

**Гадиева Анета Николаевна**

кандидат социологических наук,  
старший научный сотрудник  
Северо-Осетинского института гуманитарных  
и социальных исследований им. В.И. Абаева  
<https://orcid.org/0000-0002-1681-037X>

## **УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО- КАВКАЗСКОГО РЕГИОНА)**

### **Аннотация:**

*В статье рассматриваются проблемы и условия эффективного развития горных территорий. Для России, значительная часть площади которой приходится на горные районы, данный вопрос особенно актуален. Российским регионом с наибольшей площадью горных территорий и одновременно с наибольшим количеством социальных рисков, требующих постоянного исследования и мониторинга, является Северный Кавказ. Автором анализируется развитие данного региона с учетом экономических, социокультурных и экологических факторов. Отмечается особая роль туристического сектора, который может стать драйвером экономического роста. Однако это возможно только в случае высокого уровня безопасности, поэтому в настоящее время туризм остается слабо развитой отраслью субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа. Делается вывод о необходимости принятия релевантного законодательного акта на федеральном уровне, чтобы комплексно охватить весь спектр проблем горных регионов России и регулировать межрегиональное взаимодействие по данному вопросу.*

### **Ключевые слова:**

*Северный Кавказ, горный регион, проблемы, безопасность, развитие, туризм, террористическая угроза, конфликты, региональные законы, федеральный закон*

**Gadieva Aneta Nikolaevna**

PhD in Social Science,  
Senior Researcher,  
North Ossetian Institute for Humanitarian  
and Social Research  
<https://orcid.org/0000-0002-1681-037X>

## **CONDITIONS FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT OF MOUNTAIN REGIONS (THE CASE OF THE NORTH CAUCASUS)**

### **Summary:**

*The paper deals with the problems and conditions for effective development of mountain regions. For Russia, a significant part of which is in mountain areas, this issue is particularly relevant. The Russian region with the largest area of mountain territories and at the same time with the greatest number of social risks that require constant research and monitoring is the North Caucasus. The author analyzes the development of this region taking into account economic, socio-cultural and environmental factors. The special role of the tourism sector, which can become a driver of economic growth, is noted. However, it is possible only in the case of a high level of security, therefore, at present, the tourism industry is poorly developed in the subjects of the Russian Federation that are part of the North Caucasian Federal District. It is concluded that it is necessary to adopt relevant legislative act at the federal level in order to comprehensively cover the entire range of problems of Russia's mountain regions and regulate interregional cooperation on this issue.*

### **Keywords:**

*North Caucasus, mountain region, problems, security, development, tourism, terrorist threat, conflicts, regional laws, federal law*

На горные районы приходится более четверти территории России, поэтому исследование их развития и влияния на социально-экономические и политические процессы страны имеет особую актуальность. При этом регионом с наибольшей площадью горных территорий и одновременно с наибольшим количеством социальных рисков, требующих постоянного комплексного исследования и мониторинга, является Северный Кавказ. Целью статьи является анализ проблем и условий эффективного развития данного региона.

Для изучения вопроса нами использовался структурно-функциональный и документальный анализ. Эмпирическую базу исследования составили результаты экспертного опроса, проведенного отделом социально-политических исследований Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований в августе-сентябре 2020 г. В качестве экспертов выступили научные сотрудники, экономисты, социологи, общественные активисты, специалисты в области горных территорий, всего 12 человек. Целью экспертного опроса было определение условий и возможностей развития горных территорий Северного Кавказа.

Горные районы представляют особый интерес для исследования. Горы, занимая около 25 % суши и являясь местом проживания 12 % жителей планеты, имеют большое значение для мировой экосистемы: «48 % всей поверхности суши Земли расположено выше 500 м; 27 % – выше 1000 м; 11% – выше 2000 м; 5 % – выше 3000 м и 2 % – выше 4000 м» [1]. При этом горы изначально обладают некой дуальностью, состоящей из возможностей и опасностей, перспектив

и рисков. На ментальном уровне они могут влиять на психотип народов, проживающих в их ареале, формировать определенные личностные качества, которые зачастую в совокупности способны воздействовать не только на саму экосистему высокогорья, но и на процессы, происходящие далеко за пределами горного пространства.

Сложные природные условия ставят в неравное положение жителей горных территорий по сравнению с жителями равнин. В первую очередь это касается стран со слаборазвитой экономикой и неустойчивой политической системой. В таких государствах создается благоприятная почва для социальной нестабильности. Именно на горные районы приходится почти 2/3 мировых вооруженных конфликтов. Многие из них являются местами производства наркотиков и очагами международного терроризма. В то же время они остаются потенциальными ресурсными донорами для значительной части населения Земли, являются источником пресной воды почти для половины человечества, а также кладезем различных ресурсов – минеральных, биологических, рекреационных и т. д. Все это заставляет мировое сообщество искать эффективные пути решения острых проблем развития горных территорий [2].

Для минимизации в горных районах различных рисков, прежде всего, ведущих к силовым конфликтам, необходимо выявлять причинно-следственные связи в системе «природа – хозяйство – социум» и разрабатывать эффективные программы развития. Ведь в странах со стабильной политической ситуацией и развитой экономикой горы, выполняющие важные экологические, экономические и социокультурные функции, как правило, становятся уникальным ресурсом для развития туристической отрасли. Подтверждением является горный туризм в Швейцарии, Франции, Австрии. Так, французский Закон о горах, принятый в 1985 г., коренным образом изменил жизнь горных поселений страны. До этого, например, «гламурный Куршевель» был просто горным поселением [3, с. 56].

Однако горы не следует рассматривать только как площадку для туризма. Их значение в жизни человечества значительно более широкое. Для России, значительная часть территории которой приходится на горные районы, изучение данной проблематики представляет особый интерес. В советский период горные территории активно исследовались с точки зрения природных процессов, происходящих в них, а также влияния этих процессов на экономику. Другими словами, проблема не рассматривалась во взаимосвязи «горы – социум», а имела скорее отраслевой характер. Тем не менее научный подход к проблеме давал положительные результаты. Эксперты, принявшие участие в нашем опросе, также отметили, что в советский период изучению гор уделялось пристальное внимание, однако с распадом Советского Союза почти все исследования были свернуты. По мнению одного из экспертов, *«сход ледника Колка в 2002 г. в Северной Осетии – это результат отсутствия организации исследовательской работы в горах. Горы не любят пренебрежительного отношения к себе»* (мужчина, 55 лет, научный сотрудник).

В конце XX в. горные регионы России оказались в состоянии глубокого кризиса. Наиболее сложная ситуация сложилась на Северном Кавказе, который оказался не только в географическом, но и в статусном смысле на периферии страны. Около половины субъектов Российской Федерации имеют в своих границах горные зоны, однако Северный Кавказ соответствует всем классическим критериям горных территорий по своему ландшафтно-климатическому и этнокультурному разнообразию, высоте и строению рельефа, своеобразию хозяйств и расселения [4].

В 2000-е гг. руководство страны пришло к осознанию необходимости комплексного, но в то же время дифференцированного, с учетом природных условий и этнокультурных особенностей отдельных народов, исследования горных территорий. Хотя в настоящее время в России еще не принят федеральный законодательный акт, который бы придавал особый статус горным территориям и мог регулировать их развитие, тем не менее разрабатываются различные программы в этом направлении. Однако часто они бывают неэффективными, а выделяемые средства используются не по назначению. Такого мнения придерживаются 100 % экспертов. *«Еще в середине 1990-х гг. была принята программа “Горы Осетии”. На ее реализацию были выделены из федерального центра большие средства. Как они были освоены неизвестно, но в результате ничего из запланированного в программе выполнено не было. Следовательно, деньги ушли не по назначению, скорее всего, ушли в чьи-то карманы»*, – размышляет один из экспертов (мужчина, 72 года, преподаватель). Очевидно, что эффективному развитию российских горных территорий мешает коррупция как в самих регионах, так и на федеральном уровне.

Эксперты считают, что необходим федеральный закон, регулирующий все правовые аспекты горных районов. Пока же существуют отдельные законы в ряде субъектов Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Так, в феврале 2019 г. принят новый Закон «О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия – Алания». Аналогичные законы были приняты в Дагестане в декабре 2010 г. – «О горных территориях Республики Дагестан», и в Ингушетии в феврале 2016 г. – «О горных территориях Республики Ингушетия».

Закон «О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия – Алания» [5] направлен на установление социально-экономических и правовых основ их устойчивого развития, сохранение и рациональное использование природных ресурсов, историко-культурного и архитектурного наследия. Такие же цели преследуют законы указанных выше республик. Однако только федеральный законодательный акт, работа над которым сейчас ведется [6], может комплексно охватить весь спектр проблем, связанных с развитием горных районов, и регулировать межрегиональное взаимодействие по данному вопросу. При отсутствии федерального закона реализация подобных законодательных актов в отдельно взятых субъектах Федерации проходит недостаточно эффективно и с определенными сложностями.

К сожалению, в региональных законах не зафиксирована проблема, которая, на наш взгляд, является ключевой в развитии горных территорий. Это обеспечение государством антитеррористической безопасности. Необходимо учитывать, что развитие горных территорий Северного Кавказа, в том числе Республики Северная Осетия – Алания, связано с рядом специфических трудностей, не только экономических, инфраструктурных, экологических, но и, что особенно важно, политических. В этом смысле особую опасность представляют межэтнические конфликты, войны, распространение терроризма. Эти процессы стали основными причинами, ограничивающими туристическую привлекательность Северного Кавказа. Регион, интересный своим природным ландшафтом, социокультурными традициями, историческим наследием, этническим многообразием, приобрел имидж особо опасного. Между тем в советские времена Кавказ посещали многочисленные туристы не только из СССР, но и из-за рубежа.

Опрошенные нами эксперты придерживаются единого мнения, считая этот вопрос прерогативой федерального центра. Один из экспертов высказался по этому поводу следующим образом: *«Сочинская Олимпиада стала подтверждением того, что при наличии воли руководства страны на обеспечение безопасности в регионе порядок будет установлен. То есть, если федеральная власть поставит задачу представить мировому сообществу мирный Северный Кавказ, благоприятный для туризма, то она будет выполнена»* (женщина, 45 лет, руководитель общественной организации).

В настоящее время, несмотря на снижение остроты террористической угрозы в Северо-Кавказском регионе, возможности привлечения крупных, в том числе международных инвесторов, остаются весьма ограниченными, т. к. политические и административные риски достаточно высоки. Решить проблему можно только совместными усилиями федеральных и региональных властей, инвесторов, а также местных сообществ путем действий, направленных на формирование безопасной среды жизнедеятельности. Пока же на территории СКФО сохраняются блокпосты, и в ближайшее время они вряд ли будут ликвидированы. В такой ситуации путешествовать по региону будут только самые отчаянные туристы, любители экстрима. Следовательно, говорить об активном развитии туристической отрасли преждевременно. *«Люди старшего и среднего поколения помнят, как много туристов посещало Северный Кавказ, как хорошо была развита туристическая отрасль, насколько эффективно была выстроена инфраструктура для развития данной отрасли»*, – высказал свое мнение один из экспертов (мужчина, 65 лет, социолог).

В Стратегии социально-экономического развития СКФО до 2025 г. [7] отмечены основные конкурентные преимущества для туристической индустрии региона: благоприятный температурный режим, горная система Большого Кавказа с возможностями развития высокогорного туризма, 6 заповедников, расположенных на территории округа, пляжный туризм на побережье Каспийского моря. Наличие 70 % всех российских запасов термальных вод и 30 % российских запасов минеральных вод создает хорошие перспективы для развития лечебно-оздоровительного туризма. Еще одним благоприятным фактором, как отмечают Е.Ю. Ершова, И.В. Огаркова и Ю.В. Ершов, выступает относительная обеспеченность транспортной инфраструктурой [8, с. 38].

Однако, несмотря на высокий стартовый потенциал, туризм в СКФО остается слабо развитой отраслью. Если в России в целом на 1 жителя приходится 985 руб. оказанных туристских услуг, то в СКФО этот показатель значительно ниже и равен 528 руб. В Стратегии развития туризма на территории СКФО до 2035 г. [9], утвержденной в марте 2019 г., в качестве факторов, препятствующих активному использованию туристического потенциала региона, обозначены: низкий уровень качества услуг и подготовки кадров в туристской индустрии, недостаточное число объектов инфраструктуры туризма, неэффективность системы управления туристской отраслью и т. д. По мнению Д.Н. Чупровой и Л.В. Крыловой, проблемы развития туристической отрасли в регионе связаны с отсутствием релевантных нормативно-правовых актов, имеющимися негативными стереотипами в отношении Северного Кавказа, высокими транспортными расходами, низким уровнем обслуживания, необходимостью обеспечения безопасности туристов [10].

Масштабные цели и задачи Стратегии развития туризма могут быть не исполнены, если не будут внесены изменения в систему управления туристическим кластером в регионе. Упразднение Министерства по делам Северного Кавказа и неудовлетворительная, по оценкам Счетной палаты России, работа акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», образованного в 2010 г. в качестве ключевого института управления туристско-рекреационными зонами в округе, создают серьезные риски для реализации Стратегии. Так, в 2018 г. вместо 12 тыс. рабочих мест резидентами особых экономических зон было создано 619, или 5 % от запланированного количества. Также не была достигнута цель доведения туристического потока до 2 млн человек, в 2018 г. регион посетили только 683 тыс. человек [11].

Таким образом, процесс развития горных территорий Северного Кавказа будет активизирован в случае принятия релевантных законодательных актов о горных районах на федеральном уровне. По мнению экспертов, федеральному центру совместно с региональными органами власти следует, прежде всего, обеспечить безопасность горных территорий, разработать эффективные программы их развития, создать позитивный образ Северного Кавказа. Все эти шаги будут способствовать активизации инвестиционных процессов, которые, в свою очередь, смогут сформировать высоко развитый туристско-рекреационный комплекс как важную составляющую экономического потенциала региона [12]. Географическое положение Республики Северная Осетия – Алания, как и других субъектов Федерации, расположенных на территории СКФО, предоставляет возможность организовывать круглогодичное функционирование медицинских учреждений, организаций туризма, отдыха, альпинизма, горнолыжного спорта и т. д. При реализации перечисленных условий Северный Кавказ может превратиться из депрессивного, дотационного в самодостаточный, процветающий регион.

#### Ссылки:

1. Хузмиев И.К. Устойчивое развитие горных территорий: курс лекций [Электронный ресурс] // Helpiks.org. URL: <https://helpiks.org/5-70703.html> (дата обращения: 22.12.2020).
2. Там же.
3. Регионы России: «Единство разных» // Современные проблемы сервиса и туризма. 2010. № 3. С. 49–56.
4. Хузмиев И.К. Указ. соч.
5. О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия – Алания [Электронный ресурс]: закон Республики Северная Осетия – Алания от 12 февраля 2019 г. № 9-ПЗ // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553127791> (дата обращения: 22.12.2020).
6. Модельный закон «О развитии и охране горных территорий» (проект) [Электронный ресурс] // Администрация муниципального района «Казбековский район». URL: <http://kazbekovskiy.ru/wp-content/uploads/2019/11/1ffc760dc707b323afb2124decb0c3ae.pdf> (дата обращения: 22.12.2020).
7. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р (с изменениями на 24 июня 2020 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902238361> (дата обращения: 22.12.2020).
8. Ершова Е.Ю., Огаркова И.В., Ершов Ю.В. Тенденции развития индустрии туризма в Северо-Кавказском федеральном округе // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018. № 5 (91). С. 36–42. <https://doi.org/10.26726/1812-7096-2018-5-36-42>.
9. Об утверждении Стратегии развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 7 марта 2019 г. № 369-р (с изменениями на 24 июня 2020 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553884081> (дата обращения: 23.12.2020).
10. Чупрова Д.Н., Крылова Л.В. Проблемы развития туризма в Северо-Кавказском федеральном округе // Сервис в России и за рубежом. 2016. Т. 10, № 8 (69). С. 50–57.
11. АО «Курорты Северного Кавказа» в 2018 году не достигли стратегических целей создания туркластера [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9649> (дата обращения: 23.12.2020).
12. Ханбабаев Т.Г. Устойчивое развитие горных территорий Дагестана // Международный научно-исследовательский журнал. 2014. № 10-3 (29). С. 28–30.

Редактор, переводчик: Арсентьева Ирина Ильинична