

Региональная политика

Северный Кавказ: выбор стратегических ориентиров

Ирина СТАРОДУБРОВСКАЯ,
Константин КАЗЕНИН, Даниил СИТКЕВИЧ

Ирина Викторовна Стародубровская — кандидат экономических наук, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие», Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5); ведущий научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82). E-mail: irinas@iet.ru

Константин Игоревич Казенин — кандидат филологических наук, директор Центра региональных исследований и урбанистики, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82). E-mail: kz@ranepa.ru

Даниил Андреевич Ситкевич — научный сотрудник, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5); аспирант, МГУ им. М. В. Ломоносова (РФ, 119234, Москва, Ленинские Горы, 1/46); младший научный сотрудник Центра региональных исследований и урбанистики, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82). E-mail: Sitkevich@iep.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу концептуальных подходов к стратегическому развитию на Северном Кавказе, что вновь становится актуальным в связи с провалом реализации Стратегии СКФО, подтвержденным результатами проверок Счетной палаты РФ. Анализ показывает, что выявленные проблемы связаны не с отдельными недостатками в выборе и настройке инструментов поддержки ускоренного социально-экономического развития в регионе, но с неадекватностью выбранной модели, названной в статье «модернизация сверху». Эта модель предусматривает опору на крупные инвестиционные проекты, поддерживаемые государством и финансируемые за счет привлеченных в регион извне инвестиций. Хотя попытки «модернизации сверху» терпели неудачу не только на Северном Кавказе, но и во многих развивающихся странах, а сама модель имеет значительные конструктивные недостатки, эта стратегия по-прежнему воспринимается многими как возможная политика по стимулированию экономического развития. В качестве альтернативы авторами предлагается модель «модернизации снизу», обеспечивающая догоняющее развитие не путем внешних денежных вливаний, а за счет внутренних ресурсов региона. Государство в рамках этой модели содействует улучшению инвестиционного климата, снятию барьеров на пути развития уже существующего местного бизнеса и созданию условий наибольшего благоприятствования для открытия местными жителями новых предприятий. В логике этой модели рассматриваются вопросы легализации теневой экономики, стимулирования кооперации, формирования инфраструктуры содействия догоняющему развитию. В анализе используются релевантные примеры из международного опыта, в том числе лучшие и худшие практики ускорения развития Юга Италии, а также опыт легализации теневой экономики в ряде стран.

Ключевые слова: догоняющее развитие, модернизация, легализация теневой экономики, индустриальные районы, институты развития, Северный Кавказ.

JEL: L52, O25, R58.

1. Почему актуальна проблема?

В 2020 году исполнилось десять лет с момента принятия Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (далее — Стратегия СКФО)¹. Эта стратегия ставила амбициозные задачи — принципиально переломить негативные тренды развития в регионе, обеспечить переход от политики стабилизации к политике форсированного роста. Предполагалось обеспечить условия для опережающего развития реального сектора экономики, создания новых рабочих мест, а также повышения уровня жизни населения. Были разработаны три стратегических сценария — инерционный, базовый и оптимальный. Последний, ориентированный на существенное повышение производительности труда, создание новых центров экономического роста, модернизацию социальной инфраструктуры, а также — в качестве особого приоритета — на динамичное развитие туристического комплекса, был взят за основу стратегии. В его рамках предполагались снижение безработицы до 5% путем активного создания новых рабочих мест (более 400 тыс.), обеспечение высоких среднегодовых темпов роста экономики (8–10%), диверсификация, рост доходов населения, повышение бюджетной обеспеченности и уменьшение дотационности, а также снижение смертности, развитие кадрового потенциала, сокращение масштабов коррупции и т. п.

Реализовывать сценарий предполагалось в два этапа. В 2010–2012 годах предусматривалось создание условий для перспективного развития и запуск наиболее значимых инвестиционных проектов. В качестве основных целей на этом этапе выступали улучшение инвестиционного климата, разработка новых государственных целевых программ, поддержка реализации наиболее приоритетных проектов, создание и организация функционирования институтов развития. В рамках второго этапа на базе выстроенных механизмов планировалось активное привлечение частных инвестиций в модернизацию существующих производств и создание новых рабочих мест, реализация отобранных инвестиционных проектов, а также масштабное развитие социальной сферы.

После принятия стратегии предусмотренная ею инфраструктура развития стала активно формироваться. В 2010 году на уровне СКФО были созданы два ключевых института разви-

¹ <http://stavinvest.ru/work/sub21/sub97>.

тия — Корпорация развития Северного Кавказа (КРСК) и Курорты Северного Кавказа (КСК). Первый должен был обеспечить привлечение инвесторов и поддержку их деятельности. Второй — реализовать грандиозные планы по развитию туристического кластера: предполагалось практически с нуля создать сеть из пяти современных горнолыжных курортов в нескольких северокавказских республиках. Корпорации развития были созданы и на уровне отдельных регионов. В апреле 2014-го утверждена государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»².

К настоящему моменту, когда накоплен уже достаточно большой опыт функционирования этих инструментов, есть все основания утверждать: предложенная в Стратегии СКФО модель развития не сработала. Причем она не сработала в условиях, когда были реализованы по меньшей мере две ключевые предпосылки существенного улучшения инвестиционного климата в регионе: уничтожено вооруженное подполье (тем самым существенно вырос уровень безопасности и улучшились предпосылки для туризма) и активизировалась борьба с наиболее вопиющими проявлениями коррупции. Тем не менее, как отмечалось в материалах Счетной палаты РФ, меры поддержки Северо-Кавказского федерального округа не обеспечили ему опережающих темпов социально-экономического развития³.

Динамика экономических и социальных показателей наглядно подтверждает эти выводы. Среднегодовой темп роста валового регионального продукта в рассматриваемый период весьма далек от заявленных 8–10% и достиг лишь 2,6%; ВРП на душу населения в 2019 году составил примерно ту же долю от среднероссийского, что и в 2008-м. Уровень безработицы превысил целевой показатель стратегии более чем в два раза. Средняя заработная плата стала еще сильнее отставать от среднероссийского уровня, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума не уменьшилась. Не удалось существенно снизить и дотационность бюджетов субъектов Федерации, входящих в СКФО. Катастрофическая ситуация с пандемией в ряде регионов продемонстрировала отсутствие положительной динамики в сфере здравоохранения⁴.

² <http://gov.garant.ru/document?id=70544202&byPara=1&sub=8>.

³ <https://ach.gov.ru/news/realizatsiya-gosprogramm-na-territorii-severnogo-kavkaza-ne-obespechila-operezhayushchikh-tempov-raz>.

⁴ При этом необходимо понимать, что статистические показатели по регионам СКФО обладают низкой достоверностью из-за большого теневого сектора, а также других искажений. Тем не менее мы вынуждены пользоваться ими по причине отсутствия вызывающих большее доверие оценок, надеясь, что степень их недостоверности существенно не изменилась за десять лет.

На этом фоне выделяется позитивное развитие сектора туризма: за десять лет туристический поток вырос в 2,8 раза, хотя он примерно в два раза ниже, чем предусмотрено целевыми показателями госпрограммы. Однако, как будет показано далее, не очевидно, что этот результат достигнут именно благодаря предусмотренным в стратегии механизмам поддержки.

Материалы проверок Счетной палаты продемонстрировали неэффективность деятельности институтов развития, на которые делалась столь высокая ставка в обеспечении стратегического рывка⁵. Результаты проверок показали неспособность этих институтов оказать позитивное воздействие на социально-экономическое развитие региона. Так, на октябрь 2018 года из более ста инвестиционных заявок, поступивших в КРСК, за два с половиной года до стадии реализации и финансирования дошли две⁶. Инвестиции составили лишь около 7% бюджетных средств, полученных корпорацией за этот период. Не выполнены задачи, определенные при создании туристического кластера, за который несет ответственность КСК: при том что первоначально было запланировано довести к 2020 году ежегодный турпоток на объектах КСК до 2 млн чел., в 2018-м количество посещений составило лишь 683 тыс.

Из представленных материалов видно, что описанные выше структуры ориентируются прежде всего на решение собственных внутренних задач: в условиях хронической убыточности (при том что и те доходы, которые были получены, далеко не во всем связаны с основной деятельностью) в них высока доля управленческих расходов и наблюдается их рост; показатели оценки не соответствуют тем целям, ради которых эти институты создавались. Более того, наблюдается тенденция к стягиванию на себя тех видов деятельности, которые должны осуществляться в сотрудничестве с частным бизнесом: его привлечение в СКФО и было основной задачей корпораций. Так, реализация проекта инновационного медицинского кластера КРСК предусматривает финансирование работ только за счет средств федерального бюджета без использования частно-государственного партнерства. КСК вводит

⁵ Перчян А. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности предоставления в 2016–2018 годах бюджетных ассигнований в уставный капитал акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2019. № 253. С. 170–228; <https://ach.gov.ru/checks/9649>.

⁶ В отчете Минэкономразвития за 2019 год упоминаются три реализованных проекта: https://www.economy.gov.ru/material/file/649ccc1f5529b11cb9a45d40d2346535/otchet_2019.pdf.

в свой штат работников служб эксплуатации объектов туристско-рекреационных комплексов⁷.

Институты развития проявили неспособность координировать деятельность и договариваться с другими субъектами, обеспечивающими предпосылки социально-экономического развития. В частности, ключевой для КРСК проект инновационного медицинского кластера поставлен под угрозу в результате разногласий с властями Ставропольского края, которые указали на отсутствие согласованной концепции создания медкластера и его планируемого месторасположения⁸. В конце 2020 года из Приэльбрусья пришла информация о конфликте КСК с местными предпринимателями. По состоянию на начало лета 2021 года конфликт, судя по всему, заморожен, но не разрешен.

Возникает вопрос о причине провалов. Здесь может быть два принципиально разных ответа. Первый: потенциально обладающие высокой эффективностью инструменты были плохо настроены — управление в рамках институтов развития не соответствовало современным требованиям, не осуществлялась достаточная координация с другими структурами, не производился необходимый контроль расходов госпрограммы и целевых показателей и т. п. Второй: сама реализуемая модель стимулирования стратегического развития не соответствует современным условиям и принципиально не способна обеспечить форсированный рост. Очевидно, от выбора того или иного ответа зависит, насколько серьезным изменениям должны подвергнуться стратегические установки развития Северного Кавказа.

2. Пазл догоняющего развития

Весь разговор о стратегии развития СКФО, очевидно, вписывается в проблематику, хорошо известную в современной науке и описываемую дискурсами модернизации и догоняющего развития. Речь идет о ситуации, когда та или иная территория (страна или регион в рамках страны) существенно отстает от передовых для своего времени образцов и стоит задача преодоления или по меньшей мере сокращения этого разрыва. Примерно до 1960–1970-х годов представления о том, как должна решаться подобная задача, были достаточно унифицированными.

Так, признанный авторитет в вопросах догоняющего развития Александр Гершенкрон писал, что экономический рывок в стра-

⁷ Перчян А. Отчет о результатах контрольного мероприятия...

⁸ Там же.

нах глубокой экономической отсталости, где ресурсы для модернизации (капитал, технологии, квалифицированные кадры) в дефиците, предполагает активную роль государства как основного (хотя бы на ранних этапах) агента индустриализации, а также привлечение необходимых ресурсов извне. По его словам, «в отсталой стране имелаась предпосылка промышленного развития, отсутствовавшая в экономически развитых странах. Эта предпосылка — существование более развитых стран, которые могут служить источником технической поддержки и предоставлять квалифицированные кадры и средства производства» [Гершенкрон, 2015].

Возникшая в США в послевоенный период теория модернизации также предполагала делать ставку на сильное государство (например, в форме модернизирующейся военной диктатуры) как на проводника экономического и культурного влияния, чуждого значительной части местного населения. Только таким образом, по мнению авторов теории, было возможно перейти от не способного к современному росту традиционного общества к системе отношений, свойственной развитым странам. Так, Уолт Ростоу отмечал, что «правительство не может отказаться от ответственности за создание капитала для общенародных хозяйственных и культурных нужд, без которого невозможен переход к стадии общего подъема. И едва ли можно сомневаться в том, что только благодаря сильной власти центрального правительства можно добиться радикальных и быстрых перемен в производительности сельского хозяйства и разработке естественных богатств» [Rostow, 1960. P. 30]. Акцент на заимствовании моделей модернизации извне и тем самым навязывании разным обществам универсальных технократических рецептов выступал важнейшей характеристикой подобных воззрений. «Теоретики модернизации верили, что бюрократы, технические эксперты, специалисты по социальной инженерии различных типов должны навязать экономический и политический порядок городам, нациям и всему миру» [Gilman, 2004. P. 18].

Подобные подходы, очевидно, соответствовали господствовавшим в тот период в академической среде представлениям о природе экономического роста, провалах рынка и эффективности кейнсианских моделей стимулирования экономики. Их подпитывал также опыт успешной индустриализации в СССР, характеризующийся ключевой ролью государства в этом процессе⁹.

⁹ Это не означает, что теоретики догоняющего развития того времени полностью разделяли идеологию советской модернизации. Так, Гершенкрон отмечал, что в СССР «общие для отсталых стран особенности процесса индустриализации были многократно усилены и искажены» [Гершенкрон, 2015. С. 88]. Ростоу также не поддерживал государственную собственность на средства производства [Rostow, 1960].

По своей идеологии подходы к обеспечению форсированного роста на Северном Кавказе очень близки к представленной выше модели. Они исходят из того, что в регионе нет внутренних резервов для развития и единственный способ модернизации — привлечь ресурсы извне, обеспечив ключевую роль государства и его агентов — институтов развития — в этом процессе.

Однако эти вроде бы бесспорные представления о догоняющем развитии в 1960–1970-е годы были поставлены под сомнение. На смену кейнсианству пришла неолиберальная модель, а с 1980–1990-х вопросы догоняющего развития тесно переплелись с проблемами рыночного транзита посткоммунистических стран. Классическая модернизационная теория пережила глубокий кризис, альтернативная ей теория «множественности модернов» отрицала универсальность модернизационной траектории и ее отождествление с вестернизацией, подчеркивая важность внутренних особенностей и ресурсов каждого общества на пути к модерну. Так, Дилип Гаонкар вводит понятие креативной адаптации как модели реакции различных сообществ на вызовы модернизации. «Креативная адаптация <...> — это не просто вопрос о приспособлении форм или перестройке практик для смягчения воздействия модерна; скорее это указатель на многообразие путей, которыми люди осмысливают современность. Это та сфера, где люди “делают себя” современными в противовес тому, что их “делают” современными с помощью отчужденных и деперсонифицированных сил, и где они определяют свою идентичность и судьбу» [Gaonkar, 2001. P. 18].

Кроме того, более серьезные исследования показали, что внутренние ресурсы роста в экономически отсталых странах нередко игнорируются и недооцениваются. Так, Эрнандо Де Сото, отмечая, что почти 40% ВВП Перу создается в теневом секторе экономики, подробно анализирует экономику перуанской столицы Лимы и демонстрирует, как внезаконная деятельность (он использует именно этот термин) приводит к созданию общественного богатства в жилищном и транспортном секторах, а также в розничной торговле [Де Сото, 2007]. Концентрация на крупной промышленности и легальной экономической деятельности в традиционных исследованиях догоняющего развития не позволяет оценивать и учитывать эти ресурсы.

Серьезные вопросы возникали и по отношению к практическим экспериментам в области стимулирования догоняющего развития. Если говорить о попытках государства обеспечить опережающее развитие отстающих регионов, важные уроки можно извлечь из опыта Италии. В 1950 году центральным правитель-

ством Италии была создана «Касса Юга» — институт развития Меццоджорно, отсталого традиционалистского региона на юге страны. Первоначально «Касса Юга» занималась инфраструктурными проектами: на деньги агентства строились дороги, логистические центры, ирригационные системы и прочие необходимые объекты для местного агропромышленного сектора [Clark Carey, Carey, 1955]. Эта политика была достаточно успешна: отставание Меццоджорно от остальных частей страны сократилось, рос экспорт производимой продукции за пределы региона.

Однако вскоре государство сменило тактику. Одной из причин этого стали как раз присущие политике догоняющего развития того периода подходы, согласно которым только крупные промышленные предприятия могут быть локомотивом экономического развития. В это время в регионе уже начали складываться местные малые и средние предприятия, занимающиеся производством традиционных для этой территории товаров (сельскохозяйственных продуктов, одежды, изделий из кожи) [Musotti, 2009]. Тем не менее подобная траектория развития не удовлетворяла центральные власти, которые в качестве примера для Меццоджорно рассматривали северные индустриально и технологически развитые провинции Италии. В результате с 1957 года «Касса Юга» стала заниматься не инфраструктурой, а выдачей грантов и субсидий на создание в регионе крупных предприятий, в основном в сфере металлургии и химической промышленности. С 1965 года программа включала требование для всех государственных корпораций Италии переносить мощности в Меццоджорно.

Результат такой политики оказался плачевным. В 1992-м «Касса Юга» была ликвидирована как неэффективный, непрозрачный и не соответствующий стандартам Европейского союза институт. Всего с 1951 года по 1986-й на ее финансирование из бюджета было выделено 104 млрд евро (в ценах 2011 года). При этом к моменту ликвидации «Кассы Юга» разрыв в уровне благосостояния между Меццоджорно и остальной страной был на том же уровне, что и в 1950 году. Стало очевидным, что используемые механизмы «создавали у компаний неправильные стимулы добиваться получения субсидий от “Кассы Юга”, а не заботиться о своей прибыльности» [Felice, Lepore, 2017. P. 322]. Отмечались и другие негативные последствия. Так, поскольку в результате деятельности «Кассы Юга» вопросы развития региона в восприятии населения полностью ложились на центральные власти, качество регионального государственного управления снизилось. Группа итальянских экспертов так формулирует уроки этого опыта: «Было бы опасной иллюзией считать, что Юг можно изменить извне, не учиты-

вая существующую политико-экономико-социальную структуру» [Putnam et al., 1994. P. 185]¹⁰.

Нельзя сказать, что к настоящему моменту сложилась некая единая модель догоняющего развития, альтернативная прежней. Скорее можно отметить некоторые направления развития социальной мысли, которые характерны для дискуссии по этим вопросам.

Во-первых, это противопоставление политики активного государственного вмешательства в процессы развития либеральным подходам, предусматривающим формирование институтов и стимулов для активизации частных инвестиций, в том числе стабильной макроэкономической ситуации, низкого уровня налогообложения и работающей судебной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав собственности и исполнение контрактов.

Во-вторых, это акцент на постиндустриальном характере современной экономики, снижающем роль экономики на масштабе (а тем самым и размера предприятия) и требующем развития человеческого капитала, поддержки инноваций. Роль государства видится именно в формировании подобных предпосылок постиндустриального развития. Эффективные масштабы государственного вмешательства в рамках подобного подхода могут пониматься по-разному, однако его ориентиры существенно отличаются от тех, что характерны для индустриальной стадии: «Роль государства в промышленной диверсификации и модернизации должна быть ограничена предоставлением информации о новых производствах, координацией взаимозависимых инвестиций между различными фирмами, компенсацией информационных экстерналий для фирм-пионеров и возвращением новых отраслей путем создания благоприятных условий (инкубации) и стимулирования прямых иностранных инвестиций. Государство также должно

¹⁰ В этом контексте нельзя не упомянуть опыт экономического развития Китая. В некоторых работах КНР приводится в качестве образца успешной «модернизации сверху» [Куликов, Куликова, 2011] или как пример формирования эффективной экономики путем активного вмешательства государства в рынок [Suisheng, 2010]. Действительно, государство в материковом Китае сыграло ощутимую роль в запуске экономического роста, при этом объемы вмешательства в экономику там были значительно выше, чем на Тайване и в других «азиатских тиграх». Тем не менее нельзя недоучитывать, что этот опыт связан с либерализационной политикой, а именно с либерализацией цен и расширением прав кооперативных предприятий. Хотя планы развития экономики сохранялись, предприятия не были обязаны согласовывать выпускаемую продукцию с органами власти, производя то, что приносит им наибольшую выгоду. Если говорить о взрывном росте числа муниципальных и региональных предприятий, де-юре это были государственные компании, де-факто же они контролировались частными предпринимателями [Yao, 2018]. Государство не создавало эти фирмы с нуля, в большинстве случаев оно лишь помогало бизнесменам с легальным статусом, а также искало производственные мощности и каналы сбыта в обмен на часть прибыли. Тем самым «местные власти создали защитную стену между центральным правительством и частным бизнесом и сыграли положительную роль в создании рыночной системы» [Yao, 2018. P. 85]. Важно также, что Китай проводил проконкурентную, а не антиконкурентную, обычно характерную для попыток «модернизации сверху», политику, в том числе при создании особых экономических зон [Wang, 2018].

взять на себя функции улучшения жесткой и мягкой инфраструктуры для снижения транзакционных издержек отдельных фирм и содействия процессу индустриального развития экономики» [Lin, 2012. P. 206].

Если в рамках подобного подхода рассматривать Северный Кавказ, речь будет идти о специфической ситуации догоняющего развития традиционных обществ в условиях постиндустриальных вызовов [May, 2002]. Теоретическое осмысление подобной ситуации пока продвинулось незначительно.

Наконец, в-третьих, это обсуждение влияния культурных особенностей и системы ценностей на перспективы экономического роста. Здесь в качестве ключевых рассматриваются ценности и стимулы, формируемые господствующими на той или иной территории религиозными воззрениями.

3. «Модернизация снизу» и текущая повестка на Северном Кавказе

Уже на момент принятия Стратегии СКФО неэффективность модели «модернизации сверху» была спрогнозирована группой исследователей с участием одного из авторов настоящей статьи [Стародубровская и др., 2015]. На основе анализа ситуации в регионе эксперты поставили под сомнение одну из центральных предпосылок выбранной модели догоняющего развития — отсутствие на Северном Кавказе внутренних ресурсов для экономического роста. Было выявлено, что основная проблема состоит в недостатке институциональных предпосылок для производительного использования имеющихся ресурсов, в результате чего они расходуются на демонстративное потребление и другие непроизводительные цели. Показательны слова одного из местных предпринимателей: «У меня мечта создать такую фирму, как *Adidas*, как *Puma*, мы ведь тоже так можем. Я просто боюсь сделать вдох, потому что тут же хищники набегут» [Стародубровская и др., 2015. С. 72].

В то же время было предсказано, что реализация принятой стратегии неизбежно породит сущностные проблемы, не разрешимые в ее рамках и не дающие возможности достичь поставленных целей. В качестве основных выделялись следующие риски:

- бюрократизация процесса принятия решений и угроза коррупции;
- гигантомания и чрезмерно оптимистические прогнозы, свойственные бюрократически иницируемым проектам и ведущие к растрате ресурсов;

- искаженная мотивация инвесторов, нацеленная не столько на реализацию проекта, сколько на получение государственной поддержки;
- неумение приходящих извне инвесторов работать с учетом специфики северокавказской социокультурной среды;
- потенциальная конкуренция и конфликты между приходящими инвесторами и местными предпринимателями, использующими ресурсы на основе «обычного» права, вне официального правового поля.

Практически все эти риски реализовались на практике, не позволив обеспечить успех стратегии форсированного роста.

Опираясь на современные тенденции в понимании модернизации и догоняющего развития, та же группа исследователей сформулировала основные подходы в рамках альтернативной стратегии догоняющего развития СКФО — модели «модернизации снизу». Подобную модернизацию предполагалось осуществлять за счет мобилизации внутренних источников развития, снятия барьеров, мешающих их полноценному использованию, а также на основе поддержки тех, кто доказал способность эффективно функционировать в рамках сложившейся на Северном Кавказе социокультурной среды.

В качестве основных инструментов стимулирования ускоренного развития при таком подходе можно предложить следующие меры:

- обеспечение организационной и финансовой поддержки инфраструктурным и бизнес-проектам, осуществляемым в рамках местных сообществ и стимулирующим кооперацию между их членами;
- обеспечение содействия расширению, модернизации и повышению эффективности проектов, осуществление которых в регионе уже ведется;
- среди новых проектов — поддержка прежде всего некапиталоемких стартапов местных предпринимателей;
- рассмотрение вложений в формирование человеческого капитала на территории СКФО как стратегического приоритета, создание условий для сохранения высококвалифицированных специалистов в регионе за счет технически оснащенных и хорошо оплачиваемых рабочих мест в бюджетном секторе, а также расширения возможностей и снижения барьеров для частного бизнеса.

При использовании всех этих мер необходим учет культурной специфики северокавказских регионов.

Сейчас, когда модель «модернизации сверху» показала свою неэффективность, самое время вернуться к высказанным ранее идеям и развить их с учетом изменившихся условий и современной повестки. Поскольку ставка на привлечение внешних источников развития не давала ожидаемого эффекта, дрейф в сторону опоры на внутренние ресурсы происходил естественным путем. Так, при анализе изменения состава объектов туристического кластера, развитием которых занимается КСК¹¹, обнаруживается, что на настоящий момент реальные вложения осуществляются в три курорта: Ведучи (Чеченская Республика), Эльбрус (Кабардино-Балкария) и Архыз (Карачаево-Черкесия). С нуля среди этих объектов строится лишь курорт Ведучи, имеющий высокий уровень административной поддержки. Курорт Эльбрус (Приэльбрусье) является популярным местом отдыха и горнолыжного спорта уже более полувека. Курорт Архыз начал строиться еще до принятия Стратегии СКФО, интерес к его развитию первоначально был проявлен частными инвесторами. То же можно сказать и о развитии региональной экономики в целом. Сейчас в центре внимания оказался не вопрос привлечения инвестиций и реализации крупных проектов, а проблема легализации теневой экономики, причем без учета того, какое влияние это может оказать на экономический рост. Подобная ситуация является одним из тревожных индикаторов того, что повестка развития в целом уходит на задний план.

Легализация теневой экономики: за и против

Нужно ли легализовывать теневую экономику и как это сделать, не подорвав предпосылки экономического роста и не спровоцировав увеличение бедности? Обсуждение этих вопросов имеет долгую историю, в ходе которой так и не найдены однозначные ответы. Если обобщить ведущиеся на эту тему дискуссии, то можно выделить следующие моменты.

Во-первых, признано, что бизнес за пределами легального правового поля имеет как определенные выгоды, так и достаточно серьезные издержки, причем соотношение выгод и издержек зависит от разнообразных факторов. Так, Де Сото, анализируя «цену легальности» в Перу, демонстрирует, что бюрократические процедуры, связанные с легальной регистрацией предприятия, занимают 289 дней и требуют взяток, а «затраты на законопослушание» снижают прибыли небольших фирм вчетверо, причем в этой цене налоги составляют 21,7%, коммунальные услуги — 5,6%, осталь-

¹¹ <https://www.ncrc.ru/>.

ное — это издержки следования бюрократическим требованиям. «Деловые люди должны подчиняться массе правил, начиная от заполнения бесконечного числа документов в правительственных учреждениях и кончая жестким администрированием своего персонала. Похоже, что именно это оказывает решающее влияние на выбор между ведением дел в рамках закона или внезаконно» [Де Сото, 2007. С. 156].

Но и внезаконность имеет немалую цену, значительная часть которой определяется уклонением от наказаний за отсутствие легального статуса. Основные связанные с этим стратегии «предполагают следующую совокупность действий: разбросать работников по небольшим и малозаметным точкам, не рекламировать товары и услуги, не появляться на определенных рынках, подкупить чиновников». Комментируя последний момент, Де Сото отмечает, что «внезаконники вместо налогов платят взятки, экономический смысл которых тот же самый» [Де Сото, 2007. С. 160]. Всё это ведет к снижению эффективности экономической деятельности. Издержки связаны также с невозможностью официальной защиты своих прав (включая права собственности и принуждение к исполнению контрактов) или апелляции к стандартам делового поведения. Кроме того, легализация ведет к серьезным ограничениям в превращении накопленного имущества в производительный капитал, поскольку оно базируется на незакрепленных легально правах и его нельзя официально продать, заложить или использовать для долевого участия [De Soto, 2000].

Таким образом, и легальный, и теневой статусы имеют свои выгоды и издержки, и их соотношение во многом связано с качеством государственного управления. Подобный вывод делает не только Де Сото, но и ряд других авторов. На оценку плюсов и минусов различных статусов могут влиять и иные факторы. Так, фирмы, работающие в низкопроизводительных отраслях экономики или не планирующие расширяться, обычно имеют меньше стимулов нести регуляторное бремя ради доступа к финансовым рынкам [Bruhn, McKenzie, 2014]. Применительно к последней группе не все эксперты считают легализацию возможной в принципе.

Во-вторых, исследователи (например, [Dibben et al., 2015]) выделяют два направления государственной политики в отношении теневого сектора: «консервативное», подразумевающее жесткую борьбу с неформальной экономикой как явлением, в том числе с помощью силового аппарата, и «прогрессивное», предполагающее признание допустимости существования неформального сектора там, где он эффективнее формального, а также создание условий, при которых использование формальных институтов станет более выгодным. В рамках последнего неформальная

экономика признается важным способом борьбы с бедностью, и ее существование оценивается не только с фискальной точки зрения, но и с точки зрения влияния на общественное благосостояние.

Меры стимулирования выхода из тени, в том числе совершенствование законодательства, улучшение доступа к инфраструктуре и источникам финансирования, снижение налогообложения и бюрократических барьеров, дают различные результаты в разных условиях, хотя, скорее всего, не способны решить проблему кардинально. Так, в Мозамбике государство, рассматривая неформальную экономику как способ борьбы с бедностью, изменило политику в отношении внелегальных торговцев: полиция прекратила устраивать против них рейды, появилась ассоциация, представляющая интересы неформальной торговли. Одновременно был принят комплекс мер, стимулирующих легализацию: упрощение регистрации и налогообложения, создание торговой инфраструктуры, облегчение доступа к финансированию. Эти меры подтолкнули часть предпринимателей к легализации своей деятельности, однако принципиального перелома не произошло, в том числе в результате провалов государственного управления — коррупции и бюрократических препон [Dibben et al., 2015].

Рост доли формального сектора может быть вызван сокращением издержек на регистрацию фирмы. Так, создание в Мексике системы одного окна сократило срок регистрации предприятий с тридцати до двух дней, что привело к ежемесячному росту количества зарегистрированных компаний на 4%; аналогичный эффект наблюдается в Бразилии и Вьетнаме [Kaplan et al., 2011; Malesky, Taussig, 2009; Monteiro, Assunção, 2012]. На Шри-Ланке позитивный результат дали выплаты денег за регистрацию фирмы. При этом большая часть владельцев, оставшихся в неформальном секторе, объясняли это тем, что основные контракты (к примеру, на владение землей) они заключили также на неформальном рынке и нет механизма их легализации [Mel et al., 2013]. Выявлено также, что подобные программы не затрагивают теневых предпринимателей, которые ведут свое дело лишь потому, что не могут найти работу по найму.

Проанализируем особенности внелегальной (будем пользоваться этим термином *Де Сото*) экономики на Северном Кавказе, вполне вписывающиеся в рассмотренные выше общие тенденции, на примере двух ключевых ее секторов: производство трикотажа в Карачаево-Черкесии (в основном локализовано в Малокарачаевском районе, на границе со Ставропольским краем) и производство обуви в Дагестане (центром которого

стала Махачкала). Полевое исследование, проведенное одним из авторов настоящей статьи осенью 2020 года, позволило оценить численность «трикотажного кластера» в КЧР не менее чем в 12 тыс. чел. Функционируют около 150 трикотажных цехов, количество станков в которых варьируется от трех-четырёх до пятидесяти-шестидесяти. С учетом членов семей работников и предпринимателей как минимум 15% населения республики экономически зависят от этого производства, а в самом Малокарачаевском районе — около половины. В обувном производстве Дагестана в настоящее время работают не менее семнадцати фабрик с численностью работников от пятидесяти до ста и несколько сотен малых цехов. По имеющимся оценкам, в этом секторе неофициально заняты около 15 тыс. чел.

Опрос предпринимателей показал, что доля работающих вообще без какого-либо легального статуса невелика. Преимущественно так функционируют самые мелкие производители, чей сбыт не выходит за рамки их регионов. Хозяева большинства цехов, фабрик, мастерских на сегодня имеют статус индивидуальных предпринимателей или являются учредителями ООО. Однако часто выпуск далеко не всей продукции отражается в требуемых формах отчетности и не со всеми работниками трудовые отношения оформляются в соответствии с требованиями законодательства.

Частичный выход из тени, имевший место в основном в 2010-е годы, предприниматели объясняют появлением таких перспектив развития бизнеса, которые не совместимы с сохранением его вне-легального статуса. Например, около половины мелких цехов по изготовлению кожаной обуви в Дагестане выполняют сегодня заказы крупных фабрик этого региона, которые, в свою очередь, являются контрагентами владельцев известных обувных брендов. Часть заказов они передают мелким производителям, но готовы делать это только на основе официальных договоров. Производители трикотажных изделий в КЧР объясняют свое частичное «обеление», в частности, тем, что без юридического статуса не могут поставлять продукцию крупным торговым сетям.

В то же время полный выход из тени не представляется привлекательным для опрошенных предпринимателей как по причинам финансового характера, так и потому, что, по их мнению, административное давление по мере «обеления» будет нарастать. Такое представление тесно связано с отсутствием доверия к правоохранительным и контролирующим органам, с констатацией недопустимо высокого уровня коррупции в регионах. Полная легализация плохо сочетается также с сохранением продемонстрировавших свою эффективность механизмов неформального

взаимодействия между контрагентами, позволяющих снижать трансакционные издержки¹².

Текущее сокращение объема продаж через оптово-розничные рынки, бывшие в 2000-е — первой половине 2010-х основным каналом сбыта продукции малого и среднего предпринимательства республик СКФО, заставляет предпринимателей активно искать новые модели организации бизнеса и каналы реализации продукции. Важнейшим препятствием на пути решения возникающих здесь проблем оказывается недостаточно высокий уровень человеческого капитала. Так, растут масштабы интернет-торговли, у некоторых предпринимателей они доходят до 40% сбыта. Однако для полноценного использования открывающихся здесь возможностей не хватает профессиональных навыков, вследствие чего онлайн-торговлю часто приходится вести через посредников, что снижает прибыль. Квалифицированных кадров не хватает и в других сферах. Например, предприниматели, занятые производством трикотажа, нуждаются в программистах для вязальных машин, которые могли бы обеспечить расширение линейки производимой продукции.

Какие выводы можно сделать из представленного выше анализа применительно к проблеме легализации теневой экономики в СКФО?

Во-первых, внелегальная экономика является основой благосостояния немалой части населения, особенно в местах повышенной концентрации незарегистрированных фирм. Политика в отношении теневого сектора не может не принимать этот аспект во внимание. Непродуманные шаги по принуждению к легализации, способные вызвать сбой в работе крупных теневых секторов, могут негативно сказаться на доходах населения и вызвать серьезное социальное напряжение на пострадавших территориях.

Во-вторых, стратегии предпринимателей неоднородны. Есть совсем мелкие предприятия, работающие по старинке и не стремящиеся к расширению своей деятельности. Их легализация и налогообложение требуют высоких издержек на администрирование, от них вряд ли может быть получен существенный фискальный эффект, и с высокой вероятностью значительная их часть просто не переживет легализацию. Совершенно не очевидно, что выведение их в легальный сектор имеет какой-то экономический и социальный смысл. Есть теневой бизнес, стремящийся к росту и раз-

¹² Речь идет, например, о практике работы «на доверии» в трикотажной отрасли, когда поставщики пряжи закупают ее в долг на фабриках (преимущественно в Турции), где им открыты кредитные лимиты; производители трикотажных изделий также «на доверии» передают свою продукцию для реализации тем продавцам, с которыми у них имеется большой опыт взаимодействия, и только после продаж конечной продукции (преимущественно в осенне-зимний сезон) вырученные средства по цепочке возвращаются от продавцов к производителям пряжи.

витию. В нем процесс хотя бы частичной легализации уже сейчас является естественным следствием избранной стратегии. Диалог с подобным бизнесом по вопросам дальнейшей легализации, ее условиям и формам, обеспечивающим наилучшие предпосылки для экономического развития, является наиболее предпочтительным вариантом политики легализации.

В-третьих, необходимо реалистично оценивать издержки бизнеса в процессе легализации. Как показал Де Сото, это не та ситуация, когда предприятие, ранее не платившее налоги, просто начинает их платить. Предприниматели во внезаконном секторе платят своеобразный коррупционный налог, и очень важно, чтобы легализация сопровождалась прекращением этих неформальных платежей, а не приводила к удвоению «налогообложения». Кроме того, в процессе легализации возникают значительные издержки, связанные с выполнением различных регуляторных требований государства, которые могут оказаться непосильными для бизнеса. Способы решения этих вопросов должны обсуждаться в процессе диалога по проблемам легализации, о котором шла речь выше.

От целей легализации к целям развития

В Стратегии СКФО содержится один инструмент, не вписывающийся в логику «модернизации сверху». Речь идет о поддержке местных инициатив. Включение подобного раздела в стратегию было связано с осуществлением в Ставропольском крае программы Всемирного банка, предусматривающей выбор и реализацию приоритетных проектов развития муниципальных образований с максимально широким участием населения. Эти проекты были направлены прежде всего на улучшение социальной и коммунальной инфраструктуры и не затрагивали вопросов предпринимательства и инфраструктуры, необходимой для его развития. Между тем подобные варианты также могут быть реализованы и дать немалый эффект.

Вернемся к опыту Южной Италии. После ликвидации «Кассы Юга» разрыв между Меццоджорно и другими итальянскими регионами начал сокращаться. Здесь играли роль разные факторы, в том числе борьба итальянских властей с мафией и коррупцией в регионе. Считается, что большое позитивное влияние оказала поддержка так называемых индустриальных районов — предпринимательских сетей, которые формируются на определенной территории (во многом на основе традиционных общинных связей), где фирмы занимаются производством схожей продукции [Vecattini, 1990]. Примером индустриального района может служить сеть производителей спортивной обуви в городе Монте-

беллуна [Belussi, Sedita, 2009], которая сложилась на основании местных ремесленных традиций, а сейчас является современным высокотехнологичным производством. В сети участвуют несколько десятков фирм, между ними есть разделение труда. Неформальные институты играют немалую роль в регулировании бизнес-деятельности: так, в Монтебеллуна стандарты производства задаются местным музеем обуви. Предприниматели осуществляют совместные инвестиции в общественные блага, например оплачивают исследования и технические разработки. Именно подобные индустриальные районы обеспечили экономический рост в исторически менее развитой «Третьей Италии» — центральных и северо-восточных провинциях страны [Boschma, 1999].

Считается, что для формирования успешного индустриального района необходимы, во-первых, уже сложившиеся навыки производства в определенной сфере, а во-вторых — высокий уровень доверия между членами сообщества, так как без него устойчивая кооперация не возникнет. При этом практика свидетельствует, что сама по себе поддержка предпринимательских сетей может подталкивать потенциальных участников к кооперации, в результате чего уровень доверия также вырастет.

Так, в Италии и Испании государство проводит конкурсы грантов на создание общественных благ для потенциальных индустриальных районов. Для участия в конкурсе в муниципалитете должна быть создана общественная организация, объединяющая местный бизнес, работающий в одной и той же сфере экономики. Необходимо, чтобы участников организации — естественно, имеющих легальный статус, — было достаточно много (к примеру, в Италии не менее тридцати). Кроме бизнеса, в подобной организации могут быть представлены научно-образовательные центры, а также местные власти. Обратим внимание, что на тех территориях (например, в Меццоджорно), для которых характерен дефицит доверия, именно местные власти обычно подают заявку на участие в конкурсе [Belussi, Sedita, 2009].

Организации предлагают национальному правительству свои проекты создания клубных или общественных благ, которые могли бы повысить конкурентоспособность местных фирм (от строительства логистических центров до покупки патентов; в Испании также возможно подать заявку на оплату НИОКР). Лучшие, по оценке министерств экономики, проекты получают государственное финансирование. Для успеха программы важно, чтобы объемы финансирования позволяли в полной мере выполнить обязательства, взятые на себя государством. В Италии, например, этого удалось добиться, только когда в реализации программы стал

принимать активное участие Евросоюз. ЕС не только увеличил объем выделяемых на программу денег, но и способствовал обмену лучшими управленческими практиками между индустриальными районами, участвующими в конкурсе [Baudner, Bull, 2005].

Заметим, что подобная форма стимулирования экономического развития достаточно перспективна для Северного Кавказа, где производство тех или иных товаров нередко территориально локализовано в местных сообществах. В России используемые механизмы направлены на поддержку либо местных сообществ, либо кооперации (причем в последнем случае имеются отраслевые ограничения), но отсутствуют комбинированные инструменты, аналогичные описанным выше. Актуальным для СКФО может быть и эффект усиления доверия в рамках местного сообщества не только как предпосылка, но и как следствие поддержки кооперации. Вопреки широко распространенным представлениям, дефицит доверия в сфере бизнеса достаточно характерен для Северного Кавказа даже в традиционных сельских сообществах, и это создает серьезные препятствия для ускорения экономического развития. При соответствующем дизайне и создании достаточных стимулов описанный выше механизм может также содействовать легализации экономики, особенно если он будет встроен в более широкий комплекс мер, направленных на решение этой задачи.

Столь подробный анализ потенциала поддержки кооперации местных производителей и ликвидации барьеров на пути развития местного бизнеса, естественно, не означает, что это единственный инструмент, который должен использоваться для стимулирования «модернизации снизу». Здесь может применяться широкий комплекс мер поддержки предпринимательства, опробованный как на федеральном уровне, так и в отдельных российских регионах (грантовая поддержка стартапов, компенсация части процентов по кредитам и т. п.). Важно также содействие бизнесу в продвижении продукции и подготовке кадров, на что явно есть спрос в предпринимательской среде СКФО. Очевидно, вопрос о конкретном наборе подобных инструментов требует серьезной дополнительной проработки. Но принципиально важно, что основной акцент в их применении должен делаться не на привлечение крупных инвесторов извне (что также, естественно, не исключается), а на поддержку предпринимательской активности в самих северокавказских регионах.

Цель представленного выше анализа в другом. Во-первых, показать потенциал «модернизации снизу». Другими словами, продемонстрировать, что политика, основанная на поддержке местных — вроде бы мелких и внешне не столь впечатляющих —

предпринимательских проектов может позволить решать задачи догоняющего развития более успешно, чем гигантомания, не ориентированная на специфику местных условий. Во-вторых, представить пример конкретного инструментария, способного поддержать местное развитие и обеспечить появление высокоэффективного конкурентоспособного производства, опирающегося на локальную культурную специфику и при этом несущего потенциал модернизации.

«Модернизация снизу» — управленческий аспект

Модель «модернизации сверху» естественным образом базируется на структурах, обеспечивающих максимальную централизацию. В случае СКФО речь идет об институтах развития КРСК и КСК, созданных на уровне федерального округа. Низкая эффективность названных институтов, подтвержденная проверками Счетной палаты, ставит вопрос об их дальнейшей судьбе¹³. Могут ли здесь помочь полумеры или подобные организации в принципе не способны эффективно решать задачи догоняющего развития? На настоящий момент нет возможности оценить потенциал улучшения внутрикорпоративного управления в этих структурах, хотя опыт показывает, что наработанные алгоритмы действий в рамках организаций обладают высокой инерцией и нередко при попытках реформирования лишь мимикрируют внешне. Однако уже сейчас можно утверждать, что есть серьезные управленческие проблемы, которые в принципе достаточно сложно решать, если институты развития организованы на уровне СКФО. Прежде всего речь идет о налаживании эффективных механизмов мотивации и контроля.

Эти механизмы могут обеспечиваться с двух уровней: со стороны государственных структур, непосредственно отвечающих за деятельность институтов развития и их финансирование, и со стороны «потребителей» их услуг — сообществ предпринимателей, работников, клиентов, просто жителей, заинтересованных в различных направлениях повышения эффективности социально-экономического развития Северного Кавказа. На уровне федерального округа и тот, и другой подходы имеют серьезные ограничения. Так, если установить зависимость между результатами деятельности корпораций развития и объемами их финансирования, то при негативных результатах могут пострадать проекты на территории различных субъектов Федерации в рамках СКФО. То есть «винова-

¹³ Правительством РФ принято решение о реорганизации институтов развития на Северном Кавказе. АО «Курорты Северного Кавказа», АО «Корпорация развития Северного Кавказа» и АО «Курорт Эльбрус» объединяются, на их основе создается единый институт развития. Новый институт развития формируется на базе АО «Курорты Северного Кавказа» и будет выполнять функционал всех трех ранее существовавших организаций. <https://www.interfax.ru/russia/764174>.

тыми» окажутся те, кто не принимает решений и не может оказать воздействия на эффективность деятельности корпораций. На этом уровне также сложно настроить стимулы к открытости и общественному контролю, поскольку гражданское общество складывается на уровне отдельных регионов, а не СКФО в целом.

Модель «модернизации снизу» тем более предполагает иной подход к «операторам» догоняющего развития. Центр тяжести в этом случае должен быть перенесен на уровень регионов, где возможно установить непосредственную зависимость между результатами деятельности и объемами финансовой поддержки и где гражданское общество может оказывать давление в направлении прозрачности и подотчетности управленческих структур.

Если ставка будет сделана на региональные институты развития, очевидно, здесь также могут возникнуть управленческие проблемы, аналогичные проблемам с подобными институтами на уровне СКФО. Соответственно, и в этом случае должны быть установлены стандарты корпоративного управления и подотчетности, а также осуществлены масштабные программы подготовки и переподготовки кадров. Однако могут рассматриваться и другие подходы. Заметим, например, что в Италии для реализации программ поддержки индустриальных районов никаких особых институтов развития не создавалось, модернизация осуществлялась непосредственно Министерством экономического развития единообразно для всей страны. Возможны также варианты привлечения различных управляющих компаний для реализации отдельных проектов или для отбора проектов с целью их государственной поддержки. Не очевидно, что во всех республиках должна использоваться унифицированная модель. Разнообразие практик дает возможность анализа и сопоставления различных вариантов с целью выявления лучших и худших образцов и тем самым способствует повышению эффективности.

Выводы

Проведенный анализ позволяет заключить: есть очень весомые аргументы в пользу того, что невыполнение определенных для СКФО стратегических ориентиров — результат не недостаточной настройки конкретных инструментов, а неправильного выбора общей модели догоняющего развития. К такому выводу подталкивает не только чрезвычайно низкая эффективность Стратегии СКФО, но и мировой опыт, а также реализовавшийся экспертный прогноз десятилетней давности о непродуктивности «модернизации сверху» применительно к Северному Кавказу. Поэтому вряд ли «косметические» меры приведут к принципиальному улучше-

нию ситуации. Новая стратегия СКФО должна строиться на альтернативной модели, названной нами «модернизация снизу». Это потребует критического пересмотра всего инструментария поддержки экономического роста, включая корпорации развития, созданные на уровне СКФО.

«Модернизация снизу» исходит из наличия в регионе внутренних резервов, позволяющих мобилизовать ресурсы для ускорения социально-экономического развития. Однако неблагоприятная институциональная среда приводит к тому, что вместо производительного использования эти ресурсы находят альтернативное применение, в частности в сфере демонстративного потребления (роскошные дома, свадьбы, машины и т. п.). Соответственно, задача государства — усиление стимулов к местным инвестициям в экономическую деятельность, снятие барьеров на пути развития бизнеса, вложения в рост человеческого капитала. Международный опыт демонстрирует, что, несмотря на отсутствие грандиозных проектов и отказ от гигантомании, характерные для «модернизации снизу» подходы могут давать более позитивные результаты, чем активное вмешательство государства в экономику и привлечение ресурсов извне.

Вопрос о конкретных стимулах и инструментах поддержки экономического развития в рамках «модернизации снизу» требует дальнейшей проработки. В статье приведены лишь отдельные примеры из международного опыта, которые могут быть востребованы в условиях Северного Кавказа. В частности, большое внимание уделено поддержке индустриальных районов — территориально сконцентрированных производств однородных продуктов, организуемых в рамках традиционных местных сообществ, которые как позволяют превращать подобные общины в центры экономического роста, так и способствуют их модернизации. Принципиально важно, чтобы вопросы легализации теневого бизнеса не подменяли проблем экономического развития, но рассматривались в неразрывной связи, а также чтобы легализация становилась результатом правильно настроенных стимулов, а не административного давления. Только если государственные структуры и местный бизнес будут выступать партнерами, находящими в диалоге наиболее эффективные инструменты экономического развития, форсированный рост на Северном Кавказе может стать реальностью.

Литература

1. Гершенкрон А. Экономическая отсталость в сравнительной перспективе / Пер. с англ. А. В. Бельх, под ред. А. А. Бельх. М.: Дело, 2015.
2. Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму / Пер. с англ. Б. Пинскера. Челябинск: Социум, 2007.

3. Куликов А. Г., Куликова Е. Г. Россия и Китай: пути модернизации // Деньги и кредит. 2011. № 5. С. 27–36.
4. Мау В. А. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7. С. 4–25.
5. Стародубровская И., Зубаревич Н., Соколов Д., Интигринова Т., Магомедов Х., Миронина Н. Северный Кавказ: модернизационный вызов. М.: Дело, 2011.
6. Baudner J., Bull M. European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy // Journal of Southern Europe and the Balkans. 2005. Vol. 7. No 3. P. 299–314.
7. Becattini G. The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion // Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy / F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger (eds.). Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990. P. 13–32.
8. Belussi F., Sedita S. R. Life Cycle vs. Multiple Path Dependency in Industrial Districts // European Planning Studies. 2009. Vol. 17. No 4. P. 505–528.
9. Boschma R. Culture of “Trust” and Regional Development: An Empirical Analysis of Third Italy. 1999. https://www.researchgate.net/publication/23732637_Culture_of_trust_and_regional_development_an_empirical_analysis_of_Third_Italy/.
10. Bruhn M., McKenzie D. Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries // The World Bank Research Observer. 2014. Vol. 29. No 2. P. 186–201.
11. Clark Carey J. P., Carey A. G. The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno // Political Research Quarterly. 1955. Vol. 8. No 4. P. 569–588.
12. De Soto H. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York, NY: Basic Books, 2000.
13. Dibben P., Wood G., Williams C. C. Pressures Towards and Against Formalization: Regulation and Informal Employment in Mozambique // International Labour Review. 2015. Vol. 154. No 3. P. 373–392.
14. Felice E., Lepore A. State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: The Rise and Fall of the “Cassa per il Mezzogiorno” (1950–1986) // Business History. 2017. Vol. 59. No 3. P. 319–341.
15. Gaonkar D. P. Alternative Modernities. Durham, NC: Duke University Press, 2001.
16. Gilman N. Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America. Baltimore, MD: JHU Press, 2004.
17. Kaplan D. S., Piedra E., Seira E. Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico // Journal of Public Economics. 2011. Vol. 95. No 11. P. 1501–1515.
18. Lin J. Y. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. Policy Research Working Papers. No 5197. 2010.
19. Malesky E., Taussig M. Out of the Gray: The Impact of Provincial Institutions on Business Formalization in Vietnam // Journal of East Asian Studies. 2009. Vol. 9. No 2. P. 249–290.
20. Mel S. de, McKenzie D. D., Woodruff C. The Demand for, and Consequences of, Formalization Among Informal Firms in Sri Lanka // American Economic Journal: Applied Economics. 2013. Vol. 5. No 2. P. 122–150.
21. Monteiro J. C. M., Assunção J. J. Coming Out of the Shadows? Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality in Brazilian Microenterprises // Journal of Development Economics. 2012. Vol. 99. No 1. P. 105–115.
22. Musotti F. Regional Peculiarities in Italian Industrial Districts // A Handbook of Industrial Districts / G. Becattini, M. Bellandi, L. de Propris (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.
23. Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
24. Rostow W. W. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
25. Suisheng Z. The China Model: Can It Replace the Western Model of Modernization? // Journal of Contemporary China. 2010. Vol. 19. No 65. P. 419–436.

26. Wang X. China's Macroeconomics in the 40 Years of Reform // China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018 / R. Garnaut, L. Song, C. Fang (eds.). Canberra: Australian National University, 2018. P. 167–186.
27. Yao Y. The Political Economy Causes of China's Economic Success // China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018 / R. Garnaut, L. Song, C. Fang (eds.). Canberra: Australian National University, 2018. P. 75–92.

Ekonomicheskaya Politika, 2021, vol. 16, no. 3, pp. 112-137

Irina V. STARODUBROVSKAYA, Cand. Sci. (Econ.). Gaidar Institute for Economic Policy (3–5, Gazetny per., Moscow, 125009, Russian Federation); Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: irinas@iet.ru

Konstantin I. KAZENIN, Cand. Sci. (Philol.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: kz@ranepa.ru

Daniil A. SITKEVICH. Gaidar Institute for Economic Policy (3–5, Gazetny per., Moscow, 125009, Russian Federation); Lomonosov Moscow State University (1–46, Leninskiye Gory, Moscow, 119234, Russian Federation); Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: Sitkevich@iep.ru

Northern Caucasus: Choosing Strategic Landmarks

Abstract

The article is devoted to the analysis of conceptual issues related to the development strategy of the North Caucasus region. These issues are pressing again because of the failure of the North Caucasus Strategy, confirmed by the audit of the Accounts Chamber of the Russian Federation. The analysis shows that the roots of the identified problems are related not to the wrong choice or configuration of the instruments stimulating accelerated growth in the region but to the inadequate character of the whole model of “modernization from above” as it is referred to in the article. This model is oriented to the implementation of large investment projects supported by the state and financed by investments outside the region. Despite attempts at “modernization from above” being ineffective not only in the North Caucasus region, but in other developing areas as well, and the modernization itself having significant downsides, the strategy is still perceived by many as a plausible policy toward stimulating economic development. The “grass-roots modernization” model, based on internal rather than external resources of the region, is considered as an alternative. The state in this model facilitates the improvement of the investment climate and removal of the barriers to local businesses’ development as well as creation of an “enabling environment” in which local economy can grow and flourish. The issues of shadow economy legalization, stimulation of cooperation and formation of development infrastructure are dis-

cussed using the approaches of “grassroots modernization.” Relevant examples of international experience are used in the analysis, including the best and the worst practices of support for accelerated growth in Southern Italy as well as the experience of shadow economy legalization in several countries.

Keywords: catch-up development, modernization, shadow economy legalization, industrial districts, development institutions, North Caucasus.

JEL: L52, O25, R58.

References

1. Gerschenkron A. *Ekonomicheskaya otstalost' v sravnitel'noy perspektive [Economic Backwardness in Historical Perspective]*. Belykh A. V. (trans. from Eng.), Belykh A. A. (ed.). Moscow, Delo, RANEPА, 2015. (In Russ.)
2. De Soto H. *Inoy put': ekonomicheskii otvet terrorizmu [The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World]*. Pinsker B. (trans. from Eng.). Chelyabinsk, Socium, 2007. (In Russ.)
3. Kulikov A. G., Kulikova E. G. Rossiya i Kitay: puti modernizatsii [Russia and China: Ways of Modernization]. *Den'gi i kredit [Money and Credit]*, 2011, no. 5, pp. 27-36. (In Russ.)
4. Mau V. Postkommunisticheskaya Rossiya v postindustrial'nom mire: problemy dogonyayushchego razvitiya [Post-Communist Russia in the Post-Industrial World: The Problems of Catch-up Development]. *Voprosy ekonomiki*, 2002, no. 7, pp. 4-25. (In Russ.)
5. Starodubrovskaya I., Zubarevich N., Sokolov D., Intigrinova T., Magomedov Kh., Mironova N. *Severnnyy Kavkaz: modernizatsionnyy vyzov [North Caucasus: Modernization Challenge]*. Moscow, Delo, RANEPА, 2014. (In Russ.)
6. Baudner J., Bull M. European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2005, vol. 7, no. 3, pp. 299-314. DOI:10.1080/14613190500345474.
7. Becattini G. The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion. In: Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (eds.). *Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy*. Geneva, International Institute for Labour Studies, 1990, pp. 13-32.
8. Belussi F., Sedita S. R. Life Cycle vs. Multiple Path Dependency in Industrial Districts. *European Planning Studies*, 2009, vol. 17, no. 4, pp. 505-528. DOI:10.1080/09654310802682065.
9. Boschma R. *Culture of “Trust” and Regional Development: An Empirical Analysis of Third Italy*, 1999. https://www.researchgate.net/publication/23732637_Culture_of_trust_and_regional_development_an_empirical_analysis_of_Third_Italy/.
10. Bruhn M., McKenzie D. Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 2014, vol. 29, no. 2, pp. 186-201. DOI:10.1093/wbro/lku002.
11. Clark Carey J. P., Carey A. G. The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno. *Political Research Quarterly*, 1955, vol. 8, no. 4, pp. 569-588. DOI:10.1177/106591295500800403.
12. De Soto H. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, NY, Basic Books, 2000.
13. Dibben P., Wood G., Williams C. C. Pressures Towards and Against Formalization: Regulation and Informal Employment in Mozambique. *International Labour Review*, 2015, vol. 154, no. 3, pp. 373-392. DOI:10.1111/j.1564-913X.2014.00014.x.
14. Felice E., Lepore A. State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: The Rise and Fall of the “Cassa per il Mezzogiorno” (1950-1986). *Business History*, 2017, vol. 59, no. 3, pp. 319-341. DOI:10.1080/00076791.2016.1174214.
15. Gaonkar D. P. *Alternative Modernities*. Durham, NC, Duke University Press, 2001.
16. Gilman N. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore, MD, JHU Press, 2004.
17. Kaplan D. S., Piedra E., Seira E. Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico. *Journal of Public Economics*, 2011, vol. 95, no. 11, pp. 1501-1515. DOI:10.1016/j.jpubeco.2011.03.007.

18. Lin J. Y. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *Policy Research Working Papers*, no. 5197, 2010.
19. Malesky E., Taussig M. Out of the Gray: The Impact of Provincial Institutions on Business Formalization in Vietnam. *Journal of East Asian Studies*, 2009, vol. 9, no. 2, pp. 249-290. DOI:10.1017/S1598240800003003.
20. Mel S. de, McKenzie D. D., Woodruff C. The Demand for, and Consequences of, Formalization Among Informal Firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2013, vol. 5, no. 2, pp. 122-150. DOI:10.1257/app.5.2.122.
21. Monteiro J. C. M., Assunção J. J. Coming out of the Shadows? Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality in Brazilian Microenterprises. *Journal of Development Economics*, 2012, vol. 99, no. 1, pp. 105-115. DOI:10.1016/j.jdeveco.2011.10.002.
22. Musotti F. Regional Peculiarities in Italian Industrial Districts. In: Becattini G., Bellandi M., Proprijs L. de (eds.). *A Handbook of Industrial Districts*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009. DOI:10.4337/9781781007808.00047.
23. Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994.
24. Rostow W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
25. Suisheng Z. The China Model: Can It Replace the Western Model of Modernization? *Journal of Contemporary China*, 2010, vol. 19, no. 65, pp. 419-436. DOI:10.1080/10670561003666061.
26. Wang X. China's Macroeconomics in the 40 Years of Reform. In: Garnaut R., Song L., Fang C. (eds.). *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Canberra, Australian National University, 2018, pp. 167-186.
27. Yao Y. The Political Economy Causes of China's Economic Success. In: Garnaut R., Song L., Fang C. (eds.). *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*. Canberra, Australian National University, 2018, pp. 75-92.