

СЕРГЕЙ ЗУЕВ

Российский север: контуры сценарного анализа¹

Арктический регион XXI века — если понимать его не как географическую территорию, а как регион целенаправленной человеческой деятельности — постепенно становится

(а) более открытым — за счет оттеснения на второй план сугубо военно-политических целей, характерных для предыдущего века и

(б) более полным (т.е. действительно циркумполярным), — за счет складывания клуба всех арктических государств, включая Российскую Федерацию.

Мировой Арктический регион, таким образом, только начинает складываться. Идет формирование сфер влияния экономического и социально-культурного характера поверх привычных административных границ национальных государств. По всем направлениям — где скрытно, а где и более явно — идет борьба за лидерство, которая не ограничивается клубом национальных государств, а включает влиятельных «игроков» из сферы бизнеса, международных неправительственных организаций, ассоциаций коренных народов и пр.

Для российского государства и страны в целом ситуация является почти модельной. В том смысле, что многократно на протяжении своей истории «северная политика» страны оказывалась ресурсом и отправной точкой для прокладки внешнеполитического курса и внесения корректив в общую систему государственного управления. И наоборот: те или иные изменения в экономическом и культурно-политическом климате государства почти неизбежно — благотворно или болезненно — сказывались на состоянии дел в северных территориях. Пожалуй, ни одна другая региональная политика (включая и центральные области) не имеет такой внутренней связи с общероссийским целым как политика Севера и по поводу Севера².

¹ Статья написана по материалам аналитических работ, проведенных в рамках деловой сети Школы Культурной Политики. В состав рабочей группы входили: Федор Александров, Сергей Зуев (руководитель проекта), Ирина Постоленко, Вячеслав Фольц, Елена Чернова, Екатерина Гандрабура.

² Говоря о российском Севере в данном конкретном случае, мы имеем в виду, прежде всего, те территории, которые присутствуют на карте мирового циркумполярного Севера, хотя и

Север как фактор российской государственности: историческая ретроспектива

На протяжении нескольких столетий Север и модели освоения северных территорий были своеобразным индикатором состояния дел в Государстве Российском. Политическая система и способы управления, логика принятия стратегических решений, экономическая и национально-этническая политика находили свое воплощение в формах движения на север и северо-восток страны. Российская история освоения Севера и есть одновременно история становления государственности.

Можно утверждать, что все стратегемы российской империи и наследующем ей СССР в западном, восточном или южном направлении всегда имели свое инобытие и ресурсное обеспечение за счет очередного «рывка» в северных широтах.

Меридиональное (вертикальное) освоение и продвижение на Север со стороны России продолжается более одиннадцати столетий и имеет ярко выраженный характер культурно-символического освоения, которое — по мере завершения очередного этапа — приобретает законченный *политический* формат:

- построение пути «из Варяг в греки», завершившееся созданием первой русской государственности;

- экспансия русских и угро-финских племен на Север, приведшая к созданию устойчивых культурно-этнических групп, со своим особым стандартом «северной жизни» и нормами межкультурного общежития (поморы, карелы и пр.);

- формирование духовной культуры нации в северном монастырском укладе, который органически связывался с новыми моделями хозяйства и экономической жизни при продвижении монастырских центров на Север. Этот процесс сопровождался укреплением и централизацией Московского государства в XIV–XVI веках, когда к концу этого срока после падения Новгорода и началу царствования Ивана Грозного появилась почва для европейских политических амбиций Русского Государства³;

- реформы Петра, приведшие к системным изменениям политической карты Европы (и, заметим, положившие начало широтному экономическому освоению Севера в восточном направлении);

следует отдавать себе отчет, что они крайне неоднородны по своему культурно-демографическому, экономическому и природному составу. Тем не менее, в этот список следует включить: республики Карелия, Коми и Саха-Якутия; Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Чукотский и Корякский автономные округа, а также Мурманскую, Архангельскую и Магаданскую области.

³ Первая карта бассейна Северного Ледовитого океана от устья Северной Двины до Оби составлена в 1525 г. московским дьяком Д.Д. Герасимовым. Карта Московии — есть, по сути, первый манифест централизованного государства. В ней отражается одновременно торговый (геоэкономический) вектор северного освоения — за счет поиска путей прохода судов в Китай и Юго-Восточную Азию, а также вектор политический — как новый формат отношений России с европейскими странами. На протяжении всего XVI века формируется система расселения, удерживающая в своей целеустремленности обе эти задачи: торговля с Европой и последовательное продвижение в восточном направлении. Как завершение этого этапа — в 1584 году был основан город-порт Архангельск.

- завершение территориального формирования России в XVIII–XIX веках, наряду с целым рядом географических открытий и порождением своеобразных моделей культурного и экономического освоения территории⁴;

- в XX веке освоение меридиональной директории обрело идеологическую оболочку и оформилось в геополитическое противостояние по оси Восток – Запад.

Заметим при этом, что экономические интересы каждого следующего этапа российской государственности опирались на северный вектор культурно-политического развития, но разворачивались преимущественно в *широтном* направлении: с Запада на Восток. Начало современному этапу экономической политики в этом направлении положили петровские реформы, инициировавшие технологические инновации в военном, сталелитейном и горном деле (неологизм «промышленность» появился позднее благодаря лингвистической изобретательности Н.М. Карамзина).

Экономические центры на севере и северо-востоке, начиная с этого времени, выполняют роль стратегических опорных (тыловых) пунктов для выстраивания целенаправленной политики вдоль западных границ Российской империи. И, следовательно, экономическое «широтное» освоение всегда несло на себе дополнительные смыслы, сущность которых отнюдь не исчерпывается частными или корпоративными интересами. Историческая и географическая глубина проектирования широтного освоения Севера всегда определялась масштабом задач, которые ставились на меридиональных флангах российского государства⁵.

Практически все стратегические решения, принимавшиеся российскими элитами и правительствами начиная с XVI века, строились в опоре или с учетом Севера и северных территорий, примыкавших к границам страны. Иными словами, «северный путь развития» и освоение Севера являлись всегда, как минимум, весомой стратегической альтернативой иным планам развития государства: так было в XVI веке в альтернативе движения Восток – Север; так случилось в период Петровских реформ при выборе «направления главного удара» по оси Юг – Север. В другие периоды – как, скажем, в советскую эпоху – северное направление вообще становилось практически безальтернативным, как с геополитической точки зрения, так и по объему целенаправленных государственных инвестиций.

В этом смысле, характерен тот выбор, перед которым было поставлено правительство России в самом начале XX века при решении вопроса о судьбе проекта международной магистрали, проходящей через весь азиатский Север страны. Промышленником Л. Де Лобелем был, по сути, предложен проект экономического освоения Азиатского Севера. Суть его состояла в концессионном строительстве железной дороги от Иркутска через Якутск, Верхоянск и Верхнеколымск к Берингову проливу общей протяженностью

⁴ Здесь чрезвычайно любопытно вспомнить деятельность М.М. Сперанского в бытность его губернатором Сибири.

⁵ Такие проекты, как, скажем, Севморпуть всегда считывались как инструменты выживания российской государственности в жестких условиях геополитической и геоэкономической конкуренции.

в 5 тыс. верст, как часть магистрали Нью-Йорк – Париж, и строительстве туннеля через пролив с выходом на Аляску. По условиям концессии в бесплатную аренду на 90 лет передавались территории, прилегающие к железной дороге площадью 120 тыс. км кв., со всеми правами эксплуатации этой территории.

Российское правительство, однако, выбирает для себя альтернативный сценарий развития Сибири: по оси «центр – восточная граница империи», с опорой на более густонаселенные южные области. По всей видимости, выбор в пользу Транссиба (южного коридора развития) строился на стратегическом предпочтении управляемости территории и опоре на уже имеющиеся ресурсы – взамен интеграции в мировое экономическое пространство, с опорой на «инновационные» (как сказали бы сейчас) точки ресурсного освоения.

Во-первых, существовало опасение, что Северо-восточная железная дорога, как часть магистрали Париж-Нью-Йорк, превращала бы территорию России в элемент глобального транспортного коридора. Центр управления ситуацией («концы коридора») перемещаются в США и, возможно, во Францию. России в этом случае отводилась бы роль транзитного пространства⁶. С другой стороны, реализация «своего» проекта Транссиба превращала, по замыслу, Россию в активного игрока на азиатском побережье Тихого Океана и сохраняло контроль над восточными провинциями⁷.

Во-вторых, выбор «южного сценария» указывал на предпочтение сельскохозяйственной ориентации частной предпринимательской разработке промышленных ресурсов и модели глобальной транспортной связности. Поэтому Транссиб строится в зоне земледелия – как «своя» инфраструктура освоения новых сельскохозяйственных земель, обеспечивающая формирование сельскохозяйственной системы расселения и вывоз произведенной сельхозпродукции на внутренний и мировой рынки.

В целом же, ставка на Транссиб, а не на северо-восточный транспортный коридор была указанием на стремление сохранить жесткий государственный контроль экономического развития страны и фактический отказ от участия в формировании транснациональных инфраструктур новой экономической эпохи. Остается только гадать, в какой мере все последующие события, начиная с русско-японской войны, подтвердили правильность или ошибочность этого стратегического решения. Несомненно только одно: государственная стратегия восточного освоения расходится в этот момент с северным вектором интересов частных предпринимателей и пролегает в стороне от потенциальных центров промышленных (инновационных) разработок.

Советский период северного освоения делает еще более явным тезис о практически прямом соответствии «северной политики» и общей архитектоники государства. Социалистический подход можно описывать в логике последовательной смены базовых моделей организации пространства: оча-

⁶ Можно провести параллель с современной претензией государства к транснациональным корпорациям действовать в рамках государственных геополитических и геоэкономических интересов.

⁷ Кстати, согласно советской трактовке истории, русско-японская война была ответом Англии и США на усиление позиций России на Дальнем Востоке.

говой, промышленно-территориальной, инфраструктурно-транспортной. (Эта логика, заметим в скобках, распространяется на все советское пространство и является концентрированным выражением как политических, так и экономических принципов государственного строительства.)

«Очаговая» организация (начало 30-х – середина 50-х) приводит к созданию очагов освоения – промышленных узлов. Любое строительство решало задачи формирования необходимых в рамках странового целого «узлов производства» (например, связать между собой промышленные разработки руды и угля). Задачи воспроизводства трудовых ресурсов, создания системы расселения и инфраструктурного развития территории на этом этапе не ставятся. Государство выступает в качестве единоличного проектировщика, «промузлы» являются подчиненными элементами объемлющей системы (редуцированные города-слободы), а пространство страны является единой строительной площадкой⁸.

Промышленно-территориальная модель (середина 50-х – конец 70-х) является реакцией на необходимость хотя бы частичной децентрализации экономического, если не политического, управления и следствием отказа от репрессивных методов мобилизации трудовых ресурсов. Что, в свою очередь, акцентирует вопросы среды жизнедеятельности и социальных инфраструктур в условиях Севера⁹.

Инфраструктурно-транспортная модель возвращает страновое стратегическое мышление к проблемам со-организации регионального (территориального) развития и общенациональных и глобальных экономических процессов, впервые поставленных в рамках «северо-восточного проекта» Лобеля начала века. Идея была недореализована в строительстве БАМа.¹⁰ «Внеэконо-

⁸ На этом шаге освоение Севера носит ярко выраженный экстерриториальный (очаговый) характер. Термин «архипелаг ГУЛАГ» не метафора, а принцип и способ освоения территории без опоры на существующую систему расселения и иные аспекты, кроме производственных. Освоение происходит сразу вслед за открытием – «по пятам геологов» и формирует локальные очаги освоения. В этих «очагах» не существует местных органов власти: экстерриториальный Норильск, громадные территории Дальстроя, Магаданской области, Якутии, которые на картах административного устройства помечены как «территории, непосредственно подчиняющиеся крайисполкомам».

⁹ Так, например, в начале освоения Западно-Сибирского нефтегазового комплекса за основу взят образец, получивший название «сургутский проект». Он предполагал повышенную комфортность проживания. Учитывался фактор недостатка кислорода – высота потолков не ниже 3-х м, влажный климат, в квартирах предполагались сушильные отделения. Проект разрабатывался с учетом пожеланий Щербины – секретаря обкома Тюменской области, а затем министра Миннефтегазстроя. Однако, после того, как стали ясны объемы запасов нефти и газа и необходимого для их освоения количества людей (сотни тысяч), то перешли на более скромное, но все равно более качественное, чем «на земле» жилье для базовых городов.

¹⁰ На карте пятилетки проект БАМа, в отличие от геометрических «нашлепок» ТПК, рисовался с заштрихованной «зоной влияния». Ставилось несколько целей: формирование в Восточной Сибири и Дальнем Востоке промышленного региона на базе комплексного использования природных ресурсов, совершенствование системы расселения (формирование территориальных трудовых ресурсов), преодоление очагового характера освоения, внешнеэкономические цели. С другой стороны, транспортная магистраль БАМа вписывалась в трансконтинентальные транзитные потоки, в том числе, соединяя Северо-восточную оконечность страны с Азиатско-Тихоокеанским и Европейским экономическими мега-регионами.

мическая среда», в которой разрабатывался замысел проекта и осуществлялась его организация, оставил не решенным вопрос о новых — экономических агентах (пользователях) этой инфраструктуры¹¹. В то же время, попытка государства предъявить себя в качестве «государства инфраструктур», а не «инженера» или «дирижера», как в предыдущих моделях, кажется здесь очевидной.

Ясно, что любой сценарий развития северных территорий в начале XXI века должен будет разворачиваться с учетом проблем, поставленных и нерешенных на предыдущих этапах. Более того, здесь нельзя ограничиться советским периодом индустриализации — при всей значимости вопроса об «утилизации индустриального недостроя». Исторический контекст потенциальных проектов развития лежит значительно дальше и глубже¹².

Сегодняшнее ощущение «брошенности» северных российских территорий — во многом следствие незавершенности исторических проектов освоения. Но их завершение в логике предыдущих этапов политически бессмысленно и экономически неэффективно. Вне нового сценария, ресурсы страны (сырьевая рента) будут уходить на нецелевое поддержание инфраструктуры и расселенческой схемы, характерной для истории предыдущих этапов. Таким образом, все возможные стратегии «нового освоения» Севера крайне затруднены, в том числе, в силу отсутствия сообразных сегодняшнему дню критериев оценки и капитализации наследства, доставшегося от прошлых этапов.

К постановке проблемы: Российский Север

Роль Севера для России XXI века не ограничивается его собственно экономическим потенциалом, хотя 20% ВВП при 8% населения говорят, что называется, сами за себя. Но суть проблемы не столько в объеме экономических и природных ресурсов, сколько в неясности способов капитализации и использования этого ресурса. Северный сырьевой сектор является основным, если не единственным источником средств для модернизации всей национальной экономики и, следовательно, для подвижек в социально-политической архитектонике страны. Прочтение Севера, таким образом, имеет

¹¹ Такая же проблема реальных экономических пользователей инфраструктурами существует и относительно других «остатков» крупных «недопроектов»: например, Севморпути.

¹² Это относится и к «стратегическим развилкам» 19–20 вв., и к факторам северной жизни, насчитывающим несколько столетий — например, проблемы воспроизводства жизни старожильческих территорий освоения (начиная с XVI–XVII веков), проблемы коренных народов и пр.

Что же касается «индустриального наследия», то можно выделить три проблемные зоны необходимой проектной работы:

«Очаговые проекты», где уже нет значительных запасов природных ресурсов, и которые не были преобразованы в «очаги жизни» на последующих этапах индустриального развития.

Наследие эпохи территориально-производственных комплексов — моногорода и связанные с ними проблемы — которые постоянно и заслуженно являются объектом гуманитарной (средовой) и экологической критики.

Недострой и проблемная экономизация инфраструктурных проектов — типа БАМа и Севморпути. Особо остро здесь стоит проблема экономических субъектов, заинтересованных в крупных инфраструктурах, а также вопросы собственности — в той мере, в какой государственные унитарные предприятия (ГУПы) неоднократно «доказывали» свою неэффективность.

двойственный характер: традиционное — как сырьевого придатка и не всегда эффективного сектора формирования добавленной стоимости, и вторичное — как источника структурных преобразований, и в частности, опережающего формирования инновационной экономики. Эта двойственность, предполагающая различные формы перераспределения прибыли между сырьевым и несырьевым секторами, может стать причиной конфликтов между представителями разных экономических и политических элит. В предельном варианте ситуация может оказаться контрпродуктивной, в случае если перераспределяемые ресурсы окажутся недостаточными для формирования «новой» экономики, или просто будут потрачены зря. В то же время, при реализации более выверенных в стратегическом отношении подходов сырьевой сектор не только может выступать в качестве финансового ресурса инновационных разработок и технологий, но и сам может быть инновационно организован, например, на экологических и социально-культурных основаниях¹³. Речь, таким образом, идет о конфликте интересов между сторонниками «северной ренты», позволяющей получать сверхприбыль за счет роста цен на глобальных рынках сырья¹⁴, и теми, кто мыслит Север как опорный (инновационный, опережающий) мега-регион России.

Выбор, между тем, не так прост, как это может показаться, даже если опираться на оптимистический вариант, предполагающий рациональное государственное мышление. Оставаясь на севере в роли активного субъекта, Россия будет вынуждена реформировать всю систему государственного управления — в соответствии с вызовами глобальных ситуаций. В «пакете» с модернизацией северной политики должны также идти программы реформирования административно-политической карты, принципов самоуправления, системы расселения и миграции, социальной политики, включающей принципиально иные представления о труде и занятости и качестве среды — о пространственном развитии в целом. Заметим в скобках, что реформы такого рода имеют уже не столько «северный», сколько общенациональный масштаб — в соответствии с тезисом о значении российского севера для странового целого.

Между тем, ни одна из заявленных в последнее время реформ не дает в полной мере ответа на комплекс проблем, возникающих на северном фланге страны. Более того, отчетливо слышна установка на некую экстерриториальность и эксклюзивность российского Севера по отношению ко всей остальной территории, что «вынимает» этот регион из общей логики государствен-

¹³ Жесткое разделение в общественном и управленческом сознании «инновационной» и «сырьевой» экономики свидетельствует об очень упрощенном понимании инновации как, прежде всего, технологического действия. Это различие скрывает существо проблемы, суть которой не столько в нехватке технических решений, но в отсутствии политических и финансовых механизмов кооперации, которые способны обеспечить рост технополисов и технопарков в условиях российского Севера. Инновационный рост связан не с профилем производства (сырьевого или высокотехнологичного), а с инфраструктурой социального и политического взаимодействия.

¹⁴ При этом, совершенно не принципиально, каким образом «утилизуется» эта сверхприбыль — на укрепление корпораций, личное обогащение или «социальное выравнивание регионов» через государственную систему перераспределения. В любом случае, это не связано с целями развития странового целого.

ного строительства и национальных принципов пространственного развития. Тем самым, теряется стратегическая перспектива роста конкурентоспособного региона как плацдарма для управленческих, политических и экономических инноваций, жизненно важных для страны в целом. Да и вообще следует заметить, что отсутствие политики пространственного развития в масштабах многонационального и многоукладного государства фиксируется простым признаком: отсутствие выраженных приоритетов, с точки зрения лидерства определенных территорий в тех или иных сценариях развития.

Стратегическая позиция государства относительно своих северных территорий остается неопределенной. В 2002 г. постановлением Правительства РФ утверждено «Положение о Совете по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации»¹⁵. В его задачи входит разработка предложений и подготовка рекомендаций по вопросам «проведения единой государственной политики в отношении Крайнего Севера и Арктики и формирование национальной стратегии освоения Севера и арктических территорий, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации». Реальный продукт деятельности этого органа управления на настоящий момент не предъявлен.

В концепции национальной безопасности *Крайний Север* упоминается лишь один раз: «... в кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны»¹⁶. Из формулировки очевидным образом вытекает установка на исключительный приоритет выживания и минимального поддержания стандартов уровня жизни.

Раздел «Особенности социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера» в долгосрочной доктрине экономического развития (245 страниц) занимает всего две страницы. В нем определены следующие приоритеты¹⁷:

- Необходимы экстренные меры по спасению потенциально жизнеспособных в рыночных условиях предприятий путем их внутренней реструктуризации (сокращение численности, передача социальной сферы и др.), привлечение внебюджетных средств через выпуск корпоративных ценных бумаг.

- Будет осуществлена адресная господдержка приоритетных групп слаботзащищенного населения (неработающие инвалиды, пенсионеры, малообеспеченные и неполные семьи, семьи, имеющие более двух детей, другие категории населения, которые имеют среднедушевой доход ниже установленного прожиточного минимума) в форме денежных субсидий в размере, учитывающем удорожающие факторы проживания на Севере.

- Миграционная политика государства на Севере в ближайшие годы будет ориентирована на переселение избыточного населения, в том числе

¹⁵ Положение о Совете по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. № 281). www.government.ru/data/news_text.html?news_id=5170&he_id=103&search=1.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Основные направления социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу. 200. С. 236–237.

пенсионеров и людей, отработавших в районах Крайнего Севера по трудовым договорам. Одновременно будут вырабатываться подходы к привлечению сюда новых работников из других районов страны.

- При осуществлении инвестиционных проектов и расширении хозяйственной деятельности должен получить применение вахтовый метод. Использование вахтового метода организации работ и договорных форм найма позволит привлекать работников оптимального половозрастного состава и профессионально-квалификационного уровня.

- Усилия государства будут направлены на стимулирование занятости и самозанятости, прежде всего, через укрепление товарного оленеводства и традиционного жизнеобеспечения, создание новой системы подготовки и переподготовки национальных кадров предпринимателей и работников бюджетного сектора, содействие развитию национального самоуправления.

- Приоритетный объект государственной поддержки в Арктике – Северный морской путь.

- Доктрина экономического развития, таким образом, делает акцент исключительно на смягчении социальных и отчасти экономических последствий изменения общей ситуации и не предлагает никаких сценариев радикальной (стратегической) сдвижки сложившегося положения дел. Отсутствие проекта северного освоения нового поколения (также, как и проекта новой – пространственной – организации страны) является очевидным¹⁸.

Таким образом, основная проблема развития Российского Севера определяется сегодня как отсутствие осознанного выбора базового сценария развития, на который может быть сделана стратегическая ставка основными участниками северной политики. При этом, государство, в силу особенностей ситуации и очевидного дефицита ресурсов, является лишь одним, хотя и «структурообразующим» участником сценарной игры.

Контуры сценарного пространства: Российский Север

При всей факторной неопределенности и невнятности позиции основных участников (игроков) северной ситуации, существует ряд параметров, которые кажутся неизбежными при любом повороте событий и при любом сценарном плане. По сути дела, эти факторы и являются своего рода рамками или ограничителями сценарного пространства, на основе которых формируются собственно сценарии. Фактическая вероятность тех или иных «рукавов событий» зависит от конкретной конфигурации интересов и трансакций сторон.

¹⁸ Государственная политика в отношении Севера определяется также двумя базовыми законодательными актами: Федеральным законом № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 года, и Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера». Цели и задачи политики также изложены в докладе рабочей группы по проблемам развития северных территорий Российской Федерации – «Концепция Федерального Закона “Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях”» (2001 г.). Не занимая внимания читателя излишним цитированием, заметим лишь, что эти документы никоим образом не влияют на общую ситуацию дефицита проектно-программного мышления.

Базовыми факторами сценарирования относительно российского Севера, по-видимому, являются:

Первое. Зависимость национальной экономики, а также любых проектов социально-политической модернизации от сырьевых ресурсов Севера вряд ли ослабеет в ближайшие 15–20 лет. А по оценкам многих экспертов эта зависимость будет оставаться неизменной вплоть до середины XXI века¹⁹.

Второе. В ситуации усиления геоэкономической конкуренции — в том числе в регионе Циркумполярного Севера — присутствие федерального фокуса управления на «Северном фланге» является не просто желательным, но и обязательным. Высока вероятность, что без деятельного участия государства северные территории обречены на социально-экономическую деградацию. При этом сама северная политика — в силу ее значимости для всей национальной экономики и территориальной целостности — является структурной основой российской государственности.

Третье. Продолжающаяся и усиливающаяся «глобализация Севера» означает на практике втягивание различных российских территорий и находящихся там ресурсов в сложные цепочки мирохозяйственных связей. Прямым результатом процесса глобализации становится прогрессирующая дифференциация в качестве среды и условий жизни северных территорий, а также — углубляющаяся ставка со стороны крупнейших корпораций на монопрофильный тип регионального освоения.

Четвертое. Российский Север, в отличие от других Арктических стран, очень разнороден по своему культурно-историческому составу. Волны исторического освоения сформировали неравномерный демографический и социально-экономический ландшафт, по отношению к которому не применимы единые стандарты управления.

Пятое. Становление моделей жизнедеятельности на Севере, в отличие от средней полосы и юга, опирается не на пространство (регион, область — территорию как таковую), а на «точки» — малые поселения и города, а также транспортные и иные инфраструктуры. Это обстоятельство предъявляет особые требования к способу административно-политического устройства и, в частности, к роли и функциям местного самоуправления в условиях Севера (к местным органам самоуправления и сообществам коренных народов)²⁰.

Базовые версии сценариев: Российский Север

При всем разнообразии возможностей, которые со-присутствуют в этом проблемном поле, существуют два полярных (в обоих смыслах) сценарных плана развития событий. Между ними могут предполагаться самые различные повороты сюжета, однако, именно они задают диапазон возможностей экономического, политического и культурного действия.

¹⁹ Вариативность здесь возможна в области создания кластерных узлов экономической деятельности — т.е. в сочетании использования невозобновляемых и возобновляемых ресурсов, а также в приближении центров переработки отдельных видов сырья к местам добычи.

²⁰ Неизбежным следствием этого становится уточнение, а в ряде случаев и пересмотр модели межбюджетных отношений, привязанной к специфическим условиям северного проживания и расселения.

В первом из них инициируется создание «общественного коллективного контракта», который закрепляет выработанные публичным образом решения и компромиссы по всем ключевым проблемам российского Севера. В основу этого — *политического* — сценария кладется механизм согласования интересов основных участников — прежде всего, федерального центра, крупных северных корпораций, регионального уровня управления, муниципальных органов власти и общественных организаций, представляющих интересы этнокультурных групп.

Второй сценарий — *административный* — выстраивается на предположении, что для разработки адекватных стратегических решений и достижения договоренностей требуется достаточно длительное время — в пределах 5–10 лет. А поэтому вся полнота оперативного руководства в этот период должна быть сосредоточена в одном фокусе, функции которого сводятся к жесткому контролю над использованием северных ресурсов стратегического характера. Все решения в этом случае принимаются, исходя из логики «поддержания северного резерва» — стратегических запасов сырья, ключевых узлов инфраструктуры и экологического баланса территории.

При этом, в любом из возможных сценариев его участникам придется принимать ряд политических и управленческих решений, по отношению к проблемным точкам («сценарным развилкам»), которые описаны выше²¹. Тематическое поле управленческих и политических решений обязательно включает, но отнюдь не исчерпывается следующими принципами:

- административно-политического устройства северных территорий России — как с точки зрения обустройства «северных коридоров развития», так и из фокуса общенациональной административной реформы;
- разделения полномочий между основными участниками ситуации по оси «поддержание социальных стандартов — развитие и капитализация территорий»;
- формат и глубина инновационных изменений в «северной экономике» современной России.

Сценарий 1. Политический (Северный Контракт)

Самыми активными партнерами государства в рамках сценария «Северный контракт» являются корпорации, интересы которых строятся на разработке сырьевых ресурсов Севера. По сути, отдельные примеры подобной контрактации уже существуют²². Однако даже высокая оценка вкладов крупных компаний в решение задач развития со стороны высших должностных лиц государства не решает, мягко говоря, проблемы легитимизации бизнеса — ни в правовом, ни в политическом отношении²³.

²¹ Отказ от принятия решений означает, по сути, передачу инициативы в руки глобальных, либо теневых участников ситуации.

²² См., например, упоминание В.В. Путиным на заседании Госсовета в апреле 2004 Салехарда и Сургута как положительных примеров северной социальной политики. Отмечен был и Нефтеюганск как пример неисполнения социальных обязательств.

²³ Российский бизнес чувствует себя весьма неуверенно при постановке вопросов о будущем северных территорий и стратегиях их освоения. Подобная неуверенность определяется от-

В этой ситуации предметом «северного контракта» корпораций (их число не превышает 10–12), федерального центра и органов самоуправления должны стать условия эксплуатации корпоративной собственности и сырьевых запасов Севера. Содержанием партнерства является легитимизация результатов приватизации 90-х годов, а взаимодействие между государством и крупным бизнесом строится не только на балансе ответственности за обеспечение социальных стандартов жизни, но и на создании условий для развития инновационной экономики²⁴. Для корпораций это означает смену объекта управления: от управления производством к управлению локусами-поселениями, с одной стороны и технологическими цепочками-кластерами, с другой.

Практические предметы «Контракта», по всей видимости, должны включать в себя (но, скорее всего, не могут сводиться только к этому) следующие параметры:

1. Распределение полномочий по осуществлению северной социальной политики, с учетом миграционных и демографических процессов. Фактически, предполагается снижение социального давления на территории Севера за счет уменьшения общего числа работающих (на некоторых территориях почти в 10 раз), изменение структуры расселения, разработка технологий и системы гарантий выезда на «большую землю», изменения профессиональной карты территорий и т.д.²⁵ Особое место в пункте социальной политики занимают меры по условиям жизнедеятельности коренных народов и сохранению их ресурсной базы.
2. Распределение ответственности по развитию всего комплекса коммуникационных инфраструктур – транспортной, транзитной²⁶, информацион-

существом четко выстроенной юридической инфраструктуры соглашений между всеми субъектами взаимодействия: бизнесом, представителями федеральных, региональных и местных уровней власти, а также постоянной и поддерживаемой угрозой пересмотра результатов приватизации. В этой связи говорить об ответственности бизнеса за развитие территорий, о чем говорил В.В. Путин на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации в г. Салехарде, крайне сложно. В этих условиях не помогает и специально разрабатываемая специалистами по ДжиАру (GR – governmental relations по аналогии с ПиАром, public relations) стратегия укоренения корпорации в жизнедеятельности региона на основе принципов стратегического партнёрства.

²⁴ Так, в частности, наибольший интерес для добывающих корпораций представляет перспектива долгосрочной деятельности. Однако проведение современных геологических изысканий, требующих значительных затрат, но необходимых для разработки новых месторождений, практически не проводится, поскольку между корпорациями и государством не решен вопрос о формах компенсации понесенных затрат на геологоразведочные и изыскательские работы.

²⁵ Понятно, что здесь исключительно важен картографический и исторический анализ, поскольку поселенческая и демографическая политика не может быть однородна по отношению к европейскому Северу и, скажем, северо-восточным территориям России.

²⁶ Речь здесь может идти о создании пакета транспортных и телекоммуникационных инфраструктур, обеспечивающих связность всех точек Мирового Арктического Севера. Для этого необходимо восстановление круглогодичной навигации на Севморпути, а также запуск проектов транспортной инфраструктуры, соединяющей порты Северного морского пути и прибрежные районы. В этом же ряду находится задача по развитию сети магистральных автомобильных дорог широтного и меридионального направлений, обеспечивающих доступность регионов Севера, ряда крупных международных проектов: «Трансполярные воздушные коридоры», «Трансконтинентальная магистраль» – соединяющая Северную Америку и Евразию через Берингов пролив, а также другие транзитные трассы через российский Север.

ной, образовательной и других. При этом государство берет на себя, так же как в социальной сфере, функцию разработки базовых стандартов, на которые ориентируются прочие участники ситуации.

3. Переход к политике «точечного развития», что предполагает опору на каркас локусов-поселений и, следовательно, значительно более активное участие северных муниципалитетов в становлении «северной политики». Фактически, это означает переход к новому типу инвестиционной политики, предполагающей, что инвестиции приходят только на те территории, которые способны «прокормить себя» самостоятельно. А это, в свою очередь, означает экспертизу и корректировку межбюджетных отношений в рамках реформы местного самоуправления.
4. Формирование группы экономических кластеров, т.е. цепочек добавленной стоимости, базирующихся на комплексной разработке сырьевых (возобновляемых и невозобновляемых) ресурсов, а также их транспортировке, с учетом специфики геоэкономической кооперации и конкуренции на глобальных и региональных рынках.
5. В организационно-правовой области базовым становится вопрос о новом районировании Севера, который не только должен опираться на прозрачную схему взаимной ответственности всех участников северной ситуации – государственного управления, самоуправления, корпораций и национальных сообществ, но и предполагает разработку уточненной административной карты северных территорий.
6. Необходимо обсуждение «северных» поправок к законам «О недрах», «О местном самоуправлении», «Трудовому Кодексу»²⁷ и иным законодательным актам. В качестве ключевого проекта здесь можно предложить разработку «Северного Кодекса» – пакета законов и нормативной базы по освоению русского Севера. Научную и правовую разработку Кодекса могут взять на себя крупные корпорации, учредив своеобразный Публичный Союз «Инвестиции в Русский Север».

В этом сценарии появляется реальный предмет (политических) переговоров по поводу деятельности корпораций внутри страны – не на основе морально-дидактических тезисов о «социальной ответственности бизнеса» и аналогичных ценностных конструкций общего порядка, а на базе взаимных деловых обязательств.

Сценарий 2. Административный

Организационной основой административного сценария может стать появление новой организованности, которая призвана обеспечить безусловную монополию Федерального центра в части контроля над использованием стратегических ресурсов страны (по сути, это означает создание «Северного Заповедника» под прямым государственным контролем).

²⁷ Так, например, по мнению ряда руководителей крупных производств, вахтовый метод является, по сути, фактическим нарушением Трудового Кодекса по ряду параметров. Причем, сторонниками его нарушения (в сторону увеличения трудового дня, объема нагрузок и т.д.) являются сами вахтовые работники, а отнюдь не управленческий и руководящий персонал.

Смысл этого варианта не в продвижении тех или иных программ, а во введении моратория на любые долгосрочные действия — вплоть до прояснения геополитического и геоэкономического положения России и появления новых региональных и корпоративных элит, способных предложить современные стратегии освоения Севера. Данный сценарий, таким образом, не предполагает принятия окончательных решений по основным проблемным вызовам ситуации. Его идеология строится на сохранении ресурсной базы возможного развития, наряду с подготовкой институциональных условий для будущих решений стратегического характера.

Исходя из логики создания «Северного заповедника», в рамках данного сценария выделяются два направления деятельности.

1. Специальные полномочия новой административной структуры позволяют поставить вопрос о наиболее адекватном задачам экономического роста административно-политическом устройстве (карте) российского Севера²⁸.

Для российского Севера сегодня характерно наличие, как минимум, трех типов территорий, различающихся по способам освоения и объему природных и человеческих ресурсов.

- Территории с интенсивным культурным слоем и длительной историей освоения — Архангельская область, Республика Карелия, юг Саха-Якутии.

- Территории преимущественно индустриального периода освоения, имеющие значительную (более миллиона) численность населения и располагающие сетью локусов-поселений (Мурманская область, ХМАО, Республика Коми и пр.).

- Монокорпоративные территории с низкой численностью населения (ЯНАО, НАО, север Дальнего Востока и пр.).

Прорисовка потенциальных социально-экономических сценариев для различных типов территорий, с учетом их национальных и глобальных связей (балансов) составляет ядро этого типа работ. Особый интерес здесь может представлять правовое определение понятия «Арктической зоны», в его связи и отличии от общих принципов зонирования территорий в рамках административно-политической реформы России.

2. Сценарий предлагает способ достижения сбалансированной позиции государства и присутствующих на северных территориях корпораций относительно внешней и внутренней экономической политики.

Формирование «северного заповедника», как гарантии сохранения и воспроизводства ресурсной базы Севера, опирается на возможность осуществлять политику протекционизма на внешних рынках²⁹ по отношению к

²⁸ По сути, в этой части сценарий опирается на опыт работы Федеральных Округов, основные функции которых состоят в контроле над использованием федеральных (общенациональных) ресурсов и соблюдении общего правового климата различных территорий. Фактически, движение в этом направлении уже началось — в русле укрупнения субъектов Федерации (Пермский Край, включение ТАО и Эвенкии в Красноярский Край). Так же, как и в случае с Округами, эти объединения не предполагают реализации крупных проектов по пространственному развитию означенных территорий, а исполняют, прежде всего, административные и контрольные функции.

²⁹ Здесь принципиально важен статус именно «государственного заповедника», который позволяет защищать российские сырьевые ресурсы от «свободной» конкуренции на глобальных рынках.

российским корпорациям, имеющим свои интересы на Севере. Четко выраженная позиция государства по защите интересов российского бизнеса на внешних рынках позволяет, одновременно, формулировать требования по защите интересов населения и потребителей на рынках внутренних.

Предмет взаимодействия Федерального центра (в форме Северного Федерального Округа, например) и корпоративных субъектов основан, таким образом, на поддержке согласованных стандартов социальной политики в обмен на защиту внешних интересов российских производителей. Институциональная задача в рамках данного сценария – поддержка трансформации компаний советского типа в современные рыночно ориентированные компании (национальные и транснациональные российские корпорации).

Практическая реализация одного из сценариев зависит, видимо, от ряда объективных обстоятельств:

- Перспектив развития России, учитывающих глобальные процессы, происходящие в мире;
- Перспектив и рисков развертывания процессов реформирования внутри страны;
- Максимального учета интересов всех присутствующих на площадке Российского Севера субъектов;
- Темпов экономического роста и масштабов аккумулируемых ресурсов, находящихся в распоряжении федерального центра.

Если исходить из этих критериев, то сценарий Северного Контракта, предполагающий договоренности Центра с корпоративными и региональными сообществами, кажется наиболее желательным, а административный сценарий – наиболее вероятным.