

РЕСПУБЛИКА СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИКИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: СОСТАВЛЯЮЩИЕ, СОСТОЯНИЕ.

1990-е – 2010 гг.

Н. Ф. Бугай

В статье на материалах министерств и ведомств, призванных курировать сектор экономики Российской Федерации, а также сведениях Республики Северная Осетия-Алания предпринята попытка рассмотреть и проанализировать процесс развития основ государственной политики в республике в 1990-2010 годы. Автором раскрываются причины замедленного действия в этом направлении в условиях рыночных отношений; устанавливаются количественные характеристики как временных успехов, так и отступлений в этом важном секторе хозяйствования в российском государстве и его составляющих субъектах. Анализ зависимости состояния того или иного общества от положения в экономическом секторе любого региона России позволяет выявить пути улучшения взаимосвязи федеративных отношений, эффективного использования ресурсов, инвестиций, направленных на поддержку регионов и улучшение положения населения. Актуальность данного исследования состоит в подробном и тщательном изучении проблем государственной национальной и региональной политики; аспектов продвижения развития экономического сектора к середине 1990-х годов на региональном уровне; механизмов осуществления намеченных мер на практике. Поскольку уже в начале 1990-х годов было очевидным, что экономический сектор страны оставался одним из самых сложных разделов в государственной национальной политике, он, тем не менее, по-прежнему составлял основу для развития самой сферы экономики. Поэтому не случайно, что этому приоритетному вопросу постоянно уделялось внимание в практической деятельности Миннац России, а также в соответствующих структурах, призванных курировать экономический сектор, занимавшихся его развитием и совершенствованием с учетом многонационального фактора российской государственности.

Ключевые слова: Республика Северная Осетия-Алания, государственная политика, субъекты Российской Федерации, Миннац, национальная политика.

Как известно, в 1990-е гг. основой эффективного развития регионов в условиях рыночных отношений был признан путь, когда разрабатывались программы социально-экономического развития и культурного возрождения этнических общностей. Это включало и составляющие национальной политики. Разумеется, что эти процессы требовали осуществления комплекса мер по отходу от территориального разделения труда, постепенного выравнивания ситуации путем распределения централизованных капитальных вложений.

В этих обстоятельствах, конечно же, основная роль принадлежала государству: оно регулирует меры, связанные с самой поддержкой территории. С этой целью создавался и специальный Фонд поддержки субъектов Российской Федерации, а также другие федеральные фонды. Механизмы осуществления намеченных мер на практике – дотации, субвенции, разного рода льготы, разграничение полномочий и предметов ведения, управление собственностью, ссуды и др. В конкретном случае наладилось четкое взаимодействие региональной и националь-

ной политики, а также политики в сфере экономического сектора, сочетание этих направлений в государственном развитии в целом.

Государственные органы власти, курирующие экономический сектор, к сожалению, не поспевали с выработкой механизмов поддержки экономики регионов. В целом особо учитывались территориальные особенности, специфика территорий в развитии экономического сектора, исходя из постулата: территориальная стабильность – основа экономического развития и этнокультурного возрождения народов.

В это время экономисты-практики занимались выработкой механизмов реализации намеченных мер по сбалансированному развитию экономического сектора Федерации в целом, а также ее регионов. Это обуславливалось в 1990-е гг. состоянием экономики в стране, федеративных отношений (определенная федеральная поддержка, принятие федеральных программ, региональное прогнозирование, полный контроль над использованием федерального бюджета и др.) [1; 2].

Уже в начале 1990-х гг. было очевидным, что экономический сектор страны оставался одним из самых сложных разделов в государственной национальной политике. Не случайно этому приоритетному вопросу уделялось постоянное внимание в практической деятельности Министерства национальностей России, в соответствующих структурах, курировавших экономический сектор, занимавшихся его развитием и совершенствованием с учетом многонационального фактора российской государственности: он по-прежнему составлял основу для развития самой сферы экономики [3].

Для регионов Северного Кавказа, включая и Республику Северная Осетия-Алания, в связи с трудностями в социально-экономической обстановке, воен-

но-политической ситуацией эта проблема оставалась длительное время актуальной, требующей неустанного внимания.

Конечно, этот процесс требовал огромных усилий по интеграции регионов России и обоюдной поддержке развития. Поэтому не случайно, что задачи решались совместно с такими структурами государственной власти, как Минэкономики России, Минкультуры, Минобороны, Минсельхоз, МИД, МВД, Минфин России. Для этой работы характерным оставался принцип тесного взаимодействия и согласования между федеральными и местными органами исполнительной власти.

Были определены и теоретические подходы к решению проблемы, обусловленные многонациональной спецификой государства, отразившиеся в первую очередь в выработке «Концепции социально-экономического развития Федерации» и составляющих ее субъектов.

Эта мера рассматривалась как наиболее важная в государственной национальной и региональной политике. Органичное их существование вызывало к жизни в 1990-е гг. необходимость формирования специальных институтов в сфере экономики, одними из которых являлись *ассоциации экономического взаимодействия* как новой организационной формы территориального управления, выступавшей в тот период национально-территориальной управленческой «моделью» [2, 170-171].

В обстановке перехода к рыночной экономике ощутимой сделалась острая необходимость в определении главного – перспективного производства, возможности его формирования со стороны государства, обеспечение производительными силами, поддержание демографической ситуации, адекватной экономике.

В начале 1990-х гг. можно было наблюдать и противостояние экономических интересов политическим (нерешенность

множества проблем в сфере межэтнических отношений, местного самоуправления, зависимость от государственных возможностей и др.). В связи с этим уже в начале 1990-х гг. перед законодательными органами власти четко формулировалась задача: и обосновать, и развивать правовую сторону межрегиональных ассоциаций и других хозяйственных объединений, обеспечивающих экономическую интеграцию, укрепление единого экономического пространства [2, 171].

В концентрированном виде основные положения и состояние дальнейшего развития были сформулированы заместителем Председателя Правительства России, министром РФ по делам национальностей и региональной политики Н. Д. Егоровым. Они сводились к тому, чтобы не допускать искажения экономических интересов, элитной политизации региональных интересов; содействовать укреплению единого экономического пространства, развитию межрегиональных ассоциаций и других объединений, обеспечивающих экономическую интеграцию, подготовке региональной концепции социально-экономического развития; осуществлению сбалансированного перевода экономики регионов на рыночный механизм хозяйствования, согласованный механизм правительственных решений, развитию субъекта как целостной социально-экономической и производственной системы эффективно-саморегулирования, финансирования, самоуправления и др. [4, 3-12]

Эти факторы учитывались и в завершавшемся процессе разграничения государственной собственности на всех уровнях, упорядочивались земельные отношения на местах.

Уже на первых состоявшихся совещаниях перед органами власти субъектов Федерации ставилась задача разработать в рамках государственной национальной политики, в том числе региональной,

«Концепцию социально-экономического развития» (республика, край, автономная область, область, автономный округ). В документе предполагалось изложить принципы политики, в том числе на региональном уровне, согласованные между регионами и с учетом приоритетов Федерации социально-экономические и научно-технические направления их развития.

Одним словом, в целях продвижения в развитии экономического сектора к середине 1990-х гг. на региональном уровне была создана сеть ассоциаций экономического взаимодействия, носивших разные названия. В числе их были крупные региональные ассоциации – «Сибирское соглашение», «Уральская региональная ассоциация», ассоциация «Северо-Запад», ассоциация сотрудничества республик Северного Кавказа, «Черноземье», «Большая Волга», «Центральная Россия», «Дальневосточная ассоциация». Они повсеместно разворачивали свою деятельность, представлявшую в первую очередь интеграцию своих регионов в общую экономику России.

Важной составляющей оставался вопрос о взаимодействии между центром и ассоциациями экономического сотрудничества. В связи с этим был разработан проект Генерального соглашения между Правительством РФ и названными ассоциациями. К этому делу привлекались и заинтересованные министерства, ведомства, органы территориального управления разных сфер хозяйствования. Они содействовали совершенствованию координации разработки программ экономического развития, объединению инновационных, материальных, финансовых и кадровых ресурсов.

Конкретные решения принимались ассоциациями на проводившихся региональных совещаниях с участием заинтересованных федеральных ведомств. На начальной стадии деятельности ассоциаций в большей мере проявлялась роль

федерального центра, что, конечно, вызвало и необходимость оказания регионам помощи со стороны госбюджета.

Однако такая практика не получила особого развития: наблюдалась определенная несогласованность в действиях по принимаемым направлениям хозяйственной политики; становилось заметным последовательное смещение акцентов с регулирования процесса из центра на региональный уровень и передача все больших полномочий на места [1].

Заметим, что эта особенность постепенно становилась одним из ключевых направлений реформы экономики и управления в России.

Со одной стороны, усиливался элемент доверия, а с другой – перекладывание обязанностей центральных органов власти, ведающих экономическим сектором, на региональные. Разумеется, что органы власти занимались поиском новых форм осуществления второго этапа приватизации с учетом интересов регионов, разработкой программ и реализацией мер, связанных с этим процессом.

Федеральным программам по мере их разработки придавалось на практике особое значение. Однако для структур их реализации был свойственен остаточный принцип, что наносило вред самой эффективности программ. Как отмечал по этому поводу первый заместитель министра по делам национальной и региональной политики А. М. Поздняков, «эту задачу решал Минфин России. К сожалению, несовершенство использования механизма привело, в конечном итоге, к фактической утрате результатов контроля над данным процессом... Не справлялось с задачей, обладая определенной прерогативой дать своевременные оценки ситуации, и Министерство по делам региональной и национальной политики Российской Федерации» [3, 11].

В связи с этим надо признать, что верным был предпринятый шаг, связан-

ный с готовившимся Миннацем России во взаимодействии с другими министерствами и ведомствами «Планом деятельности правительства РФ по реализации экономической реформы. Основные положения Государственной региональной политики». Полагалось, что они будут содействовать выстраиванию отношений по вертикали и горизонтали. Тем не менее, судьба этих планов в большей мере была идентичной. Для их реализации необходимые средства в казне отсутствовали.

В целях улучшения ситуации необходимым было принятие конкретных мер как в масштабе страны, так и применительно к ее регионам. На федеральном уровне было принято более 150 программ социально-экономического развития регионов страны. Но результативность их длительное время оставалась крайне низкой. Выполняемость составляла до 10% [5].

Это не могло не сказываться на общем состоянии экономического сектора во многих из регионов Российской Федерации, подпадавших под статус депрессивных. И в этом же плане многое зависело от организаторских способностей руководителя территории. Кстати, следует отметить, что в середине 1990-х гг. оставалось в числе не дотационных регионов лишь 9 из 89 по стране. Затем этот показатель сократился до 6. И все это служило основой для разработки новых программ социально-экономических преобразований. Это касалось и горных регионов страны, применительно к которым министерствами, в том числе и с участием Миннаца России, было подготовлено более 40 программ. Они оставались неисполненными. Пересмотр их вел к сокращению численности самих программ.

Постановлением Совета Министров России от 16 ноября 1993 г. (№ 918) применительно к субъектам Северного Кавказа, наряду с научно-практическими

объединениями, развернула работу и Ассоциация социально-экономического сотрудничества краев, областей региона, возглавляемая Н. Д. Пивоваровым.

Северный Кавказ, включая и РСО-А, длительное время оставался зоной депрессивной экономики, вследствие чего многие протекавшие здесь социальные и этнополитические процессы приобретали кризисный характер. В регионе насчитывалось около двух десятков скрытых, вялотекущих конфликтов. Сказывалась и нерешенность процессов экономической реабилитации принудительно выселявшихся народов региона.

В Центре разрабатывалась нормативно-правовая база, касающаяся стабилизации ситуации в республике: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 29-1 СФ «Об утверждении Указа Президента Российской Федерации «О продлении чрезвычайного положения на территории Моздокского района, Пригородного района и прилегающих к нему местностях Республики Северная Осетия, Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики» от 31 января 1994 г. № 231; Постановление Совета Федерации от 3 февраля 1994 г. № 39-1 СФ «О направлении депутатской комиссии Совета Федерации в зону чрезвычайного положения на территории Республики Северная Осетия и Ингушской Республики», Постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 8 декабря 1995 г. № 1460-1 [1, 259-264].

В реальности же в республике ситуация выглядела следующим образом. Оживление в секторе экономики ощущалось повсеместно, и это при наличии малоблагоприятной обстановки в целом. Дело в том, что сказывалась близость Чеченской Республики, наличие противоречий этнического характера между осетинами и ингушским населением, проживавшим на территории РСО-А; со-

бытия в Южной Осетии, постоянно продолжавшиеся террористические акты, будоражащие людей и порождающие нестабильность в обществе.

В этот период на территории Северной Осетии было зарегистрировано свыше 26600 промышленных предприятий, из них около 11000 – коммерческие. Наибольшее число самостоятельных предприятий имелось в торговле и сельском хозяйстве. Хотя это вовсе не означало, что в республике отсутствовала безработица: она была ощутимой (с предполагаемым увеличением).

Ведущее место в республике принадлежало цветной металлургии (30% выпускаемой продукции, машиностроение и металлообработка – 21%), пищевой промышленности (17%). Основой промышленного потенциала республики оставались завод «Электроцинк», мебельное объединение «Казбек» и др.

Основной формой хозяйствования в аграрном секторе выступали колхозы и совхозы. Доля фермерских хозяйств в республике составила не более 4% от общего числа сельских производителей. Возрастал объем производства продукции в личных подсобных хозяйствах, на его долю приходилось почти 90% мяса, около 75% молока и яиц. Все это позволяло обеспечивать потребность населения за счет собственного производства по большинству видов продуктов, по приблизительным данным на 60%.

Ситуация в экономическом секторе, несомненно, могла изменяться в лучшую сторону при условии реализации программы «Юг России», а также последовательного выполнения принятого Правительством Российской Федерации 4 сентября 1998 г. Постановления «О первоочередных мерах социально-экономической поддержки Моздока и Моздокского района Республики Северная Осетия-Алания».

Определяющим моментом для республики оставалась стабильность межэт-

нических отношений в рамках соседних субъектов.

Исследование состояния экономики показало, что за 1995-2001 гг. наиболее динамично увеличивалась доля доходов от предпринимательской деятельности в Северной Осетии и Ингушетии. При этом для Северной Осетии за тот же период было характерным увеличение доходов от оплаты труда и предпринимательства наряду с уменьшением доли дохода от частной собственности и других доходов.

Применительно к субъектам Северного Кавказа мониторинг экономической составляющей был отражен в первую очередь в «Основных направлениях государственной национальной политики РФ на Северном Кавказе» (1998–1999). Этим документом предусматривалось решение социально-экономических и финансовых вопросов, формирование комиссий по контролю над целевым использованием материальных ресурсов, развитие и совершенствование экономических и культурных связей с другими субъектами [5].

Одним словом, проблемы продолжавшегося социально-экономического кризиса в регионе оставались по-прежнему в центре внимания и в последующее время. И они оказывали заметное влияние на развитие экономического сектора в субъектах Северного Кавказа. Имелось основание для выхода экономики из обозначенной ситуации в масштабе России, но Северо-Кавказский регион, несмотря на частичный прорыв отдельных экономик, пока отличался экономическим спадом.

По имевшимся сведениям, за первое полугодие 1997 г. только в Карачаево-Черкесской Республике был отмечен прирост производства в 1,3%, в остальных же регионах наблюдался спад производства: от 6,8% в Республике Дагестан до 27,4% – в Республике Ингушетия. Снизился и уровень жизни населения Северного Кавказа, возростала численность безработных,

а в соответствии с этим и преступность (Кабардино-Балкарская Республики – 103,7%, Республика Северная Осетия-Алания – 100,7%, Ставропольский край – 101,7%, в РФ в целом – 90,2%).

В этой ситуации очевидный выход виделся в подготовке «Комплексной Федеральной программы экономического и социально-политического развития». Требовалось совершенствовать систему регионального управления Юга России (Институт представительства Президента и Правительства РФ, Координационный совет глав государств Северного Кавказа, республик, краев, области).

Северный Кавказ по-прежнему в целом оставался депрессивным регионом (исключение составляли Ростовская область и Краснодарский край). Требовалось наличие четкой финансовой политики со стороны государства в области межбюджетных отношений.

В этом плане меры были прозрачными. В их числе: ликвидация последствий осетино-ингушского конфликта; стабилизация социально-экономической обстановки в Республике Дагестан; нормализация отношений между Центром и Чеченской Республикой; становление и развитие местного самоуправления; решение экологических проблем в регионе; реализация мер по реабилитации репрессированных народов; противодействие сколачиванию «Вайнахской республики»; формирование административных границ Республики Ингушетия; обеспечение безопасности населения, особенно в зоне осетино-ингушского конфликта на территории Республики Северная Осетия-Алания и др.

Академик РАН В. А. Тишков в статье «Стратегия современной российской этнополитики» констатирует: «Интеграционная политика должна преследовать две взаимосвязанные цели: добиваться консолидации российского общества и укрепления гражданского согласия, с одной

стороны, и стремиться к интеграции *ее территориальных составляющих в единое экономическое и политическое пространство – с другой*» [6]. Заключение, несомненно, полностью отвечало требованиям, выдвинутому в декабре 2012 г. перед обществом и отраженным в «Стратегии...». Актуальность этой задачи в документе подчеркивается особо.

Проводимый исторический эксперимент не только по «перестройке» многонационального государства, но и всего мира (1980-е гг.) закончился сокрушительным провалом, породив тем самым многие проблемы в обществе, особенно в сфере межэтнических отношений.

Ситуация на Северном Кавказе не была бы настолько острой, если бы социально-экономическое развитие здесь было по-настоящему результативным. Заместитель министра регионального развития Российской Федерации М. А. Травников, оценивая негативные факторы экономической составляющей Северного Кавказа, на совещании в г. Кисловодске констатировал: «Актуальными проблемами здесь остаются: влияние безработицы на рост радикальных националистических настроений, особенно в молодежной среде; отток русскоязычного, в том числе русского, населения из республик Северного Кавказа; сохраняющаяся межэтническая напряженность, обусловленная наличием неурегулированных земельных отношений и административно-территориальных споров; стремление ряда экстремистских организаций использовать религиозный и этнический фактор...» [2, 76]

Одним словом, полученные сведения в ходе семинаров-тренингов, а также названного регионального совещания в Кисловодске позволяют сделать непреложный вывод: для экономического сектора Северного Кавказа оставались характерными имевшая место террористическая деятельность, отсутствие

прозрачной налоговой системы, высокая доля теневой экономики, слабость малого бизнеса, отсутствие развитой системы кредитования, нескончаемый контроль, однобокое предпринимательство, в основном торговля, не востребовавшая специалистов с дипломами, мощный миграционный поток.

По-прежнему однозначно негативно воздействовала на ситуацию безработица, дополняемая и такой острой проблемой, как неурегулированность земельных отношений. Напрямую с состоянием экономического сектора региона связывали общее положение на Северном Кавказе и руководители республик. Министр по делам национальностей Республики Северная Осетия-Алания Т. К. Касаев в связи с этим в одной из подготовленных им же служебных записок в адрес Минрегиона России замечал, что республики на Северном Кавказе остаются депрессивными субъектами Российской Федерации. Дотация отдельных из них составляет от 80-90%. Отсутствие рабочей занятости выступает причиной проявлений экстремизма, нарушения этнополитической стабильности.

С целью стабильного развития российского многонационального сообщества в политике межэтнических отношений продолжалось осуществление мер по укреплению такой формы регулирования процессов в экономическом секторе, как действующее повсеместно социально-экономическое сотрудничество республик, краев и областей. Не были исключением и регионы Северного Кавказа.

Ассоциация выступала эффективным механизмом институционального обеспечения единого социально-экономического и правового пространства в регионах. В связи с этим Т. П. Хлыниной была подмечена и иная особенность в деятельности ассоциаций – «они обладали реальными инструментами «купирования» роста напряженности и согласования ин-

тересов Центра и региона» [7]. По-прежнему в их задачи входило содействие развитию взаимовыгодных экономических отношений между участниками ассоциации, создание условий стабильного социально-экономического развития территорий регионов.

Что касается первой половины 1990-х гг., то сфера экономики названных российских регионов испытывала те же трансформации, что и вся экономика страны. Конечно, на Юге России заметный ущерб развитию экономического сектора был нанесен чеченским кризисом, от которого пострадали все субъекты Северного Кавказа. В результате разгрома бандитизма, устраиваемых диверсий, нападений на железных дорогах экономика понесла миллиардные убытки.

Наблюдалось полное разрушение системы организации производительных сил в регионе. Было потеряно значительное количество рабочих мест, все это приводило к массовой безработице, ухудшению положения населения Северного Кавказа. Так, во второй половине 1990-х гг. число безработных в Республике Дагестан достигло 56 тыс. человек, в Республике Северная Осетия-Алания – 8,3 тыс. чел., Республике Ингушетия – 9,8 тыс. чел., Карачаево-Черкесской Республике – 38,1% населения, в Адыгее – 4,2 тыс. чел., в Кабардино-Балкарской Республике – 10,3 тыс. чел., в Краснодарском и Ставропольском краях – 45,8 тыс. чел. Всего в Северо-Кавказском регионе насчитывалось 148,8 тыс. безработных, среди которых были представители всех национальностей, включая и русских.

На фоне трудоизбыточности населения к середине 1990-х гг. к обвальному росту безработицы подвигал продолжавшийся спад производства. Число безработных, например, в отдельных регионах Юга России доходило до 80% трудоспособного населения. Это состояние в полной мере распространилось и на казачье

население Юга России как представителей других этнических общностей.

Учитывая, что все из названных субъектов России являлись дотационными, все республики имели депрессивную экономику, вывод был однозначным: без значительной помощи Федерального Центра проблему выхода из социально-экономического кризиса решить невозможно. Обнищание населения, высокий уровень безработицы, интенсивные миграционные потоки на территории проживания казачества способствовали дальнейшему обострению криминальной обстановки.

Каким же было состояние экономики в субъектах Юга России начиная со второй половины 1990-х гг.? Все это протекало на фоне спада производства, безработицы, резкого снижения уровня жизни населения, а также бесконечно длившихся межэтнических конфликтов и вызванных ими потоками беженцев.

Более того, переход к рыночным отношениям, начавшаяся приватизация государственной собственности, особенно земли, усиливали конкуренцию национальных элит в борьбе за овладение собственностью.

С учетом миграционных потоков стояла задача совместно с органами власти республик, краев и областей Северного Кавказа найти форму и методы реализации интеграционных процессов, заложенных в общественных организациях казачества Терека, Дона и Кубани.

Эта мысль была озвучена на проходивших 21 марта 1995 г. парламентских слушаниях «Северный Кавказ: проблемы межнациональных отношений, укрепление единства Российской Федерации» и вошла в качестве рекомендации государственным органам власти, занятых решением проблем жизнеустройства на Северном Кавказе.

Государственная поддержка малых форм хозяйствования пребывала в этот период в процессе развития крестьян-

ско-фермерских, личных приусадебных хозяйств и индивидуальных предпринимателей, работающих в сельском хозяйстве. Цель таких мер очевидна – решение социально-экономических задач на селе. Исследование показало, что за период 1995-2001 гг. наиболее динамично увеличивалась доля доходов от предпринимательской деятельности в Северной Осетии и Ингушетии. При этом для РСО-А за тот же период было характерно увеличение доходов от оплаты труда и предпринимательства наряду с уменьшением доли дохода от частной собственности и других доходов.

По-прежнему сложным оставалось экономическое положение на Юге России и в начале следующего десятилетия (2001-2010 гг.). Сказывался продолжавшийся второй этап чеченской войны.

На рынке труда отмечалась неблагоприятная обстановка, что затрудняло процесс улучшения ситуации в сфере занятости населения субъектов России, для чего был означен комплекс мер, предусматривавших прежде всего сохранение и создание рабочих мест. При этом подобные меры распространялись фактически на все субъекты, что определялось и положениями федеральной целевой программы «Юг России на 2007 год». Общая сумма расходов составляла 20,9 млрд. рублей (Юг России – 2,347 млн. рублей). Программа «Юг России» включала 115 мероприятий. С целью решения этих задач на Юге России были созданы 57 сельхозкооперативов, 24 – кредитных, 9 – по переработке сельхозпродукции, 24 – снабженческие и снабженческо-бытовые. Все это привело к усилению доли промышленного производства в первом десятилетии XXI в. (рост составил 7,9% только за 7 месяцев 1996 г.). Несомненно, создавалась обстановка и для усиления правоохранительной ситуации.

Общее руководство сосредоточивалось в созданной 20 сентября 2006 г.

Указом Президента Российской Федерации «Комиссии по вопросам улучшения социально-экономического положения в ЮФО» (Д. Н. Козак). Вопросы повышения эффективности работы региональных органов власти, формирования механизмов их взаимодействия, финансирования из госбюджета России были обсуждены 23 октября 2006 г. на первом заседании Комиссии.

Примечательным событием явилось предоставление Евросоюзом в октябре 2006 г. 20 млн. евро по программе поддержки развития Северного Кавказа, которая реализовывалась в рамках программ регионов РФ (здравоохранение, образование, экономика). Решению этой задачи подчинялась и работа созданной Рабочей группы по вопросам эффективности органов исполнительной власти в пределах ЮФО.

Проводимые меры расширяли возможности сферы туризма. В связи с этим регион разделялся на 7 зон. Расширялось число участников субъектов ЮФО в конкурсе на получение грантов. Вовлекались в эту работу и дотационные субъекты, а их было 7. Эти изменения уже учитывались при составлении госбюджета на 2007-2008 гг. На территории ЮФО реализовывались 33 федеральные программы.

Одной из отсталых республик оставалась Ингушетия, где безработных насчитывалось 111 тыс. человек. Намечалось усиление туристического комплекса, продвижение продукции республики на внешний рынок. Подобные меры принимались и в РСО-А, создавались горно-рекреационные зоны «Мамисон» и «Уаллагком».

Заметным шагом в развитии экономики РСО-А явилось принятие Федеральной целевой программы, утвержденной постановлением Правительства «Юг России» еще 8 августа 2001 г. Уже в первый год ее реализации на мероприятия по республике выделялось 184 млн.

руб. Конечно, близость военных событий не могла не оказывать по-прежнему негативное воздействие на экономику республики. Северной Осетии выпало на долю и решение вопросов по обеспечению военных действий и контртеррористической операции в Чеченской Республике с 1994 г.

Официальная численность безработных в республике во второй половине 1990-х гг. составляла 9,2 тыс. человек, но фактические размеры безработицы охватывали около 35% трудоспособного населения. Ситуация в социально-экономической сфере также осложнялась наличием почти 40 тыс. вынужденных переселенцев из Республики Южная Осетия и Чеченской Республики. В 2001-2002 гг. отмечалось, хотя и незначительное, повышение выпуска промышленной продукции в среднем на 20-25%.

Не было ровным и производство сельскохозяйственной продукции: увеличилось поголовье крупного рогатого скота, но сократились объемы производства по другим отраслям аграрной сферы.

Система организации производительных сил в регионе была полностью разрушена, было потеряно значительное количество рабочих мест – все это приводило к массовой безработице, ухудшению положения населения Северного Кавказа. Региону был нанесен ущерб, более конкретно – Моздокскому району РСО-А. Правительство РФ учло эту ситуацию. Еще 4 сентября 2001 г. было принято постановление «О первоочередных мерах социально-экономической поддержки г. Моздок и Моздокского района Республики Северная Осетия-Алания» (№ 650).

Заметным тормозом в реализации задач явился и затянувшийся процесс ликвидации последствий конфликта между осетинами и ингушской частью населения на территории Республики Северная Осетия-Алания. В этом ряду – и возрос-

шее в рассматриваемый период количество беженцев и вынужденных переселенцев с территорий Южной Осетии и Грузии.

По данным обследований населения по проблемам занятости в первом полугодии 2006 г. количество безработных в Северной Осетии составило 26 тыс. человек (в первом полугодии 2005 г. – 28 тыс. человек).

Четкой по своему содержанию была позиция по отношению к чеченскому кризису со стороны Правительства РСО-А, выступавшего за оставление на территории Чеченской Республики войск на более длительный период. «Войска из Чечни, – заявлял министр по делам национальностей республики, – выводить преждевременно, беженцы могут возвращаться только в те места, где они смогут жить и функционировать уже сегодня» Односторонний вывод войск, по мнению руководства республики, «может привести только к распространению войны на весь Кавказ» [8]. РСО-А также предлагалось в этот период сформировать в Чеченской Республике собственные МВД и ФСБ – «сильные и способные устранить беспорядки».

Разумеется, событиями в Чеченской Республике наносился заметный ущерб экологии Северной Осетии, особенно в районах дислокации воинских соединений. Из севооборота республики пришлось выводить значительную часть сельхозугодий. Была повреждена часть плодородных земель. Аэропорт г. Моздок на 95% использовался в военных целях. На его восстановление требовались 7 млрд. рублей. В военных условиях осуществлялась и бесконтрольная рубка лесов.

Таким образом, если попытаться суммировать существовавшие точки зрения на «чеченский кризис» со стороны северокавказских субъектов РФ, то можно констатировать, что руководство Север-

ной Осетии-Алании, Ставропольского края выступали за силовое решение проблемы. Высшее руководство Республики Ингушетия – за отвод федеральных войск.

В этой ситуации более сдержанную позицию предпочли занять руководство Кабардино-Балкарской Республики и Республики Дагестан. Кстати, именно РД и Ставропольский край стали своеобразной мишенью для нанесения «ударов возмездия». Основанием для этого были серьезные экономические предпосылки. Для всех субъектов Северного Кавказа характерной была углубляющаяся криминализация общества.

Сложившимся положением был обеспокоен и глава РСО-А Т.Дз. Мамсуров, который прибегнул к крайней мере в связи с ухудшением экономического положения и состояния промышленного производства: 29 августа 2006 г. было отправлено в отставку правительство, сформированное в июне 2005 г. В качестве причины называлась «плохая работа» Правительства РСО-А. По данным Федеральной службы государственной статистики, индекс промышленного производства в Северной Осетии в первом полугодии 2006 г., по сравнению с первым полугодием 2005 г., упал до 74,9%. Новое Правительство РСО-А 7 сентября 2006 г. возглавил Н. Хлынцов, занимавший ранее должность заместителя начальника Северо-Осетинской таможни.

В сфере промышленного производства были приняты меры, содействующие улучшению ситуации в республике. 28 сентября 2006 г. на V экономическом форуме «Кубань – 2006» Северная Осетия представила 46 инвестиционных проектов в сфере туризма, промышленности, строительства, энергетики. Главным из них стал бизнес-проект по созданию горно-рекреационных зон «Мамисон» и «Уаллагком». По мнению экспертов, создание горно-рекреационных зон яв-

ляется грандиозным проектом для республики. Предполагалось, что общая территория туристического комплекса «Мамисон» составит более 1200 га, протяженность лыжных трасс на первом этапе освоения составляла 50 км с пропускаемостью около 10 тыс. отдыхающих в сутки.

Таким образом, очевидно, что в рассматриваемый период восстановление экономического сектора в многонациональных анклавах Российской Федерации во многом зависело от инициативы самого населения при полном взаимодействии с государственными органами исполнительной власти и местного самоуправления. Концентрация усилий на этом направлении содействовало определенному изменению обстановки в регионе.

Стратегическая цель была осязаемой. В первую очередь – это обеспечение ускоренного развития территории Северного Кавказа, повышение уровня занятости и качества жизни населения, совершенствование федеративного строительства, развитие сферы и гармонизация межнациональных отношений, создание условий для обеспечения безопасности государства.

И эта цель находила поддержку в среде этнических общностей, отдельных общественных объединений как институтов гражданского общества, о чем свидетельствует, в частности, состоявшийся 20 сентября 2010 г. форум представителей балкарского, кумыкского, ногайского, русского, славянского национальных сообществ Северо-Кавказского федерального округа. (Напомним, что округ был создан 19 января 2010 г. по указу Президента РФ Дмитрия Медведева путем выделения из состава Южного федерального округа семи регионов – Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Чечни и Ставропольского края. Ряд экспертов ЮФО иронически

окрестили такое решение «удалением из тела округа злокачественной опухоли в Северной Осетии» [9]).

В связи с этим участниками форума предлагалось и новое административное обустройство всего региона. Оно включало создание *Западно-Каспийского* (районы нынешней Республики Дагестан, без 4-х северных районов); *Северо-Кавказского* (районы Республики Северная Осетия-Алания, без Моздокского района, и Кабардино-Балкарской Республики, без 4-х ее западных районов, Прохладненского и Майского); *Восточно-Кавказского* (районы Чеченской Республики, без Наурского и Шелковского районов, и районы Ингушской Республики); *Ставропольского* (выводятся из состава края Нефтекумский и Курский районы) краев и 4-х областей – Горной, Степной, Терской, Центрально-Кавказской.

Вопрос, безусловно, имел право на жизнь, но не являлся бесспорным, скорее носил пока дискуссионный характер. По нашему мнению, все же на практике должны учитываться затратный и прогностический принципы подобных преобразований, а также сложившийся менталитет этнических общностей региона.

В современных условиях на Северном Кавказе уже реализуется ряд инвестиционных проектов, призванных стать основой его экономического роста. В связи с этим уже в 2010 г. велось строительство стеклотарного завода «Анжистекло» в Дагестане, создавался агрохолдинг в Чечне (объем инвестиций – 3,3 млрд. руб.), газохимический комплекс в Ставропольском крае (совокупные капиталовложения – 112 млрд. руб.). Осуществлялась коренная реконструкция ОАО «Электроцинк» во Владикавказе (инвестиции – 2,7 млрд. руб.), получали практическое воплощение другие меры в сфере экономики. Несомненно, эти первые шаги

общегосударственного значения были направлены на укрепление единства многонационального северокавказского общества.

В стратегии развития Северного Кавказа предусмотрен комплекс мер и по созданию туристического кластера. 23 и 24 февраля 2010 г. с визитом в субъектах побывал полпред Александр Хлопонин. «Задача в том, чтобы <...> за счет развития экономики здесь снижать объем дотаций из федерального бюджета. Задача также в том, чтобы за счет инвестиций развивать экономику, а не менять модель дотаций», – подчеркнул А. Хлопонин в одном из первых выступлений на новом посту [9]. Однако эти разумные слова услышаны не были или же их восприняли как тонкий полпредовский юмор.

Заметим, что в последней декаде февраля 2010 г., уже в Северной Осетии, А. Хлопонин был вынужден еще более внятно и жестко разъяснить свою позицию. Он потребовал от руководителей субъектов СКФО предоставить ему подробную и детально обоснованную стратегию социально-экономического развития своих регионов, а уже на ее основе строилась такая стратегия для всего СКФО, куда каждая республика входила составной частью.

Таким образом, уже в начале 1990-х гг. было очевидным, что экономический сектор страны оставался одним из самых сложных разделов в государственной национальной политике. Поэтому не случайно, что этому приоритетному вопросу постоянно уделялось внимание в практической деятельности Миннаца России, а также соответствующих структур, призванных курировать экономический сектор, занимавшихся его развитием и совершенствованием с учетом многонационального фактора российской государственности.

1. Бугай Н. Ф., Гонов А. М. Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е годы XX века). М.: «Новый хронограф», 2004.
2. Бугай Н. Ф. Русские на Северном Кавказе: социальное положение, трансформации этнической общности (1990-е годы – начало XXI века). М., 2011.
3. Поздняков А. М. Региональная политика: проблема становления и методы реализации // Информационный бюллетень. № 2. Федерация и народы России. М., 1995.
4. О некоторых проблемах государственной национальной и региональной политики // Информационный бюллетень. № 1. Федерация и народы России. М., 1995.
5. Основные направления государственной национальной политики РФ на Северном Кавказе // Материалы Северо-Кавказского межнационального совещания. Ессентуки. 29 января 1999. М., 1999.
6. Тишков В. А. Стратегия современной российской этнополитики // Этнопанорама. 2012. № 3–4.
7. Хлынина Т. П. Совершенствование федеративных отношений на Северном Кавказе: институты власти // Проблемы истории народов Северного Кавказа: межнациональные отношения (XX – начало XXI века). М., 2009.
8. Русаков А. Криминальный режим Чечни. М., 1995.
9. Сидоров А. Полпред Александр Хлопонин в ходе поездки по Югу России озвучил свои стратегические планы по оздоровлению Северо-Кавказского региона [электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax-russia.ru/South/view.asp?id=12754>

Bugai, Nikolai F. – Institute of Russian history of RAS (Moscow, Russia); nikolay401@yandex.ru

THE REPUBLIC OF NORTH OSSETIA-ALANIA IN THE SYSTEM OF ECONOMY OF THE NORTH CAUCASUS: COMPONENTS, STATE. 1990s – 2010.

Keywords: Republic of North Ossetia-Alania, state policy, Federal subjects of Russia, Ministry of Nationalities, national policy.

The article, on the basis of the materials from ministries and departments in charge of the economic sector of the Russian Federation, as well as the information from the Republic of North Ossetia-Alania, attempts to consider and analyze the process of developing the foundations of state policy in the Republic in 1990–2010. The author reveals the reasons for the delayed action in this direction in the conditions of market relations; quantitative characteristics are established of both temporary successes and retreats in this important economic sector in the Russian state and its constituent entities. An analysis of the dependence of the state of a society on the situation in the economic sector of any region of Russia allows us to identify ways to improve the relationship of federal relations, the efficient use of resources, and investments aimed at supporting the regions and improving the situation of the population. The relevance of this research is in the detailed and thorough study of the problems of state national and regional policies; aspects of promoting the development of the economic sector by the mid-1990s at the regional level; mechanisms for implementing the measures outlined in practice. Already in the early 1990-s it was obvious that the country's economic sector remained one of the most difficult sections in state national policy, nevertheless, it continued to form the basis for the development of the economic sphere itself. Therefore, it is

no coincidence that this priority issue was constantly paid attention to in the practical activities of the Ministry of Nationalities, as well as in the relevant structures designed to oversee the economic sector, which were engaged in its development and improvement, taking into account the multinational factor of Russian statehood.

REFERENCES

1. Bugai, N. F, Gonov, A. M. *Severnyi Kavkaz: novye orientiry natsionalnoi politiki (90-e gody XX veka)* [The North Caucasus: New Guidelines for National Policy (90s of the 20th century)]. Moscow, Novyi khronograf 2004. 408 p.
2. Bugai, N. F. *Russkie na Severnom Kavkaze: sotsial'noe polozhenie, transformatsii etnicheskoi obshchnosti (1990-e gody – nachalo XXI veka)* [Russians in the North Caucasus: Social Status, Transformations of Ethnic Communities (1990s – beginning of the 21st century)]. Moscow, 2011. 336 p.
3. Pozdnyakov, A. M. *Regional'naiia politika: problema stanovleniia i metody realizatsii* [Regional Policy: Problem of Formation and Implementation Methods]. *Informatsionnyi byulleten'. № 2. Federatsiya i narody Rossii* [Information Bulletin. No. 2. Federation and the Peoples of Russia]. Moscow, 1995.
4. *O nekotorykh problemakh gosudarstvennoi natsional'noi i regional'noi politiki* [On Some Problems of the State National and Regional Policy]. *Informatsionnyi byulleten'. № 1. Federatsiya i narody Rossii* [Information Bulletin. No. 1. Federation and the Peoples of Russia]. Moscow, 1995.
5. *Osnovnye napravleniya gosudarstvennoi natsionalnoi politiki RF na Severnom Kavkaze* [The Main Directions of the State National Policy of the Russian Federation in the North Caucasus]. *Materialy Severo-Kavkazskogo mezhnatsional'nogo soveshchaniya. Essentuki. January 29, 1999* [Materials of the North Caucasus Interethnic Meeting. Essentuki. January 29, 1999]. Moscow, 1999.
6. Tishkov, V. A. *Strategiya sovremennoi rossiiskoi etnopolitiki* [Strategy of Modern Russian Eethnopolitics]. *Etnopanorama* [Ethnic Panorama]. 2012. № 3–4.
7. Khlynina, T. P. *Sovershenstvovanie federativnykh otnoshenii na Severnom Kavkaze: instituty vlasti* [Improving Federal Relations in the North Caucasus: Power Institutions]. *Problemy istorii narodov Severnogo Kavkaza: mezhnatsionalnye otnosheniia (XX – nachalo XXI veka)* [Problems of the History of the Peoples of the North Caucasus: Interethnic Relations (XX – beginning of the XXI century)]. Moscow, 2009.
8. Rusakov, A. *Kriminal'nyi rezhim Chechni* [Criminal Regime of Chechnya]. Moscow, 1995.
9. Sidorov, A. *Polpred Aleksandr Khloponin v khode poezdki po Yugu Rossii ozvuchil svoi strategicheskie plany po ozdorovleniyu Severo-Kavkazskogo regiona* [Alexander Khloponin During a Trip to the South of Russia Announced his Strategic Plans for the Recovery of the North Caucasus Region]. [electronic resources]. URL: <http://www.interfax-russia.ru/South/view.asp?id=12754>