

УДК 332 (470.6)

## НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОБЛЕМНЫХ РЕГИОНАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Магомадов Ю.Д.

*Северо-Кавказский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Пятигорск, e-mail: usurm@yandex.ru*

Регионы Северо-Кавказского федерального округа являются проблемным ареалом в экономическом пространстве Российской Федерации последние два десятилетия. Региональная социально-экономическая политика по отношению к данным территориям ведется в условиях узкой налогооблагаемой базы и высокой зависимости от финансовых поступлений из федерального бюджета. Источником налоговых поступлений является преимущественно труд. Велика задолженность по налогам во все уровни бюджетной системы. Начиная с 1992 года, Правительством Российской Федерации проводится активная политика поддержки данных территорий. Однако ощутимых результатов эти усилия пока не приносят, что подтверждает низкая оценка населением качества работы органов исполнительной власти. Назрела необходимость модернизации региональной социально-экономической политики в северокавказских регионах. Необходимо создание особых экономических зон по отраслевому, а не территориальному принципу с дифференциацией преференций в зависимости от удаленности производства от региональных экономических полюсов. В практику государственного и муниципального управления должен быть внедрен проектный подход решения задач развития. Это повысит мультипликативный эффект расходования бюджетных средств.

**Ключевые слова:** проблемные регионы, региональная политика, удовлетворенность населения, особые экономические зоны, проектное управление

## TOWARDS STRENGTHENING THE SOCIO-ECONOMIC POLICY IN THE TROUBLED REGIONS OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT

Magomadov Y.D.

*The North Caucasus institute-branch of the Russian academy of national economy and public service at the President of the Russian Federation, Pyatigorsk, e-mail: usupm@yandex.ru*

Regions of the North Caucasus Federal District are problematic habitat in the economic space of the Russian Federation the past two decades. Regional social and economic policy in relation to these areas is carried out in a narrow tax base and high dependence on financial transfers from the federal budget. Source of tax revenue is primarily labor. Large tax liability at all levels of the budget system. Since 1992, the Russian Government is pursuing an active policy of support for these areas. In 2010-2012 were developed and approved by the Strategy and State Program for Development of the North Caucasus Federal District in the long term. However, tangible results of these efforts have not brought that confirms the low estimate population of the quality of the executive branch. There is a need of modernization of regional socio-economic policy in the North Caucasus region. Necessary to create special economic zones on the branch and not the territorial principle with the differentiation of preferences depending on the distance from the production of regional economic poles. In the practice of state and municipal government should be implemented project-based approach solving problems of development. This will increase the multiplier effect of budget spending.

**Keywords:** problem regions, regional policy, the satisfaction of the population, special economic zones, project management

Экономическое пространство Российской Федерации характеризуется значительной дифференциацией. Устойчиво проблемным ареалом в последние десятилетия являются регионы Северо-Кавказского федерального округа, что объясняет необходимость поиска эффективных механизмов региональной социально-экономической политики обеспечения ускоренного роста данных территорий. Эффективность государственного регулирования экономики предопределяет перспективы преодоления проблемного состояния региона. Важное значение имеет анализ ресурсной базы региональной политики. Речь, прежде всего, идет о доходах регионального бюджета (табл. 1).

Согласно данным табл. 1, в структуре доходов бюджетов регионов Северо-Кавказского федерального округа велика доля безвозмездных поступлений. Особенно ярко это прослеживается на примере регионов интенсивной бюджетной поддержки: Республики Ингушетия и Чеченской Республики.

В среднем по Российской Федерации региональные бюджеты опираются примерно в равной степени на поступления от доходов физических лиц и от прибыли предпринимателей. В регионах Северо-Кавказского федерального округа акценты заметно смещены в сторону получения ресурсов от доходов жителей. Доля налога на прибыль организаций в структуре доходов регионального бюджета заметно ниже, чем в среднем по стране.

**Таблица 1**

Структура доходов региональных бюджетов регионов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году\* [составлено по данным 1]

	Объем налоговых доходов на душу населения, тыс. руб.	Доля налога на прибыль организаций в общем объеме доходов, %	Доля налога на доходы физических лиц в общем объеме доходов, %	Доля налогов на имущество в общем объеме доходов, %	Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов, %
РФ	35,1	24,6	28,0	9,7	20,8
СКФО	8,8	6,4	14,6	4,3	64,2
РД	5,2	4,5	11,0	3,5	72,2
РИ	4,8	2,1	6,7	1,6	86,4
КБР	7,6	4,6	17,5	4,4	55,6
КЧР	8,5	4,5	11,4	3,3	72,9
РСО-А	9,3	5,0	20,3	3,9	59,3
ЧР	6,4	0,9	9,1	0,9	85,1
СК	14,8	15,8	23,4	9,3	33,8

Примечания. \* РФ – Российская Федерация, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, СК – Ставропольский край.

Отдельно следует отметить узость налогооблагаемой базы, что подтверждается данными о низких физических объемах налоговых поступлений на душу населения в региональные бюджеты и бюджетную систему России в целом (табл. 2).

**Таблица 2**

Налоговые поступления и задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации в 2011 году\* [составлено по данным 2]

	Объем налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации на душу населения, тыс. руб.	Задолженность по налогам и сборам на душу населения, тыс. руб.	Доля задолженности в общем объеме налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации, %	Удельный вес в общей сумме поступлений, процентов
РФ	68,0	4,7	6,9	100
СКФО	11,2	4,0	35,5	1,1
РД	6,1	3,3	53,7	0,2
РИ	6,1	2,7	44,1	0,0
КБР	9,6	6,1	63,2	0,1
КЧР	10,3	1,9	18,4	0,1
РСО-А	8,7	6,4	74,1	0,1
ЧР	7,4	1,5	20,1	0,1
СК	20,5	5,2	25,4	0,6

Примечания. \* РФ – Российская Федерация, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, СК – Ставропольский край.

Задолженность по налогам и сборам в регионах СКФО в физическом объеме на душу населения ниже среднероссийского уровня, однако по отношению к общему объему налоговых поступлений ее размеры весьма внушительны. Этим в том числе объясняется скромный вклад регионов СКФО в общий объем налогов и сборов по стране, суммарно балансирующий на уровне одного процента.

Предпосылки сложившейся ситуации во многом связаны с низкой доходностью отраслей специализации регионов Северо-Кавказского федерального округа: налоговые поступления в консолидированный бюджет страны от сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства составляют примерно около 0,5 процента, пищевой промышленности – 3,5. Накладывает отпечаток и высокий уровень развития теневого сектора.

Резюмируя, необходимо отметить, что при проведении региональной политики власти регионов СКФО весьма ограниченно могут опереться на средства собственной территории и вынуждены рассчитывать на безвозмездные поступления из вышестоящих уровней бюджетной системы. Это снижает мотивацию к саморазвитию и ответственности подведомственного региона. Кроме того, усложняется возможность эффективно среднесрочного и стратегического планирования в условиях зависимости от колебаний макроэкономической конъюнктуры.

В условиях высокой дотационности регионов Северо-Кавказского федерального округа возрастает роль федеральной политики в создании условий для активизации экономического роста территории. В марте 1992 г. руководителями исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации Северного Кавказа на основании указа Президента России от 11 ноября 1991 г. № 194 «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы» была учреждена Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа. С тех пор на территории республик неоднократно утверждались программы социально-экономического развития, предполагающие по их завершении выведение показателей отстающих территорий на общероссийский уровень. В Южном федеральном округе (ЮФО) действовало более 25 различных программ, включая такие крупные проекты, как: «Юг России» (федеральные программы с 2002 по 2012 гг.), «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» (федеральные программы с 2002 по 2012 гг.), «Развитие транспортного комплекса Северного Кавказа», «Основные направления развития энергетики Северного Кавказа на период до 2010 года (на базе альтернативных источников энергии)», «Выбор и обоснование перспективных площадок для организации особых экономических зон (ОЭЗ) курортно-рекреационного типа», «Показатели эффективности управления ресурсами республик, краев и областей» и т.д. [3].

В ФЦП «Юг России» были сформулированы актуальные приоритеты развития отраслевой структуры регионов, входящих в настоящее время в состав СКФО [4]:

- устранение инфраструктурных ограничений развития экономики;
- развитие туристско-рекреационного комплекса;

– развитие сельскохозяйственного производства, рыбохозяйственного комплекса и инженерной инфраструктуры сельских территорий;

– решение острых проблем в социальной сфере в отдельных районах и муниципальных образованиях;

– развитие систем жизнеобеспечения населения.

В октябре 2010 г. Правительством Российской Федерации было принято решение о создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея, предполагающее создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа на территории ряда муниципальных образований указанных регионов. В это же время Правительством России была утверждена Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, в рамках которой предполагалось объединение трех ключевых ФЦП по развитию Северного Кавказа: «Юг России», «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия» и «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» – в новую государственную программу «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на своих заседаниях регулярно рассматривает актуальные проблемы развития регионов СКФО, конкретизируя направления и инструменты государственной политики в экономической и социальной сферах.

Учитывая разнородность условий социально-экономического развития в разных регионах, логичной будет интенсификация регионального регулирования экономики. Одной из форм такой работы может стать создание региональных индустриальных парков. Эксперты полагают, что растущее внимание к данному инструменту в регионах ЮФО и СКФО позволяет говорить о новой индустриализации. По данным Ассоциации индустриальных парков России, сейчас в стране насчитывается несколько сотен заявленных проектов индустриальных парков. Реально действующих, где уже созданы и работают промышленные предприятия, в разы меньше – около 35. Большая часть из них расположена в европейской части страны – Московской, Ленинградской, Тульской, Тверской, Калужской областях, а также республике Татарстан. На юге России такой формат первой начала активно осваивать Ростовская область.

По данным министерства экономического развития Ставропольского края, в настоящее время индустриальные парки

функционируют в Невинномысске, Георгиевске, Буденновске, Новоалександровске, Железноводске, на территории поселка Солнечнодольск и станицы Новотроицкой Изобильненского района [5].

Интересны результаты оценки населением деятельности органов исполнительной власти. Ни один из северокавказских регионов не попал в число лидеров, а вот среди аутсайдеров оказались Республика

Дагестан и Республика Северная Осетия-Алания (рис. 1). Региональная политика в северокавказских регионах в значительной мере зависит от финансовой помощи федерального бюджета, вследствие узости собственной налогооблагаемой базы. Результативность действий региональных властей в значительной степени будет предопределяться эффективностью расходования бюджетных средств.



Рис. 1. Доля жителей, позитивно оценивающих результаты работы региональных властей [6]

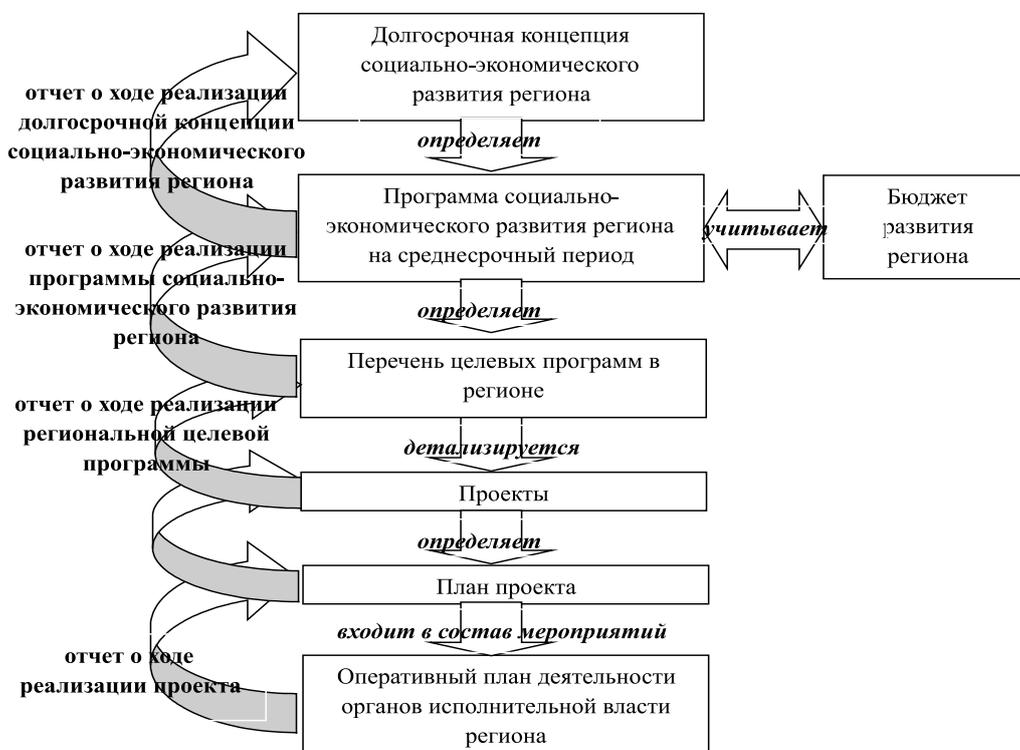


Рис. 2. Система стратегического управления развитием региона с использованием проектного подхода

Необходима модернизация институционального механизма поддержки предпринимательской активности. Так, особые экономические зоны логично создавать по отраслевому, а не территориальному принципу, дифференцируя преференции резидентов в зависимости от того, насколько создаваемое производство удалено от региональных полюсов роста.

Учитывая, что средства бюджета являются ключевым источником финансовых потоков в региональной экономике, особое внимание должно быть уделено повышению результативности их расходования для достижения максимального мультипликативного эффекта [7]. Это может быть достигнуто за счет внедрения проектного подхода в практику реализации региональной политики в Северо-Кавказском федеральном округе. На уровне региональных администраций должны быть созданы проектные офисы, ответственные за разработку и реализацию проектов в экономике и социальной сфере.

Проектный подход был успешно апробирован в ряде регионов России: Белгородской, Ярославской, Пензенской областях, Республике Башкортостан.

В условиях северокавказских регионов проектный подход позволит повысить контроль над результативностью расходования бюджетных средств, достижением целей и задач региональных документов стратегического развития (рис. 2). Применение проектного подхода усилит прозрачность работы региональных и муниципальных органов власти и управления.

Одной из ключевых проблем реализации данного предложения может стать дефицит квалифицированных кадров, что потребует дополнительных вложений в переподготовку государственных и муниципальных служащих. Однако результат такой работы создаст прочный фундамент ускоренного развития проблемных регионов Северо-Кавказского федерального округа.

#### Список литературы

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013.
2. Финансы России. 2012: Стат. сб. / Росстат. – М., 2012.
3. Бородин А.И., Киселева Н.Н., Шаш Н.Н. Дирижистские «ловушки» реализации федеральных целевых программ и институты развития // Финансовый журнал. – 2012. – № 2.
4. «Федеральная целевая программа «Юг России (2008 – 2013 годы)» [Электронный ресурс] – Режим доступа

<http://base.garant.ru/6384417/#ixzz3BxdoT0dO> (дата обращения 20.10.2014).

5. Индустриальные (промышленные) парки – юг России 2013 – обзор [Электронный ресурс] – Режим доступа [http://russiaindustrialpark.ru/industrialnye\\_promyshlennye\\_parki\\_ug\\_rossii\\_2013](http://russiaindustrialpark.ru/industrialnye_promyshlennye_parki_ug_rossii_2013) (дата обращения 05.11.2014).

6. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.minregion.ru/uploads/attachment/c9ae11ac-3433-48af-8062-1ad0af464cdf.pdf> (дата обращения 06.11.2014).

7. Киселева Н.Н., Орлянская А.А. Стратегии преодоления межрегиональной и внутрорегиональной дивергенции на юге России // Социально-гуманитарные знания. – 2013. – № 9.

#### References

1. *Regiony Rossii. Social'no-jekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. 2013: Statistical Yearbook / Rosstat. M., 2013.

2. *Finansy Rossii* [Finance of Russia] 2012: Statistical Yearbook / Rosstat. – M., 2012.

3. Borodin A.I., Kiseleva N.N., Shash N.N. *Dirizhistskie «lovushki» realizacii federal'nyh celevykh programm i instituty razvitiya* [Dirigiste «trap» the implementation of federal target programs and development institutions] // Finance magazine. 2012. no. 2.

4. *Federal'naja celevaja programma «Jug Rossii (2008 – 2013 gody)»* [The federal target program «South of Russia (2008–2013)»] URL: <http://base.garant.ru/6384417/#ixzz3BxdoT0dO> (date of circulation 20.10.2014).

5. *Industrial'nye (promyshlennye) parki – jug Rossii 2013 – obzor* [Industrial (industrial) parks – South of Russia 2013 – a review] URL: [http://russiaindustrialpark.ru/industrialnye\\_promyshlennye\\_parki\\_ug\\_rossii\\_2013](http://russiaindustrialpark.ru/industrialnye_promyshlennye_parki_ug_rossii_2013) (date of circulation 05.11.2014).

6. *Doklad ob ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti subektov Rossijskoj Federacii po itogam 2013 goda* [Report on the evaluation of the performance of executive authorities of the Russian Federation at the end of 2013] URL: <http://www.minregion.ru/uploads/attachment/c9ae11ac-3433-48af-8062-1ad0af464cdf.pdf> (date of circulation 06.11.2014).

7. Kiseleva N.N., Orlyanskaya A.A. *Strategii preodolenija mezhhregional'noj i vnutreregional'noj divergencii na juge Rossii* [Strategies for overcoming interregional and intraregional divergence in the south of Russia] // Socially-humanitarian knowledge. 2013.no. 9.

#### Рецензенты:

Киселева Н.Н., д.э.н., профессор, заместитель директора по науке и инновациям Северо-Кавказского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Пятигорск;

Татуев А.А., д.э.н., профессор, профессор кафедры экономики и управления Северо-Кавказского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Пятигорск.

Работа поступила в редакцию 16.12.2014.