

Арктика и Север. 2024. № 56. С. 92–111.

Научная статья

УДК [911.3+338.27] (985)(045)

DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2024.56.92>

Состав арктических территорий для государственной поддержки: куда идти?

Пилясов Александр Николаевич¹✉, доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник

¹ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Ленинские горы, 1, ГСП-1, Москва, Россия

¹ Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, набережная Северной Двины, 17, Архангельск, Россия

¹ pelyasov@mail.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-9351>

Аннотация. В связи с тем, что в настоящий момент фактически существует несколько списков арктических территорий для государственной поддержки, в статье описываются возможные варианты изменения их состава в прогнозный период ближайшего десятилетия: от полной унификации всех списков до, наоборот, предельной диверсификации (каждый список — под свои задачи государственной поддержки). Исследовательский вопрос статьи заключается в определении выгод и издержек каждого сценария «набора» арктических территорий для государственной поддержки. Основные результаты работы: 1) описаны четыре сценария эволюции действующей системы господдержки арктических и северных территорий по дирижирующему географическому фактору (состав территорий для поддержки) — а) оптимально-управленческий; б) антирайонный; в) полифоничный; г) ограниченного разнообразия; 2) радикальный антирайонный и комфортный для ФОИВов оптимально-управленческий сценарии несут самые высокие интегральные риски. Минимальные риски имеет полифоничный «эволюционный» сценарий, когда одновременно с сохранением института северных районных гарантий и компенсаций учреждаются институты многоликой Арктики — для инвесторов-резидентов, геостратегической, предпринимательской. Но он же оказывается и самым дорогим для федерального бюджета; 3) для интегрального сценария целесообразно учесть следующие элементы описанных сценариев: множественность списков арктик для разных форм господдержки; сохранение в ограниченном виде прежнего районного института социальной поддержки северных и арктических территорий; всемерная поддержка малых и средних производственных предпринимателей Арктики и Севера, в первую очередь в районах с ограниченными сроками завоза грузов; постепенная трансформация поддержки местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, от северных и арктических институтов к общероссийским региональным; внедрение институтов, которые поощряют технологическую трансформацию прежнего индустриального уклада, и становление нового цифрового уклада на всём пространстве Арктической зоны РФ.

Ключевые слова: государственная поддержка районов Севера и Арктики, перечень арктических территорий, прогноз до 2035 года, сценарный подход

Composition of Arctic Territories for State Support: Which Way to Choose?

Aleksandr N. Pilyasov¹✉, Dr. Sci. (Geogr.), Professor, Chief Researcher

¹ Lomonosov Moscow State University, Leninskie gory, 1, GSP-1, Moscow, Russia

* © Пилясов А.Н., 2024

Для цитирования: Пилясов А.Н. Состав арктических территорий для государственной поддержки: куда идти? // Арктика и Север. 2024. № 56. С. 92–111. DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2024.56.92>

For citation: Pilyasov A.N. Composition of Arctic Territories for State Support: Which Way to Choose? *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2024, no. 56, pp. 92–111. DOI: <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2024.56.92>



Статья опубликована в открытом доступе и распространяется на условиях лицензии [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

¹ Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Naberezhnaya Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, Russia

¹ pelyasov@mail.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-9351>

Abstract. Due to the fact that currently there are several lists of Arctic territories for state support, the article describes possible options for changing their composition in the forecast period of the next decade: from complete unification of all lists to, on the contrary, extreme diversification (each list has its own tasks of state support). The research question of the article is to determine the benefits and costs of each scenario for the “set” of Arctic territories for government support. Main results: 1) four scenarios of evolution of the current system of state support of the Arctic and northern territories according to the geographical factor (composition of territories for support) — a) optimal-administrative; b) anti-district; c) polyphonic; d) limited diversity; 2) radical anti-district and optimal-administrative scenarios, comfortable for federal executive authorities, carry the highest integral risks. The polyphonic “evolutionary” scenario carries minimal risks, when, simultaneously with the preservation of the institution of northern regional guarantees and compensation, institutions of the multifaceted Arctic are established — for resident investors, geostrategic, and entrepreneurial. But it also turns out to be the most expensive for the federal budget; 3) for the integral scenario, it is advisable to take into account the following elements of the described scenarios: multiple lists of Arctic regions for different forms of state support; preservation in a limited form of the former regional institution of social support for the northern and Arctic territories; full support for small and medium-sized manufacturing entrepreneurs in the Arctic and North, primarily in areas with limited delivery times for goods; gradual transformation of support for localities equated to regions of the Far North, from northern and Arctic institutions to all-Russian regional ones; introduction of institutions that encourage the technological transformation of the previous industrial structure and the formation of a new digital structure throughout the Arctic zone of the Russian Federation.

Keywords: *state support of the Northern and Arctic regions, list of Arctic territories of the Russian Federation, forecast up to 2035, scenario approach*

Введение

В современной российской нормативной реальности одновременно существуют «президентская» Арктика, определённая Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 2014 года № 296 (в редакции указов Президента Российской Федерации от 27.06.2017 № 287, от 13.05.2019 № 220, от 05.03.2020 № 164) — далее по тексту «Указ Президента РФ от 2014 года»; «новая» Арктика по Федеральному закону «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 № 193-ФЗ — далее по тексту «ФЗ-193» — и уточнённый, но существующий ещё с советского времени перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей — постановление Правительства РФ от 16.11.2021 № 1946 — далее по тексту «постановление Правительства РФ № 1946» (рис. 1). Естественно, возникает вопрос о том, как должны стыковаться в перспективе три этих перечня для государственной поддержки.



Рис. 1. Соотношение «арктик» и «северов»: состав Арктической зоны РФ по Указу Президента РФ и ФЗ-193 2020 г. и состав районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по постановлению Правительства 2021 г.¹

Дополнительная сложность возникает в связи с тем, что в последние годы ранее чётко разграниченное социальное северное (для поощрения работников здесь жить) и арктическое экономическое (для поощрения работодателей здесь работать) законодательство постепенно утрачивают прежнюю чёткость дифференциации. Арктическое законодательство, будучи юным и более адекватным реалиям современного выборочного освоения российской Арктики, перехватывает часть социальных функций у северного законодательства. Видимо, этот процесс продолжится, арктическое законодательство и его институты будут также и социальными, а не только экономическими.

Возникает необходимость исследовательской проработки вопросов соотношения перечней территорий Арктики и Севера для будущей государственной поддержки, которые целесообразно решать с использованием сценарного подхода.

Предмет исследования — вариантный прогноз состава перечня арктических территорий для государственной поддержки. Объект исследования — Арктическая зона Российской Федерации. Цель — определение выгод и издержек каждого сценария «набора» арктических территорий для государственной поддержки — раскрывается в результате решения в работе следующих задач: 1) характеристика возможных сценариев гармонизации существующих списков арктических и северных территорий для государственной поддержки; 2) срав-

¹ Картография — аспирант географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова Б.В. Никитин.

нительный анализ всех четырёх сценариев с точки зрения их приемлемости для практического внедрения; 3) формирование предложений по выбору оптимального сценария определения границ территории для мер государственной поддержки.

Информационная основа исследования — существующая федеральная нормативная правовая база по районам Арктической зоны РФ, районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям и мерам государственной поддержки в этих территориях. Новизна исследования связана с предпринятой попыткой вариантного прогноза пространственных контуров будущей системы государственной поддержки Арктики и Севера России — теоретические и прикладные дискуссии чаще развёртываются по поводу институтов, форм и направлений поддержки, но не самого перечня территорий — получателей помощи.

Методология и методы исследования

Методологию исследования сформировали три источника. Во-первых, развиваемая с советского времени школа географической экспертизы, в том числе институтов (норм и правил) и прогнозных документов. Эта традиция начала формироваться с пионерной работы К.П. Космачева [1], которая была снова подхвачена уже в десятые и двадцатые годы в России [2–4].

Во-вторых, традиция сценарного прогнозирования (в том числе развития мира, стран и регионов) отечественных и зарубежных социологов, в том числе применённая к специфическим условиям Арктической зоны РФ [5–8]. В-третьих, наш собственный опыт работ последних десятилетий в области «северной футурологии» по подготовке десятков стратегий и программ среднесрочного и долгосрочного развития северных и арктических регионов и городов России, который был отражён в нескольких опубликованных работах [9–12].

Проблемное «поле» прогнозирования развития системы государственной поддержки арктических территорий РФ может включать в себя вариативность государственных приоритетов, институтов, структур, объёмов и направлений государственной поддержки. Однако нас в данной работе интересует, прежде всего, территориальный состав получателей поддержки, то есть круг арктических территорий, который будет задействован в ближайшем будущем в федеральной арктической политике по поводу экономического и социального развития этих территорий. Поэтому мы принимаем, что только этот параметр состава арктических территорий может изменяться при прочих равных условиях. Это позволит точнее определить влияние исключительно фактора состава арктических территорий на дальнейшее развитие системы государственного управления и поддержки Арктической зоны РФ.

При таком «географическом» подходе также существует своё проблемное поле, только более узко очерченное, которое и определяет сущностное наполнение каждого сценария. Это вопросы развития списка арктических территорий; вопросы дальнейшего географического (пространственное расширение или сжатие?) развития арктических льгот для инвесторов – арктических резидентов; вопросы дальнейшего статуса районов Крайнего Севера и при-

равненных к ним местностей, будущего всей системы приуроченных к данному институту северных гарантий и компенсаций.

Основным методом прогнозирования географического развития системы льгот государственной поддержки стал сценарный подход. Каждый сценарий базируется на своих критериях понятия «Арктическая зона Российской Федерации» с точки зрения оказания федеральных социальных и инвестиционных льгот. Эти критерии подробно характеризуются в каждом сценарии, а потом сопоставляются при сравнении сценариев друг с другом. Временной горизонт сценарного прогнозирования — 2035 год, что позволяет ощутить будущее как очень близкое и осязаемое уже сегодня.

Основные результаты

Основой для формирования развилки из четырёх сценариев (3.1-3.4) послужило представление о вариативности будущих перечней арктических территорий для государственной поддержки в зависимости от конкретного выбора в четырёх альтернативных вариантах: 1) единая или «множественная» Арктика в мерах господдержки? 2) какой будет форма взаимодействия арктического и северного законодательства — полное обособление, частичная интеграция, полная интеграция? 3) предполагается сохранение прежней системы льгот и гарантий для предпринимателей и работников или расширение, сужение? 4) сохраняется или меняется (сужается, расширяется) состав и границы территорий Арктики, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей?

Характеристика сценария «единой Арктики» для всех форм государственной поддержки на территории Арктической зоны Российской Федерации при сохранении обособления категорий «Арктика» и «районы Крайнего Севера»

В этом сценарии (можно условно назвать его «оптимально управленческим») происходит полная синхронизация состава арктических территорий по Указу Президента 2014 года и ФЗ-193 и в дальнейшем неукоснительно поддерживается единство перечня по всем нормативным правовым актам, которые касаются государственной поддержки развития Арктической зоны РФ. Все действующие документы, госпрограммы, планы мер по реализации Стратегии развития Арктической зоны РФ приводятся в соответствие по перечню арктических территорий.

Одновременно с унификацией перечня арктических территорий происходит отмена решений по «заходу» в Арктику северных неприморских территорий. Признаётся ошибочным подход в «приравнивании» к арктическим части районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В результате территория Арктической зоны РФ сужается, в пределах до муниципальных образований арктического фасада, с небольшими исключениями — Мурманская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Норильский промышленный район, которые заходят в Арктику целиком для удобства государственного управления.

Эти меры позволяют чётко обособить северную и арктическую линии развития федерального законодательства, что находится в полном соответствии с общим курсом федерального правительства на усиление пространственной и региональной политики Российской Федерации для укрепления её целостности в условиях возрастания внешних угроз. Северное законодательство продолжает развиваться с усилением как социально-трудовое, нацеленное сохранить критический костяк профессиональных кадров на Севере. Поэтому в полном объёме сохраняется институт северных гарантий и компенсаций, привязанный к институту районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В перечень данных районов вносятся небольшие изменения, чтобы исправить ошибки решений 1990-х гг., продиктованные лоббистскими и предвыборными соображениями. Но в своей основе состав и границы этих территорий сохраняются по законам ещё советского времени. Для северных предпринимателей в районах с ограниченными сроками завоза грузов учреждаются льготы по федеральным и региональным налогам.

Сужение перечня арктических территорий до фасадных, то есть стратегически значимых и ресурсно привлекательных нефтегазовыми и минерально-сырьевыми месторождениями на стыке суши и моря, позволяет оказывать этим территориям на единицу площади большую по объёмам поддержку, чем на современном этапе. Учреждаются новые формы точечной поддержки арктических инвесторов-резидентов, а также арктических предпринимателей, в том числе усиленные для арктических предпринимателей в местах ограниченного по времени завоза грузов: в отличие от северных, они получают не только налоговые льготы, но и адресную поддержку как «арктические резиденты».

На первом этапе реализации данного сценария в 2025–2030 гг.:

- синхронизируется суженный перечень арктических территорий по всем федеральным нормативным правовым актам;
- обособляется в своём развитии северное «районное», преимущественно социально-трудовое, и арктическое «точечное», по муниципальным образованиям, земельным участкам и полюсам роста, преимущественно геостратегическое и экономическое (про-корпоративное и про-предпринимательское) законодательство;
- арктические предприниматели в районах с ограниченными сроками завоза грузов получают усиленный набор федеральных льгот — в форме прямой трансфертной и косвенной поддержки, через налоговые вычеты — против северных в районах с ограниченными сроками завоза грузов, которые получают только налоговые вычеты.

На втором этапе в 2031–2035 гг. реализации данного сценария усиливается потребность в компенсационных мерах для северных территорий, потому что между арктическими и неарктическими северными территориями нарастают контрасты в уровне и тонусе экономического развития, в некоторых социальных показателях. Поэтому в этот период федеральная северная политика реализуется с усилением: возможно учреждение дополнитель-

ных льгот для субъектов хозяйственной деятельности неарктических районов Крайнего Севера и сохранившихся (но суженных в перечне) местностей, к ним приравненных; дополнительная поддержка социального развития приравненных к районам Крайнего Севера местностей, районов и регионов.

Преимущества данного сценария состоят в предельной отчётливости сохранения контуров той государственной политики, которая обозначилась в конце нулевых годов, но от которой впоследствии произошли «гибридные» изменения, связанные с возникновением двух арктик — перечня арктических территорий по указу Президента РФ 2014 года и перечня по ФЗ-193 с перехватом арктическим законодательством социальных направлений политики у северного законодательства (в вопросах поддержки коренных малочисленных народов Севера, жилищных субсидий и др.). Вот все эти раздражающие управленцев своей непоследовательностью и противоречивостью меры «вычищаются», чтобы чётко дистанцировать «дистиллированную» приморскую Арктику, органично связанную с Северным морским путём — как арену активности ГУСМП Росатома и ресурсных компаний — и материковый Север с минимумом приравненных к нему квазисеверных местностей как буферную зону между Арктикой и основной зоной российского расселения.

Помимо отчётливости обозначенного объекта управления государственной арктической и северной государственной политики, в этом сценарии за счёт сужения перечня «истинно» арктических территорий и состава местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, ожидается некоторая экономия бюджетных средств. Поэтому можно сказать, что основным выгодополучателем этого сценария являются федеральные органы исполнительной власти, которые в результате формируют более понятный, отчётливый и менее затратный для поддержки объект государственного управления.

Издержки и риски реализации данного сценария связаны с очень радикальным отказом от сложившейся схемы поддержки, выходом из состава арктических и приравненных к районам Крайнего Севера нескольких районов, муниципальных образований (возможно, и регионов). Смягчить риски возможно, компенсируя «пострадавшему» субъекту РФ часть средств за счёт дополнительных федеральных трансфертов и / или по каналам реализуемых на территории мероприятий государственных программ и проектов.

Характеристика сценария «единой Арктики» для всех форм государственной поддержки на территории Арктической зоны Российской Федерации при гармонизации категорий «Арктика» и «районы Крайнего Севера»

В этом сценарии (можно условно назвать его «антирайонным») унифицируется перечень арктических территорий, то есть ликвидируется современный феномен двух арктик — по Указу Президента РФ 2014 года и по ФЗ-193, все нормы и правила федеральной поддержки Арктической зоны РФ руководствуются одним перечнем. Фундаментальное отличие от предыдущего сценария состоит здесь в том, что этот перечень не зауженный против существующего, но наоборот — предельно расширенный. Это связано с тем, что происходит не

только унификация арктических перечней, но также гармонизация арктического и северного законодательства, с точки зрения расширения перечня арктических территорий до всех районов Крайнего Севера и — штучно — некоторых местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, которые также входят в состав арктических.

Целью этих мер является курс на постепенную отмену института районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, а вместе с ним и замораживание существующей системы гарантий и компенсаций, привязанных к районам Крайнего Севера, для современных работников в районах Севера и перевод этой системы на контрактную основу для новых трудовых мигрантов на Север и в Арктику (нет районных коэффициентов и стажных надбавок — есть контракт с работодателем, на условия которого приглашённый мигрант соглашается на первоначальный трёхлетний срок).

В этом сценарии государственная политика в области пространственного и регионального развития не содержит «излишеств» предыдущего варианта: Арктическая зона РФ провозглашается сферой постоянных государственных интересов и поддержки, северная политика даже в своей редуцированной социальной составляющей де-факто отсутствует — демпфером является расширение Арктической зоны до новых северных квазиарктических территорий. Сферой геостратегических интересов государства становится не только приморская, как в предыдущем сценарии, но и континентальная «северная» Арктика, в которой также запускается в прогнозный период ряд «знаковых» новых добычных проектов. Вот почему состав арктических территорий, получающих экономические льготы для инвесторов, хозяйствующих субъектов, ещё дальше в этом сценарии «опускается» на юг (хотя и вопреки природно-климатической логике): Югра целиком, Магаданская область, новые районы Якутии, значительная часть Республики Коми обретают в этом сценарии арктический статус.

«Подвязывание» приморских арктических территорий к материковым северным, которые все вместе составляют единую Арктическую зону РФ, объективно вынуждено в этом сценарии изменениями климата: в результате потепления сокращается срок эксплуатации северных зимников, в итоге северные континентальные территории становятся более недоступными, чем приморские территории Арктики. *Поэтому новые транспортные схемы заезда разрабатываются не с южной зоны расселения, но с северных морских путей и арктических приморских территорий внутрь, в континентальный Север. Так формируется новое единство арктических и северных территорий России.*

На первом этапе реализации сценария в 2025–2030-е гг.:

- происходит унификация перечня арктических территорий с их расширением до всех районов Крайнего Севера и частично местностей, приравненных к районам Крайнего Севера;
- осуществляется отмена института районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и замораживание районных коэффициентов и стажных надбавок для современных работников Севера;

- учреждается институт трёхлетнего трудового контракта для новых трудовых мигрантов в арктические территории;
- запускаются экономические льготы для новых проектов и инвесторов в новые арктические территории (по статусу «арктического резидента», для предпринимателей и корпоративных структур).

На втором этапе реализации сценария, в 2031–2035 гг., происходит внутренняя дифференциация территорий Арктической зоны РФ с её разделением на приморскую, территорию арктического фасада и материковое подбрюшье с дальнейшей дифференциацией первых и вторых на места на круглогодичной транспортной сети и места с ограниченными сроками завоза. Происходит пересмотр некоторых унаследованных социальных гарантий и компенсаций по критериям «приморский – континентальный», «на круглогодичной транспортной сети или в местности с ограниченными сроками завоза». Для бывших приравненных к Северу территорий, которые не вошли в состав арктических, разрабатываются компенсационные меры — стимулы предпринимателям, инвесторам и регионам (например, в форме дополнительных федеральных трансфертов).

Преимущества данного сценария состоят в том, что в нём происходит отказ от уже явно архаичной системы районных льгот и компенсаций, разработанных для другой эпохи в другой демоэкономической реальности. Но этот отказ осуществляется предельно осторожно, с многочисленными демпфирующими механизмами. То есть то, о чём говорили как о необходимости ещё в 1990-е гг. в кулуарах Госкомсевера России, наконец, реализуется, — как признание, что новый этап хозяйственного освоения в Арктике востребует иных, чем ранее, социальных (без районов Крайнего Севера) и экономических (не сплошных, а выборочных, точечных) государственных институтов поддержки. Важно подчеркнуть, что такой решительный переход становится возможен именно в условиях «единой» расширенной Арктики, на которую теперь замыкаются и замороженные старые северные льготы, и новые арктические экономические льготы.

Риски и издержки данного сценария связаны с:

- отменой прежней системы северных районных гарантий и компенсаций, которая просуществовала почти сто лет;
- подвешенным статусом не вошедших в Арктику части местностей, приравненных к районам Крайнего Севера и утративших прежние льготы;
- неизбежной поляризацией и противоречивостью внутреннего развития самой «набухшей» Арктической зоны, в первую очередь её приморской и континентальной части.

Требуется очень ювелирная работа федеральных управленцев, чтобы не допустить внутренних «трещин» и сохранить целостность и единство новой «большой» Арктики.

Характеристика сценария «множественной» Арктики для различных форм государственной поддержки при сохранении обособления категорий «Арктика» и «районы Крайнего Севера»

В этом сценарии (можно условно назвать его «полифоничным») признаётся сверхценность разнообразия институтов федеральной северной и арктической политики. Здесь не только сохраняются районные институты современной социальной северной политики, но и значительно расширяется спектр арктических институтов — в том смысле, что предлагается смело использовать несколько «арктик» — перечней арктических территорий — каждый для своих целей федеральной политики: один для геостратегических, оборонных задач охраны государственных границ и контроля мореплавания по Северному морскому пути; второй — для поддержки корпоративных инвесторов-арктических резидентов; третий — для поддержки «народного» арктического малого и среднего бизнеса. Сохраняется и усиливается современное обособление государственной политики на Севере и в Арктике: социально-трудовые вопросы привлечения и закрепления трудовых мигрантов решаются традиционными институтами северной политики — районных коэффициентов, стажных надбавок и др.; экономические и геостратегические вопросы решаются различными институтами арктической политики.

Множественность арктик закрепляется через нормативные правовые документы: Указ Президента РФ 2014 г. определяет «узкий» геостратегический перечень арктических территорий, важных для укрепления обороноспособности страны на арктической суше и на арктических морских трассах; более широкий по составу арктических территорий ФЗ-193 с новыми поправками закрепляет перечень территорий для развёртывания новых инвестиционных проектов в Арктике, в том числе силами корпоративных структур; новый Федеральный закон «О поддержке предпринимательства, работающего в экстремальных условиях» закрепляет максимально широкий, с частичным заходом в местности, приравненные к районам Крайнего Севера, перечень арктических территорий, в которых реализуются налоговые льготы (возможно, и прямые федеральные субсидии) для арктических предпринимателей, в том числе усиленные для предпринимателей, работающих в местах с ограниченными сроками завоза.

Таким образом, в федеральном законодательстве одновременно, в разных нормативных правовых актах, существует три (возможно, даже больше) Арктики, по принципу «матрёшки», первый перечень минимальный, входит в состав второго, расширенного, который, в свою очередь, входит в состав самого широкого последнего перечня. Каждый перечень выполняет свою функцию, исходя из приоритетов федеральной арктической политики, обеспечивает удобство реализации провозглашённых задач по каждому направлению.

При этом в полном объёме сохраняются и районные институты федеральной северной политики, и весь перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Можно сказать, что в этом сценарии педалируются различия северной и арктической поли-

тики при сохранении структуры и состава северных территорий, с учётом динамики в составе перечней арктических территорий: для геостратегических целей их существующий состав уменьшается, для предпринимательских целей — расширяется за счёт северных и приравненных местностей.

Этот сценарий становится возможным ввиду существенного институционального разнообразия внутри всей пространственной и региональной политики Российской Федерации: в новой версии Стратегии пространственного развития акцентируется необходимость значительной дифференциации федеральных институтов региональной и пространственной политики. Аналогичная мысль приводится и в новой версии Федерального закона «О региональной политике в Российской Федерации».

На первом этапе реализации данного сценария в 2025–2030 гг.:

- обеспечивается законодательно закрепление перечня трёх арктик (или даже более): геостратегической, ЗАТО-Арктики; Арктики корпоративных проектов и Арктики «народного предпринимательства»;
- закрепляется автономность существования и работы традиционного районного социально-трудового северного законодательства и арктического, экономического и инвестиционного, законодательства.

На втором этапе в 2031–2035 гг. в зависимости от итогов стартового и финального соотношения динамики развития арктических и северных территорий либо происходит усиление северного законодательства с точки зрения распространения на «севера» тех мер господдержки и экономических льгот, которые уже имеют арктические территории; или — в случае успешного развития северных территорий в предыдущий период — наоборот, происходит дальнейшее обособление арктического и северного законодательства: учреждаемые новые экономические нормы для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, существенно отличаются от тех, которые предназначены для Арктической зоны РФ.

Преимущества данного сценария состоят в том, что обеспечивается, наконец, признание принципиальной невозможности «стрелять из пушки по воробьям» — одним перечнем арктических территорий решать сложные и многоцелевые задачи государственного управления Арктической зоной Российской Федерации. А это признание материализуется в нескольких перечнях, мирном сосуществовании нескольких арктик одновременно. При этом бережно сохраняются прежние институты северной политики, то есть не происходит разрушительной, деструктивной конкуренции арктических и северных институтов с перехватыванием полномочий арктическими институтами у северных (что мы наблюдаем сегодня). Уважение к ранее сформированным традициям и ценностям институционального разнообразия — так позитивно можно охарактеризовать этот сценарий.

Риски и недостатки этого сценария состоят в том, что он требует очень чёткой дисциплинированной работы чиновников федеральной исполнительной власти, работников федеральной законодательной власти, чтобы внятно обособить три Арктики, обеспечить бес-

конфликтность сосуществование арктической и северной политики. Современная практика показывает, что федеральному чиновнику существенно проще унифицировать институты, чем, наоборот, лелеять их разнообразие, которое всегда создаёт трудности в процедурах управления и повышает их транзакционные издержки.

Характеристика сценария «множественной» Арктики для различных форм государственной поддержки при гармонизации категорий «Арктика» и «районы Крайнего Севера»

В этом сценарии (назовём его условно «ограниченного разнообразия») чётко обозначается доминирование арктического законодательства, которое развивается в сторону существенно большего разнообразия за счёт утверждения различных перечней арктических территорий — геостратегической, корпоративной и предпринимательской Арктики (соответственно в Указе Президента РФ, новой редакции ФЗ ФЗ-193 и новом законе «О поддержке предпринимательской деятельности в арктических территориях»). В этом прослеживаются аналогии с предыдущим сценарием.

Одновременно при этом «схлопываются» районные институты социальной северной политики — её функции принимают арктические территории в расширенном перечне. Давняя идея о трансформации районных коэффициентов и стажных надбавок в связи с их несоответствием реалиям социально-рыночного освоения российского Севера и Арктики реализуется под флагом полного элиминирования северного (даже социального) законодательства как архаичного и его замены на более современное арктическое, которое в этих условиях вынужденно принимает на себя и социальные функции, но уже в новой форме арктического контракта с новыми трудовыми мигрантами, приезжающими в Арктическую зону РФ (которая в социальном перечне в основном совпадает с районами Крайнего Севера).

Для текущих работников в Арктике весь пакет существующих льгот по районным коэффициентам и стажным надбавкам замораживается. Для работников в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, также сохраняется весь прежний пакет социальных гарантий и компенсаций. Для новых работников и трудовых мигрантов в местности, приравненные к районам Крайнего Севера, решение по гарантиям и компенсациям принимается в индивидуальном порядке по каждому региону (и по каждой категории работников бюджетной сферы) в зависимости от среднегодовых индексов удорожания потребительской корзины и транспортной изолированности места.

Этот сценарий реализуется на фоне явного арктического вектора в федеральной региональной и пространственной политике и элиминирования прежних элементов северной районной социально-трудовой политики как архаичной.

На первом этапе реализации данного сценария в 2025–2030 гг.:

- закрепляется перечень трёх (четырёх) арктик — геостратегической, корпоративной, предпринимательской, социальной;

- отменяется институт районных коэффициентов и стажных надбавок ввиду их замораживания для текущих работников арктических территорий (районов Крайнего Севера) и для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера;
- весь остальной действующий пакет северного законодательства переадресуется на арктические территории;
- в адресном порядке для каждого региона мест, приравненных к районам Крайнего Севера, предлагаются свои компенсационные меры за рамками традиционной северной «районной» политики, внутри общероссийской региональной политики, то есть через федеральные трансферты и субсидии в бюджеты регионов.

На втором этапе реализации данного сценария в 2031–2035 гг. определяется глубина контрастов в развитии арктических и бывших приравненных к районам Крайнего Севера местностей, чтобы оперативно усилить, в случае необходимости, компенсаторные меры ввиду отмены льгот работникам по северным гарантиям и компенсациям.

Преимущество данного сценария состоит в его сравнительной простоте управления (особенно в сравнении с предшествующим) при одновременном филигранном учёте специфики разных арктик и мер, необходимых для господдержки каждой из них. В этом сценарии нет никакой двойственности — безоговорочно выбираются арктические территории как приоритет для господдержки, а все меры прежней северной политики аннулируются. Ясный приоритет региональной «арктической» политики позволяет здесь добиться эффективности мер государственной политики, которая не расплывается между Арктикой и Севером.

Недостатки и риски данного сценария связаны с отменой районных институтов северной политики и подвешенностью мест, приравненных к районам Крайнего Севера, по которому системных унифицированных компенсаторных мер не предлагается — в связи с отменой северной политики, в которой они были реципиентами федеральной поддержки, и ограниченной возможностью их участия как получателей ресурсов федеральной арктической политики (ввиду объективных географических ограничений). Трансформация прежних адресных мер господдержки ввиду «северного статуса» в обычные меры федеральной региональной политики несёт в себе риски недоучёта географической и транспортной специфики этих территорий.

Сравнительная оценка, по единому выработанному алгоритму, всех четырёх сценариев с точки зрения приемлемости для практического применения

Оценим более развёрнуто управленческие риски каждого сценария для федеральных органов исполнительной власти. Внутри управленческих рисков выделим социальные, которые связаны с возможным массовым недовольством жителей и местных властей районов Севера и Арктики радикальностью реформы перечней арктических и северных территорий ввиду издержек в связи с конверсией существующей системы гарантий и компенсаций и других мер социальной защиты для Арктики и Севера; экономические риски, которые связа-

ны с быстрым нарастанием внутренней поляризации (контрастов) развития между Арктикой и Севером, внутри расширенной Арктики; политические риски, которые связаны с новыми трениями в отношениях между федеральными органами исполнительной власти и северными / арктическими регионами; бюджетные риски, которые связаны с эскалацией расходов на новые (или расширенные старые) меры государственной поддержки населения и хозяйствующих субъектов, работающих в зоне Севера и Арктики (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная оценка управленческих рисков федерального уровня четырёх сценариев

Характеристика рисков с точки зрения федерального управления	Сценарии			
	Оптимально управленческий	Антирайонный	Полифоничный	Ограниченного разнообразия
	Единая («узкая») Арктика + районы Крайнего Севера и приравненные	Единая («широкая») Арктика=районы Крайнего Севера	Множественная Арктика + районы Крайнего Севера	Множественная Арктика = районы Крайнего Севера
Социальные риски	++	+++	+	++
Экономические риски	+++	+ ?	+	++
Политические риски (центр-регионы)	++	+++	+	++
Бюджетные риски	+	+	+++	+
Сумма рисков	8	8	6	7

+ минимальные риски

++ средние риски

+++ предельные риски

Самые большие *социальные риски* несёт «антирайонный» сценарий, и это объяснимо. Радикальный отказ от системы северных гарантий и компенсаций, привязанных к институту районных коэффициентов и стажных надбавок, который просуществовал сто лет, конечно, является почти революцией. Поэтому даже в случае, когда материальные потери работников будут минимальны, инерция мышления такова, что живущие на Севере и в Арктике люди будут чувствовать себя обделёнными.

Меньшие риски несёт сценарий «узкой» Арктики, когда статус арктических сохраняется только у узкой фасадной приморской кромки муниципальных образований вдоль побережья, с некоторыми отступлениями, потому что социальные льготы сегодня привязаны к районным институтам социально-трудовой северной политики, а все они в этом (первом) сценарии сохраняются. Также средним уровнем социальных рисков характеризуется сценарий, когда отмена районного института одновременно сопровождается демпфирующим учреждением различных арктик, в том числе социальной, которая хотя и не покрывает полностью прежний список районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, но в

основном дублирует прежние районные льготы, замораживая их теперь уже как расширенные «арктические».

Минимальные социальные риски несёт «полифоничный» по управленческим институтам сценарий множественной Арктики, с сохранением и советского районного института северной государственной социальной политики. Однако абсолютно закономерно, что зато этот сценарий несёт самые большие бюджетные риски, потому что именно в нём за счёт удержания всех старых северных и учреждения новых арктических льгот резидентам реальна эскалация бюджетных расходов.

Что касается *экономических рисков* эскалации межрайонных и межрегиональных контрастов, в том числе между северными и арктическими территориями, то самые большие риски парадоксально несёт сценарий оптимального управления (простота федерального управления северными и арктическими территориями России обходится экономически очень дорого!): в этом случае вероятность усиления контрастов между преуспевающим арктическим фасадом и депрессивным широким материковым Севером очень велика. Средний уровень экономических рисков у сценария ограниченного разнообразия, при котором отменяется районный институт (Арктика приравнивается к районам Крайнего Севера), и за счёт формирования перечней множественной Арктики, одновременно с выходом местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, вообще из адресата федеральной северной и арктической политики, также создаются предпосылки провоцирования новых межрегиональных и межрайонных контрастов. Минимальный уровень экономических рисков характерен для сценария «полифоничной» Арктики, когда максимальное развитие получают арктические институты (множественной Арктики), при этом полностью сохраняется и советское наследие районных институтов северных гарантий и компенсаций. Видимо, также минимальны экономические риски и при «антирайонном» сценарии, потому что он характеризуется полнокровным развитием институтов, которые поощряют приход новых инвесторов, появление полюсов роста и др. Исчезновение статуса местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, с «радаров» федеральной северной политики опасно в большей степени социальными, чем экономическими рисками (неочевидно, что эта мера повлечёт разрастание межрайонных и межрегиональных экономических контрастов).

Распределение *политических рисков*, которые понимаются как трения в отношениях федерального центра и северных / арктических регионов, повторяет распределение социальных рисков. У автора не было специального намерения получить именно такой результат: он был выявлен после сравнительной оценки рисков по каждому направлению, и такая «синхронизация» стала неожиданностью для него самого.

Однако, учитывая, что в нынешних условиях социально-рыночного освоения ресурсов Севера и Арктики региональные власти прежде всего несут ответственность за социальное бытие своего населения и лишь единицы среди них отваживаются проводить собственную промышленную или экономическую политику («пусть она останется инвесторам»), это

вполне объяснимо. Максимальные политические риски характерны для «антирайонного» сценария, когда отменяется институт районов Крайнего Севера (которые приравниваются к арктическим территориям по социальным льготам), исчезает институт местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, что пробуждает лоббизм в центре «поражённых» в правах регионов. Плюс к тому сам процесс назначения в разные арктики обязательно всколыхнёт лоббизм регионами льготных статусов у федерального центра (успокоить регионы, когда появятся различные привлекательные арктические статусы, будет непросто).

Меньше политических рисков в сценарии оптимального управления, когда Арктика сжимается до фасадной кромки, но при этом само население Севера и Арктики оказывается слабо затронуто этим фактом, потому что весь пакет районных льгот и гарантий сохраняется, и лоббизм региональных властей направляется на демпфирование потерянных экономических льгот для резидентов-инвесторов (но пока их число штучно). Кроме того, общероссийские льготные режимы ТОРов и ОЭЗ могут частично демпфировать потери статуса арктических резидентов. Также средние политические риски в сценарии ограниченного разнообразия, когда отменяется институт районов Крайнего Севера и приравненных местностей, но зато расширяются перечни арктических территорий, и это позволяет нейтрализовать потери для значительной части регионов Севера и Арктики (кроме приравненных).

Наконец, минимальные политические риски имеет «полифоничный» сценарий, когда сохраняются все районные льготы и одновременно добавляются экономические, инвестиционные льготы ввиду появления множества списков арктических территорий.

Бюджетные риски в какой-то степени «зеркальны» к социальным и политическим рискам: потому что самый крупный бюджетный риск имеет сценарий, который больше всего сохраняет или даже наращивает объём арктических льгот по каналам разных перечней арктических территорий («полифоничный» сценарий). С другой стороны, три остальных сценария, в которых идёт упорядочение существующих гарантий, компенсаций и льгот инвесторам-резидентам, несут существенно меньшие бюджетные риски.

Сравнивая все четыре сценария между собой (табл. 1), можно увидеть, что радикальный «антирайонный» и комфортный для ФОИВов «оптимально управленческий» сценарии несут самые высокие интегральные риски: и социальный радикализм, и стремление к управленческому упрощенчеству в итоге стоят дорого. Меньше риски сценария «ограниченного разнообразия», когда институты множественной Арктики частично демпфируют отмену районных северных институтов. Минимальные риски несёт полифоничный «эволюционный» сценарий, когда одновременно с сохранением института северных районных гарантий и компенсаций учреждаются институты многоликой Арктики — для инвесторов-резидентов, геостратегической, предпринимательской. Но он же оказывается и самым дорогим для федерального бюджета.

Формирование предложений по выбору оптимального сценария

Каждый из описанных сценариев — даже «полифоничный», который стал лучшим в результате интеграции частных рисков, — имеет свои предельные частные риски. Поэтому разумнее в практике реального, а не игрового, управления государственным развитием Арктической зоны РФ (с прицелом и на Крайний Север) сделать ставку на отбор отдельных элементов из разных сценариев, а не отбор целиком одного сценария из четырёх перечисленных. Видимо, явочным порядком, в реальном процессе государственного управления, это и будет происходить.

Какие же элементы описанных сценариев, на наш взгляд, целесообразно обязательно сохранить при «отборе» в интегральном сценарии?

1) Множественность списков арктик. Мы уже убедились, что оптимальный для управления сценарий «единой Арктики» одновременно несёт и самые большие риски. То есть удобство унифицированного управления дорого оборачивается с точки зрения рисков неустойчивости и конфликтогенности. С другой стороны, списки разных арктик (геостратегической оборонной, ЗАТО-Арктики; корпоративной; предпринимательской; социальной) гибко демпфируют противоречия за счёт «тонкой» настройки каждого списка на свою функцию и целевую задачу (например, поддержки инвестора-резидента, поддержки предпринимателя, поддержки работника и так далее).

2) Сохранение, но в существенно редуцированном виде, районного института социальной поддержки северных и арктических территорий. Следует признать, что именно на Севере России этот институт выжил, пережил десятилетия радикальных реформ и свою полную отмену в других природных зонах. Север парадоксальным образом стал последним убежищем этого советского управленческого института (подобно тому, как староверы в Латинской Америке сохранили русский язык начала XX в., который мы в России потеряли). Убеждён, что без определённой трансформации, одной консервацией статус-кво, здесь проблемы его архаичности не решить. Но также верно и то, что решительная радикальная отмена районного института невозможна по политическим соображениям. Нужен компромисс частичного сохранения, но в том виде, который стимулирует приток (не обязательно массовый!) молодых талантливых и квалифицированных кадров на Север и в Арктику — это должно стать сверхзадачей в реформе этого института.

3) Всемерная поддержка малых и средних (особенно производственных) предпринимателей Арктики и Севера, в усиленном виде в районах с ограниченными сроками завоза (рис. 2). Перечень территорий, в которых предприниматели имеют такую господдержку, должен быть предельно широким, арктико-северным, с приоритетным вниманием к Азиатской Арктике и Северу.



Рис. 2. Районы Российской Федерации с ограниченными сроками завоза грузов ².

4) Постепенная трансформация поддержки местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, от северных и арктических институтов к общероссийским региональным.

5) Обязательно должны быть институты, которые поощряют технологическую трансформацию прежнего индустриального уклада и становление нового цифрового уклада на всём пространстве Арктической зоны РФ, потому что именно этот процесс обеспечит ростки выравнивания, смягчения тех экономических контрастов, которые обозначаются между северными и арктическими территориями в последнее десятилетие.

Дискуссия и выводы

Уязвимость представленного подхода к прогнозированию системы государственной поддержки арктических территорий Российской Федерации состоит в том, что основным дирижирующим фактором изменений выступает географический перечень территорий, получающих поддержку. Он влияет на состав мер государственной поддержки (например, усилить или ослабить поддержку предпринимательства в арктических и северных районах с ограниченными сроками завоза грузов).

Между тем для лиц, принимающих решения по эволюции действующей системы господдержки Арктической зоны РФ, не меньшую значимость исходно имеет и сам состав, и объём мер этой поддержки. То есть выбор принимается при одновременном учёте факторов

² Картография — аспирант географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова Б.В. Никитин.

состава мер поддержки и состава территорий, её получающих (а у нас логика не одновременная, а последовательная — сначала решение по перечню территорий, а уже потом — по составу мер поддержки).

Именно поэтому главным результатом сопоставления сценариев является не отбор лучшего (в принятой «географической» логике это сделать трудно), а отбор конструктивных для реальной управленческой практики элементов из всех четырёх описанных сценариев. Искусство федеральной арктической и северной политики состоит в том, чтобы, признавая существующие противоречия в системе господдержки по линии «Арктика по Указу Президента 2014 года — Арктика по ФЗ-193», «арктические территории — районы Крайнего Севера», «районы Крайнего Севера — местности, к ним приравненные», «районы с ограниченными сроками завоза грузов — арктические территории» и другие, их упреждающе гасить, не позволяя разрастаться. Дальнейшее исследовательское развитие этой темы может идти в русле конкретного пошагового алгоритма перехода от существующего статус-кво в системе господдержки к лучшему с точки зрения учёта интересов всех вовлечённых сторон прогнозируемому состоянию, в котором и географический (состав территорий-получателей поддержки), и институциональный фактор (состав самих мер поддержки) будут иметь одинаково важное значение.

Список источников

1. Космачёв К.П. Географическая экспертиза (методологические аспекты). Новосибирск: Наука, 1981. 110 с.
2. Сыроева Н.М. Географическая экспертиза как вклад в развитие институционального направления в экономической географии (к 90-летию со дня рождения К.П. Космачёва) // География и природные ресурсы. 2011. № 4. С. 157–160.
3. Блануца В.И. Географическая экспертиза стратегий экономического развития России. Москва: НИЦ «ИНФРА-М». 2022. 198 с. DOI: <https://doi.org/10.12737/1230856>
4. Кузин В.Ю. Географическая экспертиза: история развития научного направления // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2023. Т. 9 (19). № 2. С. 19–32.
5. Бестужев-Лада И.В. Мир нашего завтра. Москва: Мысль, 1986. 272с.
6. Мир нашего завтра: Антология современной классической прогностики / Сост.: И.В. Бестужев-Лада. Москва: Эксмо: Алгоритм, 2003. 509 с.
7. Урри Дж. Как выглядит будущее? Москва: Дело, 2018. 320с.
8. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Липина С.А., Чистобаев А.И. Сценарии развития арктического региона (2020–2035 гг.) // Арктика и Север. 2019. № 35. С. 5–24. DOI: <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.35.5>
9. Пилясов А.Н. Северная футурология: следующие 20 лет. Часть 1 // Арктика: экология и экономика. 2014. Т. 15. № 3. С. 62–71.
10. Пилясов А. Н. Северная футурология: следующие 20 лет. Часть 2 // Арктика: экология и экономика. 2014. Т. 16. № 4. С. 93–101.
11. Пилясов А.Н., Петров А.Н., Розанова М.С. и др. Контуры будущего российской Арктики: опыт построения комплексных сценариев развития Арктической зоны России до 2050 г // Учёные записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2018. № 53. С. 156–171.
12. Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. Санкт-Петербург: Маматов, 2017. 195 с.

References

1. Kosmachev K.P. *Geograficheskaya ekspertiza (metodologicheskie aspekty): monografiya* [Geographical Examination (Methodological Aspects)]. Novosibirsk, Nauka Publ., 1981, 110 p. (In Russ.)
2. Sysoeva N.M. Geographical Examination as a Contribution to a Further Development of the Institutional Direction in Economic Geography (On the 90th Anniversary of the Birth of K. P. Kosmachev). *Geography and Natural Resources*, 2011, no. 4, pp. 157–160.
3. Blanca V.I. *Geograficheskaya ekspertiza strategiy ekonomicheskogo razvitiya Rossii: monografiya* [Geographical Expertise of Russia's Economic Development Strategies]. Moscow, INFRA-M Publ., 2022, 198 p. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.12737/1230856>
4. Kuzin V.Yu. Geographic Expertise: The History of the Development of the Scientific Direction. *Geopolitics and Ecogeodynamics of Regions*, 2023, vol. 9 (19), no. 2, pp. 19–32.
5. Bestuzhev-Lada I.V. *Mir nashogo zavtra* [The World of Our Tomorrow]. Moscow, Mysl' Publ., 1986, 272 p. (In Russ.)
6. Bestuzhev-Lada I.V. *Mir nashogo zavtra: Antologiya sovremennoy klassicheskoy prognostiki* [The World of Our Tomorrow: An Anthology of Modern Classical Prognostics]. Moscow, Eksmo Publ., Algoritm Publ., 2003, 509 p. (In Russ.)
7. Urri J. *Kak vyglyadit budushchee?* [What Does the Future Look Like?]. Moscow, Delo Publ., 2018, 320 p.
8. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kudryashova E.V., Lipina S.A., Chistobaev A.I. Scenarios for the Development of the Arctic Region (2020–2035). *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, no. 35, pp. 5–24. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.5
9. Pilyasov A.N. North Futurology: Next Twenty Years. Part 1. *Arctic: Ecology and Economy*, 2014, vol. 15, no. 3, pp. 62–71.
10. Pilyasov A.N. North Futurology: Next Twenty Years. Part 2. *Arctic: Ecology and Economy*, 2014, vol. 16, no. 4, pp. 93–101.
11. Pilyasov A.N., Petrov A.N., Rozanova M. S., et al. Contours of the Russia's Arctic Futures: Experience of Integrated Scenario-Building till 2050. *Proceedings of the Russian State Hydrometeorological University. A Theoretical Research Journal*, 2018, no. 53, pp. 156–171.
12. Zamyatina N.Yu., Pilyasov A.N. *Regional'nyy konsalting: priglashenie k tvorchestvu. Opyt razrabotki dokumentov strategicheskogo planirovaniya regional'nogo i munitsipal'nogo urovnya: monografiya* [Regional Consulting: An Invitation to Creativity. Experience in the Development of Strategic Planning Documents at the Regional and Municipal Levels]. Saint Petersburg, Mamatov Publ., 2017, 195 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 14.04.2024; одобрена после рецензирования 27.04.2024;
принята к публикации 22.05.2024

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов