

О развитии Севера России*

© 2010 Т.П. Скуфьина

доктор экономических наук

Институт экономических проблем Кольского НЦ РАН

E-mail: skufina@iep.kolasc.net.ru

В статье рассматриваются социально-экономические проблемы развития регионов Севера. Описывается развитие этих проблем в рамках инерционного сценария. Формируются выводы о целесообразности изменения политики по отношению к северным территориям России.

Ключевые слова: северные регионы, инерционный сценарий, государственная политика, социально-экономическое развитие, проблемы Севера России.

В современных работах, посвященных исследованию тенденций социально-экономического развития Севера, отмечается обострение проблем северных территорий - нарастание межрегиональной асимметричности развития, усиление проблем моногородов, низкой диверсификации экономики, транспортной доступности, инфраструктурной обустроенности, качества жизни населения в сравнении с общероссийской ситуацией. Учитывая безальтернативность Севера для экономики и его геополитическое значение не только в кратко-, но и в долгосрочной перспективе развития РФ, можно отметить насущную необходимость более масштабного учета специфики Севера в практике управления. Для обоснования целесообразности изменения политики в отношении северных территорий рассмотрим инерционный сценарий развития Севера, предполагающий сохранение в будущем выявленных современных тенденций развития и регулирования субъектов Севера.

Для определения вероятных перспектив государственного управления кратко рассмотрим сложившиеся особенности. Анализ территориальной политики и практики управления свидетельствует о явственно наметившихся тенденциях отказа от признания зоны Севера особым объектом государственного управления¹, существенного сокращения реализации принципов компенсационности и протекционизма². Вместе с тем ряд изменений федерального законодательства в 2009 г., в частности, Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, законодательные инициативы по разработке Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г. и др., позволяют констатировать уси-

ление внимания к вопросам законодательного регулирования развития северных территорий, особенно арктической составляющей.

Рассмотрение практического воплощения названных достаточно противоречивых особенностей регулирования позволяет определить, что в рамках инерционного сценария наиболее вероятен акцент на целях развития, соответственно, проектов освоения, геополитических и стратегических. Маловероятно формирование комплексной стратегии социально-экономического развития Севера, подтвержденной достаточным уровнем исполнительской дисциплины. Об этом свидетельствует, в частности, рассмотрение проекта Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г. Среди видимых недостатков концептуального характера относительно формирования факторов устойчивого социально-экономического развития следует отметить: во-первых, в стратегии неоднократно подчеркивается ориентация практически исключительно на эксплуатацию природных ресурсов Арктики с одновременным "сокращением сфер деятельности непрофильных отраслей и производств"; во-вторых, чрезвычайно мало внимания уделяется человеческому фактору, социальной инфраструктуре, необходимости сохранения и развития человеческого капитала. Материалы Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в докладе Совета Федерации 2009 г. "О состоянии законодательства в Российской Федерации" "Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий РФ" также подтверждают недостаточное подкрепление тезиса о необходимости устойчивого развития регионов Севера и Арктики соответствующим законодательством федерального и регионального уровней³.

Выявленная специфика практики регулирования, которая сохранится в рамках данного сценария, привела к проблеме практически "колонизальной" эксплуатации Севера. В частности, мас-

* Исследование выполнено при поддержке гранта Президента РФ □ МД-1681.2009.6 "Сценарии социально-экономического развития регионов Севера РФ".

штабные количественные сопоставления свидетельствуют об отсутствии четкой зависимости между социальными и экономическими результатами функционирования экономики регионов Севера; несмотря на лучшие экономические показатели, субъекты Севера демонстрируют по социальным индикаторам более низкие или равные позиции в сравнении с регионами несевой части⁴. Такой подход противоречит существующим установкам инновационно-ориентированного развития как национальной экономики в целом, так и регионов, территории которых полностью или частично отнесены к зоне Севера. Проведение подобной политики противоречит и богатому международному опыту управления северными территориями. Опыт многих десятилетий зарубежных стран по развитию таких территорий свидетельствует о существенных усилиях по обеспечению максимально возможной диверсификации экономики, исходя из экономических и внеэкономических факторов. При этом базовой задачей регулирования является не только привлечение населения на эти территории с помощью различного рода льгот, государственных гарантий, но и обеспечение долгосрочного, “многопоколенного” закрепления населения с помощью создания благоприятной социально-экономической среды, именно “обживания” Севера.

Закрепление сырьевой ориентации экономики, специфика межбюджетных отношений, существенно ограничивающая возможности саморазвития Севера, практика управления территориальным развитием приводят к выводу о том, что инерционный сценарий приведет к закреплению системных проблем Севера РФ. В рамках североведения к системным проблемам Севера РФ относят следующие. Во-первых, слабую диверсификацию экономики и ее существенную зависимость от конъюнктуры мирового рынка. Во-вторых, высокие миграционные потери населения Севера, особенно в трудоспособном возрасте, причем наиболее профессионально подготовленной его части. В-третьих, показатели уровня и качества жизни ниже достигнутых в других регионах РФ и на зарубежном Севере. В-четвертых, слабое инфраструктурное обустройство относительно общероссийской ситуации.

Отдельного рассмотрения требует оценка возможных вариантов развития народов Севера. Однако в данном случае возникает достаточно серьезная проблема, определенная в частности Ю.В. Поповым и Е.А. Тегашевым, – трудности прогнозирования этнического развития обусловлены абстрагированием от конкретной специфики соответствующих общностей⁵. В этой связи для целей нашего исследования представляют интерес сценарные работы А.П. Гудымы, учитывающие этнический аспект в агрегированном виде⁶. Выделяются следую-

щие сценарии развития народов Севера России: 1) постепенная ассимиляция в единый российский народ; 2) полная изоляция от техногенной цивилизации и сохранение в неизменном виде традиционной культуры; 3) интеграция народов финно-угорского происхождения в финно-угорский мир с доминированием Финляндии; 4) автономизация в союзе с региональными элитами. Рассмотрение вероятности их реализации преимущественно в инерционном сценарии диктуется тем, что они представляют собой экстраполяцию уже сложившихся, длительное время действовавших тенденций этносоциального развития. Однако при их описании мы будем соотносить вероятность их реализации в других сценариях развития Севера, поскольку, очевидно, некоторые из них приобретают большую (меньшую) вероятность в других альтернативах.

В рамках рассмотрения инерционного сценария наибольшее значение для прогнозирования этнического развития Севера приобретают отчетливо сложившиеся современные тенденции. Современные особенности быта, усиление внимания федеральной власти к проблемам коренных народов Севера указывают на чрезвычайно малую вероятность полной изоляции от техногенной цивилизации и сохранения в неизменном виде традиционной культуры в рамках инерционного сценария. Большая вероятность реализации данной альтернативы возможна при “вахтовом” сценарии в связи с сокращением социальной поддержки коренных народов Севера (медицинского обслуживания, образования, масштабов социальной помощи и т.д.) и масштабным оттоком русскоязычного населения. Однако и при “вахтовом” сценарии возможность полного отхода от цивилизации мала в связи с неизбежной активизацией интересов развитых государств к обезлюженной территории Севера. Возможное усиление ирредентизма⁷ приведет и к постановке проблем коренных малочисленных народов Севера России на международном уровне, инициирует социально-экономическую помощь.

Сценарий автономизации в союзе с региональными элитами в рамках инерционного сценария маловероятен. Об этом свидетельствует, например, современная направленность процессов “укрупнения” субъектов, объединяющих автономные единицы с особым национальным составом населения и хозяйственным укладом. Очевидно, что подобные шаги управления являются превентивными мерами предотвращения развития сепаратизма. Кроме того, усиливается внимание к вопросам повышения эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности, в том числе и на северных территориях. Отдельно следует отметить, по крайней мере, в настоящее время, в северных регионах отсутствуют силы, способ-

ные серьезно апеллировать к мировому общественному мнению и без существенной внешней поддержки придать сепаратистским настроениям жителей реализационную модель. Вместе с тем специфика возможного развития системных проблем Севера определяет множество вариантов “развилки будущего”. Поэтому полностью отрицать возможность реализации автономизации нецелесообразно. Об этом свидетельствуют не только превентивные шаги государства, но и исследования специфики развития сепаратизма⁸, в частности на северных территориях России⁹. Полагаем, наибольшие внутренние угрозы заключаются в проблеме межрегиональной дифференциации социально-экономического развития, в которую зона Севера вносит определяющий вклад, а также в слабой зависимости между экономическими и социальными результатами функционирования Севера. Обострение этих угроз при реализации инерционного сценария усиливает возможность автономизации. Еще большая вероятность осуществления этнического сценария по обозначенным причинам возникает в случае реализации “вахтового” способа освоения Севера.

Следующий сценарий - интеграция народов финно-угорского происхождения в финно-угорский мир с доминированием Финляндии. Согласно ряду исследований возможности для создания альтернативы такого этносоциального развития весьма велики, несмотря на отсутствие особой сепаратистской активности во времена гражданской войны и распада СССР. При этом позиционируются следующие причины: общность по чертам быта, культуре, историческому опыту; развитие и поощрение социальных межгосударственных контактов; социально-экономическая отсталость российской составляющей этноса от других территорий¹⁰. Вместе с тем, по нашему мнению, развертывание сценария интеграции в аспекте формирования очага сепаратизма или ирриденцистских течений маловероятно. Во многом это обусловлено исторически сложившимися дружеским сотрудничеством и значительной современной зависимостью экономики Финляндии от российских контактов, а также отсутствием выраженной поддержки “конфликта культур и языков” на территории РФ со стороны зарубежных финно-угорских территорий. Поэтому в рамках как инерционного, так и “вахтового” сценария будет происходить, скорее, информационная интеграция, поддерживаемая соответствующими проектами по культурному сотрудничеству. Фактически это не что иное, как типовое влияние процессов глобализации, причем позитивного характера, обогащающей народы финно-угорского происхождения.

Реализация сценария постепенной ассимиляции в единый российский народ, по сути, пред-

ставляет собой простую экстраполяцию сложившихся исторических и современных тенденций. Можно полностью согласиться с В.М. Колуниным, что, в отличие от взаимодействия и интеграции в социально-экономические отношения представителей коренных жителей северных территорий, в скандинавских странах “русификация представителей малочисленных народов Крайнего Севера служила отнюдь не задачей включить эти этнические группы в русское общество, но была направлена на построение новой общности - советского народа и на использование коренного населения в индустриальных проектах освоения Севера”¹¹. В период СССР самоуправление коренных народов подменилось системой государственного централизованного управления. В результате стали наблюдаться чрезвычайно высокие показатели безработицы, смертности, алкоголизма, психических и других видов заболеваний¹². В настоящее время по сравнению с ситуацией в СССР усилились проблемы обеспечения медицинской помощью коренных народов Севера, обострились проблемы здоровья населения, высокой смертности и низкой рождаемости. Значительны и другие социальные потери народов Севера: в результате реформирования системы образования закрыт ряд малокомплектных школ в местах компактного проживания коренных малочисленных народов, пришла в упадок образовательная инфраструктура, в результате оттока населения с Севера наблюдается острая нехватка учителей, высококвалифицированных работников иных сфер и т.д. Что касается чисто этнического аспекта развития, то наиболее явно он может быть прослежен по языковой ситуации. По мнению специалистов, сложившаяся языковая ситуация определяется активным воздействием русского языка с притоком русскоязычного населения и распространением средств массовой информации, разрушением традиционных языковых коллективов при укрупнении поселков, со спецификой преподавания родных языков (объем от 1 до 6 часов учебного времени)¹³. Очевидно, что процессы дальнейшей ассимиляции в единый российский народ будут продолжаться. Однако в случае инерционного сценария развития Севера острота “проблем неблагополучия” малочисленных народов Севера не уменьшится, ставя вопрос фактически об их выживании.

Рассмотрение инерционного сценария развития Севера указывает на возможности нарастания системных проблем Севера, ставит под угрозу дестабилизации российскую цивилизацию в целом. Отсюда следует, что северные территории не могут остаться в современном “инерционно-ресурсном” положении. Требуется переход к фазе устойчивого социально-экономического развития, сопряженно-го с общероссийскими инновационными тенден-

циями и синхронизированного с общемировыми процессами развития северных территорий.

¹ Харитонова В.Н., Вижина И.А. Трансформация государственной социально-экономической политики на Севере // Регион. 2004. □7. С. 165-176.

² См., например, аналитические материалы Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов (сайт Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов РФ). URL: <http://severcom.ru/analytics/page1.html>). Отметим, что отечественная практика находится в противоречии с общемировой, характеризующейся ростом привилегий северным территориям. При этом, в отличие от зарубежного Севера, являющегося дотационным, в России при населении 7,4% от общей численности населения РФ Север производит более 25% ВВП и дает 60% валютных поступлений РФ.

³ О состоянии законодательства в Российской Федерации. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий РФ: материалы Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов РФ и доклад Совета Федерации 2009 г. URL: <http://severcom.ru/analytics/item61-1.html>.

⁴ Баранов С.В., Скуфына Т.П. Статистический анализ дифференциации регионов зоны Севера в общероссийском контексте // Вопр. статистики. 2005. □11. С. 35-45.

⁵ Гудыма А.П. Ценности и сценарии арктической политики и место в ней народов Севера // Этносоциальные процессы в Сибири. Новосибирск, 2003. Вып. 5. С. 217-218.

⁶ А.П. Гудыма выделяет следующие общности: российский народ, народы финно-угорской группы, группа малочисленных народов Севера.

⁷ Учитывая достаточно малое количество научных работ по проблемам сепаратистской активности в РФ, представляем целесообразным определить базовые термины. Ирредентизм (итал. irredentismo - освобождение находящихся под чужим владычеством, от irredento - букв. "неосвобожденный", "неизбавленный") - этническое общественно-политическое движение за присоединение всех групп так называемого разделенного народа вокруг единого национального государственного ядра, т.е. воссоединение всех сопредельных этнических земель народа. В зависимости от того, чью сторону занимают участники событий, связанных с процессом ирредентизма, он имеет неоднозначные стороны: национализм, джингоизм, экстремизм, ксенофобия, сепаратизм, терроризм (Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D1%80%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%BC>).

⁸ Сепаратизм (фр. separatisme, от лат. separatus - отдельный) - стремление отделиться, обособиться; движение за отделение части государства и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии.

⁹ См.: Сайт "Русская цивилизация". URL: http://www.rustrana.ru/rubrics.php?r_id=2240; Регионы

против государств. Философский камень XXI столетия // Еженедельник Дело. 2007. 5 февр. URL: <http://idelo.ru/450/18.html>.

¹⁰ Виноградов М. Табуированная тема. URL: http://www.rustrana.ru/gubrics.php?r_id=2240.

¹¹ Колунин В.М. Арктический регион и глобальные интересы циркум-полярных стран в XXI веке // ЧиновникЪ. Вып. 201. URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=90>.

¹² В настоящее время достаточно часто отмечается позитивный опыт "ассимиляционно-органического" взаимодействия коренных народов в скандинавских странах. Действительно, фактически сформирована так называемая концепция "нации-региона", в рамках которой отсутствует конфликт с интересами этнического самоопределения, за счет того, что различные этносы оказываются не декларативно, а действительно в равном положении жильцов единого регионального дома. Подобная концепция является результатом длительного исторического процесса построения по сути общинных отношений между относительно гомогенными этносами. Принципиально иная, временами кровавая история характерна для построения отношений с коренными народами в США и Канаде. Однако для России изначально был более характерен 1-й путь развития. В частности, в исследованиях А.А. Максимова показано, что к концу XVIII в. государство создало определенные предпосылки для развития самоуправления "инородческих" народов Севера. В качестве примера успешного развития коренных общин в XIX - начале XX в. приводятся общины, проживающие на современных территориях Севера - Республики Коми и Ненецкого автономного округа. Экономика коренных жителей - коми-ижемцев, ненцев, русских старожилов была основана на хорошо организованном оленеводстве, рыболовстве, животноводстве. Комплексное развитие в первую очередь оленеводства (выпас животных, производство замши, мяса, консервов и т.д.) позволяло концентрировать значительную часть прибыли непосредственно в регионе, стимулируя тем самым необходимую мотивацию к труду. Успехи в экономической сфере обеспечили относительно высокий уровень жизни и, как следствие, высокие показатели роста численности населения региона. Так, согласно переписи 1926 г., по районам Крайнего Севера коэффициент естественного прироста для коми и ненцев составлял 28%, что соответствует росту населения в 2,3 раза за 30 лет (Максимов А.А. Коренные народы Севера: политика, право, экономика // Север как объект комплексных региональных исследований. Сыктывкар, 2005. С. 126-150). Таким образом, парадоксально, но даже при ограниченных ресурсах, существовавших в начале XX в., реализация территориального самоуправления коренных народов привела к социально-экономическому росту.

¹³ Подробнее см.: Парламентская хроника. Обсуждены проблемы сохранения языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока России. URL: http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2008/10/item8192.html.

Поступила в редакцию 04.03.2010 г.