

УДК[332.14+338.2](470.1/.2+985) (045)

Европейский Север России как плацдарм освоения Арктики



© **Шубин** Сергей Иванович, доктор исторических наук, профессор Поморского Государственного университета, академик общественной Академии геополитических проблем, автор более ста научных публикаций. E-mail: serg1946@atknet.ru

*Страну можно поставить на ноги.
Но для этого власти должны советоваться
с учеными, а не с олигархами*

Академик Леонид Абалкин

Реализация Арктической стратегии России будет во многом зависеть от устойчивости внутреннего развития страны и, прежде всего, от уровня эффективности государственной социальной и региональной политики, от того, насколько успешно будет использован потенциал регионов, составляющих предсеверную зону. Проблема координации усилий северных субъектов Российской Федерации на новом этапе освоения Арктики успешнее решалась бы при условии формирования либо Северного федерального округа в границах Северного экономического района, либо укрупненного региона под условным названием Двино-Печорский край.

Ключевые слова: Арктика, Север, глобализация, регионализация, региональная политика, социальные стандарты, укрупнение регионов, Северный федеральный округ.

The European North of Russia as the bridgehead to Arctic developing

*We can get our country on its feet but for this aim the
authorities should consult scientists not oligarchs.
Academician L. Abalkin*

© S. Shubin, Doctor of History, professor of the Pomor State University, academician of the Social Academy of geopolitical problems, author of more than a hundred scientific publications.

E-mail: serg1946@atknet.ru

Abstract

The realization of the Arctic strategy in Russia will greatly depend on stability in the internal development of the country and first of all on the level of the efficiency in the state social and regional policy and also on realizing successfully a potential of the regions which are a pre-Northern zone. The problem of the coordination of the efforts of the Northern subjects in the Russian Federation at a new stage of the Arctic development would be more successfully solved if the Northern federal district was formed within bounds of the Northern economic region or the region was integrated under a conditional name of the Dvino-Pechorsky territory.

Keywords: *Arctic, the North, globalization, districting, regional policy, social standards, integration of regions, the Northern federal district.*

Российская Арктика - регион особых геостратегических интересов государства и долгосрочных социально-экономических интересов общества. Эта истина сегодня не вызывает сомнений. Однако очевидно и то, что эти интересы в условиях глобализации имеют свойство пересекаться с интересами других субъектов, развернувших борьбу за арктическое пространство, в том числе и лежащее в границах Российской Федерации. Не случайно метровый титановый флаг России, установленный в августе 2007 года на глубине 4 тысячи 300 метров над Северным полюсом, вызвал бурную протестную реакцию в приарктических странах. А представитель Государственного департамента США Том Кейси откровенно заявил: «Даже если русские нарисуют распыленной краской флаг России на подводных хребтах, это не будет иметь абсолютно никакого значения»¹.

Поэтому очень важно акцентировать внимание и читателей, и людей, ответственных за принятие государственных решений на том, что проблемы Арктики Россия сможет эффективно решать при условии своего внутреннего оздоровления. Об этом хорошо сказал председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Геннадий Олейник: «У страны прекрасное и одновременно уязвимое геополитическое положение. Прекрасное - пока она сильна. Уязвимое - при первых же слабостях и болезнях. Наши бескрайние, слабо-заселенные территории как бы сжаты Канадой, США, Японией, Китаем, Северной Европой. Это последняя «свободная», располагающая колоссальными ресурсами часть планеты, наиболее доступная для завершающего передела»².

Наиболее уязвимыми недугами России в целом являются, на мой взгляд: социальная и территориальная. Причем и та, и другая имеют проявления на Севере. На исходе XX века советская, а затем и российская элита, увлеченная переделом власти и собственности, забыла не только о сбережении народа, но и пространства. В результате страна с ополовиненным населением не только вернулась к границам XVII века и напоминает собой, по меткому выражению публицистов, «лоскутное одеяло», но и оказалась не готова к геополитическим вызовам XXI века.

Все более необходимой в этой связи становится ускорение принятия единых федеральных социальных стандартов. Речь о них идет давно. Еще в 1996 году в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» в качестве второй по важности цели было записано буквально следующее: «Обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных

¹ Северный полюс ещё далеко не наш. URL: http://limonka.nbp-info.ru/322_article_1187291720.html (дата обращения: 24.01.2011).

² Султанов Ш. Логика президента понятна. URL: http://www.russia-today.ru/archive/2004/no_20/20_topic_1.htm (дата обращения: 24.01.11)

Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов³ (Подчеркнуто автором; – С.Ш.).

В июне 2003 года (накануне парламентских выборов) депутатами Государственной Думы в первом чтении был даже принят к рассмотрению Федеральный Закон «О минимальных государственных стандартах». «Минимальные государственные стандарты, - записано в нем, - это единые на всей территории Российской Федерации требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам Российской Федерации на минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных Конституцией Российской Федерации отдельных социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации»⁴.

Однако после декабрьских выборов 2003 года из разряда первоочередных проект был исключен. Д.А. Медведев в одном из первых публичных выступлений в качестве Президента РФ вернулся к этой проблеме: «Очень важно, чтобы социальные стандарты, которые приняты в каждом регионе, были не просто дифференцированы, но все-таки не опускались ниже какой-то определенной планки. Для этого существует государственное регулирование. ...В разных регионах разные финансовые возможности. Но социальные кондиции должны быть не ниже определенного уровня. Вот за этим должно следить государство – в лице федеральной и региональной власти»⁵. В мае 2009 года первый заместитель Председателя Совета Федерации РФ Александр Торшин уточнил, что «...таким законом федеральный законодатель должен обеспечить социальное равенство всех граждан России независимо от места проживания, что будет соответствовать статье 19 Конституции РФ»⁶.

Принятие на федеральном уровне закона о государственных минимальных социальных стандартах могло бы стать хорошей основой и для укрепления российского государства, и для формирования общенационального гражданского общества, о необходимости которого всем нам достаточно убедительно напомнили московские столкновения молодежи в декабре 2010 года. Введение федеральных социальных стандартов способствовало бы повышению ответственности государства за обеспечение минимального уровня жизни населения всей страны, а региональные и особенно муниципальные органы власти получили бы возможность думать не о выживании, а о развитии своих территорий. Введение единых по всей стране стандартов актуализировано и переходом учреждений образования, здравоохранения, культуры на автономное финансирование, которое в отсутствии стандартов еще более разделит страну на бедных и богатых.

Единые социальные стандарты могли бы лечь и в основу региональной политики, которая пока тоже не выдерживает критики. Известные ученые-экономисты регионоведы В.Н. Алек-

³ Основные положения региональной политики РФ, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803.

⁴ Проект ФЗ. «О минимальных государственных стандартах. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaru09/postanovi/sbor14/text14663.htm> (датаобращения: 24.01.2011).

⁵ О столице и регионах: «Разрыв слишком велик» // Аргументы Факты. – 2008. - № 19.

⁶ Жить на уровне. Сенаторы предлагают разработать стандарты качества жизни населения // Российская газета. – 2009. – 26 мая.

син и А.Н. Швецов в книге «Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития», вышедшей в двух изданиях (1995 и 2005 гг.), отмечают, что «...в настоящее время ни в одном вопросе внутренней политики России нет таких принципиальных расхождений между существом проблемы и методами ее решения, между разумной теорией и конъюнктурной практикой, как в региональной политике»⁷. На это обращает внимание и один из мудрейших государственников России Е.М. Примаков: «У нас до сих пор нет, по существу, региональной политики, призванной в интересах развития общего экономического пространства, сохранения территориальной целостности и усиления безопасности России, ограничить, если не ликвидировать диспропорции в потоках инвестиций и рабочей силы. Для этого необходимо использовать не только бюджетные механизмы, но и регулирование налогов, пошлин, тарифов, цен»⁸. Отсутствие внятной региональной политики в территориальном развитии России был вынужден признать В.А. Яковлев, министр созданного в 2004 году Министерства регионального развития. Еще более категорично по этому поводу, спустя четыре года, высказался его преемник на этом посту – Д. Козак. По его оценке в отношениях Москвы и регионов преобладал «холуйский» подход. Новый министр предложил иную формулу: «Мы оказываем помощь расторопным губернаторам, а тем, кто не чешется, тому средств мы не выделяем»⁹. Министру вторят на местах, так, например, Губернатор Архангельской области И.Ф. Михальчук вслед за министром заявляет: «Будем помогать тем, кто умеет работать»¹⁰.

При таком подходе характер регионального управления, по сути, сохраняется. Ведь определять, кто как работает, будет вышестоящий начальник, а не объективные критерии, отражающие уровень жизни людей. Очень хорошо, пусть не конкретно по региональному, а по управлению вообще, сказал известный ученый Сергей Капица: «Если вы будете продолжать такую политику, то получите страну дураков. Такой страной легче управлять, но у нее нет будущего»¹¹.

Важным фактором регионального управления является многострадальная проблема районирования России, на основании которого должны рассчитываться преференции и компенсации в зависимости от уровня дискомфорта территории проживания. Причем эти компенсации и надбавки должны исчисляться не от размера должностных окладов, как это делается сейчас, а от места проживания человека. Если в советские годы сегодняшний принцип исчисления надбавок еще можно было оправдать, так как оклады руководителей были соизмеримы с зарплатами северян, то в нынешних условиях, когда разница в должностных окладах между руководителями и подчиненными зашкаливает за 200 раз, северные надбавки только усугубляют социальную несправедливость в регионах. В условиях глобализации факторы социального расслоения приобретают особое значение, так как расколотое общество может лишить Россию шансов войти в разряд ведущих цивилизованных стран.

⁷ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. – М., 2005. – С.14-15.

⁸ Российская газета. – 2008. – 2 сентября.

⁹ Костиков В. И слышно завывание волков // Аргументы и Факты. - 2008. - № 6.

¹⁰ Правда Севера. - 2008. - 2 сентября

¹¹ Капица С. Культуру надо насаждать! Даже силой // АиФ. - 2008. - № 7.

Не случайно один из ближайших советников Президента РФ В. Сурков акцентировал внимание российского истеблишмента на том, что сбережение народа должно стать не только основой российской демократии, но «целой философией»¹². К сожалению, дистанция от слов к делу у нас слишком большая. Это в полной мере относится и к северной региональной политике.

«Север, - пишет бывший президент Якутии М.Е. Николаев, - в основном воспринимался как колония с неисчерпаемой кладовой, где не живут, а зарабатывают, где не благоустраивают среду, а разрушают ее»¹³. Потребительское отношение к Северу привело к тому, что в стране до сих пор, несмотря на многочисленные заявления, не выработано достаточно взвешенной стратегии его развития, на необходимость которой обращали внимание многие ученые и политики.

Переход к рыночной экономике усугубил проблемы северян. На наш взгляд, северная регионалистика значительно утратила свой вес в государстве после ликвидации Госкомсевера и включения Северного экономического района (в составе Архангельской, Вологодской, Мурманской областей, республик Карелии, Коми и Ненецкого автономного округа) в Северо-Западный федеральный округ. В результате этого решения (непродуманность которого засвидетельствована историей 1920-х и 1980-х годов, оспаривается сегодня многими регионаловедомы, геополитиками и государствоведами) в значительной мере было утрачено внимание к Европейскому Северу как к важному стратегическому региону России¹⁴. По мнению многих аналитиков, необходимо пристальное внимание к северному вектору развития вообще и эффективной региональной политике на Европейском Севере, в частности. Все большее значение обретает идея формирования, так называемой, предсеверной контактной зоны¹⁵. И только после этого без ущерба для национальных интересов можно будет вести речь об участии в строительстве Азиатско-Тихоокеанской супертранспортной магистрали Сингапур – Бангкок – Пекин – Якутск – Уэлен – Аляска¹⁶.

Наиболее подготовленным и удобным регионом по формированию обширной предсеверной зоны является Европейский Север России. Однако выполнить эту роль наш регион сможет только при условии формирования либо Северного федерального округа в границах Северного экономического района, либо укрупненного региона под условным названием Двино-Печорский край, в который могли бы объединиться Архангельская область, Республика Коми и Ненецкий автономный округ. Объединение это должно происходить с учетом имеющихся наработок как в процессе современного этапа укрупнения, так и

¹² Сурков В. Народ должен иметь целостное представление о себе // Известия. – 2006. – 31 августа.

¹³ Николаев М.Е. Дальше отступать некуда. За нами – Арктика // Российская Федерация сегодня. – 2002. – № 20. – С.10.

¹⁴ Туровский Р, Гохберг М.Я, Королев С.А, Ислаев Р.И., Ткачев А.В., Прусак М.А., Каракчиев А.А, Федоров П.В. и др.

¹⁵ Лаппо Г.М. Территориальная структура России в начале XXI века // География. – 2002. – № 33. – С. 22.

¹⁶ Михайлов В.А. Русский Север в геополитических интересах России // Русский Север в системе геополитических интересов России. – М.–Архангельск, 2002. – С. 20-21.

исторического опыта районирования 1920-х годов.

Конечно, сформировать общее североευропейское пространство в России нелегко и здесь нужно искать общие интересы. Одной из объединительных идей могла бы стать общая позиция в строительстве транспортных коридоров БелКомУр и БаренцКомУр. Дело в том, что по расчетам экономистов, в перспективе имеющиеся на Севере и даже на Северо-Западе порты не смогут перерабатывать объемы перевозки грузов. И порт Индига, как самый восточный незамерзающий порт, несомненно, будет востребован временем. Поэтому совершенно правильно руководство НАО ставит эту проблему в повестку дня. Важную роль в объединительном процессе сможет сыграть и Северный (Арктический) федеральный университет.

Что касается самого процесса укрупнения, то к нему следует тоже подойти очень внимательно. Было бы правильным первоначально сформировать из специалистов федерального центра и регионов аналитическую группу, которая должна выработать общую стратегию развития с учетом интересов всех сторон. На следующем этапе сформировать межрегиональное законодательное собрание, которое бы подготовило правовую основу развития укрупненного региона. И только после этого создавать краевые управленческие структуры.

Укрупнение регионов – это процесс объективный, он нуждается в строгом научном подходе, должен разрабатываться поэтапно и внедряться шаг за шагом. В одной из своих последних статей известный ученый экс-директор Архангельского института физиологии и природных адаптаций УРО РАН А.В. Ткачев, безвременно ушедший из жизни писал, а по сути завещал: «Север уязвим, потому что у северян нет общей концепции...»¹⁷. Думаю, что пришло время для ее формирования, так как продолжающий деградировать материковый «лоскутный» Европейский Север не сможет стать плацдармом по обеспечению национальных интересов России в Арктике. А до тех пор, пока регионы Европейского Севера будут управляться из Санкт-Петербурга, их интересы будут подчиняться интересам Балтийского региона. От этого будут проигрывать и северяне, и Арктика, и Россия.

Рецензент – Соколова Ф.Х.,
доктор исторических наук, профессор

¹⁷Известия. - 2004. - 30 апреля.