

Российская Академия Наук  
Дальневосточное отделение  
Камчатский институт экологии и природопользования

**Моисеев Р.С.**

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ  
УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СЕВЕРНЫХ  
РАЙОНОВ РОССИИ В КОНЦЕ XX ВЕКА**

Дальнаука

1998

Рецензенты: А. С. Латкин д.т.н., профессор НИГТИЦ ДВО РАН  
Ф. И. Коломийцев к.э.н., профессор КГАРФ

Издано по решению Ученого Совета Камчатского института экологии и природопользования ДВО РАН.

Моисеев Р. С.

Некоторые вопросы управления развитием северных районов России в конце XX века. – Владивосток, Дальнаука, 1998 г. - ...с.

На основе анализа развития законодательства о северных районах России в 1990-е годы выявлены особенности управления развитием этих районов. Рассмотрены проблемы формирования финансово-бюджетной, демографической, экологической политики и других вопросов развития северных районов.

Книга рассчитана на специалистов в планировании, прогнозировании, управлении развитием северных районов.

Moiseev R. S.

Some problems management of development of northern regions of Russia at the end of XX-th century. – Vladivostok, Dalnauka, 1998.

Some peculiarities of developmental management of the northern regions of Russia are revealed on the basis of analyses of its legislation in 1990-es. Problems of formation of financial and budget basis, demographic and ecological policy, problems of development of indigenous northern peoples etc. are discussed.

The book is addressed to the specialists in planning, prognosis, management of development of the northern regions.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Краткий очерк развития законодательства о северных районах России в 1990-е годы.....	6
Общая характеристика Проекта «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях»(1998г.).....	13
Основные положения Проекта.....	19
Отдельные сферы развития районов Севера.....	32
Выводы и предложения.....	42
Литература.....	48

## ВВЕДЕНИЕ

Человечество родилось в экваториальном и тропическом поясе земного шара, развило индустриальную и постиндустриальную цивилизацию в умеренном климате, но в последние десятилетия все более и более продвигается в северную, циркумполярную зону, за дефицитными природными ресурсами.

До выхода человечества в новую для него систему взаимоотношений с природой; в эпоху новых природосберегающих технологий и рационального использования природных ресурсов; в эпоху, которую называют «устойчивое развитие», - предстоит еще достаточно долгий путь. Чтобы его пройти, нужны время, желание, терпение, умение и... природные ресурсы для длительного использования их в пока еще существующих ресурсопоглощающих общественных системах.

Человечество еще долгое время будет идти на Север за природными ресурсами, преодолевая сложности, создаваемые суровыми природными условиями; налаживая взаимоотношения с коренными народами Севера, для которых Север является единственной природной средой обитания.

Разработка и последовательная реализация стратегий долговременного освоения Севера является одной из главных задач в развитии стран, в состав которых входят северные территории: России, Канады, США, Финляндии, Норвегии, Швеции, Исландии, Гренландии (Дании). Содержание стратегий зависит от экономического потенциала и уровня социально-экономического развития этих стран, их геополитических устремлений, а так же конкретных особенностей природных условий [2, 3, 4, 7, 9, 13, 15].

Северные районы России за период 1920-х – 1980-х годов осваивались в экономической и политической системе, геополитических ориентирах, национальной политике и системе законодательства, сложившихся в СССР. Во второй половине 1980-х годов появились серьезные противоречия в этом освоении, стали интенсивно разрабатываться новые подходы к развитию северных районов.

Но в начале 1990-х годов, с ликвидацией СССР и возникновением нового государства, России, у которого оказались новые экономические потребности и возможности, новые сочетания «северных» и «несеверных» районов, новый общественный строй, новое геополитическое положение, появилась необходимость выработки новой системы отношений государства к освоению северных районов. Стало необходимо не просто подновить сложившуюся в 1920-е – 1980-е годы совокупность правовых актов, но создать новую систему законодательства, на иной системе общественных, социально-экономических отношений, на иной концептуальной основе.

Сложность состоит в том, что законодательство, призванное регулировать новые, сложные сочетания реальных общественных отношений, не может надолго опережать появление этих отношений, а сами эти отношения в России 1990-х годов развивались медленно, противоречиво, в слишком широком диапазоне направлений. Однако для выработки и заявления концептуальных положений времени в 7-8 лет, как представляется, вполне достаточно. Помешать этому могли только отсутствие желания, или отсутствие единства во власти.

Отсутствие до 1998г. концептуальных и менее общих правовых актов, которые регулировали бы отношения государства и северных районов, сопровождалось относительно повышенной нагрузкой на экспортообразующие отрасли северных хозяйств, перераспределением их доходов в Центр, ускоренным спонтанным разрушением социально-экономических комплексов северных районов.

В то же время, очевидно, что заторможенность Российской государственности в определении своего концептуального отношения к развитию северных районов России, в выработке своей стратегии, своих интересов, своих подходов к освоению природных ресурсов Российского Севера, не остановит мировой рынок в его стремлении к природ-

ным ресурсам Севера Земного Шара. Не торопится Россия – найдутся другие концепции, стратегии, интересы и подходы. Наиболее развитые страны мира не станут ждать, не остановятся в своем стремлении к освоению природно-ресурсного потенциала Земли, и так, или иначе, но найдут пути и выработают формы для освоения природных богатств Российского Севера.

Надо отметить, что за 1991-1998 год в России появилось множество проектов законодательных актов по разнообразным вопросам управления социально-экономическим развитием северных районов. Но интенсивная законодательная деятельность всех ветвей Российской государственной власти не привела пока к конструктивным результатам, что до последнего времени препятствует рационализации социально-экономического развития северных районов.

Попытке рассмотрения некоторых промежуточных (иных пока нет) результатов этого законотворческого процесса посвящена предлагаемая Вашему вниманию работа.

Автор благодарен сотрудникам Комитета по экономике и Комитета по делам Севера Администрации Камчатской области за предоставленную ими возможность работы с материалами; д.т.н. Латкину А. С., к.э.н. Коломийцеву Ф. И., к.э.н. Ширкову Э. И. за полезные замечания в рукописи, а так же Буренковой Н. А., Бурковой Т. Р., Новиковой О. О. за помощь в оформлении и подготовке книги к печати.

## КРАТКИЙ ОЧЕРК РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ РОССИИ В 1990-е ГОДЫ

Интенсивное развитие северных районов СССР, ориентированное, в основном, на постоянный тип промышленного и транспортного освоения, начатое в 1920-е – 1930-е годы, проходило в условиях жесткого государственного планирования и регулирования. Научные обоснования концепций продолжения дальнейшего освоения Севера, выработанные к началу 1990-х годов, когда произошел резкий слом реалий и концепций общественного развития страны в целом, были описаны во многих работах. Могут быть названы труды Славина С.В. [28, 29, 30], Аграната Г.А. [2, 3, 4, 6], работы ИЭ и ООП СО АН СССР, Кольского НЦ АН СССР, ДВНЦ АН СССР, ЛенНИИП градостроительства и другие.

Основные положения обоснований, сложившиеся в 1980-е годы, предусматривали дифференциацию районов Севера по типам освоения на зоны комплексного, очагового и вахтового развития; соответственно этому подразделению и природным особенностям разрабатывались коррективы в системе управления развитием Севера России, районировании, системах льгот и компенсаций и т.д.; разрабатывались подходы к формированию разнотипного населения, соответствующего типам освоения: постоянного, долговременно проживающего, кратковременно пребывающего; вырабатывались схемы рационализации народнохозяйственных комплексов с ориентацией на их развитие, в основном, экономически эффективных отраслей хозяйства при соблюдении экологически допустимых методов освоения. Главной причиной интенсивной разработки новых подходов к освоению Севера в 1980-е годы было обострявшееся проявление социальных, экономических и экологических противоречий. Основными из них для экономики северных районов были: 1) нарастающий в стране в целом структурный и, в первую очередь, экономический кризис; 2) обострившиеся проявления недостаточного учета особенностей социально-экономических и природных условий северных районов. Проявились и противоречия долго проводившейся ориентации на своеобразную усеченную автаркию многих северных районов, на развитие в них отраслей хозяйства экономически не эффективных, но необходимых для обеспечения относительно длительного самостоятельного существования в так называемые «угрожаемые» периоды.

С начала 1990-х годов условия социально-экономического развития географически тех же северных районов радикально изменились. Эти районы оказались в составе другой страны, в России, со значительно меньшим экономическим и демографическим потенциалом, с изменившимся общественным строем, с другими геополитическими ориентирами развития.

Радикальные изменения общественно-политических и социально-экономических условий потребовали изменений в государственной политике по отношению к северным районам и новых научных обоснований по долговременному проведению этой политики. Резко повысились место и роль северных районов в экономике страны. (таб.1)

Доля районов Севера в основных экономических  
показателях СССР (1988 г.) и России (1998г.)  
( в процентах, по 26,44)

Таблица № 1

Показатель	СССР 1988 г.	Россия 1998 г.
Общая площадь террито- рии	53,1%	64%
Численность населения	4%	8%
Валовый продукт	5,7%	20%

Примечание: В северных районах производится продукция, имеющая для России, в основном, экспортное значение: 93% газа, около 75% нефти, около 65% золота, 91% олова, 100% алмазов, 100% никеля и меди, 100% апатитового концентрата, не менее 50% продукции лесной и рыбной промышленности.

В то же время в стране, экономически ослабленной по субъективным и объективным причинам, резко снизились возможности для жизнеобеспечения реально существующих в северных районах социально-экономических комплексов, объективно не способных к длительному автаркическому существованию, могущих функционировать только при интенсивном межрегиональном экономическом и миграционном обмене. В органах федеральной государственной власти все чаще стали рассматриваться не принципиальные проблемы перспектив развития северных районов, а сверхоперативные, аварийного характера, но требующие межотраслевого и межрегионального урегулирования вопросы о принятии текущих экономических решений, например, о сверхсрочной, в конце короткого северного навигационного периода организации т.н. «северного» завоза топлива и продуктов питания.

В ставшие господствующими с 1992 года в российской экономике и политике императивы сверхскорой приватизации; приоритета частной собственности над другими видами собственности; самоорганизации, самообеспечения, саморегулирования, саморазвития экономических процессов; государственного невмешательства в эти процессы, - развилось двойственное отношение Российского правительства к северным районам. С одной стороны, экспортно-значимая продукция этих районов стала одним из главных источников наполнения государственного бюджета. «Север дает 60-70% экспортных валютных поступлений»[с.5]. С другой стороны, выстраиваемая в России система экономических отношений (собственности, налогообложения, формирования бюджета и т.п.) не допускала перехода северных районов на самостоятельное жизнеобеспечение.

На федеральный уровень во все большей степени перераспределялась стоимость продукции, производимой на Севере. Одновременно сокращались расходы на жизнеобеспечение северных районов. При этом расходы снижались не только ниже общественно необходимого уровня, по поводу которого можно выполнять расчеты, дискутировать, предлагать варианты реструктуризации хозяйства, не разрушая конкретные социально-экономические комплексы северных районов, как целостности. Расходы внешне, спонтанными толчками снижались ниже уровня, необходимого для самого существования этих комплексов или отдельных их территориально-производственных звеньев. Вследствие этого такие комплексы и звенья переставали существовать, но не в регламентированном порядке планомерного свертывания, с консервацией объектов,

вывозом ценного оборудования и т.п., а в режиме катастрофического разрушения. «Еще слишком свежи в памяти колонны грузовиков и тысячи эвакуированных беженцев из Якутии и Магаданской области, вывезенных из-за внезапной смены времен года в 1993-1994 гг. [с.12].

В целях снижения расходов на жизнеобеспечение северных районов и для сокращения численности их населения за счет той части, которую называли «излишней», правительство принимало решение о стимулировании оттока с Севера населения путем предоставления субсидий на приобретение жилья в обжитых районах Центральной России [с.16].

Ни научно обоснованных методик, ни эмпирически или волонтаристски установленных критериев разделения населения северных районов России на «излишнее» и «не излишнее» не существует. Поэтому численность населения российского Севера в 1990-е годы сокращается вне зависимости от воображаемой установки на выезд с Севера «не нужных» и оставления «нужных». По публикуемым сведениям, с Севера в первую очередь выезжают специалисты, а в остающемся населении увеличивается доля нетрудоспособных (дети и пенсионеры) [с.25]. В связи с этим вызывают сомнения и надежды на повышение региональной эффективности функционирования социально-экономических комплексов северных районов за счет как бы естественно состоявшегося отсева «лишних» людей [31, 32, 33].

Надо отметить, однако, что выполнение этого решения, вследствие катастрофического снижения возможностей федерального бюджета, практически приостановлено [8, 19].

Начавшийся спонтанный распад социально-экономических комплексов северных районов в целом нашел отражение в документах, разрабатываемых на федеральном уровне законодательной властью. Можно назвать Постановление Государственной Думы ФС РФ «О кризисной ситуации, сложившейся в северных регионах Российской Федерации» от 11.02.1994 года №55-1 ГД [39]; проект Постановления Совета Федерации ФС РФ «О неотложных мерах по из кризиса экономики и социальной сферы Севера Российской Федерации», внесенный Комитетом Совета Федераций по делам Севера и малочисленных народов, 1998 [49] и другие документы, в основном констатирующего характера [35, 36, 37, 38] В то же время, пока нет принятых и вступивших в силу документов федерального уровня, имеющих конструктивное значение, концептуальный или программно-постановляющий характер, направленных на рациональное, целенаправленное управление социально-экономическими процессами в северных районах российской Федерации. Проектов, правовых актов такого рода готовилось много, часть из них перечислена в списке литературы. Разрабатывались также и научные обоснования для подготовки таких документов [17, 21, 24, 26, 27]. Но принятых решений – нет.

С одной стороны, отсутствие, при 7-8 летней подготовке, такого рода правовых документов может быть объяснено объективными сложностями, связанными с названными выше резкими изменениями общегосударственного масштаба. С другой стороны, вполне вероятно воздействие и сложностей субъективного характера, препятствующих правовому оформлению государственной политики в отношении северных районов. Очевидно, что за 1992-1998 годы органы государственной власти не могли не руководствоваться, за неимением законных установлений, некими, не отлившимися в правовой форме убеждениями типа «революционного самосознания». Нельзя не предположить, что свобода действий в таком правовом поле для властей привлекательна.

Известно, что северные районы в историческом масштабе времени оценивались Российской государственностью неоднозначно. В одни периоды им придавалось значение многовекового, принципиального, определяющего характера, неоднократно на протяжении последних 300 лет подчеркивавшегося видными учеными и государственными деятелями (Петр Великий, Сперанский, Ломоносов, Муравьев-Амурский, Макаров). Эта позиция выражается в часто употребляемом соображении о том, что богат-



ство и величие России будут прирастать Сибирью. В этом русле проводилось освоение Севера и в 1920-е – 1980-е годы. В другие периоды на государственном уровне управления в Российской империи проявлялись убеждения в том, что Север – обуза для России, требующая значительных затрат на содержание, и эти затраты сводились до минимума.

Такого рода государственные убеждения имеют место в Российской Федерации конца XX века и, конечно же, являются предметом дискуссий. Отмечается, например, что «известную и популярную в радикально-либеральных кругах идею о переселении всех северян вице-премьер не одобряет...». «...Однако уже то, что в федеральном центре напрямую заинтересовались северянами, дает последним некоторую надежду» [34]. Известно, однако, и то, что неформальные идеи «кругов» в реальной политике сильнее, чем неодобрения «вице-премьеров», тем более, что эти неодобрения даже неформальны. Поэтому, то обстоятельство, что северянами заинтересовались в федеральном центре, совсем не означает, что эта заинтересованность перерастет рамки быстро преходящей человеческой жалости и разовьется в формы устойчивой государственной политики.

Поэтому с отсутствием официально выраженных концептуальных представлений о государственной политике по отношению к социально-экономическому развитию северных районов России в 1990-е годы, нет возможности оценить соответствие спонтанно принимаемых оперативных решений ни официальным, ни неофициальным таким представлениям. Нет возможности и оценить их соответствие долгосрочным интересам Российского государства в том виде, в каком представляют эти интересы существующие органы российской государственной власти. Невозможно оценить и комплексную социально-экономическую эффективность таких спонтанных решений, поскольку основные практические критерии для такой оценки не установлены государственной властью, действующей в стране.

Давать же оценки, построенные на собственных представлениях о государственных интересах России на Севере, а также о необходимых, исходя из этого, государственной политике и критериях общественной эффективности развития северных районов – является самостоятельной темой и не входит в задачи настоящей работы.

Однако, в литературе, подготовленной в качестве научных обоснований для принятия правительственных решений, можно найти определения, дающие представления о правительственных подходах, или намерениях следовать таким подходам в решении проблем развития северных районов.

В 1991 году, в работах предназначенных для утверждения государственной властью концептуальных положений о развитии северных районов, а потому хотя бы косвенно, но выражающих позиции, близкие к правительственным, концептуальные воззрения на эти проблемы формулировались относительно просто. «Переход к новой модели развития Севера, в основе которой находятся потребности человека» [17]. В других – формулировались более сложные подходы. «Для современного этапа развития наиболее приемлемым выглядят, таким образом, компромиссное решение поставленной дилеммы: народное хозяйство еще не в состоянии отказаться от наращивания добычи ресурсов Севера, но и прежние методы работы не годятся. По отдельным видам ресурсов возможно сокращение темпов и даже объемов добычи, и наряду с удовлетворением потребности страны в сырье самостоятельное звучание на Севере получают задачи повышения уровня жизни местного населения, диверсификации хозяйства, охраны окружающей среды, использования территорий Севера для туризма, организации в них заповедников и заказников и др.» [26].

В 1993 году воззрения на формирование концептуальных положений государственной политики по отношению к северным регионам значительно усложнились. Только по поводу политики в социальной сфере высказывались следующие соображения. «По-видимому, требует изменения и целевой ориентир, поскольку привлечение трудо-

вых ресурсов на Север в условиях преобразования отношений собственности, спада производства и структурных изменений перестает быть задачей государства. При переходе к рынку меняется и сама роль государства в регулировании трудовых отношений, поэтому на переходный период могут быть сформулированы следующие цели для системы гарантий: в возможной степени стабилизировать положение в экономике и с трудовыми ресурсами, не допуская социальной напряженности и постепенно подготовить регион к относительно «безболезненному» вхождению в рыночную экономику. В более длительной перспективе целевые установки государства несколько изменятся и будут учитывать объективную необходимость и реальные перспективы развития экономики Севера с минимальными (прямыми и косвенными) дотациями государства и только в этой связи – создание стимулов для сохранения и привлечения сюда трудовых ресурсов и обеспечения им достойных условий существования» [24].

Уже здесь настораживает тезис о том, «достойные условия существования» «для сохранения трудовых ресурсов» на Севере будут обеспечиваться «только в связи» с «объективной необходимостью и реальными перспективами развития экономики Севера с минимальными (прямыми и косвенными) затратами государства».

И, наконец, в 1995 году можно встретить высказывания, свидетельствующие о наличии у государства сформированной и, хотя формально не закрепленной, но фактически проводящейся системы последовательных, целенаправленных намерений, реализующихся в отношении районов Севера. Например, «в нынешних социально-экономических условиях государству необходимо принципиально изменить политику, проводимую в отношении северных территорий. На смену политики «бегства» с Севера должна прийти политика планомерного отступления, а в ряде мест – стабилизации для сохранения экономического потенциала с последующей расконсервацией в годы экономического подъема». Проекты некоторых трансконтинентальных транспортных связей «могут потребовать возрождения населенных пунктов и инфраструктуры уже в ближайшие годы» [11, 27]. Наличие в этой констатации таких понятий, как «бегство», «отступление», «сохранение потенциала», «расконсервация» (а, следовательно и предварительная «консервация» и «потери во время бегства»), «возрождение», свидетельствуют о том, что описываемая ими политика кратко может быть сформулирована, как «Все срочно бросить и уйти, чтобы при возможности – вернуться». И в 1998 г. разрабатывается законопроект «О порядке ликвидации населённых пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [50].

В то же время, за период с 1992 – 1998 гг. г федеральные органы государственной власти и управления, не сумев (причины этого – предмет специального анализа) выработать и принять общего характера документ, выражающий концептуальные положения и основные направления государственной политики в районах Севера, разрабатывали, как сказано выше, большое количество проектов документов как общего, концептуального, так и менее общего характера, при согласовании и обсуждении которых апробировались отдельные положения этой политики. Можно назвать такие документы, как «Концепция социально-экономического развития районов Севера» (Правительство РФ, 1992 г.); проект «Концепции федерального закона о государственной политике в северных регионах Российской Федерации» (Государственная Дума, 1994 г.); проект Закона РФ «Об экономическом статусе Севера» (Госкомсевер РФ, 1992 г.), проект федерального закона «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации (основные направления государственной политики на севере России)» (Государственная Дума, 1994 г.); постановление Правительства РФ от 03.12.1997 г. № 1664 «О реформировании систем государственной поддержки районов Севера»; проект «Основных положений Концепции реформировании государственной поддержки Севера» (Госкомсевер РФ, 10.07.1998 г.); проект «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономиче-

ских условиях» (Госкомсевер РФ, 20.08.1998 г. и др.) Более подробный перечень документов приведен в списке литературы [41-55].

В неоднократно отправлявшихся в государственные органы замечаниях, предложениях, заключениях и аналитических записках по поводу этих документов отмечались как общие, так и индивидуальные их недостатки и предлагались направления для совершенствования. Здесь не будет повторен подробный анализ всего массива этих документов, хотя в теоретическом плане он интересен, помогая подробно раскрыть динамику изменений и дифференциацию государственных воззрений на предмет исследования.

Остановимся на краткой характеристике этих документов. Они исходили из разных ветвей и с разных иерархических уровней государственной власти и управления. Подготавливались они нескоординированно: в течение небольших промежутков времени из разных адресов поступали проекты документов по одному вопросу, но противоречивые по содержанию. Недостатки, исчезающие из документов одних авторов, повторяются в других.

В целом, во всем многообразии этих документов есть внутренняя логика, обусловленная объективными общественными потребностями в регулировании процессов социально-экономического развития северных районов, как специфичной части народнохозяйственного комплекса России в целом. Документы могут быть подразделены на три группы.

1. Об основных положениях (концепциях) освоения, социально-экономического развития северных районов.
2. О государственной поддержке освоения, развития северных районов, или отдельных сфер в составе северных социально-экономических комплексов.
3. О районировании Севера России, классификации северных районов.

Эти документы содержат много полезного и конструктивного, что необходимо сохранить, дополняя и развивая на основе углубления знаний о предмете. Нельзя не отметить, что постепенно эти документы в целом совершенствовались, освобождались от упущений, пробелов, недостатков. В то же время, в них длительное время повторяются некоторые общие, принципиального характера недостатки, на которые нельзя не обратить внимания.

Законы по любому, как общему, так и частному вопросу развития северных районов, должны быть элементом в системе законодательства о развитии этих районов. И районирование Севера, и государственная поддержка, и переселения, и корректура системы социальных гарантий и компенсаций необходимы для обеспечения единого, непротиворечивого, целенаправленного управления освоением и развитием Севера России. Они должны регулироваться Законами, принятыми и действующими в единой законодательной системе; основываться на единой концепции освоения и развития; соответствовать единой системе целей, быть элементами единого механизма управления реализацией этой концепции [20].

Поэтому и система законодательства о Севере» должна опираться на Основной Закон, организующий эту систему. В этом Законе должно быть закреплено, как минимум, следующее:

- определение главной долговременной общественной цели развития северных районов в составе Российской Федерации, увязанной с главными целями развития страны в целом;
- определение места «северных районов» в системе «районов» страны в целом; определение системы критериев как для разделения районов на «северные» и «не северные», так и для дифференциации самих «северных» районов; при построении этой системы критериев должно быть учтено, что главное в их назначении – быть элементами в механизме управления общественными процессами;

- определение места этого, «Основного Закона» о «северных районах» и системы законодательства о них в системе Законов Российской Федерации;
- система социально-экономических и правовых целей системы законодательства о «северных районах», а на ее основе – построение системы такого законодательства;
- обеспечение создания и эффективного функционирования механизмов преемственности, эволюционного перехода в иные общественные условия развития; предотвращение развития процессов, приводящих к разрушению экономического потенциала и депопуляции населения.

Проект такого Закона не подготовлен, для обсуждений, замечаний и предложений не рассылался. Без оформленной в таком Законе государственной воли все дерево, все ветви государственной власти Российской Федерации плодоносят и будут плодоносить только по частным вопросам, множественно, дублированно, противоречиво и незрелыми плодами.

Необходимо выработать единый правовой понятийный аппарат, должный применяться в законодательном праве о «северных районах» при регулировании специфических «северных» вопросов.

Так, во всех проектах в равной мере применяются для определения, казалось бы, одного предмета, понятия «Север», «Север России», «Север Российской Федерации», «северные районы», «северные регионы». Однако эти понятия определяют не одно и то же.

Что может быть правовым образом закреплено в понятии «Север России»? [50] Понятие физико-географическое, экономгеографическое, государственно-устроительное, иное? «Север России» назван «равноправным членом международного сотрудничества Арктических стран». В таком случае «Север России» должен иметь четко определенную границу, территорию, представительские и иные органы и другие атрибуты государственного образования, выступающего равноправным субъектом международного сотрудничества стран. «Север России» и не единица, принятая в физической географии, где территории классифицированы по комплексу объективных природных признаков на ландшафтные, например, таксономические единицы: страны, области, провинции и т.п. «Севера России» среди них нет.

Очевидно, что «Север России», «Север», даже обыденное «Севера'», есть выражения, вносимые в законотворчество из научной, научно-популярной, общественно-политической литературы, где могут быть общепринятыми, взаимозаменяемыми, допустимыми и даже смешиваемыми в случаях, когда допустима образность выражений. Но в Законе смешение этих понятий не корректно. Будучи же утвержденным, и вступив в законную силу, это смешение понятий приведет к коллизиям. Как, например, обеспечить, если оно будет утверждено Законом, «национальное развитие Севера России»? (там же). Найти или образовать «нацию Севера»?

Все без исключения проекты законов и постановлений содержат множественные положения, не увязывающиеся с действующим законодательством о пенсиях, об экономических зонах и континентальном шельфе, о правах и свободах граждан и т.д.

Все проекты документов, рассчитанных на утверждение в качестве норм права, содержат многочисленные выражения, которые при современном уровне познаний человечества, вряд ли смогут иметь правовое содержание. Например, «достижение оптимального сочетания интересов», «суровые природные условия», «минимальная достаточность», «максимальная обеспеченность», «максимальная сбалансированность», «использование окружающей природной среды с минимальным уровнем ее деградации» (ну как прокурору по такому Закону определить «минимальный уровень деградации», кроме как волюнтаристски), «реализация жизненных потребностей народов», «выравнивание условий проживания и ведения хозяйственной деятельности» (но можно ли выравнивать природные условия, например, в разных районах) и т.п. Высшая степень

правовой неопределенности этих выражений привносит в законы возможность множественных толкований отдельных положений, а иногда и полную неясность, что же требует правовая норма. Примером может служить удивительная правовая конструкция, поднимающаяся до уровня сатиры М. Е. Салтыкова-Шедрина: «право осуществлять контроль по мере возможности за собственным...развитием» (там же).

Во многих проектах документов есть прямые отнесения к некоему «переходному периоду», параметры которого не определены. Как политический и экономический образ это выражение имеет, хотя и сомнительные, основания применяться в публицистической и научно-популярной литературе без объяснений. Но в научной литературе, эти параметры должны быть, как минимум, названы и проанализированы, а в Законе же – определены конкретно и недвусмысленно. Речь идет о таких параметрах, которые для защищенного силой Закона понятия «переходный период» определяют временные, качественные, а по возможности и необходимости – количественные рамки. Например: начало, конец, продолжительность; критерии, отличающие от других периодов; достаточные для идентификации описания особенностей состояний, из которых, в которые, и в которых осуществляется этот переход. В противном случае названные в Законе цели, основные направления и другие элементы государственной политики окажутся неопределенными и подверженными произвольному толкованию лиц, этот Закон применяющих.

Не углубляясь далее в анализ упомянутых документов, остановимся на рассмотрении только одного из них, проекта «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях», направленного в регионы для заключения 20.08.1998 г. Первый вариант проекта этого документа с названием «Основные положения концепции реформирования государственной поддержки Севера» был направлен в регионы для замечаний и предложений 10.07.1998 г.

Этот документ выбран для более подробного рассмотрения по ряду обстоятельств. Во-первых, это последний по хронологии документ, вышедший с федерального уровня государственной власти и управления. В нем была возможность учесть, как представляется, весь опыт подготовки предыдущих документов, включая анализ всех замечаний и предложений к ним, равно как и все новые публикации по теме.

Во-вторых, подготовленный в две стадии, в одном органе государственной власти и управления, этот документ имеет возможность в большей степени выразить воззрения, формирующиеся в сфере власти и управления в целом в последнее время.

В-третьих же, судя по краткости интервала между представлением первого и второго варианта, подготовка этого документа к применению в правовой форме форсируется, и необходимо, чтобы этот документ был своевременно доработан и утвержден с наименьшими недостатками.

#### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТА «КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЙОНОВ СЕВЕРА В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ» (1998 г.)

С конца 1980-х годов в СССР, а затем – в России происходит явочная, фактическая, директивно, концептуально и законодательно не оформленная смена государственной политики в отношении к социально-экономическому развитию северных районов страны. В целях подготовки к законодательному оформлению такой политики, для обсуждения органам власти и управления субъектов Федерации и специалистам направлялись проекты Концепций, Концептуальных подходов к «развитию Севера» в целом и проектов Законов по отдельным вопросам социально-экономического развития

районов Крайнего Севера и приравненных к ним районов с учётом особенностей социально-экономических условий, складывающихся в стране в течение 1990-х годов. Предложенный в 1998 г. проект Концепции относится к ряду этих разработок и может быть рассмотрен в соотнесении с предшествующими предложениями. В то же время, выпущенный официально Госкомсевером РФ, он может рассматриваться, как выражающий предварительную позицию Правительства РФ.

К сильной стороне рассматриваемого Проекта можно отнести учёт опыта, полученного при разработке и обсуждении предшествующих предложений; дифференцированный подход к управлению в районах Севера; анализ складывающихся в районах Севера в 1998 году конъюнктурных условий функционирования экономики и жизнедеятельности населения. В связи с этим и в структуре Проекта представлен, хотя и не исчерпывающий, но существенно более полный, чем в предшествующих документах, набор требующих концептуальной оценки проблем социально-экономического развития районов Севера.

Однако, полное рассмотрение Проекта приводит к выводу о необходимости значительной его доработки. В связи с этим, а также потому, что объём нашей разработки резко ограничен, мы не имеем возможности полно рассматривать сильные стороны Проекта и считаем целесообразным сосредоточиться на обосновании замечаний и предложений к нему.

Среди общих замечаний, относящихся к Проекту в целом, важнейшими представляются замечания к неопределённости целевого блока и, в первую очередь, к неопределённости главной цели. Анализ этой неопределённости целесообразно начать с названия Проекта, где она выражена сконцентрированно.

Если в Проекте представлена Концепция только государственной поддержки, то очевидно, что развитие районов Севера в целом будет происходить в русле процессов, больших по объёму и содержанию, чем государственная поддержка, которая оказывается очень важной, но только составной частью этого, более общего процесса. Но Концепция такого, общего процесса развития районов Севера отсутствует, и остаётся неясным, какие роль и место отводятся в нём мерам государственной поддержки.

Должно быть ясно, что именно будет развиваться на Севере России; в рамках чего именно и каким объектам предполагается оказание государственной поддержки. «Свободному рынку» регионального масштаба? «Самоорганизующейся экономике» региона, как части «самоорганизующейся экономики» России и мирового сообщества? Экономическим структурам общегосударственного значения, обеспечивающим национальные интересы? «Частнокапиталистическим», или «государственно-капиталистическим», или иным отношениям? Чему-то другому? Определённый ответ на эти вопросы необходим, чтобы поставить точную цель государственной поддержки и определить адекватные этой цели формы, средства и методы поддержки.

В Проекте должны быть определены основные направления и временные характеристики общественного развития, в рамках которого предполагается оказание государственной поддержки, и которое названо «новыми экономическими условиями». В тексте Проекта встречаются ссылки на «переходный период» или «полную стабилизацию», без указания на сроки (начало, конец) и другие основные количественные и качественные экономические характеристики этого периода. Концепция – документ не конъюнктурного сиюминутного значения. Она должна быть ориентирована на длительное развитие, с оценкой отдалённых перспектив, и не может не содержать характеристики общего направления и общих тенденций развития, а также ожидаемых тенденций развития, в том числе и по отдельным направлениям в территориальном, отраслевом, демографическом и других разрезах.

Концепция должна содержать также и основные, имеющие определяющее для районов Севера значение характеристики «новых экономических условий». В качестве примера можно назвать два условия, без более или менее определённого раскрытия со-

держания которых нет возможности определять экономические характеристики и государственной поддержки. 1. Россия в обозримой перспективе будет в общем всё больше экономически нуждаться в природных ресурсах Севера, как основном источнике доходов от экспорта. 2. Россия длительное время, а может быть и в историческом масштабе времени, останется экономически слабым государством с огромной экономически трудно осваиваемой территорией и повышенными, требующими экономического напряжения намерениями занимать особое место в мире. Воздействия только этих двух факторов достаточно, чтобы предположить возможность возникновения государственной политики, ориентированной на колониальное освоение природных ресурсов Севера, а не на социально-экономическое развитие районов Севера. При этом государственное участие в этих процессах будет ограничено по направлениям, объемам и формам узким кругом экспортных интересов, связанных с вовлечением природных ресурсов Севера в выгодный для правительства страны международный обмен.

В Концепции должна быть названа классификация мер, определяемых как государственная поддержка, с разделением их, например, на экономические (прямые и косвенные) и внеэкономические, такие как организационные, государственно-строительные, идеологические и др. Без этого нет возможности оценить предлагаемые меры государственной поддержки в целом, как систему.

Концепция должна предложить также общее определение «районов Севера», как объектов государственной поддержки. (Точное и подробное установление понятия этих районов в системе конкретных критериев и дифференцировано по природным и общественным условиям развития – предмет дальнейших специальных разработок). Это понятие, рассматриваемое отвлеченно от конкретных задач управления, могло бы быть узко географическим, административным, экономическим, социальным и др. До конца 1980-х годов «районы Севера», как объект государственной политики, определялись как административно-территориальные районы Крайнего Севера и приравненные к ним районы, социально-экономическое развитие которых как в целом, так и в отраслевом, территориальном, социально-демографическом разрезах осуществлялось на основе государственных программ, регламентирующих бюджетные, кредитно-финансовые, налоговые, ценообразующие, трудовые, пенсионные и другие стороны функционирования экономики, социальной сферы, жизнедеятельности населения в целом в этих районах. Таким образом, под «районами Севера», как объектами государственной политики, понимались развивающиеся в этих районах социально-экономические, территориально-производственные комплексы в целом.

Очевидно, что в 1990-е годы в России государственная политика в отношении северных районов существенно меняется. Какими бы ни были разнообразные, предлагающиеся в дискуссиях варианты, Концепция должна определить объект предлагаемой «государственной поддержки» с тем, чтобы не допускать произвольных толкований при определении, каким именно элементам социально-экономических структур и в какой мере эта поддержка будет оказываться. Например, уровни и формы поддержки могут оказаться различными. Принципиально различными могут оказаться и методы поддержки для конкретных элементов территориальных социально-экономических комплексов, различающихся формами собственности, подчиненностью (федеральный, субъектов федерации, местного самоуправления), отраслевыми особенностями, этническим составом, отношениями с государственным бюджетом и т.п.

Анализ отдельных разделов Проекта показывает, что такие различия действительно предусматриваются, и государственную поддержку зачастую предполагается предоставлять не всему социально-экономическому комплексу районов Севера, но только отдельным частям этих комплексов, а именно: экономическим субъектам федерального значения и подчинения, а также организациям бюджетной сферы (набор их не конкретизирован) и органам управления. Такое, раздельное отношение к применению мер государственной поддержки несомненно должно относиться к общим, принци-

альным положениям Концепции. Однако, без чёткого обозначения целей, принципов, критериев и методов такого разделения, оно не может быть оценено ни в положительном, ни в отрицательном смысле. А применяться такое, концептуально не определённое разделение неизбежно будет бессистемно, произвольно и, с точки зрения общественных интересов, неэффективно.

Приведённый анализ позволяет целенаправленно рассматривать совокупности названных в Проекте общих положений предлагаемой Концепции, определяющих цели и задачи «государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях».

Главная целевая установка Концепции предложена следующим образом (ключевые положения подчёркнуты).

1. «Проведение политики государственной поддержки социального и экономического развития Севера предполагает дополнение обычных мер государственного регулирования, применяемых на всей территории России, мерами специальными, обусловленными особенностями Северных территорий и особыми интересами Федерации» (с.3).
2. «Национальные интересы России, относящиеся к необходимости сохранения территориальной целостности государства, к сохранению контроля над природными ресурсами на слабо заселённых окраинных территориях, требуют поддержания уровня жизнедеятельности, минимально необходимого для существования государственных структур и структур местного самоуправления» (с.3). «Для обеспечения развития страны необходимо постоянное движение в сторону освоения Северных территорий» (с.3).
3. «Основанием для государственной поддержки являются не только национальные интересы России на Севере, но и обязательства государства по обеспечению социальных прав населения» (с.4). «При невозможности решения этой задачи возникают государственные обязательства по компенсации социальных потерь и по максимальному предотвращению потерь необратимых» (с.4). «Задача освоения территорий Севера в социальном отношении является долгосрочной стратегической задачей» (с.4).

Из процитированного следует, что сферу государственных интересов на Севере России составляют два блока:

- особые национальные интересы Российской Федерации, которая, как страна в целом, не может развиваться без освоения северных территорий; эти особые интересы сводятся к:

- 1) сохранению территориальной целостности государства;
  - 2) сохранению контроля над природными ресурсами территорий, остающихся окраинными и слабозаселёнными (мировоззрение на уровне колониальной политики);
- методы соблюдения этих интересов сведены к обеспечению существования государственных структур и структур местного самоуправления путём поддержания минимально необходимого уровня жизнедеятельности;

- интересы, представленные социальными правами населения и обусловленные особенностями северных территорий; эти интересы, включенные в задачу освоения Севера в социальном отношении, в настоящее время полно удовлетворены быть не могут; их удовлетворение Проект Концепции относит на уровень долгосрочной стратегической задачи, которая ещё не сформулирована и не поставлена;

методы учёта интересов населения Севера сведены в две группы обязательств государства:



- 1) компенсировать социальные потери (без разъяснения, что считается социальной потерей, и почему лучше компенсировать социальную потерю, чем её предотвратить);
- 2) максимально предотвратить потери необратимые (без разъяснения, чем отличаются потери обратимые от необратимых; в чём разница критериев различения максимального предотвращения от не максимального; каковы уровни допущения необратимых потерь, которые в этой формулировке предполагаются).

Перестроенные в такой логический ряд основные положения Проекта Концепции позволяют считать, что мы имеем дело не с Концепцией государственной поддержки районов Севера, как целостных социально-экономических образований, и тем более не с Концепцией развития районов Севера. Представленный документ является проектом Концепции минимизации государственных затрат на преобразование ранее сложившихся в Северных районах социально-экономических комплексов в некие новые формы, характеристики которых остаются неопределёнными, а основным предназначением которых становится сохранить контроль государства над использованием природных ресурсов этих районов.

При таких целеполагающих установках Проект Концепции должен был бы называться иначе, чем называется в предложенном виде. В названии следовало бы, не вуалируя, прямо обозначить полную подчинённость региональных интересов на Севере интересам национальным. Такой вариант сочетания интересов страны и регионов, такой вариант региональной политики имеет право быть предложенным для рассмотрения, но для утверждения в качестве нормы права требует дополнительных достаточно убедительных обоснований. Прежде всего, должно быть точно показано, для чего следует столь безоговорочно ставить во второстепенное положение интересы регионов и, в первую очередь, интересы населения регионов Севера. Именно населению Северных районов концептуально предназначаются некие дополнительные, кроме общих в стране, социальные потери, при чём необратимые потери предполагается предотвращать ещё и не все.

Если эта жертвенность необходима для спасения государственности, для спасения целостности страны, для спасения и развития экономики страны в целом – с такими жертвами можно было бы, наверное, согласиться. Но такая необходимость должна быть достаточно полно обоснована. Однако в Проекте Концепции не показано, что предполагаемое для районов Севера полное подчинение региональных интересов национальным поможет развитию в благоприятном для экономики страны направлении, а не окажется ещё одной очередной жертвой в ряду тех, которые уже состоялись и не остановили продолжающееся разрушение экономики страны. Но, если жертва региональными интересами Севера окажется столь же бесполезной, как и другие, то в состоянии опасности окажутся именно те национальные интересы страны, которые обозначены в Проекте, как приоритетные и спасаемые, то-есть государственная целостность и сохранение национального контроля над природными ресурсами Северных районов. Ослабленное государство не сможет удержать контроль над природными ресурсами ослабленных (как обозначено в Проекте – окраинных и ещё более слабозаселённых, чем в настоящее время) районов, а, возможно, и государственный контроль над ними. В таком случае, очевидно, что следует основное внимание уделить не Концепции государственных усилий на Севере России в «новых экономических условиях», а Концепции преобразования «экономических условий» в такие, которые обеспечили бы рациональное социально-экономическое развитие и страны в целом, и отдельных её регионов, в том числе и северных. Представляется, что Концепции регламентирующих принесение в жертву частей ради целого могут разрабатываться только на основе более общих Концепций, обосновывающих необходимость и достаточность этих жертв.

Однако приведённые в Проекте обоснования концептуальных целей (раздел 1 и констатирующие материалы других разделов) не содержат достаточных данных для принятия той или иной версии Концепции с уверенностью, что она обеспечит эффективное соблюдение ни национальных, ни региональных интересов. В самом деле, по данным Проекта (с. 3), проживающие на Севере 8 % населения России совокупно производят около 20 % национального дохода страны, производя при этом – экспортную продукцию.

Из этого может следовать, что тезис о необходимости государственной поддержки районам Севера, при описанном в проекте реальном состоянии экономики России, по меньшей мере сомнителен. Из сопоставления этих данных можно предположить обратное, что именно районы Севера реально уже оказывают поддержку стране и государству.

Отсутствие в Проекте других данных, дифференцированных в территориальном, отраслевом, стоимостном разрезах и проанализированных в динамике внутригосударственного и мирового рынков, не позволяет оценить точность этого предположения. Но приведённых данных достаточно для постановки вопроса: не следует ли государству оставлять в районах Севера хотя бы часть произведённой на Севере продукции (по мировым, например, ценам), чтобы районы Севера стали самокупаемыми и не нуждались в государственной поддержке. Таковы, например, мнения, высказываемые в Комитете Государственной Думы РФ по проблемам Севера. «Речь идёт о справедливом распределении средств. Север – не нахлебник, а во многом кормилец современной России. Дайте ему хотя бы часть того, что он зарабатывает» [8].

Представляется, что обосновывающие разделы Концепции должны содержать, как минимум, следующие данные, позволяющие судить о необходимости, мере и формах государственной поддержки районам Севера. Анализ этой совокупности данных может дать достаточные основания для выбора жизнеспособных целеполагающих положений Концепции, достоверно отражающей не только современные реалии, но и возможные тенденции социально-экономического развития страны в целом и районов Севера в перспективе.

1. Фактические доходы и расходы районов Севера в настоящее время в территориальном и отраслевом разрезах, в показателях межотраслевых балансов, в соотношениях средних мировых цен. Межбюджетные отношения при этом, как зависимые от господствующих в стране метропольно-колониаторских стереотипов управления, выделяются в специальный раздел.

При этом в статье расходов должны быть вычленены некоторые основные, обязательные для государства расходы нерегionalного, общегосударственного значения. К таким относятся расходы на целевую поддержку народов Севера в районах их проживания; обеспечение оборонных и политических функций и содержание связанных с этим инфраструктуры и населения; обеспечение общегосударственных функций технического и экономического характера и международных обязательств (гидрометеослужба, геологические и геодезические съёмки, научные исследования, государственные инспекции, транзитная связь и транспорт, например, структуры Главсевморпути и т.п.). Эти расходы принципиально не могут входить в категорию некоей дополнительной государственной поддержки районов Севера, а являются необходимыми для государства в этих районах при любых условиях.

2. Потребности Российской Федерации в продукции районов Севера для межрегионального, в том числе международного обмена в настоящее время и в обозримом будущем. Потребности Российской Федерации в обеспечении общегосударственных функций (см. выше) в районах Севера.

3. Оценочно – расходы регионального уровня на функционирование социально-экономических комплексов в обозримой перспективе с учётом возможности их рационализации и повышения эффективности.
4. Оценка «новых экономических условий», влияющих на социально-экономическое развитие районов Севера, с точки зрения возможности внесения изменений не только в социально-экономические структуры районов Севера, но и в сами «новые экономические условия». Для этого необходимо привести краткое, но достаточно точное описание этих условий; обозначить основные тенденции развития этих условий (в перспективе – тенденции могут быть приведены в вариантах); рассмотреть вариантно возможность функционирования разнотипных социально-экономических комплексов районов Севера в «других новых экономических условиях» и оценить возможность создания этих других условий.

### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА

Кроме основного, важнейшего для любой концепции целевого блока, в Проекте Концепции требуют корректуры и дополнений некоторые общие положения, содержащиеся в разделе 2 и 3 (стр. 5 – 11) и касающиеся содержания понятий «система государственной поддержки» и «районы Севера».

По проекту (с. 5) «система государственной поддержки районов Севера включает организационную структуру, нормативную и законодательную базы, финансовые механизмы, систему целей, задач и применяемых методов». Столь обобщённое перечисление элементов системы «государственной поддержки», без точного определения понятия «государственная поддержка» и главных системообразующих признаков этого явления уже позволяет, при применении, произвольно расширительно и заужено толковать это понятие. Кроме того, в соответствии с вышеприведённым определением, содержащимся в Проекте (с. 4), «проведение политики государственной поддержки социального и экономического развития Севера предполагает дополнение обычных мер государственного регулирования, применяемых на всей территории России, мерами специальными, обусловленными особенностями северных территорий и особыми интересами Федерации».

Из сопоставления этих двух определений следует, что в систему государственной поддержки могут быть включены следующие элементы: все органы государственной власти и управления, связанные с государственным регулированием социальных и экономических процессов; государственные органы, связанные с утверждением и реализацией как обычных, так и специальных мер государственного регулирования этих процессов; все государственные и негосударственные организации обеспечивающие учет особенностей и Севера, и интересов Федерации. При такой постановке вопроса в эту систему могут быть включены практически все элементы государственной власти и управления от уровней федерального до субъекта Федерации; практически все элементы регионального социально-экономического комплекса; практически все прямые и обратные правовые и экономические связи, пронизывающие социально-экономические комплексы Севера.

Однако, эта же постановка вопроса позволяет резко ограничить систему государственной поддержки в районах Севера только теми компонентами региональных социально-экономических комплексов, которые являются прямыми и непосредственными объектами государственного управления, исключая из этой системы все, что не связано с прямым управлением государственной собственностью. В общественном строе, ориентированном на почти полное устранение государства из прямого управления эконо-

микой; на почти полное исключение государственной собственности из экономики, такой вариант позволяет почти полностью исключить из системы государственной поддержки почти всю экономическую сферу и большую часть сферы социальной.

И тот и другой варианты по Проекту могут оказаться одинаково реальными, потому что в систему государственной поддержки по предложенной Проектом формулировке субъекты и связи включены без исчерпывающего перечисления и точного определения, а объекты этой поддержки даже не упомянуты. С позиций системного подхода это некорректно, а с позиций практических – открывает возможность для произвольных решений.

Известно, что первый вариант реализовывался до конца 1980-х годов в условиях господствующей идеологии жесткой государственной централизации управления экономическими и социальными процессами. Известно, что второй вариант прямо связан с господствующей сейчас в системе государственного управления идеологией полного разгосударствления экономики. Можно с уверенностью утверждать, что применяемый в настоящее время на практике вариант государственной поддержки районов Севера не будет противоречить принятой в обществе идеологии государственного управления и, следовательно Проект, – поскольку принимает эту идеологию как исходную для Концепции данность, – ориентирует разработку и реализацию политики государственной поддержки районов Севера именно по второму варианту. И, если это так, то это, во избежание двусмысленных толкований, следует назвать в Проекте в качестве одного из главных принципиальных положений Концепции.

Если же это не так, то в Проекте должны быть названы особенности реализации общей идеологии государственного управления применительно к политике развития районов Севера и государственной поддержке, как элементу этой политики. Можно сомневаться или не сомневаться в содержании таких особенностей и такой общей идеологии, но это, несомненно, сделало бы логичным сам Проект.

Таким образом, можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что в сферу влияния государственной поддержки районов Севера в настоящее время предполагается включить только экономические и не экономические организации, находящиеся в прямом государственном управлении, в государственной собственности, на прямом содержании за счет государственного бюджета, то-есть узко понимаемую государственную сферу. Весь «негосударственный» – то-есть входящий в систему «государство, как страна», но не входящий в сферу прямого государственного управления – сектор экономической и социальной жизни районов Севера, по проекту в сферу государственной поддержки не попадает.

С логической обоснованностью такого подхода согласиться нельзя. (Экономическая, социальная, внутривластная и внешнеполитическая обоснованность такого подхода – вопрос отдельный. В Проекте таких обоснований нет, а дискутировать по поводу того, чего нет – бессмысленно).

«Государственная» сфера экономики и социальной жизни в северных районах не может входить в круг общественных явлений, нуждающихся в особом режиме «государственной поддержки», определяемом региональными особенностями или особыми интересами государства (см. также выше). Государство или создает и содержит эти сферы с учетом этих особенностей и интересов, или – если не может – не создает и не содержит. Поддержка самого себя – такое понимание слова поддержка не применяется даже в цирке. Если в экономике и политике средств хватает только на содержание себя, «государственного», и не хватает для поддержки другого, «негосударственного» – следует искать другой термин. «Государственная поддержка» – по прямому смыслу этих слов – может оказываться только «негосударственной» сфере социально-экономических районов Севера. Если, как отмечено в Проекте (с. 5), государство может оказывать ей поддержку – оказывает. Если не может (как отмечено там же) – принимает и реализует документ, который должен называться, например, так: «Об ограничении

государственного участия в развитии районов Севера и связанных с этим мероприятиях». Такое название, в отличие от названия рассматриваемого документа, хотя бы не гипнотизировало благородством государственных позиций ни разработчика документов, ни государственный орган, намеренный этот документ утвердить.

Тем не менее, Проект Концепции не только в общих, но и в частных положениях ориентирован именно на ограниченный подход, то-есть на государственную, с высшего в системе государственного управления в стране уровня, поддержку только узкопони-маемой государственной сферы.. Предполагается, например, в механизм государственной поддержки районов Севера, кроме органов власти и управления Федерации включить и орган власти субъектов Федерации с разграничением между ними и Федерацией прав и обязанностей по обеспечению интересов России (заботы Федерации) и населения регионов (заботы субъектов Федерации) с соответствующим разграничением экономических ресурсов (с. 7). Таким образом, Федерация берет на себя государственную поддержку, то-есть меры дополнительные, специальные (с. 4), в отношении только тех общественных структур в районах Севера, которые она, поскольку эти структуры созданы, обязана обеспечивать и без дополнительных мер.

Государственная поддержка населения районов Севера, – очевидно и того населения, которое связано с работающими в «государственной» сфере (вторые и третьи члены семей, образование, здравоохранение и т.п.) – возлагается на органы власти субъектов Федерации. Возможности же субъектов Федерации, в условиях «конфискационно-дотационной» бюджетной политики и дотационного из Федерации финансирования бюджетов субъектов Федерации, сами зависят только от «государственной поддержки» с федерального уровня.

Обязанность же оказания государственной поддержки остальным «негосударственным» элементам социально-экономических комплексов районов Севера в Проекте не возложена ни на кого, во всяком случае, на первом этапе реформирования механизмов государственной поддержки районов Севера (с. 7). Таким образом, эта сфера жизнедеятельности районов Севера в систему «государственной поддержки» не попадает даже формально.

Теоретическая база для выбора такого направления «реформирования механизмов государственной поддержки» приведена в Проекте (с. 70): «Это проявление особенностей переходного периода от ситуации единственного юридического носителя национальных интересов (органы власти в СССР) к демократической ситуации, для которой характерно распределение права выражать национальные интересы на множество юридических лиц». Обоснованность этого теоретического тезиса более чем сомнительна. В нем не определены, например, различия между правовым значением терминов «юридический носитель интересов» и «имеющий право выражать интересы...»; из носителей национальных интересов исключен народ; не дифференцированы сами национальные интересы от уровня обеспечения оборонных интересов страны до теплообеспечения отдельных населенных пунктов и сохранения физического и нравственного здоровья каждого отдельного человека, не отделены право «носить» или «выражать» интересы от обязанности обеспечивать их соблюдение. Представляется, что при достаточно глубокой теоретической разработке этот тезис будет, как минимум, существенно откорректирован. Тем более, что он содержит и фактически ошибочное положение о включении в систему государственного управления органов местного самоуправления и негосударственных организаций (с. 7).

Однако, опираясь на это теоретическое положение, Проект предлагает, что «движение должно будет происходить в направлении от прямого участия федеральных органов власти в решении практических задач, например, обеспечения ежегодного северного завоза, к выявлению и согласованию интересов участников экономической деятельности, регулированию отношений между ними». И, хотя в Проекте отмечено, что «реформирование системы государственной поддержки должно происходить эволюци-

онно, в течении длительного времени...», – фактические направления и скорость развития событий показывают, что происходит форсированное перемещение ответственности за практические решения и обязанностей по социально-экономическому развитию (и даже не столько развитию, сколько – выживанию) районов Севера с федерального уровня государственной власти и управления на уровень субъектов Федерации, образований местного самоуправления и отдельных экономических субъектов. Это не названо прямо в общих разделах Проекта, но проявление такого подхода содержится в разделах по частным вопросам.

Например, в одной из важнейших сфер жизнеобеспечения населения, касающейся оплаты труда, Проектом предлагается, что на основе государственно определенной «минимальной нормы потребления» государством устанавливаются «различия в уровне оплаты труда, которые имеют рекомендательный характер для негосударственных предприятий и обязательный для государственных предприятий и учреждений» (с. 24). Таким образом, в негосударственном секторе государственная поддержка при формировании оплаты труда ограничена предоставлением рекомендаций безо всяких гарантий, что эти рекомендации могут быть выполнены, хотя бы частично.

В сфере построения системы «мер защиты работника от вредного воздействия климата» предложения Проекта сведены к тому, что «задача государства состоит в уточнении конкретных факторов отрицательного воздействия на здоровье на конкретных территориях, в первую очередь в местах концентрации населения, и предоставить (так в тексте) эту информацию в распоряжение органов власти регионов и самого населения» (с. 24). Таким образом, в этой сфере, составляющей одну из главных особенностей социального и экономического развития районов Севера, государственная поддержка ограничена предоставлением информации, без гарантий, будет ли и как будет она использована.

Конечно же, в отвлеченных рассуждениях и при расширительном толковании, в содержание понятия «поддержка вообще» могут быть включены предоставление рекомендаций и информации. Но без хотя бы контроля государства за хотя бы частичным выполнением этих рекомендаций и использованием этой информации в конкретных случаях, касающихся важнейших для населения сфер жизни, такие формы невозможно даже условно считать государственной поддержкой социального и экономического развития районов Севера.

Это замечание тем более важно, что Проект констатирует происшедшую в последние годы смену «задач государственной поддержки. Если ранее средства бюджета направлялись на привлечение кадров на Север, то теперь они расходуются на организованное переселение избыточного населения из районов Севера... Исчезла возможность широкой финансовой поддержки коренного населения и встала проблема формирования собственных источников накопления...» (с. 8). Такое радикальное изменение задач на почти противоположные направления несомненно не может быть связано с изменениями видов, форм, методов государственной поддержки.

В связи с этим, представляется необходимым включить в Концепцию раздел, точно и недвусмысленно регламентирующий виды, формы и методы государственной поддержки районов Севера. В этом перечне должны быть указаны все основные виды прямой и косвенной экономической и внеэкономической существующей и предлагаемой государственной поддержки и, желательно, в сопоставлении с формами предыдущих периодов. Например, одним из важнейших направлений формирования системы государственной поддержки в «новых экономических условиях» должно стать развитие рентных отношений. Представляется целесообразным дифференцировать систему использования, присвоения, распределения ренты, в первую очередь, от использования природных ресурсов, в территориальном и отраслевом разрезе, с учетом природных и социально-экономических особенностей конкретных объектов государственной поддержки и трансформации государственных задач. В некоторых разделах Проекта (с. 20,

21) указывается на необходимость совершенствования рентных отношений, возникающих на основе использования отдельных видов природных ресурсов, или транспортно-го положения отдельных регионов. Однако, представляется, что Концепция должна не только указывать на необходимость изменения системы рентных отношений, но определить основные направления, цели, формы таких изменений. Так, одним из видов государственной поддержки районов Севера в определенных условиях могла бы быть полная передача на определенный срок и с определенными условиями ренты (рентных платежей) на уровень конкретных субъектов Федерации или конкретных экономических объектов. Формами такой передачи могли бы быть не только оставление в районах Севера рентных платежей, но и предоставление отдельным районам Севера права на распределение права пользования природными ресурсами между конкретными пользователями на территории этого района, прилегающем шельфе и в экономической зоне.

В общем разделе Концепции должны быть приведены также основные принципы и критерии районирования районов Севера, установленные на основе комплексной оценки условий районирования.

В Проекте в самом общем виде названа возможность деления районов Севера по задачам освоения на южные, юго-западные районы, территории Крайнего Севера и Арктики (с. 5). Такое разделение в принципе не ново и возможно, однако в конкретном приведенном виде имеет не концептуально завершенный, а иллюстративно-постановочный характер. В специальном разделе «Формирование дифференцированного подхода к районам Севера» (с. 11-13) названы более конкретно выраженные признаки и условия, по которым проводилось ранее и предлагается проводить в будущем районирование на севере России. Среди них названы:

- косвенное выражение «факта более высокой стоимости рабочей силы»;
- ограничение перечня предприятий, имеющих право на финансовую поддержку федерального бюджета;
- повышенная по объективным причинам (климат, транспорт) себестоимость продукции;
- для решения конкретных задач государственного регулирования;
- «экологическое районирование для законодательного установления статуса территории и допустимого уровня хозяйственного освоения»;
- по природно-климатическим условиям для обоснования различий в составе и количестве предметов потребления, а также минимального потребительского набора, необходимых населению;
- «экономическое районирование... в качестве обычного инструмента разработки планов и прогнозов экономического развития территорий»;
- районирование «по условиям транспортной доступности»;
- определение территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и мест их компактного проживания (районирование «по этнографическому признаку»);
- «по специальным параметрам, прежде всего по условиям проживания пришлого населения»;
- «в течение длительной перспективы можно будет определять северные территории как территории нового социального освоения»;
- «районирование... должно строиться на установлении социальных нормативов»;
- «элементом системы государственного регулирования районирование становится только тогда, когда оно определяет экономические отношения людей, в наиболее развитом виде районирование включается в закон, определяющий порядок регулирования конфликтных интересов, связанных, так или иначе, с данными территориями»;

- «компенсация недостаточной социальной освоенности территории не равнозначна компенсации повышенной стоимости жизни, поэтому различным может быть и районирование»;

Предусматривается также районирование Севера для регулирования «миграций населения с целью согласования интересов граждан с государственными интересами» на основе прогноза «численности населения по регионам в зависимости от их экономического развития» (с. 26). При этом выделяются районы по разнотипным признакам: низкая миграционная подвижность населения; нефтегазодобывающая промышленность; многоотраслевая промышленность с экспортно-ориентированными производствами; рыбная промышленность; геологическая разведка на углеводородное сырье; «многоотраслевые районы россыпной добычи золота».

Такое возможно и не исчерпывающее, но подробное перечисление разнотипных критериев районирования Севера можно отметить, как редкое для проектов нормативных документов о развитии северных районов. Однако Концепция не должна ограничиваться несистематизированным и комплексно не оцененным перечислением известных из возможных типов районирования. Учитывая, что само районирование Севера является специфичной, сложной и трудоемкой работой, Концепция должна, в первую очередь, опираясь на комплексный подход к оценке проблемы развития районов Севера в целом, задать основные принципы, систему приоритетов, главные критерии оценок, на основе которых должна вырабатываться система районирования Севера.

Отсутствие такого рода концептуальных положений как в Проекте, так и в других документах, позволяет параллельно с разработкой проектов Концепций развития районов Севера разрабатывать и проекты Законов о районировании Севера, в которых предлагается решить (на то и Закон) все, что не рассмотрено концептуально.

Наиболее известны проекты, которые исходят в основном из оценки уровня дискомфорта районов Севера для проживания населения, вновь прибывающего на Север из исторически давно обжитых центральных и южных районов России. В этих проектах Законов уровень дискомфорта природных условий рассчитывается по раздельным и интегральным показателям для тех, относительно редко размещенных точек северных районов, в которых эти показатели измерялись. Результаты же расчетов распространяются на административно-территориальные единицы, а не на природные зоны, как это следовало бы делать, исходя из определения «природные условия». К оценке дискомфорта природных условий проживания привязываются также показатели дискомфорта проживания по иным признакам (удаленность от центров, транспортная обеспеченность, сельскохозяйственная освоенность, возможность рискованных ситуаций и т.п.).

Это свидетельствует о попытке комплексно, во взаимосвязи оценить доступные параметры факторов (к рассмотрению их привлечено несколько десятков), воздействующих на население северных районов, придав совокупности этих факторов статус основного критерия для районирования Севера.

Однако, для этих предложений характерна концентрация большого числа существенных недостатков. Отсутствуют четко выраженные целевые установки и концептуально выраженные приоритеты. В качестве критериев использовано большое количество признаков и условий разнотипных, разноуровневных, с недостаточно раскрытыми взаимосвязями, а потому – случайных. Без достаточных оснований определялось значение факторов. Многократно использовались балльные оценки, определяемые по недостаточно обоснованным критериям и системам шкал с последующим механическим сложением баллов. Эти и другие недостатки не позволяют на протяжении около 10 лет разработать на этой основе удовлетворительные предложения о районировании Севера.

В то же время без комплексно обоснованной системы районирования Севера а, может быть, и системы разных районирований Севера по разным группам факторов, невозможно решение многих краткосрочных и долгосрочных политических и хозяйст-



венных практических задач. Затруднена разработка и реализация Законов о решении отдельных проблем развития районов Севера, формирование и проведение разумной и устойчивой государственной политики на Севере. Возникают сложности при необходимости принятия скоординированных оперативных мер по разрешению сложных по структуре острых ситуаций. Низкая эффективность, а иногда – разрушительность таких несоординированных, паллиативных, конъюнктурных и бессистемных Законов, политики и мер неоднократно доказаны практикой.

Из общих вопросов, затронутых в Проекте и необходимых для рационального построения концептуальных положений, задающих общие рамки развития районов Севера в обозримый период, особо важное значение имеют вопросы, связанные с определением «новых экономических условий».

К сожалению в Проекте нет раздела, содержащего сконцентрированное и системное изложение характеристик этих «новых» условий. Не определены главные их отличия от «старых экономических условий» с тем, чтобы выявить концептуальные различия и между «новой» и «старой» государственной политикой по отношению к районам Севера. Не разделены главное и второстепенное в этих «новых» условиях, чтобы, например, не допустить ситуации, когда большая информационная доступность и эмоциональная окрашенность некоторых, более исследованных, более привычных или громко обозначенных второстепенных факторов не отвлекли внимание от необходимости решения главных проблем и не помешали решению этих проблем. Не определена степень преемственности или противоречий «старой» и «новой» политики, очередность и скорость замены или трансформации «старых» методов. Не определена динамика развития «новых» условий и факторов социального и экономического развития районов Севера. Не выявлена возможность корректировки тех из «новых условий», которые имеют субъективный характер и могут оказаться общественно неприемлемыми и требующими замены.

Это, последнее соображение представляется крайне необходимым, чтобы избежать необратимых и разрушительных последствий, уже приводивших к спонтанным скоростистым организованным и даже стихийным, неорганизованным эвакуациям из отдельных населенных пунктов районов Севера и к все более широкому распространению «эвакуационных» ситуаций с локальных на региональные уровни. Политика ориентированная на тезис «лес рубят – щепки летят», или просто допускающая этот тезис, не может рассматриваться, как политика перехода страны и государства в «цивилизованное общество», куда, как предполагается, и должны привести «новые экономические условия». Но такая политика может изменить социальный и экономический потенциал, в состоянии, способное отдалить переход страны в «цивилизованное общество», а, в худшем случае, направить развитие страны в обратном направлении. Эта возможность, как представляется, не учитывалась при формировании «новых экономических условий», обозначенных в Проекте, как главное концептуальное положение, вынесенное в название Концепции.

Отдельные характеристики «новых экономических условий» разбросаны в разных разделах Проекта. Оставляя за авторами Проекта право дальнейшей разработки этих «условий» как системы, приведем выборку некоторых из них, в той последовательности, с которой они встречаются в тексте.

«Значительные средства поступают центру от северных регионов как налоги и рентные платежи..., но и через таможенные пошлины и сборы от экспортируемых ресурсов... При этом сами северные территории нередко их вообще не получают из за того, что ведущие внешнеэкономическую деятельность компании зарегистрированы не на Севере» (с. 4).

Необходимость «приспособления к новой структуре цен и экономических связей, что должно обеспечить экономическую и социальную устойчивость районов Крайнего Севера и снизить давление на федеральный бюджет» (с. 5).

Современный механизм поддержки районов Севера «не содержит внутренних ограничений для выделения финансовых средств из федерального бюджета. В результате растягивается фронт поддержки, и исчезают гарантии достижения каких-либо конструктивных целей» (с. 6).

«Государственная собственность на средства производства практически перестала быть объектом отраслевого управления, вследствие чего практически исчезли прямые формы поддержки предприятий государственными финансами» (с. 8).

«В самих регионах Севера на социальную и экономическую политику стали влиять новые субъекты интересов – товаропроизводители, инвесторы граждане, добивающиеся улучшения своего положения» (с. 8).

«Произошли глубокие изменения в экономической ситуации в стране в целом и на Севере» (с. 8).

«Этап освоения минеральных ресурсов за счет строительства промышленных комплексов прошел, оставив города и поселки, не обеспеченные градообразующим производством» (с. 8).

«Исчезла возможность широкой финансовой поддержки коренного населения и встала проблема формирования собственных источников накопления» (с. 8).

«Частично разрушилась система «снабжения и товарообмена, а новая система еще не успела сформироваться» (с. 8).

«Необходима разработка механизма защиты северного производителя и бюджетов северных регионов от ущерба, наносимого нарушением обязательств со стороны государства как партнера» (с. 14). (Парадокс! В документе о государственной поддержке ставится вопрос о защите от самого государства!).

«Необходимо законодательно устранить экономическую дискриминацию государственных предприятий по сравнению с частными» (с. 15).

«Естественное формирование эффективного экономического механизма тормозится неблагоприятными макроэкономическими условиями, неплатежеспособностью партнеров предприятий, в том числе и самого государства, что само по себе способно разрушить любой экономический механизм, слабостью связей производственного и финансового секторов экономики России, неблагоприятной для производителя таможенной политикой» (с. 16-17).

Необходимо «в отношениях федерации с регионами переходить от дотационных методов (финансирование фактических дефицитов) к хозрасчетным» (с. 17).

«В перспективе следует поддерживать тенденцию к повышению самостоятельности регионов в решении социальных и экономических проблем и с этой целью укреплять доходную часть бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов» (с. 18).

«Распределение между регионами средств федерального бюджета для выплат северных надбавок недостаточно корректно и усиливает неравенство их экономического положения» (с. 18).

«Повышение вследствие транспортных тарифов затрат на взаимную продукцию изменило экономические перспективы местного производства продукции, замещающей завоз» (с. 19).

В связи с многообразием «форм хозяйственной жизни в сочетании с этническим разнообразием...объективно социальные группы людей находятся в неравном положении и их социальные права не могут быть вполне обеспечены только за счет общероссийских нормативных актов и мер социальной политики». С этим связана и «государственная поддержка...уязвимых социальных групп, связанных с малопродуктивными экономическими укладами» (с. 22).

«На ряду с постоянно присущими этим районам особенностями имеются масштабные проблемы переходного периода, в решении которых обязательно активное участие государства для смягчения издержек приспособления к новым экономическим условиям» (с. 23).

Одна только эта фраза вызывает множество принципиальных вопросов, требующих разъяснения. Связаны ли новые экономические условия только с проблемами переходного периода? Если да, то рассчитан ли переходный период на длительное время? Рассчитана ли предложенная Конституция только на это время, по окончании которого будет замена на другую Конституцию, ориентированную на другие «новые экономические условия»? Рассчитана ли, в таком случае, государственная поддержка (активное участие) только на смягчение издержек приспособления при «переходе»? Или государственная поддержка рассчитана на долговременное функционирование как в «новых экономических условиях переходного периода», так и в последующих после этого периода других «новых экономических условиях»? Без ответов на эти и другие вопросы Концепцию разрабатывать, опираясь на рассматриваемый тезис, бесполезно.

«Сокращение роли федерального бюджета как финансовой основы социальной поддержки, замещение государства в роли работодателя частными предприятиями, обострение ситуации в социальной сфере» (с. 24).

«Спад производства в районах Севера обусловил потерю рабочих мест и источников существования в районах, где поиски другого места работы невозможны. Только часть населения смогла самостоятельно переехать в другие районы страны» (с. 26).

Даже такое, несистематизированное перечисление обозначенных в Проекте экономических условий, которые можно отнести к «новым», показывают, что связанная с этими условиями проблематика серьезна, многогранна и требует глубокого осмысления, концептуального и законодательного решения, длительных и ресурсоемких практических мер. Все перечисленные условия действительно существуют, многие из них очевидны, к некоторым требуются дополнения и уточнения.

Очевидно также, что перечисления этих «новых экономических условий» недостаточно, чтобы полно охарактеризовать проблематику Концепции государственной поддержки районов Севера в «новых экономических условиях» с точки зрения именно на эти «новые экономические условия».

Эти условия в основном выражают не сущность происходящих в обществе экономических перемен, а внешние изменения обстоятельств, сопровождающих экономические процессы. Некоторые же «условия» можно отнести скорее к последствиям этих изменений.

Приведенные в разных разделах как вполне справедливо отражающие частную проблематику, некоторые условия, будучи приведены в последовательном перечислении, оказываются противоречащими другим «частным» условиям, приведенным в других разделах. В связи с этим возникает необходимость дополнительного анализа.

Очевидна разнородность перечисленных условий. Одни из них имеют общее и долговременное значение. Некоторые – конъюнктурны и нуждаются в дополнительной аргументации для подтверждения их концептуального значения.

Некоторые условия представлены в чрезмерно общих формулировках и нуждаются в дополнительной конкретизации. Некоторые же представляют собой действительно существующие явления, но по характеру своему оказываются не просто субъективными, а откровенно личностными, производными от временных политических и иных пристрастий. Вряд ли такие явления могут быть отнесены к имеющим долговременное, определяющее развитие экономических и социальных процессов, концептуальное значение.

Из перечисления этих условий не ясны системные связи всего комплекса «новых экономических условий». Не ясно происхождение этих условий: от изменений в общественном строе; от изменений в социально-экономическом и демографическом потенциале страны; от «курса рыночных реформ», как их неизбежное, закономерное, предвиденное следствие; от ошибок при «движении по этому курсу»; от расширения или сужения потенциальных экономических возможностей конкретных регионов (например за счет самостоятельного выхода на мировой рынок).

Очевидно, что характеристики «новых экономических условий», как в целом, так и применительно к главной теме Концепции, должны быть приведены в одном из специальных разделов общей части Концепции. «Новые экономические условия» должны быть представлены в классифицированном и систематизированном виде; с разделением по иерархии на главные и второстепенные, а также по видам; с оценкой временной длительности их влияния и тенденций их изменений. Только в этом случае окажется возможным сформировать базовые для общих концептуальных решений подходы к оценке сложившейся ситуации и возможных направлений ее развития; выявить взаимосвязи концептуальных предложений по отдельным направлениям; отделить конъюнктурные предложения почти аварийного характера (например, переселения из депрессивных районов Севера, в реальности могущие принимать характер эвакуаций) от предложений долговременного характера, формирующих длительную политику в определенной сфере (например, регулирование миграций в районах Севера).

И, наконец, среди общих вопросов рассмотрим приведенные в Проекте принципы и цели реформирования системы государственной поддержки районов Севера.

Принципы реформирования изложены следующим образом.

- «Не допускать рассогласования с концепцией реформирования государственной политики в целом, обеспечивать приоритет общегосударственных интересов над частными;
- не допускать включения в механизм государственной поддержки элементов, способных в более долгосрочной перспективе привести к неприемлемым результатам (появление этнической собственности, отказ от федеральных обязательств в социальной сфере, в сфере геополитической, культурной, недопустимые сокращения расходов на содержание объектов федеральной инфраструктуры или демонтаж их );
- обязательное расширение круга участников в формировании и проведении государственной политики, развитие механизмов согласования интересов;
- обеспечение прозрачности и легитимности всего процесса формирования новой системы государственной поддержки, для чего следует выносить на обсуждение общественности цели поддержки, определение национальных интересов, принципы правового обоснования элементов системы поддержки» (с. 9).

Нет смысла, рассматривая Проект, подробно излагать свои позиции по поводу того, чего нет в изложенных принципах. Концепция – документ, принимаемый государственными органами, отражающий точку зрения этих органов и выражающий, в конечном счете, намерения и волю государства. Поэтому со стороны частного лица, рассматривающего разработанный государственным органом, но еще не утвержденный Проект Концепции, достаточно назвать некоторые из принципов, содержание которых должно быть, по мнению этого частного лица, представлено в Концепции. Дело государственных органов – включить ли эти предложения в документ, выражающий волю и намерения государства.

В качестве примера назовем некоторые из таких принципов.

Принцип целесообразности, раскрывающий зависимость главной цели развития районов Севера от системы целей государственной политики развития страны в целом;

зависимость главной цели государственной поддержки районов Севера от главных целей развития государства и районов Севера; зависимость отдельных направлений государственной поддержки районов Севера от системы вышеназванных целей; зависимость принципов реформирования государственной поддержки от главных целей государственной поддержки.

Принципы системности, комплексности подходов к рассмотрению и решению проблем, затрагиваемых в Концепции. Эти принципы нашли, хотя и не полное, применение в рассматриваемом Проекте, но в перечень принципов не были включены.

Принцип дифференцированного подхода, не названный, но примененный в Проекте, хотя и недостаточно последовательно.

Каждый из называемых в Концепции принципов должен быть не только назван, но и раскрыт применительно к особенностям рассматриваемой в Концепции проблематики Севера и к особенностям основных целей задаваемой государственной политики.

Переходя к рассмотрению содержания тех принципов, которые есть в Проекте, прежде всего, исходя из соображений, изложенных в предыдущем абзаце, отметим, что в содержании этих Принципов ни разу не только прямо не употреблено понятие Север, но и не приведено ни одного косвенного упоминания о каких-либо особенностях Севера. Что касается связей с целями, общими по отношению к реформированию системы государственной поддержки районов Севера, отметим, что в Проекте названа только недопустимость «рассогласования с концепцией реформирования государственной политики в целом.» При этом не ясно, есть ли такая концепция и реформирование какой именно государственной политики имеется в виду.

Что же касается названного в Принципах приоритета общефедеральных интересов над частными, то, при всей простоте и кажущейся полноценной справедливости этого тезиса, нельзя не признать, что справедливость эта в реальности не столь беспопыционна и весьма относительна. В самом деле, известна и не требует доказательств возможность возникновения ситуаций, когда интересы общие (и общефедеральные) стоят безусловно выше интересов частных (война, кризис, общественная безопасность и т.п.). Но столь же известна и не требует доказательств возможность ситуаций, при которых в человеческом обществе общий интерес не приоритетен над частным (например, естественные права человека при неэкстремальном состоянии общества).

Интересно, что провозглашенный как безусловный принцип «приоритета общефедеральных интересов над частными» вступает в противоречие с принципом «прозрачности и легитимности всего процесса формирования новой системы государственной поддержки», приведенным в Проекте. В самом деле, этот принцип известен в самом общем виде, как один из основных принципов демократического устройства общества. Однако, «государственная поддержка районов Севера» – вопрос для государства не общий, а частный. В таких случаях соблюдение этого принципа предложенным в Проекте методом вынесения «на обсуждение общественности» оказывается не столь простым, как кажется по общей формуле принципа. Понятие «общественность» неоднозначно. При обсуждении вопроса «общественностью» районов Севера может быть получен один результат. При обсуждении его «общественностью» всей страны, где население Севера составляет менее одной десятой – другой. При обсуждении этого же вопроса «общественностью» столицы государства, где сосредоточена часть общества, считающая себя политической, духовной, культурной, интеллектуальной и экономической «элитой страны», и в первую очередь именно себя считающая «общественностью страны», то и результат может оказаться непохожим на вышеуказанные.

Таким образом, или приоритет общефедеральных интересов может пострадать в процедуре принятия решений под влиянием «частных общественностей»; или «обсуждение общественностью» будет срежиссировано или проигнорировано выразителями общефедеральных интересов; или общественные структуры, формирующие «общефедеральные интересы» и выражающие мнение «общественности», окажутся на поверку

одной и той же «элитой» проживающей преимущественно в столице. А ведь именно Центр, столица страны, как отмечено в рассматриваемом Проекте (с. 4), перераспределяет в свою пользу продукт, производимый в северных районах.

Очевидно, что применение общих принципов демократии для разрешения конкретных ситуаций, как, например, в рассматриваемом случае, должно быть обусловлено конкретными особенностями этих ситуаций. В противном случае, соблюдение этих принципов не будет обеспечено, или их соблюдение не обеспечит принятие общественно верного решения, что доказывает вся история развития демократии.

В качестве одного из принципов Проектом предусмотрено недопущение в механизме государственной поддержки «элементов, способных в более долговременной перспективе привести к неприемлемым результатам». Неоспорима общая постановка вопроса о включении такого тезиса в принципиальную основу положений Концепции. Неприемлемые результаты – недопустимы. Но для разработки Концепции по конкретной, частной проблеме необходима адаптация общей постановки вопроса к конкретным особенностям этой проблемы. Кто и по каким критериям определит приемлемость или неприемлемость результата? Или в формулировке принципа, приведенной в Проекте, уже дан исчерпывающий перечень результатов, считающихся неприемлемыми? Но, в таком случае, если, например, один из объектов федеральной инфраструктуры потеряет значение в силу физического и морального износа, или замены его на другой – государство, соблюдая принцип, не сможет сократить расходы на его содержание, или демонтировать его?

Принцип невозможности появления «этнической собственности», как «неприемлемого результата государственной поддержки» так же требует дополнительных разъяснений. Каково содержание понятия «этническая собственность»? Российский народ – этнос, или (по оценкам иных исследователей) суперэтнос. Является ли приемлемым результатом появление этнической собственности у русского народа? Может ли в принципе этнос быть собственником? Если под «этнической собственностью» в тексте Проекта имеется исключительно «собственность народов Севера», то не означает ли это, что у других «этносов» на Севере может, или не может появиться собственность? Если «этническая собственность» не может быть на Севере, то может ли она быть, например, в Дагестане? Что понимается в этой формуле под «собственностью»? Собственность только на землю, воды, лес, рыбу, пушных зверей, другие природные ресурсы? Или так же собственность на общественные постройки, созданные усилиями этноса и использующиеся исключительно этим этносом?

Абстрактная постановка вопроса об «этнической собственности», как вопроса для научной дискуссии, вполне правомерна и, конечно, не опасна. Постановка вопроса о неприемлемости «этнической собственности» в качестве концептуальной основы для принятия практических решений в многонациональной стране требует, как минимум, осторожности и безукоризненно точного обоснования и безукоризненных формулировок. В противном случае только разговоры о возможности принятия такого принципа могут стать причиной для обострения национальных отношений.

В общей форме выглядит приемлемым и принцип обязательного расширения круга участников в формировании и проведении государственной политики. При строгом толковании формулы этого принципа, однако, возникают вопросы о пределах круга участников государственной политики и об узкой или широкой трактовке понятия «государство», примененной в этой формуле. Если пределы этого круга, как названо в Проекте, охватывают в идеале все общество, то государственная политика становится политикой общественной, субъекты и объекты этой политики сливаются, а государственная поддержка преобразуется в поддержку обществом самого себя. Имеется ли Проектом в виду такая ситуация? Или пределы круга участников все же будут обозначены какими-то, пока не названными критериями? Или круг участников государственной по-

литики окажется, в конечном счете, замкнутым рамками аппарата государственной власти и управления? В тексте Проекта эти сомнения не разрешены.

Цели реформирования системы государственной поддержки районов Севера, обозначенные Проектом, приведены в следующем перечне.

«Новая система государственной поддержки районов Севера должны обеспечить достижения целей:

- снижение зависимости северных районов от финансовой поддержки федерального бюджета;
- участие в решении поставленных государством задач как можно большего числа предприятий, граждан, общественных организаций;
- ускорить вовлечение всех видов ресурсов Севера в обеспечение устойчивого развития его регионов и России в целом;
- сближить уровни условий жизни районов Севера и остальной России (социальных нормативов);
- улучшить условия хозяйственной деятельности».

Недостаточная проработанность главной цели государственной поддержки районов Севера (см. выше) продолжилась и в формировании всего целевого блока. Из пяти сформулированных целей одна, стоящая в перечислении первой, выражает, вероятно, основную идею реформирования государственной поддержки районов Севера в сторону уменьшения участия федерального бюджета в финансировании этих районов. При этом выражение «снижение зависимости» несколько смягчает жесткую установку на уменьшение федеральных затрат на Севере, допуская и такое толкование, как увеличение региональных финансовых ресурсов.

Остальные цели в этом блоке намного менее точны и конкретны, чем в отраслевых разделах Проекта и выражены в противоречивых формулировках.

Повторяется идея вовлечения «в решение поставленных государством задач» (обратите внимание на отличие от «государственных задач», «государственной политики», а уж тем более – от «государственной поддержки») всех возможных субъектов, вплоть до иностранцев. Эта идея подрывает саму возможность «государственной поддержки» чьей-то «негосударственной» деятельности. Политика развития районов Севера или передается в руки государства, мобилизующего на решение своих задач общество («Мобилизационная» экономика). Или она попадает в руки свободно функционирующих отдельных юридических и физических лиц, и в этом случае за государством остается только одна функция - поддерживать «правила экономического поведения». Но такая ситуация может привести к удовлетворительным результатам только в экономически высокоразвитых странах с устойчивым экономическим и политическим состоянием, к которым Россия в настоящее время не относится и не будет относиться долгое время

Цель ускорить вовлечение всех видов ресурсов (вероятно – природных ресурсов) Севера в экономическое освоение – явно ошибочна. На Севере возможно вовлечение в экономически эффективное освоение только весьма ограниченного количества видов природных ресурсов. Если при этом еще и ставится целью обеспечить за счет этих ресурсов «устойчивое развитие» Севера и всей России, то надо иметь в виду следующее. «Устойчивое развитие» предполагает в равной степени соблюдение и обеспечение приоритетов экономической, социальной, экологической сфер в развитии общества и природы, как целостной системы (ноосфера, биосфера, биоэкономическая или природообщественная система и т.д.). Россия не способна в последнее время обеспечить «устойчивое развитие» ни в совокупности этих сфер, ни в каждой из сфер по отдельности, ни в стране в целом, ни в районах Севера. Поэтому ускорить вовлечение в освоение всех ресурсов Севера Россия не сможет, а попытка ускорить это вовлечение только отдалит ее от состояния «устойчивого развития».

Цель «сблизить уровни условий жизни районов Севера и остальной России» – недостаточно корректно выражена. Если имеется в виду необходимость сблизить условия жизни в районах Севера, как и в каждом из других регионов России, с неким идеальным уровнем «остальной России» (целесообразно в Проекте объяснить содержание понятия «остальная Россия»), то эта цель не будет достигнута ни в обозримом будущем, ни в отдаленной и пока необозримой перспективе. Неотъемлемую часть условий жизни составляют природные условия, сблизить уровни которых не удастся усилиями любого государства и человечества в целом. Сближение уровней условий жизни в городе и деревне является одним из философских идеалов построения справедливого общества и ставить это сближение в качестве пусть долговременной, но всё же обозримой цели российского государства нет оснований. Если имеется в виду сблизить уровень только социальных условий жизни, то это в определенных пределах (например, см. выше «город – деревня») возможно, но в таком случае следовало соответственно сформулировать цель. Если же имелось в виду сблизить «социальные нормативы», то это совсем просто, поскольку «нормативы» пишутся людьми, а «условия жизни» создаются длительным вложением труда и материальных и финансовых ресурсов. «Социальные нормативы» и «условия жизни» – разные категории, и заменять одну другой не допустимо.

Что касается цели «улучшить условия хозяйственной деятельности», то это – достоянная цель, по праву занимает место в перечне целей, однако также нуждается в уточнении. Очевидно, что речь в данном случае идет в первую очередь об улучшении условий экономических. Главная выраженная в названии цель Концепции состоит в том, чтобы приспособить экономику Севера к «новым экономическим условиям». Имеется ли в виду при этом улучшить сами эти «новые экономические условия», или такая неясность возникла вследствие лаконичности формулировки цели – требует разъяснений.

Представляется, было бы правильным, если бы весь целевой блок Концепции был переделан и содержал в себе ясно изложенные, недвусмысленные и реальные намерения государства по управлению социально-экономическими процессами в районах Севера.

## ОТДЕЛЬНЫЕ СФЕРЫ РАЗВИТИЯ РАЙОНОВ СЕВЕРА

В отдельных разделах Проекта Концепции приведены меры, которые предлагаются для решения проблем, формирующихся на отдельных направлениях социально-экономического развития районов Севера. Проект отдельно представляет поддержку экономического развития; укрепления региональных и местных бюджетов; реструктуризацию экономики; обеспечение транспортной доступности, поддержку коренных малочисленных народов Севера; социальную поддержку населения.

Из предложенного разнообразия рассмотрим небольшую часть мер, ориентированных на решение некоторых узловых проблем и оставивших их, как представляется, нерешенными. Ограничение рассмотрения этими мерами связано с тем, что мы не ставили себе задачей абсолютно полно проанализировать все без исключения положения представленного Проекта, и без того подлежащего серьезной переработке. Наша задача раскрыть и обосновать основные направления и способы учёта особенностей Севера. Для этого достаточно, на наш взгляд, показать значение общих положений Концепции для концептуальной разработки конкретных мер, чему посвящены предыдущие главы, а так же проиллюстрировать некоторые принципиальные упущения анализом отдельных конкретных направлений.

Первой и, наверное, важнейшей проблемой социально-экономического развития районов Севера в Проекте заявлено установление степени, форм и методов участия об-



щегоосударственного, субъектов Федерации и местного бюджета в функционировании социально-экономических комплексов Севера, а так же создание производных от этого участия механизмов формирования названных бюджетов (стр. 7).

Государство в лице правительства, прежде, чем приступать к решению этой проблемы, должно было прямо назвать важнейшее «новое экономическое условие», в котором придется функционировать экономике и страны в целом, и районов Севера: построение «свободной самоорганизующейся рыночной экономики» в России 1990-х годов методом штурма не состоялось. В экономике России по состоянию на 1998 год нет ни свобод, ни самоорганизации (равно как и просто организации в прямом смысле этого слова), ни рынка, да и от самой реальной экономики сохранилось менее половины имевшегося в начале штурма потенциала.

Так, правительству РФ пришлось 26.09.1998 г., когда на Крайнем Севере началась зима и закончилась навигация, распределять средства для финансирования в сентябре – октябре 1998 г. завоза продукции в республику Саха (Якутия), Хабаровский край, Камчатскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Корякский, Таймырский, Чукотский А.О. [40]. Транспортная обстановка в этих районах в названные сроки позволяет применять только экстравагантный, чрезвычайный для массовых перевозок грузов воздушный транспорт, что не может не сказаться на объёмах и конечной цене завозимой продукции, и, конечно же, не позволит восстановить нормальную ситуацию для жизни в этих районах.

В отношениях с районами Севера (относительное исключение – республика Саха (Якутия) российское государство практически осталось унитарным, сохранив в руках общегосударственных органов власти и управления все реальные рычаги воздействия на региональные социально-экономические процессы. При этом усилилось перераспределение продукции, производимой на Севере, в столицу за счет того, что, кроме фискальных органов, в этом перераспределении стали участвовать частные юридические и физические лица, по большей части зарегистрированные в этой столице.

Перечисленные и другие «новые экономические условия», прямо или косвенно названные и разбросанные по тексту Проекта, должны быть сконцентрированы и в жесткой логической связи представлены от имени органов власти и управления, как концептуальная оценка исходной ситуации. И, констатируя экономическую ситуацию, органы власти и управления должны сконцентрировано и в четких формулах выразить понимание, что современные экономические структуры в северных районах хрупки, не имеют запаса устойчивости, свойственного для экономических структур, сформировавшихся в исторически давно освоенных районах умеренной климатической зоны. Слишком резкое, интенсивное реформирование простых по структуре недиверсифицированных экономических структур в северных районах может привести, и, как правило, приводит к разрушению этих структур в целом, без разбора, что в этих структурах было рационально и иррационально, что имело, а что не имело государственное или региональное значение. Нравится это сейчас или не нравится, но страна многие десятилетия осваивала северные территории в существовавшем до начала 1990-х годов типе экономики. Некорректно ожидать, что после разрушения или саморазрушения «нравящейся» экономики северных районов, на ее обломках «самовозникнет» и «самоорганизуется» новая, «нравящаяся» экономика.

Мировая практика знает только случаи, когда развитые государства, затрачивая значительные средства и создавая поощрительные социальные и экономические условия, не сразу, а за десятки лет создавали на северных территориях удовлетворительно функционирующие социально-экономические структуры.

Разрушив существующую, да еще дающую стране при 8 % населения около 20 % национального дохода страны экономики Севера, Россия в настоящем своем крайне ослабленном состоянии новые экономические структуры создать не сможет. А сможет ли

в отдаленном будущем, еще более ослабленная потерей экономики Севера, – ответить может только история.

Такая логика развития ситуаций выстраивается из положений, названных в Проекте, но разбросанных по тексту. И, если эта логика будет признана государством, то любой тезис о реструктуризации бюджетных отношений на первом или на последующих этапах реформирования государственного участия в развитии северных районов должен сопровождаться доказательным анализом: не разрушит ли предлагаемая мера вообще, или торопливым исполнением, то, что разрушать недопустимо с позиций общегосударственных.

Что же касается сохранения в северных районах неэкономических сфер общегосударственного значения (например оборонных и пограничных комплексов в Камчатской и Мурманской областях), то реальная ситуация такова, что по многим позициям, например энергетическим, продовольственным, общего пользования инфраструктурным, эти сферы пока еще, и достаточно давно находятся фактически на содержании не у государства, а у бюджетной сферы субъектов Федерации, или у негосударственных экономических субъектов.

В результате, например, социально-экономические комплексы многих районов Севера находятся в состоянии непрерывной угрозы энергетического коллапса, время от времени в него погружаясь и оживая только за счет принятия чрезвычайных мер.

На заседаниях Правительства РФ рассматриваются вопросы, не получающие ответов: «Задача заключается в том, чтобы сделать все районы Севера самокупаемыми. Однако как это сделать?» [19]. Противоречивость сложившейся в России ситуации не позволяет найти на этот вопрос конструктивных ответов без изменения условий функционирования экономики. На фоне несостоявшегося «саморегулируемого рынка» резко усложнились взаимоотношения по линии «Центр – Северные регионы» [22].

Это обстоятельство обязывает предположить, что уже сейчас государство не может или не умеет содержать (не поддерживать!) то, что в Проекте Концепции предлагается перевести на полное федеральное обеспечение. В таком случае, итогом реформирования механизмов государственной поддержки районов Севера за счет включения в них органов власти субъектов Федерации, в реальной ситуации может оказаться узаконение содержания структур общегосударственного значения за счет регионов.

В связи с этим справедливая в идеале постановка вопроса о распределении прав и обязанностей по развитию экономики районов Севера между всеми уровнями власти и управления в стране и распределении бремени финансирования этой экономики между бюджетами не может быть узаконена в Концепции в том размытом виде, в котором она представлена в Проекте.

Концепция должна содержать точную, недвусмысленную формулировку долгосрочной цели такого распределения с точными его критериями; точными механизмами координации функционирования в системе распределенных обязанностей и прав; точными механизмами воздействия снизу вверх в случае нарушения своих обязанностей федеральными или субъекта Федерации органами управления; с механизмами постоянной оценки последствий предлагаемого реформирования и заранее предусмотренным механизмом корректировки реформ при появлении непредвиденных последствий; с точными указаниями на возможные и достаточные источники формирования региональных бюджетов в соответствии с возлагаемыми на них обязанностями и предоставляемыми правами.

Проект не содержит названных положений. Им предусмотрено следующее (здесь и далее подчеркнуто нами).

На первом этапе реформ включить в механизм государственной поддержки органы власти субъектов Федерации «с четким разграничением между ними и Федерацией прав и обязательств по обеспечению интересов России и населе-

ния регионов с соответствующим разграничением экономических ресурсов» (с. 7).

Это – общая формулировка общего намерения. Конкретного раскрытия содержания ключевых, в данном случае, прилагательных «четким» и «соответствующим» в этой формулировке нет.

«Движение должно будет происходить в направлении от прямого участия федеральных органов власти в решении практических задач, например обеспечение ежегодного Северного Завоза, к выявлению и согласованию интересов участников экономической деятельности, регулированию отношений между ними» (с. 8).

Это так же общая формулировка, идеальная для отвлеченных условий, но никак не привязанная к условиям реальным. В современной практике кредитования, финансирования, налогообложения, ценообразования, тарифных и таможенных правил, оказывается невозможным не только выявление и согласование интересов участников экономической деятельности на любом уровне управления, но и решение федеральными органами власти названной в Концепции в качестве примера ограниченной и конкретной задачи – обеспечить ежегодный «Северный Завоз». И Концепция не содержит предложений по приближению реальных условий к идеальным, в которых должно происходить предположенное движение.

«Реформирование системы государственной поддержки должно происходить эволюционно, в течение длительного времени будут одновременно присутствовать элементы старых подходов, особенно при решении оперативных вопросов, и новые элементы, основанные на праве и договорных отношениях» (с. 8).

И эта, внешне гладкая концептуальная фраза общая и противоречива. Распределение прав и обязанностей между Федерацией и субъектами Федерации должно произойти «четко» и «соответствующе» уже на первом этапе реформирования (см. выше). Но само реформирование вместе с первым этапом, должно происходить «эволюционно, в течении длительного времени» с одновременным присутствием и «старого» и «нового». Что в такой схеме реформирования практически означает «первый этап» – оказывается неясным. Необходимы так же разъяснения по поводу противопоставления «нового» «старому», пока ограниченного только двумя признаками: «право» и «договор».

Известно, что старые решения оперативных вопросов всегда основывались на праве и договорах, только содержание их определялось в другой правовой системе. Следовательно, – право и договор – не критерий для отличия старого от нового. С другой стороны, такое противопоставление, если его принять за твердую концептуальную данность, может означать, что элементы «старого» могут в течение длительного времени «присутствовать...особенно при решении оперативных вопросов» вне права и договоров. Трудно представить, чтобы утверждаемая органами власти Концепция узаконила такие подходы.

\* \* \*

Решение важнейшей проблемы ресурсного обеспечения государственной поддержки районов Севера описано в следующей серии предложений.

«Формирование независимых источников финансирования региональной социальной и экономической политики». «Передача в ведение местных органов власти или специально созданных организаций ресурсов для выполнения государственных функций на уровне региона». «Поддержка процессов формирования и использования внутренних источников накопления в районах Севера» (с. 9).

«Необходима разработка механизмов защиты северного производителя и бюджетов северных регионов от ущерба наносимого нарушением обязательств со

стороны государства, как партнера» (с. 14). (Эта мера, безусловно, необходима, но как вписать ее в механизм государственной поддержки, и реализовать как элемент государственной поддержки – в Проекте не разъяснено).

«В перспективе следует поддерживать тенденцию к повышению самостоятельности регионов в решении социальных и экономических проблем и с этой целью укреплять доходную часть бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов» (с. 18). Это положение не совмещается с предложением уже на первом этапе реформирования, а не в перспективе «четко» возложить на регионы обязанности и соответствующе разграничить экономические ресурсы (см. выше).

«Необходимо поддерживать стремление регионов самостоятельно решать свои проблемы, имея для этого закрепленные источники поступления в бюджеты» (с. 18)

Вышеприведенные положения, разбросанные по тексту Проекта, дают представление об общем направлении намерений государства в формировании прав, обязанностей и возможностей региональных органов власти.

Неопределенные выражения: «поддержка процессов» (если эти процессы есть); «необходима разработка механизмов защиты» (когда? кем? есть ли объективные факторы отсутствия защиты? в чем гарантия эффективности будущих механизмов?); «поддерживать тенденции к повышению» (а если тенденции не будет? и как поддерживать? пассивно? активно? какими мерами, кроме укрепления бюджетов?); «необходимо поддерживать стремление» (но это положение не означает ничего правового: поддерживать было необходимо давно и может быть необходимо еще долго, но реально поддерживать это положение никого не обязывает).

Более определенное положение о передаче в регионы неких ресурсов для выполнения государственных функций на уровне региона, тут же сопровождается оговоркой: ресурсы выделяются или местным органам власти, что понятно как мера укрепления ресурсной базы региональных органов, или неким специально созданным организациям. Что это за организации? Если регионального подчинения – региональные органы власти создадут их при необходимости сами, и об этом не следует указывать в Концепции. Если федерального – то какое отношение это предложение в целом имеет к укреплению ресурсной базы региональных органов власти и решению региональных задач, а, следовательно и к государственной поддержке регионов.

На такое сочетание неопределённости с распределением ресурсов трудно наложить некоторые конкретные предложения, высказываемые с высшего в стране уровня функционального управления развитием северных районов. «Технополисы сегодня – это настоящие локомотивы экономического прогресса не только Сибири и Севера, но, вполне возможно, всей России. Не просить милостыни у государства, поверить в себя, в собственные силы и интеллект – вот путь, достойный державы, которая исторически обречена быть по настоящему великой» [18].

Конечно же, думать о великом будущем державы и о локомотивах экономического прогресса нужно, и, наверное, это патристическое и романтическое занятие приятно. Однако известно, что экономический прогресс обеспечивается соответствующими общественным потребностям экономическими условиями развития. Описанная выше концептуально предложенная неопределённая система распределения ресурсов развития неизбежно приведёт к перераспределению ресурсов в пользу политически сильных субъектов, то-есть многократно упоминаемого российского Центра. Вследствие этого, любые «собственные силы» и «интеллекты» всей России, а не только Сибири и Севера, если не изменятся экономические условия, будут обречены просить милостыню у Центра, олицетворяющего государство.

Неопределённые и упоминания о «независимых источниках финансирования», «передаче ресурсов...для выполнения функций», «внутренних источниках накопле-

ния», «укрепления доходной части бюджета». Они не позволяют определить даже приблизительно способы формирования этих источников, ресурсов и доходов.

Некоторую ясность в вопрос о дополнительных источниках формирования региональных бюджетов, могли бы внести конкретные положения, так же как и первые, разбросанные по тексту. Например, замечания об использовании ренты от добываемого на Севере сырья.

«Сами северные территории...нередко...вообще не получают...налоги и ресурсные платежи...таможенные пошлины и сборы от экспортируемых ресурсов» (с. 4). «Необходимо так же предусмотреть возможность участия заинтересованных районов в определении ставок платы за использование в той части, в которой они затрагивают экономические интересы регионов» (с. 14). «Необходима разработка механизма выставления месторождений на конкурс, гарантирующая удержание дифференциальной ренты» (с. 15). «До последнего времени основные надежды возлагались на отчисления в пользу регионов части рентных платежей...но экономическое положение добывающих отраслей не дает оснований рассчитывать на перспективность такого подхода» (с. 20). «Возможность использования прав на пользование недрами в качестве залога обсуждается в настоящее время только как средство получения внешних кредитов, хотя это средство вполне можно было бы предложить в качестве обеспечения внутренних займов» (с. 20).

Как видим, в сфере хотя бы частичного формирования доходной части региональных бюджетов за счет ренты, в любой ее форме, как еще не взыскиваемой собственником природных ресурсов, государством, так и взыскиваемой (налогами, платежами, пошлинами, сборами), – Проект так же не предлагает что-нибудь достаточно определенное.

Констатируется необходимость участия регионов в определении ставок платы за пользование природными ресурсами, но: 1) только в некоей части то ли «определения», то ли «ставки», то ли «пользования»; 2) без упоминания о взыскании какой-то части этой платы в бюджет региона.

Констатируется необходимость разработки механизмов, гарантирующих удержание дифференциальной ренты. Но из этой констатации следует только то, что пока таких механизмов нет. И совсем не следует, что хотя бы часть этих удержаний останется в регионе. И, насколько известно, в настоящее время не разрабатываются такие механизмы, хотя они необходимы для функционирования экономики страны в целом, а не только для государственной поддержки Севера.

Что касается предложений, содержащих обороты «надежды возлагались», «не дает оснований рассчитывать», «возможность...обсуждается...только как средство», «хотя это средство вполне можно было бы предположить», то такие предположительные и отвлеченно-меланхолические рассуждения нет оснований рассматривать как концептуальные предложения. Они скорее уместны в Преамбуле Концепции, или вообще за рамками Концепции.

В то же время, в Концепции очевидно необходимо отразить конституционно закрепленное положение о том, что в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. 1 «е» ст.72 Конституции РФ). Это положение может служить вполне убедительным основанием для не расплывчатого, а четкого перераспределения в пользу региональных бюджетов прав на ренту от использования природных ресурсов.

Неопределенность характерна и в предложениях Проекта о формировании дополнительных доходов региональных бюджетов за счет других источников.

«В порядке расширения самостоятельности регионов можно допустить перевод «на хозрасчет» сбора части федеральных налогов на основе соглашения

между органами исполнительной власти региона и Правительством. Речь может идти о той части федеральных налогов, которая идет на финансирование федеральных целевых программ на территории субъекта Федерации» (с. 18). «Необходимо поддерживать стремление регионов самостоятельно решать свои проблемы, имея для этого закрепленные источники поступления в бюджеты» (с. 18). «Не использован еще механизм привлечения средств с помощью выпуска облигаций на уровне субъекта федерации или муниципальном уровне» (с. 20). «Можно так же рассмотреть предоставление федеральных гарантий местных внутренних займов вместо выделения трансфертов, но при контроле Федерации за целями займа и формами его организации» (с. 20). «Следует перейти от методов распределения средств финансовой поддержки, основанных на эмпирических оценках потребностей, к распределению сфер ответственности» (с. 21).

И здесь предложения Проекта сконструированы в уклончивых формах: «можно допустить», «необходимо поддерживать», «не использован еще механизм», «можно так же рассмотреть», «следует перейти». И даже эти, неопределенные предложения сопровождаются ограничительными со стороны органов федерального управления мерами: передавать на региональный уровень только ту часть налогов, которая предназначена для финансирования федеральных программ; федеральные гарантии могут быть даны, но только при федеральном контроле; перейти от распределения средств к распределению сфер ответственности, фактически освобождаящему федеральный уровень от полноты ответственности за состояние дел в районах Севера.

Таким образом, в приведенном выше наборе мер, предлагаемых для формирования дополнительных источников пополнения региональных бюджетов, трудно усмотреть не только систему, которую можно оценить как механизм государственной поддержки, но даже намерение оказать реальную государственную поддержку социально-экономическим комплексам районов Севера. Даже за прямым и относительно твердым намерением перейти к распределению сфер ответственности за развитие социально-экономических комплексов районов Севера, не предусматриваются: концептуально заявленный механизм такого распределения сфер; критерии, по которым можно было бы распределять сферы ответственности; хотя бы в общем виде обозначенные объем и формы ответственности. При таком концептуальном подходе лучше уж пока не трогать старую, хоть и неудовлетворительную систему государственной ответственности. Предложенная в Проекте мера разделения ответственности, может быть и рациональная в идеале, приведет в реальной экономической и политической ситуации конца 1990-х годов к спорам об ответственности и, в конечном счете, может привести к спонтанному разрушению тех наиболее удаленных от центра социально-экономических комплексов, сферы ответственности за которые пытались распределить. Вероятность этого тем более высока, что могут оказаться реализованными заложенные в Проект вышеназванные намерения государства сохранить за федеральным уровнем основные доходы от экспортно-значимой продукции, производимой в районах Севера, оставив регионального значения социально-экономические сферы этих районов на самообеспечение.

\* \* \*

Предложения по обеспечению транспортной доступности районов Севера можно отнести к относительно полно проработанным разделам Проекта. В то же время и в них содержатся положения, выражающие идеальные, а не реальные представления о возможном развитии социально-экономических процессов на Севере, а так же положения с выражением государственных намерений, неясных по направленности и возможным последствиям.

«В обязанности Федерального Правительства входит развитие магистральной сети транспортных сообщений, обеспечивающих связь между центрами субъектов Федерации, в особых условиях Севера, где не существует устойчивой связи центров субъектов Федерации с районными центрами, Федерация берет на себя и поддержку транспортной доступности районных центров» (с. 20). Можно дискутировать о реализуемости этого предложения, приводить расчеты, но само предложение, несомненно, выражено четко и ясно. Однако через несколько строк оно дополняется следующим соображением.

«Помощь регионам должна быть дифференцирована по признакам: наличие или отсутствие круглогодичной связи с центрами субъектов Федерации и центрами изолированных от них административных районов, наличие или отсутствие круглогодичной связи с населенными пунктами в пределах районов, неизбежность повышенных транспортных затрат вследствие удаленности районов и вследствие сезонности работы транспорта» (с. 21). С одной стороны, эта развернутая система транспортных условий на Севере является логичным и разумным развитием предыдущего тезиса об обязанностях Федерального правительства и направлена только на дифференциацию этих обязанностей.

И это было бы так, если бы второе положение не было предварено достаточно твердым намерением: «Следует перейти...к распределению сфер ответственности» (с.21). Таким образом, дифференциация оказывается нацеленной на то, чтобы четко обозначенные выше «обязанности Федерального Правительства» разделить на разные виды ответственности «по сферам». При этом не указано, чья ответственность и в каких объемах и формах должна иметь место в той или другой «сфере». Таким образом, четкость первого положения оказалась размытой неопределенностью второго.

Для решения некоторых обозначенных в Проекте конкретных ситуаций, эта неопределенность проявилась в более полных формах.

«Арктическую морскую транспортную систему, ядро которой составляет Северный морской путь, поддерживают совместно Федерация и регионы» (с. 20). В абстракции это прекрасный тезис. А в реальности – стоит только сопоставить мизерные финансовые возможности бюджетов таких субъектов Федерации, как Чукотский, Ненецкий, Долгано-Ненецкий автономные округа, с необходимостью поддерживать капиталоемкую, дорогостоящую в эксплуатации, технически высокооснащенную, требующую разветвленной и технически насыщенной инфраструктуры Арктическую морскую транспортную систему, как становится ясной необходимость разъяснения этого абстрактного тезиса. Какие регионы, в каких масштабах, в каких формах могут оказать названную в тезисе поддержку? Может быть к этой поддержке предполагалось привлечь расположенные в районах Севера мощные промышленные, например нефте- и газодобывающие предприятия? Но их так и следовало назвать, потому что, в строгом значении слов, предприятия – не регионы.

Неопределенность экономической организации функционирования таких, глобального и общероссийского значения транспортных явлений, как Арктическая морская транспортная система и её ядро Северный морской путь очень интересно сочетается с особенностями политической организации этого функционирования. В феврале 1998 года «в Совете Федерации удалось отклонить закон о внутренних морских водах. Статья 14 названного документа фактически выводила Северный морской путь из-под юрисдикции России» [10]. Можно в этом случае обнаружить проявление некомпетентности, верхоглядства, торопливости, коррумпированности отдельных лиц. Можно предположить, что подоплёку этих событий составляют высшие, но малоизвестные государственные соображения. Представляется всё же, что здесь имеет место одно из частных проявлений общей складывающейся в стране мировоззренческой недооценки значения северных районов в развитии Российской Федерации.

Проблема транспортных тарифов, обозначенная в Проекте, как острая для районов Севера, фактически не нашла решения на концептуальном уровне. В предложениях и констатациях Проекта представлены, в основном, выражения уклончиво-неопределенного характера. Например: «Перспективным направлением может быть...»; «развитие правового обоснования...необходимо для построения...»; «объем поддержки имеет очевидную зависимость от возможностей федерального бюджета, поэтому невозможны гарантии жизнеобеспечения»; «создание более надежной правовой основы... требует указания в явном виде оснований...»; «для упорядочения этой работы целесообразно разработать программу»; «следует провести изучение фактического положения с предоставлением жителям...возможности перемещения и...разработать систему социальных нормативов транспортной обеспеченности населения» (с. 21-22).

Из сопоставления этих неопределенностей можно сделать вывод, что реальным следствием Концепции может быть скорее не целенаправленное реформирование системы государственной поддержки, а сохранение существующего положения и следование случайным стихийно складывающимся траекториям развития социально-экономических ситуаций в районах Севера.

\* \* \*

Для анализа концептуальной позиции Проекта в отношении поддержки «коренных малочисленных народов Севера» так же целесообразно привести сконцентрированную подборку рассеянных по тексту положений.

«Государственная поддержка коренных малочисленных народов Севера является частью общего направления поддержки уязвимых социальных групп, связанных с малопродуктивными экономическими укладами» (с. 22).

В этой формулировке, как и при констатации многих других особенностей сложившейся ситуации, Проект точно определил главную отличительную черту народов Севера – малопродуктивный экономический уклад.

В настоящее время сложились представления о том, что радикальное решение проблемы состоит во внедрении в экономику этих народов более продуктивных отраслей хозяйства.

В соответствии с этими представлениями Проект предлагает, что «выход на новые виды деятельности должен быть обеспечен как для отдельных граждан, так и для коллективов. Для этого необходимо вести политику создания рабочих мест... поддерживать инновационные проекты общин и хозяйств...развивать малые предприятия, подготавливать людей к работе в нетрадиционных секторах экономики» (с. 22)

Однако, после ознакомления с другим точно констатированным в Проекте обстоятельством, а именно: «Исчезла возможность широкой финансовой поддержки коренного населения и встала проблема формирования собственных источников накопления», (с.8) – становятся понятной некоторая идеалистичность вышеприведенного предложения. За счёт собственных источников накопления, которые ещё предстоит формировать при малопродуктивном экономическом укладе, народам Севера будет весьма трудно сделать то, что десятилетиями медленно делалось в условиях возможности широкой поддержки.

Вероятно, в связи с этим большая часть предложений Проекта связана не с новыми производствами, а с использованием народами Севера территорий традиционного природопользования и определением мест компактного проживания (с.12). Поэтому Проект определяет следующее.

«Для повышения устойчивости традиционных хозяйств необходимо закрепление в их распоряжении территорий проживания и ведения хозяйства. Эти территории являются не только средством производства, но и единственной средой обитания, в связи с чем дополнительные права общин на землю необходимы для выполнения конститу-



ционных норм защиты основных прав гражданина» (с. 22). Значение территорий традиционного природопользования для народов Севера определено в этом положении научно точно. Трудно найти возражения против предложенных Проектом политико-правовых мер, закрепляющих это значение, тем более, что Проект требует учесть «ограниченную ёмкость традиционного природопользования» (с.22).

Что касается экономических мер, то, в «новых экономических условиях», формирующихся в обстановке структурного общественного кризиса, Проект нашёл возможным предложить для закрепления этого значения только ограниченную меру.

«Основной формой поддержки традиционных хозяйств со стороны местных органов власти должно быть оказание помощи в поддержке продуктивности угодий, являющихся главным источником жизнеобеспечения традиционных хозяйств» (с.23).

Однако здесь же Проект отмечает необходимость находить «приемлемое решение для тех случаев, когда одни и те же природные ресурсы служат источником существования разных социальных групп и хозяйств» (с.23). Такие ситуации действительно часты на Севере и требуют решения. Действительно, органы власти часто оказываются перед выбором – какой социальной группе предоставить право пользования дефицитными, ограниченными и являющимися предметом конфликтной ситуации природными ресурсами.

Приемлемое решение этих ситуаций Проект предлагает, вероятно, в виде установления принципа, по которому не допускается «появление этнической собственности», как результата государственной поддержки (с. 9). Как при соблюдении этого принципа и соответствующего ему механизма разрешения вышеназванных конфликтных ситуаций, обеспечить провозглашённую Проектом необходимость закрепления в распоряжении народов Севера территорий проживания и ведения хозяйства и предоставления им дополнительных прав на землю – остаётся неясным.

В результате, Проект предлагает государственную поддержку народов Севера в следующих, например, формах, различающихся в широком диапазоне от самого общего формирования «рыночной среды» до самого конкретного создания потребительских кооперативов.

«В области социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера исходить из приоритета задач снятия препятствий к развитию экономики,..., формированию рыночной среды для повышения товарной продуктивности хозяйств, в том числе за счёт возможности выхода на внешние рынки» (с.10).

«Государственная поддержка традиционных хозяйств должна всё более переходить от дотационной основы к экономическим договорным отношениям, фиксирующим обязательства органов государственной власти» (с. 10).

«Формирование финансовых институтов имеет целью ускорение процесса накопления производственного капитала на территориях проживания КМНС и предполагает разнообразие форм: кассы взаимопомощи, потребительские кооперативы, региональные фонды поддержки традиционных хозяйств, целевые фонды трастового типа» (с. 23).

Проект оставляет открытыми вопросы:

- можно ли «снятие препятствий к развитию экономики» и «формирование рыночной среды», вплоть до «выхода на мировые рынки» совместить с условиями хозяйствования без создания «этнической собственности», то есть без создания устойчивых прав на территорию традиционного природопользования «как главный источник жизнеобеспечения и единственную доступную среду обитания»;
- можно ли рассчитывать на государственную поддержку традиционным хозяйствам в форме и дотационной, и договорной, если, как констатировано в Проекте, «исчезла возможность широкой финансовой поддержки

коренного населения и встала проблема формирования собственных источников накопления» (с. 8);

- можно ли решить вышеназванную проблему «формирования собственных источников накопления», «формируя финансовые институты» для «накопления производственного капитала» на базе «касс взаимопомощи и потребительских кооперативов».

\* \* \*

Предлагаемые Проектом меры социальной поддержки населения районов Севера разнообразны и противоречивы. Часть этих противоречий рассмотрена выше. Часть, наверное, будут обсуждены в материалах согласующих инстанций. Особого внимания среди этих предложений заслуживает отсутствие в Проекте главного концептуального положения, с которого должна начинаться разработка мер социальной поддержки населения.

Таким концептуальным положением должно быть положение о главной долгосрочной цели формирования в северных районах России населения с определённым образом дифференцированной социально-экономической, демографической, территориальной структурой. Это положение должно определять объективные и субъективные, временные и территориальные, политические и социальные, экономические и демографические параметры расселенческих процессов, регулирование которых является задачей государственной поддержки. На этой основе должна быть разработана демографическая политика, координирующая и объединяющая все, краткие и развёрнутые, частные и общие программы по регулированию всех сторон формирования населения на Севере (численности, занятости, половозрастной и социальной структуры и т.п.). В рамках этой политики, как её элемент, должна была разрабатываться и реорганизовываться политика государственной поддержки населения Севера [23]. Это могло бы обеспечить взаимосвязанность содержания методов, организационных и экономических форм и другие элементы, которые в совокупности должны составлять целостный, непротиворечивый механизм государственной поддержки. Такая цель и такая демографическая политика Проектом не предложены.

Предложения Проекта ограничиваются перечислением методов и конкретных мер, достаточность, необходимость и эффективность которых трудно и даже невозможно оценить из-за отсутствия главной цели, для достижения которой эти методы и меры должны были применяться. Рассмотрим две группы методов.

1. «Миграция в районы, проживание в которых связано с дополнительными расходами для государственного бюджета, должно (так в тексте) регулироваться государством» (с. 27). Эти методы предлагаются в мировой практике не впервые, и применяются не только государством, но и экономическими субъектами, когда пребывание и деятельность людей в некоем месте связаны с созданием особых по сравнению с районами выхода условий проживания. Экономическими субъектами они применяются как вахтовые методы, или в формах, применявшихся в СССР для трудоустройства районов нового освоения.

«Предлагается ротационная модель формирования трудового потенциала преимущественного из числа лиц, не имеющих медицинских противопоказаний для работы в северных условиях, имеющих необходимую квалификацию, и на основе заключения с ним срочного трудового или с помощью вахтового метода. Срок пребывания работника на Севере должен быть ограничен в соответствии с природно-климатическими условиями района. В условиях договора найма должны быть включены ограничения обязательств работодателя по страхо-

ванию здоровья и другим гарантиям соблюдением указанных в договоре сроков нахождения в данном северном районе» (с. 27).

Ни в одной из этих мер нет ничего незнакомого. Они могут быть эффективными на уровне экономического субъекта. Как показала практика, они неэффективны на уровне регионов, население которых формируется в иной системе факторов, чем названные меры. Население со специфичной социально-демографической структурой, не связанное трудовыми отношениями с вводившими ограничения экономическими субъектами, формировалось даже в регионах, въезд в которые регламентировался жёсткими политическими мерами.

Можно предположить, что Проектом предполагается при помощи ограничения миграций поставить под контроль именно формирование населения районов Севера. Но в этих районах функционируют далеко не только государственного предприятия. Государство же, как утверждается в том же Проекте, предусматривает переложить значительную часть экономических обязательств именно на негосударственный сектор. В этих условиях можно с полной уверенностью утверждать, что в рамках представленного Проекта, ограничения миграций не позволят государству регулировать формирование населения на Севере, в сторону сокращения численности этого населения, только таким способом.

Такая цель могла бы быть достигнута двумя группами методов. Одна группа – жёсткие политические ограничения, но это не укладывается в общие принципы политического и социально-экономического развития России, на которых основан Проект. Вторая группа – создать для населения районов Севера, среди которого, как показала практика, значительная часть считает себя постоянным населением этих районов, настолько невыносимые социально-экономические условия проживания, и настолько привлекательные и реальные условия для выезда из этих районов, что общая численность населения районов Севера будет сокращаться в процессе естественных, свободных миграций. Однако этот процесс не даёт государству никаких гарантий, что социально-демографическая структура оставшегося населения будет близка к желаемой. Представляется, что ни тот, ни другой метод не укладываются в долговременные интересы России, в которые входит и стремление стать «правовым, социальным, демократическим, цивилизованным» государством, и стремление сохранить Север и его природные ресурсы российскими.

Таким образом, следует откорректировать и цель формирования населения в районах Севера, расплывчато выраженную в Проекте, и методы, достижения этой цели.

2. «В течение ближайшей перспективы государство должно будет принимать меры к организации переселения из районов Севера в более благоприятные для жизни районы страны неработоспособного и незанятого населения. Эффект от переселения заключается в сокращении завышенных примерно в два раза по сравнению с центральной Россией затрат на содержание человека в районах Севера ... Необходима разработка приспособленных к особенностям районов программ государственной поддержки переселения» (с. 27).

Эта группа методов также сомнительна, начиная с целевой установки. Прежде всего, меры, касающиеся ближайшей перспективы развития, относятся к разряду не концептуальных, а тактических превоочередных. И для эффективного их применения необходима разработка не долговременной Концепции, а срочных программ, как и предусмотрено Проектом. С Концепцией же, как с документом, регламентирующим длительные процессы развития и ориентированным на отдалённые стратегические цели, кратковременные меры и программы соотносятся только в ограниченной части. А именно – предусматривается, чтобы тактические решения способствовали, или не повредили, или нанесли минимальный из возможных ущерб (если эти кратковременные меры неизбежны) долговременным решениям и целям.

Однако, ни общие разделы Проекта, ни тот раздел Проекта, в котором приведены меры по переселению («социальная поддержка населения районов Севера»), не содержат концептуальных положений, придающих этим мерам целесообразность и ограничения. Прямого же отношения к Концепции эти меры не имеют.

В то же время, анализируя основные положения Проекта с целью выявить хотя бы ориентировочную систему условий, могущих сориентировать программы по переселению, можно установить следующее. Главной задачей Российского государства, на которую ориентируются основные положения Проекта в сфере формирования населения и трудоустройства, названо: «Для обеспечения развития страны необходимо постоянное движение в сторону освоения северных территорий».

Проект справедливо отмечает разнообразие природных и социально-экономических условий в районах Севера, из чего следует, что политика освоения этих районов должна предусматривать формирование разных типов населения. Общая же установка Проекта ориентирована на переселение из районов Севера неработоспособного и незанятого населения. Эта установка абстрактно обоснована экономическими соображениями, но фактически будет приводить к ликвидации постоянного и долго-временно проживающего населения, в структуре которого необходимы и неработоспособное и незанятое население. Однако это противоречит вышеназванной главной задаче.

Таким образом, очевидно, что в Концепции должны, в первую очередь, содержаться главные установочные данные для формирования населения и трудоустройства районов Севера в режиме, обеспечивающем достижение отдалённых стратегических целей и соответствующем реальным возможностям страны. Эти установочные данные должны не столько ориентироваться на перечисление конкретных районов с указанием для них предписанных в самом общем виде режимов изменения численности населения, сколько определять принципы, критерии, методы формирования населения определённых типов. Качественные параметры и социально-экономические методы формирования населения необходимо разрабатывать не в Концепции, ориентированной на все районы Севера, а в программах, разрабатываемых индивидуально для каждого района Севера. При этом, очевидно, что в пределах каждого района Севера будут выделены разнотипные зоны расселения с разными типами населения и разными наборами методов их формирования.

Если же будет признано, чтобы кратковременные, почти аварийные по характеру предложения по переселению (и даже не переселению, а только государственной поддержке переселения) из районов Севера должны быть представлены в Концепции, то их следует представить в виде Приложений и после существенной переработки. Последняя должна учитывать не только дополнения и изменения содержательной части предложений, но и методические особенности программной, а не Концептуальной стадии планирования.

\* \* \*

Обескураживает полное отсутствие в Проекте Концепции государственной поддержки северных регионов России, предлагаемом в 1998 г., не только концептуальных положений или программных заявлений, но даже намёков на необходимость проведения на Севере специфичной экологической политики. Наверное, не очень прилично через 10 лет повторять всё, что было продекларировано в конце 1980-х годов по поводу остроты и специфики экологических проблем, развившихся в северных районах СССР (России), вследствие интенсивного промышленного и транспортного освоения. Не очень прилично и напоминать, что власти наперебой обещали оздоровить природу Севера. Но приличиями в данном случае следует пренебречь и ещё раз подчеркнуть следующее.

Без экономического освоения районов Севера России развиваться не сможет (если, конечно, иметь в виду Россию в современных системообразующих количественных и качественных параметрах).

Практика показала, что экономическое освоение Севера в сложившихся технологических, организационных, экономических и правовых механизмах ведёт к быстро развивающейся, зачастую необратимой деградации природных систем.

Это явление не только не укладывается в стратегические направления «устойчивого развития» (sustainable development) человечества и усугубляет экологическую обстановку в России.

Это явление можно охарактеризовать и как антигуманный, бесчеловечный акт, лишаящий коренные народы Севера единственной для них естественной среды обитания.

Не следует полагать, что относительно уменьшающаяся, вследствие разрушения экономики, нагрузка на экологические системы Севера позволяет исключить из сферы государственного внимания общее состояние природной среды в рассматриваемых районах, которое можно проиллюстрировать названием одной из последних монографий на эти темы: «Российская Арктика: на пределе катастрофы» [5]. Очевидно, что без государственной поддержки в форме внедрения экономических и правовых механизмов неистощительного, природосберегающего природопользования; создания сети особо охраняемых природных территорий и др. – природа Российского Севера надолго попадёт в разряд деградирующих зон биосферы. В связи с этим не вызывает сомнений необходимость включения в Концептуальные документы о развитии северных районов раздела, регламентирующего проведение государственной экологической политики.

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

В настоящее время формально выраженной системы государственного управления социально-экономическим развитием северных районов в России нет. Однако во всех ветвях российской государственной власти и управления есть убеждение, что явно выраженная, общепризнанная, постоянно проявляющаяся специфика северных районов требует организации специфичного управления этим развитием. Эта организация заключается не столько в создании функционального государственного органа управления по делам Севера и соответствующих Комитетов в органах Законодательной власти. Такие органы власти и управления необходимы.

Намного важнее – создание эффективных правовых и экономических механизмов управления развитием северных районов. Свидетельство важности этого направления – обилие проектов законодательного оформления таких механизмов. Основная причина многочисленных неудачных попыток принятия эффективных законов состоит в том, что в этих законах должна быть учтена не только природная и социально-экономическая специфика развития этих районов, но и специфика отношения к этим районам в Российском государстве.

Сошлёмся на мнение высших эшелонов государственной власти России. Президент РФ заметил: «Настала пора закончить рассуждения о том, что Крайний Север неперспективен». Значит была пора, когда нужно было рассуждать о неперспективности Севера?

Президент РФ заметил также: «В отношении Севера и Заполярья в последние годы допускались серьёзные ошибки... Чтобы избежать их впредь, нужна единая государственная политика...» [1].

Вышеприведённый анализ показывает, что есть основания полагать: отмеченные Президентом РФ рассуждения и ошибки продолжают иметь место, а единой политики ещё нет.

Поэтому власти прежде всего должны недвусмысленно заявить об отношении государства к «северным районам».

Или северные районы – равноправные составляющие части России, требующие специфичных подходов к организации их социально-экономического развития, но во всем остальном – равные среди равных.

Или северные районы – окраинные колониальные придатки к некоему Центру России. И по отношению к этим придаткам можно ставить вопросы о «слабозаселённых окраинных» районах, об «излишнем населении»; о «государственной поддержке», которая на практике сводится к выкачиванию из регионов доходов и оставлению на регионы заботы не только о себе, но и об общегосударственных интересах; о «расходах Федерального уровня на содержание северных регионов». Разновидность такого синдрома – отношение «столичного» к «провинциальному».

Если подход окажется колонизаторским, то понятно, что дальнейшие отношения будут строиться по линии метрополия – колонии, с закономерным для XX века исходом.

Если этот подход ориентирован на реальное равноправие всех регионов в составе России, то федеральные власти должны прежде всего избавиться от мировоззрения, позволяющего употреблять в отношении каких бы то ни было регионов такие выражения, как «лишнее население», и применять такую политику, как «выдача или не выдача трансфертов на содержание».

Региональная политика в России начинается с выяснения, сохранилось ли у центральной власти колонизаторское мировоззрение. Понимают ли власть и окружающая ее столичная элита, что не они выдают содержание регионам. Понимают ли, что производство, размещенное в регионах, содержит власти всех уровней. В обязанности властей входит установить правила распределения и перераспределения того, что произведено. Когда в стране несколько «столичных» и близких к ним регионов числятся в «богатых донорах», а много десятков числятся в «бедных, находящихся на содержании», – это не следствие плохой работы в регионах, а результат правил распределения произведённого в стране продукта по колонизаторским принципам.

Возвращаясь к вопросу о необходимости «сокращения расходов на содержание северных районов» властям, если они не исповедуют колонизаторское мировоззрение, следует «по гамбургскому счёту» назвать, что и сколько произведено в этих районах, и что и сколько – потреблено. И сравнить результат в сопоставимых ценах. И только после этого ставить вопрос о необходимости и возможности государственной поддержки региону. При этом раздельно должны учитываться расходы на производство для межрегионального обмена и для внутрирегиональных нужд, расходы на содержание объектов общегосударственного значения (власть и управление, оборона, транзитные транспорт и связь, обозначение государственной причастности, инспекции и т. п.) и связанного с их функционированием населения. И учесть потери региона из-за неудовлетворительного выполнения государственными органами власти и управления своих государственных функций.

И, если уж понадобится государственная поддержка, оказать ее надо прежде всего созданием условий для эффективного хозяйствования и повышения доходов, но не путем наркотического «дотирования» и «трансфертирования», создающего видимость благотворительности.

Пока же, по данным, содержащимся в обосновании рассмотренного проекта Концепции, не Север должен находиться на содержании у федеральных властей, а, скорее, – власти и страна находятся на содержании у Севера.

Сказанное совсем не означает, что не следует реструктуризировать хозяйство северных районов и повышать его экономическую эффективность. Это означает только,

что Российские власти должны точно выразить, что, в их понимании, означает Север для России. Это понимание и выразит для создаваемой системы управления главное, на что будут ориентированы и реструктуризация, и повышение эффективности. Главное – в каком качестве северные районы нужны России: равные среди равных, или колонии. А, может быть (обсуждаются же и такие версии), предмет для продажи.

Только на основе ясной, мировоззренческой, принципиальной позиции – не имеющей прямого экономического, социального, политического содержания, – власти могут, что бы не получать противоречивого по содержанию и противоречащего реальным действиям результата, строить всю систему управления социально-экономическим развитием северных районов. Эта система будет иметь прямое экономическое, социальное и политическое содержание, включая в себя концепцию, принципы, критерии, системы законов, районирование, систему льгот и компенсаций для трудящихся и проживающих, нормативы налогов, сборов, пошлин и платежей; соглашение о распределении функций собственника на природные ресурсы, взаимоотношения с коренными народами Севера и т.д. и т.п.

Пока же во всех проектах законов и постановлений по всем вопросам развития северных районов очевидны неопределенность, двойственность, обусловленные, как представляется, неопределенностью именно мировоззренческой позиции Российской власти, и служащие причиной и противоречий в проектах, и длительного отсутствия системы законодательства о северных районах.

Важнейшим условием организации эффективного управления социально-экономическим развитием северных районов является необходимость соблюдения системного подхода на всех стадиях и уровнях законодательного обеспечения этих процессов. Такое управление должно осуществляться в целенаправленной, скоординированной, непротиворечивой системе, охватывающей законодательную, организационную, экономическую, социально-политическую и иные сферы отношений северных районов с окружающим миром и государства с северными районами. Общие контуры этой системы описаны выше.

Законодательный блок должен начинаться с правового акта, который определит концептуальные позиции государственной власти в отношениях с северными районами, принципы, критерии, основные построения системы законов, которые будут регулировать всю совокупность этих отношений. При подготовке каждого правового акта, затрагивающего экономические отношения, в качестве обязательной части проекта такого документа должна представляться пояснительная записка, содержащая достаточно убедительные экономические обоснования.

Законодательство о северных районах, разрабатываемое в 1990-е годы, оказалось, вероятно, настолько новым направлением в российском законотворчестве, что столкнулось с проблемой лексического обеспечения. В связи с этим, проекты подготавливаемых законов должны быть освобождены от обилия недостаточно точных определений и оснащены выверенным понятийным аппаратом, не допускающим множественных толкований и неопределенности выражений.

В заключение представляется необходимым еще раз подчеркнуть: главный вывод состоит в том, что Российскому государству необходимо достаточно быстро и ориентируясь не только на конъюнктуру, но и на исторический масштаб времени точно определить и последовательно проводить свое отношение к северным районам. Это особенно важно в переживаемое Россией смутное время, когда постоянны и нескрываемы рассуждения отечественных и зарубежных политиков о неизбежном ее распаде.

Если в этой обстановке Российское Правительство будет относиться к северным районам с позиций временщического потребительства, не будет преувеличением напомнить: «Государство, посмотри на свой богатый Север внимательно – может быть своими ты видишь эти богатства в последний раз».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абдулатипов Р. Как обустроить российский Север // Российская газета. – 1998. – 6 января.
2. Агранат Г. А. Возможности и реальности освоения Севера: глобальные уроки // Итоги науки и техники ВИНТИ. Сер. Теоретические и общие вопросы географии. – М., 1992. - № 10. – С. 1. – 188 с.
3. Агранат Г. А. Использование ресурсов и освоение территории зарубежного Севера. – М.: Наука. – 1984.
4. Агранат Г. А. Освоение Севера: мировой опыт // Итоги науки и техники ВИНТИ АН СССР. География зарубежных стран. – М., 1988. – Т.15. – 148 с.
5. Агранат Г. А. Спаситель и жертва // Советская Россия. – 1997. – 20 ноября.
6. Агранат Г. А. Экономическая политика на Севере: основные проблемы // ЭКО. – 1975. - № 1. – С. 73 – 79.
7. Богачёва О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. – 1996. - № 6. – С. 100 – 112.
8. Бречалов А. Север вновь «крайний». В проекте бюджета на 1998 год не предусмотрено финансирование «северного завоза» // Независимая газета. – 1997. – 4 октября.
9. Волков А. М. Страны Северной Европы: Экономико-статистический справочник. – М.: Мысль, 1986. – 229 с.
10. В столичных льдах застряли ледоколы Арктики // Российская газета. – 1998. – 30 мая.
11. Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России // Сборник статей. – М.: ИГ РАН/ 1995. – 135 с.
12. Глебова Е. Мазута нет – будем переселять. В МЧС России прошло селекторное совещание по подготовке регионов к зиме // Известия. – 1998. – 2 сентября.
13. Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах. – М.: Мысль, 1975. – 424 с.
14. Долго ли будет Север крайним? Совет Федерации принял Постановление «О критической ситуации с завозом продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности». Аналогичный документ принят и Государственной Думой // Российская газета. – 1997. – 11 июля.
15. Карпов Л. Н. Новые районы в экономике развитых капиталистических стран. – М.: Мысль, 1972. – 304 с.
16. «Комплексная программа переселения части населения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в сельскую местность Нечерноземной зоны России», утверждена Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации № 223 от 14 марта 1993 г.



17. Критерии районирования Севера России / Институт экономических проблем Кольского центра АН СССР, Апатиты. – 1991. – 57 с.
18. Курамин В. П. Сибирский полюс роста // Независимая газета. Регионы. - № 5 (8). – 1998. – март.
19. Кучеренко В. Север и военные: нужны новые подходы к решению старых задач. В Правительстве РФ // Российская газета. – 1997. – 17 октября.
20. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Региональная политики России: концепции, проблемы, решения. Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. - № 2. – 1996. – С. 62 – 75.
21. Лузин Г. П., Ракита С. А., Арикайнен А. И. Север СССР как объект управления и планирования (природно-экономические особенности). – Апатиты, 1989. –
22. Моисеев Р. С. Дальний Восток: геополитические проблемы региональной стратегии развития. – Петропавловск-Камчатский.: ПКВМУ, 1996. – 63 с.
23. Моисеев Р. С. Проблемы районирования и компенсации на российском Севере // СОЦИС. – 1994. - № 7. –
24. Районирование Севера России. – Роскомсевер – Российская Академия наук.: Апатиты, 1993. – 85 с.
25. Сафронов Н. В разгар лета губернаторы напомнили правительству о Севере // Финансовые известия. – 1998. – 23 июля.
26. Север в новых условиях хозяйствования // Научный доклад. ИЭиООП СО АН СССР. – Новосибирск, 1991. – 35 с.
27. Скопин А. Ю. Региональная политика и проблемное районирование России // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. – М.: ИГРАН, 1995. – 135 с.
28. Славин С. В. Освоение Севера. – М.: Наука. – 1975.
29. Славин С. В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. – М.: Экономиздат, 1961. – 302 с.
30. Славин С. В. Советский Север. – М.: Просвещение, 1980. – 175 с.
31. Трифонов И. Ф. Российский Север: проблемы и перспективы // СОЦИС. – 1998. - № 3. – С. 135 – 137.
32. Хоть и крайний, но не последний // Российская газета. – 1998. – 3 октября.
33. Чилингаров А. Н., Кокарев Е. М. Размышления о Российском Севере. – М.: Янус-К, 1997. – 480 с.
34. Эйсмонт М. Власть поворачивает на Север // Известия. – 1997. – 12 ноября.

#### П Р А В О В Ы Е   А К Т Ы

35. Концепция социально-экономического развития районов Севера. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 1992 г. № 107-р.
36. «Об использовании малотоннажных установок в блочно модульном исполнении по комплексной переработке углеводородного сырья в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Постановление Правительства РФ № 675 от 5 июня 1997 г.
37. О Программе «Энергообеспечение районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий, а также мест проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока за счёт использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии и местных видов топлива на 1997 – 2000 годы». Постановление Правительства РФ № 1093 от 28 августа 1997 г. // Российская газета. – 1997 г. – 10 сентября.
38. «О реформировании систем государственной поддержки районов Севера». Постановление Правительства РФ № 1664 от 31 декабря 1997 г. // Российская газета. – 1998. – 22 января.

39. Постановление Государственной Думы ФС РФ «О кризисной ситуации, сложившейся в северных регионах Российской Федерации» № 55-1 ГД от 11 февраля 1994 г.
40. Распоряжение Правительства РФ «О распределении средств государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера, выделяемых в сентябре – октябре 1998 г.» № 1402-р от 26 сентября 1998 г.

#### ПРОЕКТЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

41. «О районировании Севера России, отдельных территорий республики Тыва, республики Алтай и республики Бурятия, предложения направленные для согласования Госкомсевером РФ» исх. № 1527 от 25 июля 1994 года.
42. «Проект Базовой Программы повышения качества жизни населения в национально-территориальном образовании, крае, области Севера в условиях перехода на рыночные отношения», направленный Госкомсевером РФ исх. № 818 от 23 июня 1992 года.
43. Проект Закона Российской Федерации «Об экономическом статусе Севера», направленный Госкомсевером РФ исх. № 671 от 29 мая 1992 года.
44. Проект «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях», направлен Госкомсевером РФ 20 августа 1998 года.
45. Проект Концепции федерального закона «О государственной политике в Северных регионах Российской Федерации», направленный Государственной Думой ФС РФ 12 апреля 1994 года.
46. Проект «Основных положений Концепции реформирования системы государственной поддержки Севера», направленный Госкомсевером РФ исх. № ПЗ-04-3042 от 10 июля 1998 года.
47. Проект Постановления Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» 1992 год.
48. Проект Постановления Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» 1991 год.
49. Проект Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О неотложных мерах по выводу из кризиса экономики и социальной сферы Севера Российской Федерации», внесён Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, 1998 год.
50. Проект федерального закона «О порядке ликвидации населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», разработка предусмотрена в № 3.11-4-/689 от 02.12.1998 г. Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.