

Для ответа на этот вопрос нелишне вспомнить об институциональных предпосылках, обуславливающих начало экономического роста, которые рассматривались в предшествующем параграфе.

Ключевыми из них являлись две – гарантии прав собственности и принуждение к исполнению контрактов. Без них модернизация не получала того исходного толчка, который затем приводил к комплексной трансформации общества. Очевидно, что в северокавказских республиках подобные предпосылки во многом отсутствуют, причем эта проблема стоит еще более остро, чем по России в целом. В чем конкретно проявляется отсутствие институциональных условий экономического роста? Можно отметить по меньшей мере три ключевых последствия подобной ситуации⁵⁶.

Во-первых, это незаинтересованность в долгосрочных вложениях. Поскольку права собственности не гарантируются и бизнес может быть либо отобран, либо поставлен в условия, когда его выживание невозможно, вкладывать в него средства сверх необходимого минимума оказывается невыгодно. В условиях невысоких потребительских стандартов этот минимум находится на достаточно низком уровне. Важность фактора гарантий прав собственности подтверждается и тем, что представители северокавказских республик при наличии возможности часто покупают недвижимость в других регионах (например, в Ставропольском крае), где собственность более защищена. Таким образом, взамен диагноза «на Кавказе нет внутренних источников накоплений, поэтому не существует альтернативы инвестициям извне» получаем другой диагноз – накопления есть, нет стимулов к их производительному использованию.

Во-вторых, это невозможность превращения накоплений в капитал. Этот фактор применительно к странам третьего мира подробно проанализирован в работах Эрнандо де Сото. Проведенные им исследования показали, что даже в беднейших странах у населения накоплены огромные ресурсы, несопоставимо большие, чем те объемы финансовой помощи, которые этим странам предоставляют. «Беда, что их ресурсы имеют ущербную форму: дома построены на земле, права собственности на которую оформлены неадекватно; обязательства предприятий не определены, а сами они не инкорпорированы; производства размещены в зонах, где ни финансисты, ни инвесторы не могут их контролировать. Поскольку права собственности на эти активы не задокументированы надлежащим образом, их нельзя продать никому, кроме небольшого числа местных, знакомых между собой и доверяющих друг другу людей, их нельзя использовать как обеспечение кредита или предложить инвесторам для долевого участия. Иными словами, их не удастся обратить в капитал»⁵⁷.

⁵⁶ Любопытно, что во многом аналогичные последствия сформулированы Эрнандо де Сото в книге «Иной путь». «Наш первый вывод состоит в том, что внезаконники используют и сохраняют доступные им ресурсы не столь эффективно, как те, кто уверен в своих правах. Если они не могут защитить свои права на землю, жилье и оборудование, то ни не так уж заинтересованы вкладывать сюда средства. ...Второй вывод – что внезаконники лишены возможности беспрепятственно отчуждать свою собственность. Они не могут использовать ее более выгодным образом или в качестве обеспечения кредитов. ... Третий вывод заключается в том, что внезаконники вкладывают значительные средства в защиту своих владений и создают тысячи разных организаций, чтобы придать своей собственности публично-правовой характер» (Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008. С. 166–167).

⁵⁷ Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: ЗАО Олимп-Бизнес, 2001. С. 18.

Совершенно аналогичная ситуация существует, например, в тех северокавказских республиках, где был объявлен мораторий на приватизацию земли. Фактически земля находится в собственности домохозяйств, ее границы закреплены неформальными правилами, с ней осуществляются сделки, которые в рамках данного сообщества носят легитимный характер. Однако, не будучи оформлена официально, она не может продаваться на открытом рынке либо выступать залогом. Опять же, корень проблемы – не в отсутствии материальной базы для развития, а в отсутствии институциональных условий.

В-третьих, отсутствие универсального механизма действенной судебной защиты приводит к тому, что подобная защита обеспечивается другими методами и носит не универсальный характер, а осуществляется в рамках отдельных корпораций – религиозных, клановых и т. п. Именно таким путем происходит снижение трансакционных издержек⁵⁸ в странах, где рыночные институты работают с существенными изъянами. Так, один из способов для представителя национального меньшинства защитить свой бизнес – это брак с членом крупного клана, принадлежащего к «титульной нации». Более универсальным механизмом является объединение по религиозному принципу – исламская община часто выступает в том числе и своеобразным «бизнес-клубом», где решаются возникающие проблемы и обеспечивается защита «своих» от «чужих». Например, договоры купли-продажи земельных участков, собственность на которые не закреплена, могут гарантироваться двумя мечетями – из села продавца и из села покупателя, – печати которых стоят на договоре. Нельзя сказать, что распространение ислама в северокавказских республиках напрямую связано с недостаточными гарантиями прав собственности и недостаточной защитой бизнеса, однако представляется неправильным вообще сбрасывать этот фактор со счетов.

Но даже механизмы корпоративной защиты не всегда вызывают доверие. Так, одним из очевидных факторов, ограничивающих возможности эффективного сбыта сельскохозяйственной продукции, является стремление каждого производителя самому заниматься реализацией, даже если речь идет о незначительных товарных излишках, по сути натурального хозяйства. Лишь в отдельных случаях члены одного клана (например, одного тухума в дагестанском селе) объединяются для выполнения данной функции. Исключения из данного правила есть. Например, специализирована функция крупномасштабной закупки скота для снабжения свежим мясом российских столиц. Однако они немногочисленны. Очевидно, отсутствие разделения сбытовых и производственных функций приводит к потерям от недостатка масштаба, ограничениям на реализацию за рамками местных рынков, значительным временным издержкам. Подобная ситуация имеет много причин, среди которых большое место занимают финансовые и организационные, однако незащищенность контрактов, судя по всему, играет не последнюю роль⁵⁹.

Попробуем теперь посмотреть на проблему модернизации на Северном Кавказе с другой точки зрения. Нельзя сказать, что модернизационные проекты на Северном Кавказе вообще не осуществлялись. Для этого региона характерна очаговая модернизация, не

⁵⁸ В наиболее общем плане трансакционные издержки определяются как издержки эксплуатации экономической системы. Данное определение принадлежит К. Эрроу (*Arrow K.J. The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation // The Analysis and Evaluation of public expenditures: the PBB-System. Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st sess. Vol. 1. Washington D.C.: Government Printing Office, 1969, P. 48*).

⁵⁹ Приведем лишь один пример. В одном из районов Кабардино-Балкарии сельхозпроизводители (28 человек) сдали на переработку и хранение урожай кукурузы, сделка была оформлена договором. Зерно было незаконно реализовано, хотя такого права в договоре предусмотрено не было. Сельские жители остались и без зерна, и без денег, вырученных от его реализации. Все попытки решить данный конфликт с помощью административного вмешательства (судя по всему, надежд на судебную власть не было с самого начала) провалились, поскольку в нем оказались замешаны интересы одного из наиболее влиятельных республиканских кланов. Тем временем предприятие, с которым был заключен договор, сменило владельца. Взыскивать деньги стало вообще не с кого.

носящая массового характера. Однако исключать подобные процессы из экономического ландшафта было бы принципиально неправильно. Приведем несколько примеров. Гипсовый завод в Карачаево-Черкесии, закупающий оборудование на мировом рынке и в кризис, при сжимающемся объеме рынка, увеличивший свою долю, на текущий год ставит задачу двукратного повышения производительности труда за счет рационализации производства при его одновременном расширении. Махачкалинские обувщики выставляют продукцию на международных выставках. Реализация обуви осуществляется с активным использованием интернет-технологий, причем один из крупнейших дилеров (совсем по Тофлеру) живет в горном аварском селе и каждый месяц продает через Интернет на несколько миллионов рублей обуви по всей России – в Новосибирск, Москву, Санкт-Петербург. Крупные животноводческие комплексы в Кабардино-Балкарии стремятся вывести производство кормов на уровень мировых стандартов и для этого привлекают специалистов из Европы. Перечень можно продолжать.

В этих условиях возникает закономерный вопрос: почему такие проекты, тем не менее, носят очаговый характер? Почему не развиваются быстрее? Какие основные барьеры возникают на их пути? Скажем сразу – это не барьеры нехватки инвестиционных ресурсов. Ситуация гораздо сложнее.

В первом приближении все модернизационные проекты в северокавказских республиках можно разделить на две большие группы. Условно назовем их «модернизация снизу» и «модернизация сверху». В первом случае развитие производства осуществляется путем органической эволюции, постепенного накопления капитала, роста от мелкого к более крупному. Собственно, подобная модернизация повторяет опыт стран – пионеров, о котором шла речь в предыдущем параграфе. «Модернизация сверху» связана с приходом крупного инвестора, вкладывающего значительные средства в реализацию бизнес-проекта. И в том, и в другом случае процесс развития наталкивается на ограничения, имеющие в первую очередь институциональную природу, однако характер данных ограничений различен.

Первый, лежащий на поверхности барьер, с которым сталкивается «модернизация снизу», это барьер легализации. Мелкое производство может существовать во внезаконном секторе. По мере укрупнения это становится все сложнее. Фирма все больше теряет на ограничениях в рекламе, брендинге. Все больше трудностей возникает с организацией снабжения производства качественным сырьем, доступом к инвестициям, передовым технологиям. Что же мешает северокавказским предприятиям «выйти из тени»? Очень эмоционально на эту тему высказался один из представителей махачкалинского обувного бизнеса: «У меня мечта создать такую фирму, как Adidas, Puma, мы ведь тоже так можем. Я просто боюсь сделать вдох, потому что тут же хищники набегут». Еще одна, более приземленная характеристика последствий легализации: «Нам легализоваться нельзя. Писали про нас много, но чем больше пишут, тем больше нас обижают. Приходят налоговики и повышают таксы, больше ничего не происходит». По оценкам респондентов, полная легализация будет стоить около 30 руб. с пары обуви (себестоимость самой простой модели – 480 руб.). При этом неформальные поборы не изменятся, а бизнес станет более прозрачен, и, тем самым, более уязвим. Представляется, что основным препятствием к легализации является не усиление налоговой нагрузки как таковой, хотя респонденты часто трактуют ситуацию именно с этой точки зрения, а именно усиление уязвимости в условиях силового давления на бизнес, в том числе и со стороны налоговых органов. Особенно тяжелая ситуация возникает в условиях многосубъектности коррупции, когда предприниматели испытывают перекрестные требования со стороны различных властных (а иногда вдобавок и криминальных) структур⁶⁰.

⁶⁰ При этом дагестанские предприниматели в качестве образца приводят пример Турции, где «покровительство» бизнесу носит централизованный характер: «Я вот ездил в Турцию в прошлом году. Там у одного был цех. Я пошел его посмотреть».

Каковы же масштабы коррупции и как она влияет на конкурентоспособность северокавказской продукции? Очевидно, здесь возможны лишь очень приблизительные оценки. Респонденты оценивали «коррупционную надбавку» в цене продукции от 15–20 до 40–45 %. Причем наряду с непосредственными поборами действуют и механизмы «социальной ответственности», когда для защиты своего бизнеса предприниматели вынуждены брать на себя внушительные объемы квази-бюджетных расходов: от строительства стадиона до содержания убыточного колхоза. Однако проблема не только в запредельном масштабе непроизводительных издержек. Не менее, а возможно и более важным является то, что в подобной системе практически все игроки заинтересованы в сохранении статус-кво, поскольку какое-либо существенное изменение может нарушить сложившийся баланс сил и структуру финансовых потоков. С этой точки зрения угрозой оказывается любой модернизационный фактор: приход инвестора⁶¹, выход на рынок нового поставщика качественного сырья (особенно если он «чужой», не встроены в сложившиеся «правила игры»). В результате экономика остается теневой, фрагментированной, низкотехнологичной, а модернизационные усилия упираются в «потолок» властно-криминальной системы распределения финансовых потоков. В результате формирования подобной антимодернизационной коалиции система попадает в институциональную ловушку, когда краткосрочные интересы основных игроков совпадают на том варианте действий, который в долгосрочной перспективе является типичным⁶².

Таким образом, можно выделить три тесно связанных между собой барьера на пути «модернизации снизу»:

- риски легализации бизнеса;
- запредельный уровень непроизводительных издержек («коррупционной надбавки»);
- заинтересованность основных игроков в отсутствии изменений, сохранении замкнутости системы, чтобы не нарушать сложившийся баланс сил.

Ситуация с «модернизацией сверху» несколько иная. В сложившихся условиях приход крупного инвестора практически всегда требует административной поддержки. Тем самым в этом случае административный ресурс играет скорее «за», чем «против» модернизацион-

реть. И он мне рассказывал, как они работают. Я просто удивился, что так легко можно работать. Есть одна структура в Турции, которая «крышует»... Если ты там зарабатываешь 50 рублей с пары, например, то тебе дают оборудование, кредит, ты все это расписываешь и говоришь свои объемы. Три года они к тебе чуть ли не каждый день приходят, спрашивают, «чем тебе помочь? Если к тебе кто-то придет, ты нам скажи». И вот он крутится, развивается, оборудование закупает. И через три года из этих 50 рублей он начинает платить 10 рублей этой конторе. Все! А почему бы мне не легализоваться, если бы ко мне пришли и спросили, не нужно ли мне немецкое оборудование?»

⁶¹ Вот мнение одного из обувщиков: «Привлечение дополнительных ресурсов затруднительно. Инвестор, входящий в бизнес действующего участника рынка, претендует на доходы, которые уже распределены между налоговиками, городскими арендодателями, поставщиками коммунальных услуг и «силовыми предпринимателями»».

⁶² Возникает любопытная с точки зрения институциональной теории ситуация. Если пользоваться терминологией Мансура Олсона в отношении «стационарного» и «кочующего» бандита, то получается, что в условиях многосубъектности коррупции субъекты, которых по своим характеристикам можно отнести к «стационарным бандитам», действуют во многом исходя из мотивации «кочующего бандита». Напомним, что данные термины Олсон использовал для характеристики различных режимов применения насилия. Различия между кочующим и стационарным бандитами состоит в том, что первый осуществляет насильственное перераспределение благ в свою пользу, не закрепляясь на продолжительное время на одной и той же территории и конкурируя с другими кочующими бандитами, тогда как второй закрепляет за собой определенную территорию на достаточно длительный период и не имеет на ней конкурентов. Тем самым в первом случае бандит заинтересован в максимальной экспроприации вне зависимости от того, как это скажется на долгосрочных перспективах развития территории, тогда как во втором усиливаются стимулы максимизации долгосрочного выигрыша с данной территории. (Характеристику данного подхода см. в книге: *Шастинко А. Е.* Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2010. С. 665–672.) В рассмотренном нами случае возникает смешанная ситуация: территория оказывается фиксированной, но на ней существует конкуренция различных источников насилия. Подобная модель требует дальнейшего анализа с точки зрения институциональной теории.

ных усилий бизнеса. Однако здесь угроза кроется в первую очередь в самом этом факторе административной поддержки.

В системе, где права собственности не специфицированы и «правила игры» не являются универсальными и публичными, на начальном этапе модернизационного проекта административный ресурс может сыграть существенную позитивную роль. Так, например, выделение земли под проект на основе административного решения – гораздо более простая и быстрая процедура, чем выкуп этой земли у многочисленных собственников, с каждым из которых необходимо прийти к соглашению. Однако при изменении ситуации ресурсы, выделенные на основе административного решения, могут быть изъяты с помощью тех же административных механизмов. Тем самым реализация модернизационного проекта оказывается заложницей стабильности власти и неизменности ее приоритетов. А это может негативно влиять и на временной горизонт принимаемых инвестором решений, и на приоритеты его деятельности.

Другой потенциальный барьер на пути «модернизации сверху» связан с критериями власти при принятии решений. Крупный инвестор может получить административную поддержку и реализовать модернизационный проект. Однако вряд ли степень модернизационности проекта будет решающим фактором, определяющим выбор в его пользу. Скорее всего, не менее, а еще более важную роль сыграют место этого проекта в сложившейся на Кавказе системе статусов и рангов, административной иерархии, клановые и национальные связи, финансовые интересы. Тем самым при решении вопросов выделения ресурсов, финансовой поддержки модернизационные проекты вынуждены конкурировать с проектами гораздо менее содержательными, но более «близкими» с точки зрения состава участников и обладающими большей лоббистской силой в сложившейся институциональной среде.

Наконец, права на ресурсы, полученные в результате административной поддержки, могут вступить в конфликт с той неформальной институциональной системой прав, которые сложились в проживающих на территории сообществах. По мнению некоторых экспертов, например, приход в сельскохозяйственную сферу крупного капитала, связанного с политической элитой и претендующего на монопольное владение землей, может привести к серьезным социальным потрясениям: «Этот капитал, к своему удивлению, обнаружил, что на этой территории кроме них самих еще живут другие люди, которые имеют аналогичные планы и претензии на эту, в общем-то, маленькую территорию. В результате возникает конфликт. Это очень серьезный конфликт, который уже перерастает в политическую плоскость»⁶³.

Таким образом, основные риски при «модернизации сверху» можно свести к следующим:

- невозможность реализации крупных модернизационных проектов без поддержки административного ресурса в условиях неурегулированности прав собственности и отсутствия универсальных «правил игры»;
- нестабильность административного ресурса как существенного условия реализации подобных проектов;
- нелегитимность полученных при административной поддержке ресурсов (в частности, земли) для других претендентов на эти ресурсы;
- необходимость конкуренции за административный ресурс с проектами, носящими, в первую очередь, перераспределительный характер, поскольку модернизационность не является существенным фактором при принятии решения о поддержке.

Попробуем спрогнозировать, что произойдет в сложившейся институциональной системе, риски модернизации в рамках которой были проанализированы выше, в результате

⁶³ Terra Incognita. Выступление И. Яганова // Фронтир. Март 2010. С. 26.

реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа. Приведет ли Стратегия к росту либо снижению данных рисков? Необходимо признать, что в определенных отношениях риски не только не снизятся, но даже возрастут.

Во-первых, если на рынки, характеризующиеся высокой степенью коррупции, в той или иной форме выплескиваются дополнительные финансовые средства, это неизбежно ведет к повышению «коррупционной надбавки» для рынка в целом. Таким образом, с высокой степенью вероятности можно предположить, что трансакционные издержки для всех участников рынка повысятся и их положение ухудшится.

Во-вторых, существующие и, несмотря на противодействие среды, активно развивающиеся ростки «модернизации снизу» окажутся неконкурентоспособными по сравнению с выбранными государством «победителями», и их модернизационный потенциал будет существенно ослаблен. В частности, такая угроза вполне реальна для существующих на Кавказе традиционных туристско-рекреационных центров – Приэльбрусья, Домбая и т. п., которых среди выбранных «победителей» не оказалось.

В-третьих, при наличии рисков мимикрии проектов по сути перераспределительного характера под модернизационные для получения государственной поддержки позиции реально модернизационных проектов в борьбе за административный ресурс могут ухудшиться.

В-четвертых, применительно к крупным, поддерживаемым государством модернизационным проектам всегда велики риски завышенных ожиданий, преувеличения эффективности, неадекватной оценки емкости рынка. Поэтому нет гарантии, что, пожертвовав ростками «модернизации снизу», удастся в полной мере получить задуманные результаты за счет выбора «победителей». Кроме того, подобного рода идущие из центра инициативы могут в еще большей степени, чем собственные проекты «модернизации сверху», не учитывать внутренние особенности северокавказских республик, специфику существующих на них неформальных правил и институтов, и в результате не смягчать, а, напротив, усиливать конфликты.

Таким образом, необходимо признать, что если Стратегия и приведет к поддержке спонтанно идущей модернизации, то это будут проекты «модернизации сверху». Основные проекты «модернизации снизу» не являются достаточно крупными и не обладают необходимым лоббистским ресурсом. Более того, именно применительно к ним связанные с реализацией Стратегии риски могут быть максимальными. Для проектов «модернизации сверху» основные риски определяются усилением нерыночных принципов отбора, которые могут понизить роль оценок реальной конкурентоспособности и повысить роль социальных критериев, соображений статусности и тому подобного при принятии решений о предоставлении государственной поддержки. Что касается потенциального модернизационного ресурса «выбора победителей», не совпадающих с проектами «модернизации сверху», то здесь возможны как большие успехи, так и большие провалы, поскольку, в отличие от агентов спонтанно идущих процессов модернизации, новые «победители» еще не доказали свою мотивацию и способность реально осуществлять экономические изменения в специфических институциональных условиях Северного Кавказа, не вызывая при этом дополнительных конфликтов.

Впрочем, критиковать всегда легко. Рецептов быстрого и безболезненного изменения институтов, выхода из институциональных ловушек человечество не изобрело. Тем самым стимулирование модернизации придется осуществлять в той институциональной среде, которая существует в регионе. И если есть возможности использовать потенциал изменения формальных институтов (например, для снятия противоречия между формальными и неформальными нормами), то неформальные институты во многом приходится принимать как данность. Основные каналы воздействия на них – поддерживать существующих и фор-

мировать новых агентов институциональных изменений. Это задача непростая и очень деликатная. Чересчур активная и недостаточно продуманная поддержка может привести к тому, что агенты институциональных изменений превратятся в адептов статус-кво. Может ли в этих условиях быть предложен альтернативный подход к стимулированию модернизационных процессов на Северном Кавказе?

На самом деле необходимо признать, что возможности подобного стимулирования достаточно ограничены. Приоритетом здесь должен выступать основной принцип медицины: «Не навреди!». При оценке возможных модернизационных мер, как представляется, необходимо исходить из следующих базовых принципов:

- данные меры должны быть направлены на институциональную поддержку «коалиции роста» в ущерб «перераспределительной коалиции»;
- данные меры не должны приводить к повышению «коррупционной надбавки»;
- данные меры не должны ослаблять существующие ростки модернизации, создавая исключительные привилегированные условия для выбранных государством «победителей»;
- финансовые риски, связанные с осуществлением данных мер, не должны быть чрезмерно высоки;
- данные меры не должны повышать конфликтность ситуации в республиках, тем самым они должны быть направлены на включение в модернизационные процессы местных сообществ (как уже указывалось выше, успешный опыт подобного рода есть в Италии);
- данные меры должны ориентироваться не только на текущее улучшение экономической ситуации, но и на модернизацию человеческого капитала, как с точки зрения его качественных характеристик, так и с точки зрения формирования жизненных стратегий.

Если принимать во внимание представленные выше подходы, то перечень предложений по стимулированию модернизации мог бы включать следующие меры:

1. Урегулирование вопросов собственности на землю и вопросов землепользования, в т. ч. в отношении земель отгонного животноводства.
2. Финансовая поддержка в первую очередь малых инфраструктурных проектов, направленных на развитие экономики местных сообществ.
3. Отказ от специфических для Северо-Кавказского федерального округа мер селективной поддержки крупных инвесторов. Могут использоваться лишь те меры, которые уменьшают издержки деятельности для бизнеса в целом, не снижая при этом конкурентоспособности его отдельных представителей.
4. Поддержка сельской кооперации.
5. Формирование для молодежи возможности выбора между различными системами ценностей, в т. ч. и через создание обособленных университетских кампусов – центров интеллектуальной жизни и формирования специфической молодежной культуры.
6. Реализация эксклюзивных образовательных программ, способствующих формированию новой элиты.

Некоторые из данных направлений будут подробно проанализированы в последующих главах. Другие требуют дополнительной проработки.

Подобный подход к стимулированию модернизации также не свободен от рисков. В первую очередь эти риски связаны с тем, что организационно реализация подхода является несравнимо более сложной, чем тот, что предложен в Стратегии. Гораздо проще оценить и поддержать один крупный инвестиционный проект, к созданию которого привлекались профессионалы высокого класса, чем десять или сто малых, сформированных собственными силами. Вероятность ошибки тут может быть выше, хотя цена ошибки в условиях реализации малых проектов существенно ниже. Что касается воздействия на систему жизненных ценностей, то это в принципе является очень деликатной задачей, успешность решения кото-

рой далеко не гарантирована⁶⁴. Даже при позитивном эффекте вполне возможно, что носители новых ценностей будут ориентированы скорее на миграцию, чем на преобразование той среды, которая их активно отторгает.

Еще один риск – отсутствие быстрых, наглядных, впечатляющих признаков того, что модернизационный процесс идет. Данный подход, направленный в первую очередь на поддержку внутренних источников трансформации, а не на быструю принудительную модернизацию (либо видимость модернизации), будет демонстрировать скорее медленное постепенное продвижение, чем «большой скачок». С точки зрения сиюминутных политических интересов он имеет меньший демонстрационный эффект и является менее выигрышным, чем предлагаемая в Стратегии альтернатива. В то же время медленное продвижение на основе возвращения внутренних ресурсов имеет очевидные позитивные стороны. Процессы модернизации оказываются гораздо более глубоко укорененными и связанными с интересами значительных групп населения. Тот человеческий капитал, который обучается и воспитывается в ходе разработки и реализации модернизационных проектов, в дальнейшем сам становится активом модернизации, источником внедрения современных подходов. Ориентация же на быстрые видимые эффекты вполне может обернуться провалом в среднесрочной перспективе.

Более серьезным последствием неизбежно невысоких темпов модернизационных процессов являются риски того, что в условиях отсутствия быстрых и существенных выигрышей от модернизации деструктивные процессы будут идти быстрее конструктивных и усилия по стимулированию позитивных изменений не будут иметь долговременного эффекта. Особенно велик этот риск в связи с тем, что не очевидны меры, которые могли бы быстро снять социальное напряжение в городах. Если в сельской местности грамотно проведенное урегулирование земельных отношений способно продемонстрировать значительной части населения выгоды от политики стимулирования модернизации (хотя в отдельных случаях может привести и к усилению конфликтов, от чего никто не застрахован), то в городах ситуация гораздо сложнее.

С точки зрения конфликтного потенциала города в периоды активной урбанизации во всем мире становятся источником повышенной опасности. Оторванное от социальных корней и еще не адаптировавшееся в городе прежде сельское население является той средой, которая порождает наиболее радикальные социальные движения и провоцирует массовые беспорядки. Особенно высоки риски тогда, когда, как в случае Кавказа, это население преимущественно молодое, а социальная структура города очень избирательно открывает возможности «социальных лифтов» (есть устоявшиеся связи, чужаку без связей пробиться практически невозможно). В принципе подобная ситуация наблюдалась в предреволюционные периоды практически во всех странах, переживших крупные революционные взрывы.

Судя по всему, в Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа ответом на данную проблему (хотя в явном виде как проблема она не формулируется) является предложение об опережающем развитии промышленности⁶⁵. По базовому сценарию среднегодовой темп роста ВРП планируется на уровне 6,7 %, а рост объемов промышленного производства – на 8,7 %. В рамках оптимального сценария среднегодовой темп роста ВРП составляет 7,7 %, промышленного производства – 10,1 %. Это,

⁶⁴ Впрочем, и здесь есть позитивные примеры. Так, достаточно успешная борьба с сицилийской мафией во многом велась силами низовых лидеров общественного мнения, воспитанных в школе политического образования в Палермо, организованной иезуитами (См.: *Сордже Б.* Обновление политики и корни мафии // Рабочий класс и современный мир. 1990. № 3).

⁶⁵ В то же время заметим, что на Северном Кавказе многие крупные промышленные предприятия расположены в сельской местности и на них работают сельские жители.

по мнению авторов Стратегии, должно способствовать существенному сокращению безработицы и тем самым – снятию социального напряжения.

Однако такой вариант оставляет открытым вопрос, насколько структура спроса на рабочую силу, предъявляемая промышленными предприятиями, будет соответствовать структуре предложения. Молодежь из села стекается в города, в первую очередь, с целью получения высшего образования и уже затем стремится закрепиться в городе и найти работу (хотя это и не единственная возможная модель). При этом образование в северокавказских высших учебных заведениях не отличается высоким качеством, однако формирует завышенные ожидания выпускников с точки зрения характера работы (в основном у девушек) и с точки зрения уровня заработков (в основном у юношей). Ответ на вопрос о том, насколько занятость на промышленных предприятиях в качестве «синих воротничков» соответствует этим социальным ожиданиям, по меньшей мере неочевиден. Вполне вероятна ситуация, когда при формальном наличии высокой безработицы подобные предприятия будут испытывать серьезный дефицит рабочей силы. Подобные примеры уже есть. Так, на стекольный завод в Кабардино-Балкарии пришлось завозить рабочих из Ростовской области.

Таким образом представляется, что взрывоопасный потенциал молодежи, ставшей городской в первом поколении и чувствующей себя ущемленной и не способной реализовать свои социальные ожидания, является основным риском реализации модернизационной политики на Северном Кавказе. И пути решения этой проблемы неочевидны. Для ее более глубокого анализа необходимо понять, что собой представляет город как институциональная система, какие барьеры и институциональные ловушки для этой системы характерны и что может быть сделано для изменения сложившейся ситуации. Первые подходы к данной проблеме представлены в гл. 7, однако, очевидно, необходимы дальнейшие, более глубокие исследования.

Глава 3. Земельная реформа

3.1. Особенности земельной реформы на Северном Кавказе

Земельная реформа в России осуществляется с начала рыночных реформ как важнейшая их часть. Первые шаги по созданию условий для реализации предпринимательской инициативы в аграрном секторе предпринимались со второй половины 1980-х гг. Однако реализация аграрной реформы в полном объеме стартовала с начала 1990-х гг. «В 1992 году началась так называемая кампания по реорганизации колхозов и совхозов, которая предполагала передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий, раздел этих фондов на индивидуальные пайи и перерегистрацию хозяйств в одну из разрешенных организационно-правовых форм в соответствии с текущим законодательством того периода»⁶⁶.

Важнейшей частью аграрных преобразований стала земельная реформа. Ее основная отличительная черта состояла в том, что «земля, которой пользовались колхозы и совхозы до реорганизации, перешла не в их собственность как юридических лиц, а в общую собственность группы лиц – работников и пенсионеров хозяйств»⁶⁷. Используемый подход к реализации земельной реформы характеризовался следующими основными характеристиками:

- Участки для личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, огородничества, животноводства, жилищного и дачного строительства передавались в собственность гражданам, которые пользовались ими на момент реформирования.

- Основная часть сельскохозяйственных угодий передавалась в общую собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных организаций (землей наделялись также бывшие работники данных организаций, вышедшие на пенсию и продолжающие проживать в данной местности, работники социальной сферы села)⁶⁸ в соответствии со среднерайонной нормой бесплатного получения земли. При этом за гражданином сохранялось право на выход из общей собственности и обособление земельного участка в соответствии с принадлежащей ему долей.

- Земли, не распределенные между гражданами, отходили в фонд перераспределения земель⁶⁹, а также сельским администрациям для развития населенного пункта. За счет фонда перераспределения земель обеспечивался доступ к земле тех граждан, которые не имели права на земельную долю. Но эти земли могли оставаться у прежних пользователей до того, пока не принималось решение о предоставлении их другим сельхозпроизводителям. Эти решения первоначально принимала администрация района, затем они перешли на уровень субъекта Федерации. Сельские администрации получали земли в том числе и для обеспе-

⁶⁶ Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России, 1999 г. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelny-otnoshenii-vrossii.html>

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ По имеющейся информации, состав лиц, наделяемых землей бывших колхозов и совхозов, мог различаться в разных хозяйствах и в разные периоды времени. Например, в Нижегородской области были случаи, когда в хозяйствах с преобладающей долей мусульманского населения на собрании принималось решение о включении в круг претендентов на землю всех жителей села (см.: Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара. М., 2010. С. 38–39).

⁶⁹ По имеющейся информации, в фонд перераспределения земель передавалось сначала до 10 % бывших угодий колхозов и совхозов, а затем остаток не распределенных в коллективную собственность земель (см. Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142P С. 37–38).

чения доступа сельских жителей к сенокосам и пастбищам. Распространено было предоставление части этих земель жителям в качестве полевых наделов для личного подсобного хозяйства.

- Земли части сельскохозяйственных предприятий и организаций сохранялись в государственной собственности и передавались этим хозяйственным субъектам в постоянное бессрочное пользование⁷⁰.

В ходе реформы земельные участки передавались гражданам бесплатно и за плату. Бесплатная передача участков была предусмотрена в следующих случаях:

- 1) при передаче участков в общую собственность в процессе реорганизации колхозов и совхозов в пределах среднерайонной нормы;

- 2) при выделении земли из фонда перераспределения земель для ведения фермерского хозяйства в пределах норм, установленных субъектом Федерации;

- 3) для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в пределах норм, установленных сельскими администрациями;

- 4) для садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства в пределах норм, установленных решением субъекта Федерации⁷¹.

При этом в России, в отличие от многих постсоциалистических стран, при решении проблем земельной собственности официально не использовался принцип реституции (возврата собственности прежним владельцам или их наследникам).

В то же время далеко не на всех территориях реформа шла одинаковыми темпами. По имеющейся информации, в 16 регионах земельные пай вообще не выдавались⁷². В число этих регионов входило подавляющее большинство республик Северного Кавказа. Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 право определять дату начала приватизации земли было официально передано региональным властям⁷³. С этой точки зрения земельное законодательство северокавказских республик можно разделить на три группы.

К *первой группе* можно отнести законодательство Кабардино-Балкарской Республики, Республики Дагестан и Чеченской Республики. В этих республиках норма о переносе начала приватизации земли на более поздний срок по сравнению с датой, установленной в федеральном законодательстве, включена без каких-либо оговорок. В первых двух республиках установлена норма о начале приватизации земли сельскохозяйственного назначения через 49

⁷⁰ Н. Шагайда выделяет следующие особенности приватизации земли бывших колхозов и совхозов: // • отказ от реституции; // • отделение сельскохозяйственных угодий от традиционных пользователей земли – правопреемников колхозов и совхозов; // • исключительные права сельских жителей на сельскохозяйственные угодья бывших колхозов и совхозов; // • бесплатная передача большей части сельскохозяйственных угодий в собственность граждан; // • передача земли бывших колхозов и совхозов гражданам не в виде индивидуальных участков, а в виде участков общей собственности; // • сохранение общей собственности на несельскохозяйственные угодья, переданные в пользование правопреемникам колхозов и совхозов (см.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 43).

⁷¹ См.: *Шагайда Н.* Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 39.

⁷² См.: *Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т.* Аграрная реформа в странах с переходной экономикой, 2000 г. С. 43. <http://www.iet.ru/ru/agramnaya-reforma-v-strana-s-pere-odnoi-ekonomikoi.html>

⁷³ «Приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Земельным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Приватизация указанных земельных участков, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации» (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» N 101-ФЗ от 24.07.2002, ст. 1.4 // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] /ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

лет⁷⁴. Что касается Чечни, то законом, принятым в 2007 г., приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения отложена, по крайней мере, до 1 января 2020 г.⁷⁵

Во *второй группе* регионов приватизация земли также отложена. Однако в законодательстве указано, что эта норма не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Судя по всему, подобное ограничение связано с тем, что Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которым введено право субъектов Федерации определять дату начала приватизации земли, не распространяется на эти категории земельных участков⁷⁶. В эту группу входят Республика Северная Осетия – Алания и Республика Ингушетия⁷⁷. Однако сроки начала приватизации по этим двум регионам принципиально различны. Если в Северной Осетии, как и в КБР и Дагестане, приватизация отложена на 49 лет, то в Республике Ингушетия – фактически только на два года. Датой начала приватизации было установлено 1 января 2010 г.

К *третьей группе* можно отнести Карачаево-Черкесскую Республику (КЧР)⁷⁸. Законодательство⁷⁹ полностью соответствует федеральным нормам, устанавливающим особенности предоставления, изъятия и оборота земель сельскохозяйственного назначения. В частности, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в КЧР в порядке, установленном федеральными законами. Приватизации не подлежат находящиеся в государственной собственности Карачаево-Черкесской Республики или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые отгонными пастбищами. Установлено, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в Карачаево-Черкесской Республике, за исключением земельных участков, передаваемых в общую долевую собственность граждан, осуществляется через 10 лет с момента вступления в силу республиканского Закона.

Есть ли объективные основания для столь существенного ограничения масштабов земельной реформы в регионах Северного Кавказа? Специалисты трактуют эту ситуацию следующим образом: «Отказ от введения частной собственности на землю бывших колхозов и совхозов в национальных республиках объясняется, как правило, двумя причинами. Первая – малоземелье. Вторая – угроза земельных споров между гражданами, депортирован-

⁷⁴ См.: Закон Республики Дагестан «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Республике Дагестан» от 29.12.2003 N 46 (ред. от 16.07.2008); Закон Кабардино-Балкарской Республики (<http://pravo.levonevsky.org/bazazru/text09/text09278.htm>) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кабардино-Балкарской Республике» от 30.07.2004 N 23-РЗ (ред. от 21.05.2009).

⁷⁵ См.: Закон Чеченской Республики «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 02.05.2007 N 21-РЗ.

⁷⁶ «Действие настоящего Федерального закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации» (Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» N 101-ФЗ от 24.07.2002, ст. 1.1 // Консультант Плюс. Законодательство. ВерияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

⁷⁷ Закон Республики Северная Осетия – Алания «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» от 14.05.2004 N 17-РЗ (<http://minimi.ru/223>); Закон Республики Ингушетия «О регулировании земельных отношений» от 14.12.2007 N 50-РЗ.

⁷⁸ Из национальных республик юга России земельная реформа в соответствии с федеральными подходами была также осуществлена в Республике Адыгея, но эта территория не включена в Северо-Кавказский федеральный округ и потому в настоящем исследовании не рассматривается.

⁷⁹ См.: Закон Карачаево-Черкесской Республики «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике» от 09.12.2003 N 61-РЗ (ред. от 10.06.2009). <http://www.rusouth.info/territorys/pack2x/paper-hfxbn.htm>

ными со своих исконных земель в годы Советской власти, и поселившимися на их место»⁸⁰. Однако не очевидно, что этих аргументов достаточно для понимания сложившегося положения.

Начнем с того, что логическая связь между малоземельем и отказом от приватизации земли по меньшей мере спорна. В принципе ее можно рассматривать на двух уровнях – на сущностном и техническом. С точки зрения сути происходящих процессов малоземелье может с одинаковым основанием трактоваться и как аргумент против приватизации (по принципу «на всех не хватит»), и как довод в пользу ускорения данного процесса. Чем дефицитнее является ресурс, тем важнее обеспечить его максимально эффективное использование. Далеко не очевидно, что отказ от приватизации позволил выполнить это условие⁸¹. Есть весомые основания утверждать, что неэффективность в сфере земельных отношений является одной из важнейших преград на пути модернизации северокавказских республик: нет заинтересованности осуществлять вложения в землю и использовать новые технологии; интересы государственных структур в основном сводятся к сохранению контроля и повышению краткосрочных доходов от земли; за счет административного ресурса к земле не допускаются новые предприниматели. Все это в значительной части является последствием отсутствия частной собственности на землю⁸².

Что касается технических аспектов, то здесь речь может идти о том, что выделяемые гражданам земельные доли окажутся достаточно малы. Действительно, если в среднем по стране земельные пай составили 6–10 га на человека⁸³, то в Кабардино-Балкарии, например, когда производили разделение земли (формально в республике земля была разделена на пай, но соответствующие документы пайщикам розданы не были), пай составил лишь 2 га. Однако это вряд ли могло создать какие-либо серьезные проблемы в организации сельскохозяйственного производства. По имеющейся информации, основная часть земельных долей формально или неформально сдается в аренду. В 2006 г. в целом по стране 75 % площади земельных долей использовалось именно таким образом. Причем по южным регионам эта доля была существенно выше, доходя до 90%. Тем самым земельная реформа вряд ли явилась бы препятствием к концентрации земли до масштабов, позволяющих обеспечить эффективность сельскохозяйственного производства.

Завершая обсуждение этого вопроса, хотелось бы отметить, что в условиях неурегулированности вопросов земельной собственности сам тезис о проблеме малоземелья на Северном Кавказе не может быть обоснован. Вполне возможно, что он относится к числу мифов, формирующих искаженное представление о ситуации в этом регионе. При оценке положе-

⁸⁰ Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 42.

⁸¹ Эксперты отмечают, что «... для аграрных стран простое распределение земель в пользу семей ведет к немедленному росту как валовой продукции сельского хозяйства, так и душевого потребления продуктов питания». При этом утверждается, что для достижения этого эффекта первоначально не важно, дается ли земля в собственность или в пользование. Однако в дальнейшем все большую важность приобретает формирование рыночной инфраструктуры и обеспечение прав собственности. «Для преимущественно индустриальных экономик совершенно недостаточно только земельного передела для эффективных аграрных реформ... Раздел крупных хозяйств на более мелкие (семейные или нет) ведет к созданию мотивационного механизма, но сопровождается потерей экономии на масштабе производства, так как технологии аграрного производства более развиты и неприспособлены для мелких размеров ведения хозяйства. Баланс мотивационного выигрыша и потери на масштабе производства не всегда оказывается положительным. Адаптация технологий при радикальной смене аграрной структуры требует времени, а в это время, как правило, идет падение объемов производства» (Серова Е. и др. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой. С. 5–6.).

⁸² В данном случае не рассматриваются проблемы собственности на отгонные пастбища, применительно к которым эти проблемы не столь очевидны. Данный вопрос будет рассмотрен отдельно.

⁸³ Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Система земельных отношений в России, 1999 г. С. 10. <http://www.iet.ru/ru/sistema-zemelnyotnoshenii-v-rossii.html>.

ния с обеспечением земель в северокавказских республиках необходимо учитывать следующие моменты:

- по достаточно единодушному мнению экспертов, численность населения на Северном Кавказе существенно завышена, по результатам прошлой переписи завышение оценивается в 1 млн человек⁸⁴;
- в северокавказских регионах идет активный процесс урбанизации, значительная часть населения, формально числящаяся в сельской местности, по факту проживает в городах;
- отсутствие заинтересованности в использовании прогрессивных сельскохозяйственных технологий во многих случаях ведет к нерациональному, экстенсивному использованию земли;
- в условиях отсутствия стимулов к вложениям в землю снижается ее качество, потенциально пригодные для сельского хозяйства земли выводятся из хозяйственного использования.

Вполне возможно, что в условиях частной собственности на землю острота проблемы малоземелья значительно снизилась бы. В то же время частная собственность в определенной мере могла бы и повысить спрос на земельные ресурсы, сделав сельскохозяйственное производство более выгодным. Вот как сами жители Северного Кавказа описывают эту ситуацию: «Вот кто-то хочет скот пасти. Есть какая-то свободная земля. Говорят: «Вот иди, паси свои пятьдесят овец». А я-то мог больше сделать. Кредит взять, кошару построить. Но если завтра меня выгонят оттуда, как я могу там основаться? Поэтому земли пустуют, никто не хочет идти. Я-то не могу лезть в долги, не зная перспективы».

Что касается земельных споров между гражданами различных национальностей (причем необходимо отметить, что депортация является лишь одним из источников противоречий в данной сфере) как причины усиления межнациональной напряженности, то нельзя отрицать, что земля является важнейшим фактором, провоцирующим межэтнические конфликты. Однако отказ от приватизации не только не снимает данные конфликты, но скорее способствует их обострению и загоняет их в тупик. В числе наиболее острых межнациональных конфликтов, непосредственно связанных с землей, – противостояние кабардинцев и балкарцев по вопросу межселенных территорий, а также горных и равнинных народностей Дагестана в связи с землями отгонного животноводства. И в том, и в другом случае соответствующие земли так или иначе контролируются региональной властью. Однако это не спасает от обострения ситуации.

В то же время, несмотря на запрет приватизации, земельный передел по факту идет, причем в неправовых, административных формах. По мнению респондентов, с которыми приходилось беседовать, эта ситуация является наиболее взрывоопасной: «земельный вопрос не решен, он остается проблемой, которая рано или поздно взорвет ситуацию»; «лучшая форма того, как обдурить людей – это незаконченное состояние земельной реформы»; «даже в 90-е гг. так остро не стоял вопрос взаимоотношений, как сейчас, поскольку не решен земельный вопрос»; «мы однажды проснемся и узнаем, что вся наша земля – это уже чья-то частная собственность; вот тогда только народ и поднимется».

На практике решаются и вопросы, связанные с возвращением представителей депортированных народностей на свои исконные земли. Так, конфликты, вызванные возвращением чеченцев на земли, занятые дагестанскими народностями, во многом регулируются нормами шариата. Например, если за время отсутствия депортированных хозяев в землю и имущество были вложены труд и средства, то предполагается компенсация – выкуп дома, например, или

⁸⁴ Дискуссию на эту тему см.: Terra Incognita // Фронтир. Март 2010.

строительство на другом участке. Очевидно, в такой ситуации не играет принципиальной роли, какая форма собственности формально существует на данные земли.

Важнейшим аргументом в пользу того, что проведение земельной реформы на территории северокавказских республик вполне возможно и приводит к позитивным последствиям, является пример Карачаево-Черкесии. Это небольшая и в значительной степени аграрная республика с достаточно сложным национальным составом и напряженными межнациональными отношениями. Тем не менее на этой территории земельная реформа была проведена в полном объеме в соответствии с федеральной моделью. Комплексная оценка результатов земельной реформы выходит за рамки данной работы. Позволим себе обратить внимание лишь на некоторые моменты.

Доступ к земле для желающих ее обрабатывать в Карачаево-Черкесии гораздо проще, чем в республиках, где реформа не проводилась. В последних земля в первую очередь арендуется у государственных либо крупных частных хозяйств (которые сами арендуют ее у государства и сдают в субаренду). Аренда в основном годовая. Арендная плата взимается в денежной форме, может меняться ежегодно и по непрозрачным правилам. Условия землепользования нестабильны и непредсказуемы, что ограничивает стимулы к эффективному использованию земли. В Карачаево-Черкесии арендуются в первую очередь земельные доли односельчан. Аренда регулируется неформально, в основном не имеет жестких сроков. Арендная плата осуществляется в натуральном выражении и достаточно стабильна. Условия землепользования гораздо более предсказуемы, транзакционные издержки существенно ниже.

В отличие от других республик Северного Кавказа, в Карачаево-Черкесии развиваются хозяйственные схемы, позволяющие организовывать отгонное животноводство без закрепления земель за горными хозяйствами на равнине, а за равнинными – в горах. Это происходит как путем закупки представителями горных территорий молодняка на равнине с откормом и последующей продажей по окончании сезона, так и путем передачи скота на летний сезон представителям горных территорий с последующим возвратом хозяевам на равнине и оплатой услуг чабанов. Наличие подобных схем нельзя полностью отнести к непосредственным последствиям земельной реформы, поскольку земли отгонного животноводства, в соответствии с российским законодательством, не подлежат приватизации. Тем не менее, судя по всему, перевод земельных вопросов из политического в хозяйственное русло способствует решению на взаимовыгодной основе тех проблем, которые на других территориях имеют явную политическую окраску.

Если же рассмотреть ситуацию в тех северокавказских республиках, где формально приватизация земли проведена не была, то станет ясно, что юридически закрепленные и существующие на практике системы организации землевладения и землепользования существенно отличаются друг от друга. Формально землей распоряжаются государственные и муниципальные органы власти. Реально значительная часть земель разделена между экономическими агентами на основе неформальных механизмов⁸⁵. По словам одного из респондентов в Кабардино-Балкарии, «там все давно поделено. ...Ее [землю] поделили по понятиям, по обычному праву. И всё. Документов нет».

Можно выделить три модели, на основе которых распределяется формально неприватизированная земля, не относящаяся к придомовой территории.

1. Участки распределяются по жребию и перераспределяются каждые несколько лет между домохозяйствами.

⁸⁵ Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика // Научные труды N 142Р. С. 160.

Так распределяются огороды под картофель, например, в с. Безенги и под капусту в с. Верхняя Балкария в Кабардино-Балкарии. Формально распределение оформляется срочными договорами аренды земли. Обрабатывают землю далеко не все из тех, кому были выделены участки. Жители селений, которые занимаются сельским хозяйством активно, обрабатывают (по договоренности) дополнительные участки, например семья имама в одном из этих селений возделывает три участка земли. При жеребьевке в другом селении получилось по 10 соток огорода на домохозяйство, но некоторые обрабатывают и 30 соток, и более.

В Большом Гоцатле, крупном селении в Дагестане, в прошлом – с развитым садоводством и собственным, еще работающим, заводом по производству соков и других фруктовых консервов, – по жребию распределяют садовые участки на склонах вокруг селения. Однако спрос на садовые участки не такой большой, многие из них не обрабатываются. У одного садовода в аренде 70 соток, у кого-то нет никаких садов, только несколько десятков деревьев на приусадебном участке.

В принципе все эти наделы (и огороды, и сады) могут при новом распределении поменять пользователей. И эта возможность чрезвычайно ограничивает инвестиции в землю. Риск этот учитывается даже в тех случаях, когда по факту новая жеребьевка ни раз в год, ни раз в три года, ни раз в пять лет не проводится, участки фактически находятся в пользовании семей постоянно, договоры аренды просто перезаключаются на один и тот же участок.

2. Участки распределяются по жребию и закрепляются за домохозяйствами на постоянной основе.

В чистом виде такой способ распределения земельных участков реализован в Малом Гоцатле, составной, но несколько обособленной части села Гоцатль (Большой Гоцатль – его верхняя и большая часть). По четыре сотки колхозных огородов были распределены между членами общины по жребию, а для улаживания конфликтов, связанных с разными по качеству и удобству участками, были подготовлены и выделены (уже «вручную») домохозяйствам дополнительные участки земли либо дополнительные фруктовые деревья. Вот как описывают этот процесс его организаторы: «В 2001 г. распределили 8 га на 180 хозяйств, 18 га на реке раздали еще в 1992 г. У работников совхоза и раньше были небольшие, в 2–3 сотки, приусадебные участки, у работников комбината – нет. По жребию землю получили все, сначала распределяли хорошую землю, потом – ту, которая хуже. Решение провели через районное собрание. В итоге где-то по 12–13 соток получило каждое хозяйство... Были разногласия: например, кому-то деревьев меньше досталось – решали, откуда-нибудь ему дополнительно давали несколько деревьев; есть такие места, где земли нет, деревья есть. Ни одного документа на эти участки нет. Люди хотели получить свидетельства о собственности, много раз поднимали этот вопрос – не дали».

При том, что жители как Малого, так и Большого Гоцатля видят существенные преимущества в подобной организации землепользования – садоводство в Малом Гоцатле развивается не в пример активнее, чем в Большом (хотя, судя по всему, не только по причинам, связанным с собственностью: несмотря на территориальную близость, климатические

условия в Малом Гоцатле считаются более благоприятными) – отмечаются и недостатки данного подхода. В условиях, когда вся земля разделена, новые семьи не могут получить участки, и это вызывает определенное напряжение.

Предполагаемое в данном районе строительство гидроэлектростанции приведет к тому, что часть выделенных жителям участков пойдет под затопление. Любопытно, что в этих условиях компенсации за затопленные земли предполагается распределить между всеми жителями села, а не только между теми, чьи участки подлежат затоплению.

3. Участки распределяются «по предкам», в соответствии с тем, как была распределена земля до революции (т. е. фактически проводится реституция).

Практически реституция реализована в селении Орота Хунзахского района Республики Дагестан. Село характеризуется ограниченной транспортной доступностью и высокой религиозностью. Примерно 200 га было распределено там еще в 70-х гг., когда только разрешили иметь приусадебные участки. «Для нас это новостью не было... И я помню, что еще в колхозные времена дед говорил, что вот это поле наше. Вообще в исламе считается хорошо, когда ты знаешь семь поколений от себя. Но я знаю семь поколений только от дочки. Это где-то до 1800 г. Не было таких вопросов, чтобы кто-то занимал чужой участок. На счет этого у нас строго. Людям имам даже на проповеди говорит, что чужое занимать грех. Мой брат, который тоже в школе работает, обрабатывал родительскую землю. И я помню, когда еще дед был жив, а у него было четверо детей [два сына и две дочери]... Хотя ему еще ничего не принадлежало, было в ведении колхоза, он по шариату разделил то, что ему досталось от его родителей. А когда все развалилось, все четверо заняли то, что было написано. Это завешание написано арабским почерком [аварская письменность аджан на основе арабского письма] на аварском языке... Распределил это между дочерьми, написал, что нужно делать после смерти, чтобы было надежнее. Есть еще бабушкино завешание. Она завещает небольшой участок земли, чтобы на нем что-нибудь сделали после ее смерти, для благотворительности. У меня две дочки, и я уже здесь написал про то, что мне принадлежит. И помимо этого у нас есть участки, которые были завещаны мечети, это “вакуфные” земли. Я слышал, что раньше 600 таких участков было. Де-факто у нас земля продавалась и в советское время».

В то же время и подобное распределение земли также не совсем свободно от противоречий. Но оно провоцирует в первую очередь внутрисемейные конфликты. «Иногда родные братья годами не разговаривают друг с другом». За годы советской власти, когда традиции были прерваны, накопилась неопределенность, на один и тот же участок земли иногда претендуют многочисленные потомки прежнего хозяина, преимущества кого-либо из которых не очевидны.

Интересно, что именно распределенные «по предкам» земли в первую очередь попадают в оборот, правда, внутренний: «Вот я купил у человека участок, там 10,5 соток в низине, и заплатил за него 250 тысяч рублей. Это было в 95-м году. Здесь есть печать их мечети и нашей. И потом еще один участок я купил. И какое дело какому-то чиновнику, кто этот участок обрабатывает... Я вам другой участок покажу. Его я купил за 2700 долларов, т. е. сотка стоила 300 долларов. В 97-м году покупал... Если мне даже сегодня

администрация скажет, что есть необработанная земля, которую я могу взять, но неизвестно, кому она принадлежит, то я ее не возьму. Купленное – это другое дело, это моя собственность».

По шариату решаются и земельные споры: «У нас спор был по сенокосу с троюродным братом отца. Мне сказали: приходи в мечеть, решим... Имам смотрит на свидетельские показания, на их достоверность. Если нет свидетелей, то он должен дать клятву, а это очень серьезно. А у меня были свидетели, я этот вопрос выиграл.... Были попытки через светские учреждения решить проблему. Но не получилось. Потому что даже милиционер сказал, что никаких не должно быть проблем, раз так решили, даже в судах говорят, что в Орта эти вопросы решаются через шариат. В суд можно идти только тогда, когда вопрос решен в твою пользу. ...Было бы здорово, если бы я мог ту землю, которая мне принадлежит, заложить (если бы на участок, принадлежащий хозяину “по шариату” параллельно были оформлены документы о собственности). Это был бы один из способов развития, возможность сделать цех, например. Но кредит в банке мне брать нельзя, имам не даст на это одобрения, потому что там проценты».

Очевидно, что в последних двух случаях неформально закрепляется частная собственность. Но официального оформления земли в собственность не происходит, хотя, в соответствии с федеральным законодательством, запрет на приватизацию не затрагивает земли, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства⁸⁶. В то же время, по мнению некоторых респондентов, полтора-два года назад ситуация стала меняться – люди начали оформлять землю в собственность, брать под залог земли кредиты. Тем не менее этот процесс пока не приобрел широкого распространения.

⁸⁶ Здесь также не идет речь о землях отгонного животноводства, ситуация с которыми будет рассмотрена ниже.

3.2. Возможные модели активизации земельной реформы

Представляется, что доведение до конца земельной реформы в тех северокавказских республиках, где она не была проведена, является одним из наиболее очевидных, практически осуществимых и эффективных путей совершенствования институциональных отношений в регионе. Это способствовало бы введению земельных споров и конфликтов в более цивилизованное русло, повышению роли экономических критериев в распределении и использовании земельных ресурсов. Судя по результатам исследования, подобная реформа получила бы широкую общественную поддержку. При этом вряд ли есть основания предполагать, что она пройдет бесконфликтно. Можно прогнозировать, что конфликты вокруг земельной реформы будут наиболее активны на двух этапах.

Во-первых, на этапе подготовки и проведения реформы. Это определяется в основном двумя факторами:

- 1) реформа вступает в жесткое противоречие с интересами региональных элит, которые будут изыскивать всевозможные средства для ее искажения или срыва;
- 2) распределение любого ресурса порождает у различных экономических агентов стремление использовать подобную ситуацию в свою пользу, различными формальными и неформальными способами влияя на «правила игры».

Во-вторых, на этапе вторичной концентрации земельной собственности, когда собственность так или иначе будет переходить в руки наиболее эффективных и, скорее всего, достаточно крупных сельскохозяйственных производителей или вообще будет выводиться из оборота и использоваться для других целей.

И на том, и на другом этапе нужно будет принимать специальные меры для смягчения возможных конфликтов и недопущения перерастания их в массовое недовольство реформой под воздействием социальной демагогии. Однако прежде чем рассматривать организационные механизмы реализации земельной реформы, остановимся на тех законодательных предпосылках, которые сложились для нее на настоящий момент.

Существующее в России земельное законодательство исходит из платности предоставления земли как базового принципа: «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату» (Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 13-ФЗ, ст. 28.2)⁸⁷. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 добавляет требование конкурентности предоставления земель сельскохозяйственного назначения: «Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах)» (ст. 10.1)⁸⁸. В то же время из этого правила по-прежнему существует значительное число исключений, что подтверждается и Земельным кодексом РФ: «Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотрен-

⁸⁷ См.: Шагайда Н. И. Институциональные ограничения как барьер перераспределения земли между различными группами производителей сельскохозяйственной продукции (на примере Республики Дагестан) // Материалы Международной научно-практической конференции «Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы» / ВИАПИ им. А. А. Никонова. М.: Изд-во «Энциклопедия российских деревень», 2006. С. 373–376.

⁸⁸ Там же.

ренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (ст. 28.2)⁸⁹.

Основные исключения содержатся в двух законодательных актах: Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 24.07.2002 и Федеральном законе «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» № 137-ФЗ от 25.10.2001. В частности, первым из названных законодательных актов предусмотрено следующее:

«Сельскохозяйственные угодья, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования, в соответствии со статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации могут предоставляться гражданам на праве общей собственности бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации».

Перечень категорий граждан, имеющих право на получение земельной доли, и порядок определения размера земельной доли устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, могут передаваться гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставляться им в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» (ст. 10.4)⁹⁰.

В Федеральном законе «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» № 137-ФЗ от 25.10.2001 предусмотрена возможность в ряде случаев бесплатного и бесконкурсного предоставления земельных участков применительно к тем землям, которые не регулируются законодательством об обороте земель сельскохозяйственного назначения:

«Граждане Российской Федерации, имеющие в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретенные ими в результате сделок, которые были совершены до вступления в силу Закона СССР «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. № 1305-1, но которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, имеют право бесплатно приобрести право собственности на указанные земельные участки в соответствии с правилами, установленными статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации» (ст. 3.4)⁹¹.

«Если земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность».

⁸⁹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

⁹⁰ Там же.

⁹¹ КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2011.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.