УДК 330.15(1–17)
ключевые слова: северный регион, район пионерного освоения, развитие, природно-ресурсный район, цикличность развития, депрессивные и дотационные территории, социально-экономический потенциал

В. Г. Логинов

ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЕ РАЙОНЫ СЕВЕРА: ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ И РАЗВИТИЯ[1]

В статье рассмотрены теоретические вопросы социально-экономического освоения и развития северных природно-ресурсных районов, выявлены особенности и условия появления депрессивности и дотационности северных территорий, определены причины цикличности развития сырьевых регионов и возможности использования сценарного подхода для определения стратегии и направлений перспектив освоения природных ресурсов.

В России, несмотря на то, что она является преимущественно северной страной, определение границ ее северных территорий в историческом плане произошло относительно недавно. Первые научные попытки делимитации Севера относятся к 20-м годам прошлого столетия. Известные ученые — Л. С. Берг, В. Ю. Визе, Б. М. Житков и другие — строго не отличали экономико-географическое понятие «Север» от физико-географических понятий «Арктика», «Заполярье», «Ледяная зона», из-за неактуальности данного вопроса в то время [2, с. 37].

Позднее Север как регион с особыми природно-климатическими и географическими условиями и национальной спецификой был выделен и законодательно оформлен в 1931–1932 гг. При этом при определении границ Крайнего Севера важнейшим являлся этнический признак. К нему были отнесены административные национальные образования различного уровня (округа и республики).

Дальнейшая эволюция данного понятия и его границ была связана с изменением состава этой территории. В 1945 г. введены два понятия: «Крайний Север» и «местности, приравненные к Крайнему Северу», причем территория, относящаяся к Крайнему Северу, была значительно сокращена. Это выделение имело в большей степени экономический характер, связанный с развитием производительных сил и привлечением трудовых ресурсов.

В 1960-е гг. институциональные изменения произошли в связи упорядочением льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (1960 г.), их увеличением и распространением на трудящихся во всех отраслях народного хозяйства (1967 г.) [8, с. 679–680]. После этого границы Севера неоднократно расширялись за счет включения новых территорий. Последние значительные изменения произошли в 1992–1994 гг. главным образом по политическим соображениям, а также в связи с отнесением к районам Крайнего Севера и приравненным к нему местностям высокогорных районов юга Сибири с суровыми природно-климатическими условиями [12].

В настоящее время многие исследователи сходятся в том, что наиболее «объективно проблемы населения на конкретных территориях отражают биологические (физиологические) критерии районирования» [10, с. 82].

[1] Статья подготовлена в рамках программы Президиума РАН №27 «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез», при финансовой поддержке Уральского отделения РАН «Разработка стратегии комплексного социально-экономического освоения малоизученных и слабо вовлеченных в хозяйственный оборот территорий российского Севера»., №09-П-46-2001.

В территориальном аспекте в научной литературе общепринятыми являются два понятия: Дальний (соответствующий Крайнему Северу) и Ближний Север (соответствующий районам, приравненным к Крайнему Северу). Некоторые исследователи для выделения биоклиматических широтных зон подразделяют территорию Дальнего Севера на две части: Арктическую зону (понимая под этим только сушу, а не полностью Арктику как физико-географическую единицу) и собственно Дальний Север. Линия разграничения их идет по Северному Полярному кругу, опускаясь на северо-востоке страны до 65° с. ш., соответствуя южной границе тундровой зоны.

В отличие от сухопутных северных территорий страны государственные интересы России в акватории Арктики долгие годы носили главным образом научный и стратегический характер. В экономическом плане особенно значима роль Северного морского пути (СМП), являющегося кратчайшим расстоянием между странами Европы и быстро развивающегося Азиатско-Тихоокеанского региона. В настоящее время Арктика выделена в самостоятельный объект государственной политики, что обусловлено особыми национальными интересами России в этом регионе (в сферах экономики, экологии, обороны, науки и геополитики) и его спецификой [4, с. 159]. В связи с начавшейся борьбой за Арктику, связанной с наличием на шельфе северных морей крупных запасов (ресурсов) углеводородов, которые по разным оценкам составляют до 100 млрд т у. т., главными становятся геополитические и экономические интересы [14, 15]. На повестку дня выходит легитимация прав на участки Северного Ледовитого океана и его морей, где располагаются месторождения полезных ископаемых[1]. Если Россия подтвердит, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева, расположенные в центральной части Северного Ледовитого океана, являются продолжением ее шельфа, то она сможет претендовать на территорию более 1,2 млн км^2.

Таблица 1

Районы Российского Севера: территория и население

Год	Территория		Население, на 1 января		Ср. плотность, чел. на 100 км^2
	млн км^2	уд. вес в РФ, %	млн чел.	уд. вес в РФ, %	
1956	10,5	62	3,8	3,4	36
1966	10,9	64	5,0	4,0	46
1976	11,0	64	6,8	5,0	61
1981	11,0	64	7,9	5,6	72
1986	11,0	64	9,15	6,4	83
1991	11,0	64	9,8	6,6	90
2000	11,8	69	11,5	7,9	97
2006	11,8	69	10,65	7,5	90
2009	11,8	69	10,54	7,4	90

С учетом водного пространства Арктики к северным районам страны можно условно отнести 18,6 млн км^2. Если соотнести общепризнанные понятия «Арктика» и «Север», то в территориальном плане эти два макрорегиона имеют общую совместную площадь — сухопутную часть Арктики, относящуюся к обеим географическим единицам.

Северные районы в рамках законодательно установленных границ составляют более 11,8 млн км^2, или около 70% территории страны (табл. 1).

В силу экстремальности природно-климатических условий северные районы страны остаются слабо заселенными. Несмотря на то, что за последние 50 лет плотность населения здесь увеличилась в 2,8 раза, она составляет менее 1 чел. на км^2, уступая среднему показателю по РФ более чем в 9 раз.

Исходя из современного административного устройства России (наличия созданных в 2000 г. федеральных округов (ФО)), можно выделить четыре крупные региональные структуры: Европейский Север, занимающий около 80% площади Северо-Западного федерального округа; Уральский Север — 74,5% площади УрФО; Сибирский Север — 66,5% площади Сибирского ФО и Дальневосточный Север — 93,4% площади Дальневосточного ФО (табл. 2).

Среди регионов Севера увеличение численности населения в первое десятилетие XXI века наблюдается только на Уральском Севере, в остальных — продолжается процесс ее снижения, связанный как с естественной убылью, так и с миграционным оттоком.

[1] В современном международном праве закреплено разделение водного пространства Арктики на 5 секторов, основанием которых служат северные границы России, США (Аляска), Канады, Дании (Гренландия), Норвегии, боковыми — меридианы с вершиной на Северном полюсе. Все земли и острова в пределах каждого сектора входят в состав территорий прилегающих государств. Российский сектор включает 9 млн км^2, из которых 6,8 млн км^2 приходится на водное пространство (2,2 млн км — суша), в т. ч. около 4,5 млн км^2 приходится на акваторию морей Северного Ледовитого океана, занимающих преимущественно его шельф, который достигает ширины 1200–1300 км (у Новосибирских островов). Суммарная площадь самых крупных островов Российского сектора составляет около 192 тыс. км^2.

Таблица 2

Доля регионов Севера в территории и населении, %

Регионы Севера	Плотность населения, чел./км²	Территория		Население на 1.01.2009 г.	
		в площади ФО, %	уд. вес в Российском Севере, %	в населении ФО, %	уд. вес в Российском Севере, %
Север, всего, в т. ч.:	0,9	80,3	100,0	20,2 /20,4	100,0/100,0
Европейский	2,3	79,7	11,3	28,1 /28,4	35,9 /36,4
Уральский	1,1	74,5	11,2	17,0 /16,6	19,8 /19,0
Сибирский	0,36	66,5	28,6	9,3 /9,4	17,2 /17,4
Дальневосточный	0,46	93,4	48,9	44,1 /44,2	27,1 /27,2

Примечание. Под косой чертой — на 1 января 2006 г.

В связи с происшедшими в начале 1990-х гг. изменениями площадь районов Севера увеличилась на 891 тыс. км², а население — на 2,9 млн чел. (при пересчете в новых границах на 1.01.1991 г.), в основном в результате расширения Европейского и Сибирского Севера. В первом — за счет отнесения ранее не включенных городов и районов Архангельской области и Республики Коми, и Республики Карелия (полностью). Во втором — вследствие отнесения в его состав Республики Тыва, двух районов Республики Алтай и трех районов Республики Бурятия.

Освоение северных территорий нашей страны имеет длительную историю от колонизации присоединяемых северных и восточных земель до их освоения и развития. При этом государство всегда играло значительную роль в этом процессе, определяя его научную направленность (исследование того или иного района), стратегическую (точечное заселение и создание опорных пунктов освоения, удаленных на значительное расстояние от обжитых районов) и экономическую (использование территории и природных ресурсов).

Изучение генезиса процесса освоения территории и природных ресурсов Российского Севера позволило выделить следующие этапы: колонизация-освоение (XI в. — 30-е гг. XX в.); освоение-экспансия (в рамках административно-плановой системы представлен тремя периодами: 1930–1950-е гг., 1960– 1980-е гг., в рыночных условиях — 1990-е и последующие годы); и освоение-развитие (отдельные элементы его имелись в 1960–1980-е гг., дальнейшее развитие — с 1990-х гг. по настоящее время, характерное, главным образом, для регионов-доноров)[1].

В качестве объектов процесса освоения можно выделить: территорию, природные ресурсы, территорию и природные ресурсы. Такое деление вызвано тем, что в одном случае разрабатываются только природные ресурсы, например, при освоении отдельных месторождений минерального сырья (золота, пьезокварца и др.), а территория остается неосвоенной, если после их доработки перестает использоваться человеком. Заселение территории может происходить без ее социально-экономического освоения — создание первичных слоев освоения, связанных с наиболее экстенсивными его формами: охотой, рыболовством, оленеводством, а также колонизацией новых земель, приобретением стратегических позиций.

В зависимости от расположения и сочетания предприятий, определяющих промышленную специализацию той или иной территории, северные районы (регионы) подразделяются на три группы:

— природно-ресурсные;

— с преобладающими обрабатывающими производствами;

— и распределение электроэнергии и воды как ведущей отраслью производство.

В северных районах по понятным причинам преобладают регионы первой специализации, так как только при эксплуатации природных ресурсов образуется та рента, которая является решающим фактором эффективности их разработки и конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках.

Подобного преимущества обрабатывающие производства не имеют. Данный фактор, а также экстремальность природно-климатических условий, особенности экономико-географического положения, отсутствие трудовых и финансовых ресурсов и др. препятствуют

[1] Под освоением-экспансией автор понимает ведомственное, моноотраслевое транспортно-промышленное освоение, направленное на изъятие природных ресурсов, без учета социальных и экологических последствий. Освоение-развитие предполагает более комплексное развитие территории, опирающееся на диверсифицированную экономику, ее социальную и экологическую устойчивость.

созданию экономически эффективных предприятий переработки.

Под северным природно-ресурсным регионом в данном случае понимается субъект Федерации или его часть, которые в силу своего экономико-географического положения, экстремальности природно-климатических условий, ограниченных возможностей для диверсификации промышленного производства, наличия природно-ресурсного потенциала имеют четко выраженную ресурсную специализацию хозяйства, обусловленную использованием экономически доступных запасов как невозобновляемых, так и возобновляемых природных ресурсов. К наиболее типичным природно-ресурсным районам Севера можно отнести Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, республику Саха (Якутия) и некоторые другие.

Овладение природно-ресурсным потенциалом Севера осуществляется в результате освоения и использования его природных ресурсов.

В экономической теории в советский период под процессом освоения понимались: процесс взаимодействия общества и природы; процесс освоения ресурсов; процесс территориальной организации хозяйства; процесс социально-экономического развития; процесс размещения производительных сил, которые в разной степени отражали отдельные стороны данного процесса. В рыночных условиях многие исследователи, наряду с освоением природных ресурсов, значительное внимание уделяют возможностям «обживания» тех или иных северных регионов[1]. Ресурсная составляющая экономики Севера диверсифицируется новыми отраслями — расширением сферы услуг, развитием информационных коммуникаций, использованием рекреационного потенциала, возрастанием перерабатывающего сектора промышленности др. Но ключевыми продолжают оставаться добывающие отрасли.

В связи с этим, уточняя вышеприведенные понятия, данный процесс можно охарактеризовать, как систему социальных и экономических отношений по поводу освоения территории и природных ресурсов, представляющий собой взаимодействие частных типов освоения (промышленного и транспортного) и заселения определенной территории для использования ее ресурсного потенциала в хозяйственных целях, с учетом интересов коренных жителей и оценки последствий для коренного и пришлого населения и природной среды.

При реализации нового промышленного проекта в малоосвоенном северном регионе первым шагом является оценка природно-ресурсного и социально-производственного потенциала, вторым шагом — проведение оценки воздействия процесса экономического освоения на население и окружающую среду.

Объектами оценки являются социально-производственный и природно-ресурсный потенциал и все виды последствий освоения территории и природных ресурсов (хозяйственные, социальные, экологические, этнические) в той мере, в какой они оказывают влияние на экономическую жизнь (табл. 3).

Проблемным остается вопрос определения достоверной экономической оценки последствий освоения природных ресурсов, т. к. не все социальные и экологические последствия могут быть оценены в стоимостном выражении.

Причины, вызывающие социальные последствия, носят системный характер, они представляют собой сочетание политических, экономических, экологических и собственно социальных факторов, которые оказывают влияние в чистом виде или опосредованно. Различно их воздействие, как в зависимости от стадии освоения территории, так и от влияния на тот или иной объект (коренное и старожильческое население и новопоселенцы, оседлое и кочевое, стационарное и вахтовики).

В этом отношении для пришлого населения оценка социально-экономических последствий может быть более четко выражена в виде стоимостных и натуральных показателей, качественные показатели играют для него меньшую роль, т. е. для данной группы большой удельный вес в оценке последствий занимают стоимостные показатели.

Если пороговая величина социально-экономических последствий достигнет критического уровня по какой-либо причине (политической, экономической или экологической), у пришлого населения имеется возможность возврата к месту прежнего жительства, несмотря на сложности финансового характера, что и происходит в настоящее время — отток населения за пределы зоны Севера.

Для коренного населения достоверность стоимостной оценки, по мнению автора, будет ниже. Для этой группы населения велика доля качественных показателей, которые нельзя отразить в денежном выражении, что связано в первую очередь с сохранением образа жизни и

[1] Имеются и другие точки зрения — сторонников межрегионального вахтового освоения природных ресурсов Севера без заселения территории.

Таблица 3

Структура систематизации сведений о социально-экономическом потенциале природно-ресурсной территории

Виды изыскательской и исследовательской деятельности	Объект оценки
Природно-ресурсный потенциал	
Метеорологические наблюдения	Климатические ресурсы (природно-климатические условия в отношении проживания и трудовой деятельности населения, работы техники и пр.)
Геодезические, топографические и землеустроительные работы	Земельные ресурсы
Гидрологические работы	Водные ресурсы
Геофизические работы и геологоразведка	Минеральные ресурсы
Лесотаксационные работы	Лесные ресурсы
Натурные обследования сельхозугодий, оленьих пастбищ, запасов рыбных, охотничьих, пищевых и лекарственных растительных ресурсов	Сельскохозяйственные ресурсы (сельхозугодья и оленьи пастбища) Биологические ресурсы (рыбные, охотничьи, дикорастущие)
Кадастровые работы	Комплекс природных ресурсов
Социально-производственный потенциал	
Исследование человеческого потенциала	Процесс развития человеческого потенциала
Социальные и демографические исследования	Население и трудовые ресурсы, социальная инфраструктура
Исследование производственного потенциала и транспортные изыскания	Производственный потенциал (промышленное производство, инфраструктура, традиционные отрасли и др.)

уникальной культуры малочисленных народов Севера, при разрушении которой происходит деградация личности, маргинализация коренного населения, обусловленная ростом безработицы, тунеядства и алкоголизации.

В отличие от пришлого населения, экспансия индустрии, происходящая в ареалах проживания коренного населения, заставляет представителей коренных малочисленных народов Севера или приспосабливаться к изменившимся условиям, или, если есть возможность, уходить в районы, еще не затронутые освоением.

Различия между пришлым и коренным населением связаны и со временем действия тех или иных факторов. Так, если говорить о социально-экономическом ущербе, то на этапе пионерного освоения для пришлого населения наибольший вклад в него вносят высокий миграционный оборот населения и слабое обустройство территории. Для малочисленных народов Севера наибольший ущерб в это время связан с сокращением средней продолжительности жизни в силу изменения их традиционного уклада и сужением поля деятельности традиционных отраслей, что обуславливает рост безработицы и снижение доходов населения.

В рыночных условиях реализация крупных проектов освоения природных ресурсов и территории осуществляется, как правило, совместными усилиями государства и бизнес-структур. При этом роль государства (федеральных и региональных органов) заключается в создании необходимых институциональных и других условий для деятельности хозяйствующих субъектов на первоначальном этапе, таких как инфраструктурное обеспечение, создание определенных преференций (налоговые и транспортные льготы, особый режим эксплуатации ресурсов и пр.) и необходимые условия для проживания населения.

С момента завершения пионерного (начального) этапа территория считается освоенной, т. е. в пределах ее созданы объекты производственной и социальной инфраструктуры как условия реализации основной цели хозяйственного развития (добыча и разработка природных ресурсов и включение их в рыночный оборот). При этом процесс развития рассматривается как продолжение процесса освоения во временном аспекте с переходом его из одного состояния в другое как в количественном, так и в качественном отношении.

С другой стороны, эти понятия в определенном смысле являются синонимами, т. к. социально-экономическое освоение территории подразумевает и развитие. Разделительная

граница между процессами освоения и развития находится во временных пределах завершения этапа пионерного освоения, когда уже в его рамках начинается этап развития, который имеет как общие с первым этапом черты, так и определенные отличия. Так, процесс социально-экономического освоения северных территорий осуществляется за счет внешнего воздействия (привлечение инвестиций, трудовых и материальных ресурсов происходит извне).

Процесс развития происходит за счет внутренних источников саморазвития: финансовых ресурсов и других в результате разработки высокоэффективных природных ресурсов. В этом заключается различие понятий «освоение» и «развитие».

Если ресурсы для саморазвития отсутствуют, это свидетельствует об ошибочном выборе при принятии решения об освоении ресурсов территории, т. е. этап освоения не переходит в этап развития.

Сам процесс, исходя из специфики территории, может быть связан с ростом, стабилизацией или затуханием производственно-промышленной деятельности, обусловленной разработкой природных ресурсов. Данные направления его в настоящее время имеют место во всех крупных регионах северной зоны. В этом отношении с экономической точки зрения процесс освоения можно рассматривать как затратное мероприятие, а процесс развития — как результативное, что можно представить следующей схемой:

Освоение — Развитие — Последствия;
Затраты — Результаты — Риски[1].

Таким образом, понятия «освоение» и «развитие» имеют между собой как причинно-следственную связь, так и свои особенности и различия. Данные понятия представляют собой дихотомию единого процесса, в результате которого на основе воспроизводимого и невоспроизводимого природно-ресурсного потенциала создаются, развиваются и прекращают свое существование хозяйствующие субъекты, продукция которых используется в народном хозяйстве страны и за рубежом.

Наиболее сложным методическим моментом является определение на предварительном этапе исследования оценок возможных рисков и неопределенностей, и социально-экономических последствий, так как их не всегда можно выразить в денежном исчислении. Практически это возможно осуществить только ex post.

Этапы освоения и развития природно-ресурсных северных районов имеют свои социальные и экономические особенности (табл. 4).

Северные районы страны в экономическом плане и в советский период, и в настоящее время были и остаются сырьевыми придатками российской экономики и развитых стран, использующих их ресурсы.

Теоретической основой такого положения являлось их одноцелевое освоение на базе моноотраслевой специализации хозяйства при минимальном инфраструктурном и социальном обеспечении территории. В результате этого северные регионы были обречены на социально-экономическое отставание.

Активная разработка теории комплексного социально-экономического развития регионов Севера началась в первой половине 1960-х гг. (А. Г. Гранберг, В. В. Кистанов, Н. Н. Некрасов, С. В. Славин и др.). Однако ни страна, ни сами регионы даже в условиях высокого уровня централизации бюджета не смогли реализовать такую модель на практике [3, с. 6].

Длительная промышленная эксплуатация природных ресурсов (минерально-сырьевых, топливно-энергетических, лесных) превращает освоение и развитие сырьевых территорий в сложный социально-экономический процесс. Так, по мере строительства городов и поселков оно сопровождалось урбанизированным заселением территорий, при этом для вторых и последующих поколений они стали родиной.

В советский период при доминировании моноотраслевой специализации происходила незначительная диверсификация хозяйства региона за счет не всегда экономически обоснованного развития вспомогательных и обслуживающих производств. В рыночных условиях при сохранении узкоотраслевой специализации, которая даже возросла при реструктуризации производства в градообразующих отраслях и освобождении их от непрофильных активов вектор диверсификации направлен в сторону переработки сырья и расширения круга вовлекаемых в хозяйственный оборот природных ресурсов.

Промышленные предприятия добывающего цикла подразделяются на две группы: использующие невозобновляемые (минерально-сырьевые) ресурсы и возобновляемые (лесные и биологические) ресурсы. Для воспроизводства

[1] Основной риск — финансовый, связанный с завышенной оценкой природно-ресурсного потенциала, что обусловливает риск появления омертвленного недоамортизированного овеществленного капитала и недоучет нанесенного вреда и ущерба природной среде и населению (коренному и пришлому).

Таблица 4

Особенности освоения и развития северных природно-ресурсных районов

Экономические особенности	Социальные особенности
Этап освоения	
Высокие издержки производства (энергетические, транспортные, трудовые) в связи с экстремальными природными условиями Очаговый характер освоения многих видов ресурсов Высокие транспортные издержки в силу обширности территории и отсутствия на большей ее части путей регулярного действия Высокие темпы урбанизации в результате промышленного освоения Хроническая нехватка жилья и объектов социальной сферы Отсутствие условий для товарного растениеводства и животноводства Наличие тончайшего слоя промыслового освоения территории Взаимодействие интенсивных (добывающая промышленность) и экстенсивных (традиционные отрасли) форм хозяйственной деятельности	Экстремальные условия жизни и трудовой деятельности и проблемы адаптации для пришлого населения Низкая плотность населения Наличие малочисленных народов Севера, широко рассредоточенных по территории, значительная часть которого ведет традиционный образ жизни Наличие коренных народов (карелы, коми, тувинцы, якуты) и старожильческого русского населения Отсутствие собственных трудовых ресурсов Высокие темпы роста населения при высоком миграционном обороте Высокий удельный вес молодых возрастов мужского пола в половозрастной структуре населения Воспроизводство населения и трудовых ресурсов осуществляется извне.
Этап развития	
Преимущественное развитие добывающей промышленности Узкий круг отраслей специализации Слабая диверсификация хозяйства в силу экстремальности природных условий, обусловливающих низкую конкурентоспособность всех отраслей, кроме рентообразующих Создание производственной и социальной инфраструктуры и транспортных путей регулярного действия Продовольственная зависимость от территорий с развитым сельскохозяйственным производством	Высокая доля городского населения в связи с большим притоком населения, прибывшего из других районов страны и укоренившегося здесь Выравнивание структуры населения по полу и возрасту, воспроизводство населения преимущественно за счет собственных источников Относительная молодость населения и более высокая его миграционная подвижность, чем в западных и центральных районах страны Более высокие средние доходы населения и их значительная районная, отраслевая и этническая дифференциация

минерально-сырьевой базы, как известно, необходимо осуществлять разведку новых месторождений взамен отработанных и выбывших. На эти цели требуются значительные финансовые ресурсы. Воспроизводство биологических ресурсов хотя идет и естественным путем, но и здесь необходимы затраты: проведение лесотаксационных работ, посадка новых культур в местах вырубки леса, создание рыборазводных предприятий для поддержания и увеличения рыбных запасов и др.

Функционирование предприятий, сырьевую базу которых составляют возобновляемые ресурсы, хотя и более устойчиво в силу естественного воспроизводства, при условии их рационального использования (в рамках расчетной лесосеки — лесные ресурсы, допустимого вылова — рыбные и добычи — охотничьи ресурсы), но по экономической мощи они значительно уступают горнодобывающим производствам. Вследствие этого в настоящее время на Российском Севере преобладают регионы минерально-сырьевого профиля, среди них ведущее место принадлежит нефтегазодобывающим субъектам Федерации. Это обусловлено, во-первых, тем, что ресурсы недр пользуются высоким спросом на мировом рынке и, во-вторых, добыча их отличается значительно большим объемом, превышающим все остальные вместе взятые лесные и биологические ресурсы.

Специфической чертой северных районов является то, что их экономическое положение зависит от функционирования одного-двух градообразующих предприятий, в различной степени эластичных к колебаниям конъюнктуры сырья. На их долю приходится до 80-90% производимой на территории товарной продукции и более 70% налоговых поступлений,

значительная часть которых в настоящее время перераспределяется в пользу Центра. В связи с этим состояние городов и поселков в районах горнодобывающей и лесной специализации является производным от развития промышленности. Моноотраслевая структура хозяйства, которая стала проблемной и для других территорий развития горнодобывающей и лесной промышленности, является одной из основных причин появления депрессивных природно-ресурсных районов в настоящее время.

Выделяют два вида депрессии: естественную и структурную. Первая обусловлена действием естественных факторов: обеспеченностью территории природными ресурсами, изменением природных или технологических условий их использования и состоянием окружающей среды (отработкой полезных ископаемых, истощением лесов, неблагоприятными экологическими условиями и т. п.). Вторая является результатом действия внешних факторов: изменения внутренней или мировой конъюнктуры на рынках сырья, инвестиционной привлекательности территории, политической ситуации, реструктуризации отраслей промышленности, являющихся основными потребителями сырья и т. п.

Необходимость поддержки депрессивных территорий обусловливается ответственностью государства перед проживающим на них населением. Эта ответственность реализуется в форме устанавливаемых законодательством компенсационных выплат и льгот для коренного населения и населения, желающего мигрировать после свертывания сырьевого сектора в другие районы.

Высокий уровень централизации бюджета в условиях административной экономики обусловил в значительной степени дотационность северных регионов. В переходный период (с начала 1990-х гг.) вследствие сокращения федеральной финансовой поддержки дотационный характер содержания большинства этих территорий привел к неблагоприятным социальным последствиям (росту безработицы, оттоку населения, снижению уровня жизни, разрушению социальной сферы и т. п.), которые приобрели необратимый экономический характер. Дотационность делает территорию непривлекательной и для инвестора, так как ставит доходность вложений в зависимость от политических и других внутренних факторов.

Депрессивная и дотационная экономики имеют определенные отличия. Если на уровне субъекта Федерации депрессивное состояние хозяйства всегда обусловливает дотационность территории, то на уровне муниципального образования в ряде случаев это совсем не свидетельствует о депрессивности его экономики. Сложившаяся фискальная система в РФ — высокая централизация налогов — не дает возможности формировать бюджеты муниципальных образований (МО) в полной мере за счет собственных финансовых источников, что ставит их в зависимость от вышестоящих бюджетов, в первую очередь субъекта Федерации. Изменения в налоговом законодательстве закрепили дотационность местных бюджетов. Это наглядно прослеживается на примере крупнейшего донора российской экономики — Ханты-Мансийского автономного округа, на территории которого в настоящее время не стало ни одного муниципального образования-донора.

В связи с этим выделяют естественную и искусственную дотационность в зависимости от того, что является ее причиной: спад производства в результате исчерпания природно-ресурсного потенциала или изъятие финансовых ресурсов МО в пользу федерального или регионального центров в связи с правилами игры, установленными данными органами власти. Изымая ресурсы с муниципальных территорий в свою пользу, они затем перераспределяют их часть в виде трансфертных платежей обратно в МО через дотации, субсидии и субвенции. Таким образом, даже те муниципальные образования, которые имеют все условия для самодостаточного развития, становятся дотационными.

Для природно-ресурсных территорий Севера появление депрессивных районов является закономерностью: пройдя путь от резервной к депрессивной территории, они по существу возвращаются к исходной точке, только уже с отработанными ресурсами. В этом, по мнению автора, проявляется цикличность освоения и развития сырьевых территорий.

Каждый цикл представляет собой необратимый во времени процесс освоения и развития северной сырьевой территории, связанный, прежде всего, с функционированием в пространстве производств по использованию эффективных невозобновляемых и (или) возобновляемых природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот, ограниченный временным периодом полного исчерпания их запаса при существующей технологии.

В перспективе по завершении одного цикла могут появиться возможности для нового цикла промышленного развития, которые будут связаны с открытием новых месторождений

невозобновляемых ресурсов, а в лесозаготовительных районах в случае истощения ресурсов — при условии естественного восстановления лесосырьевой базы или при создании предприятий по глубокой переработке древесины, рационально использующих лесосырьевую базу территории. При этом новый цикл освоения невозобновляемых природных ресурсов будет связан с последовательным включением новых месторождений полезных ископаемых, т. е. со сменой производства в пространстве. Возобновляемые природные ресурсы с завершением воспроизводственного цикла место свое в пространстве не меняют (например, лесные ресурсы).

Цикл развития природно-ресурсного района зависит от типа освоения, уровней специализации хозяйства, освоенности, экономического развития и финансовой обеспеченности.

Такая схема развития характерна для одного или нескольких локальных районов сырьевой ориентации, если их хозяйство опирается только на невозобновляемые (минеральные и топливно-энергетические) ресурсы или при нерациональном использовании долго возобновляемых (лесных) ресурсов. Первичное промыслово-сельскохозяйственное освоение, не внося нарушения в природную среду, соответствует резервному состоянию территории. Для развития товарного производства и поддержания определенного уровня жизни населения такого района требуется финансовая поддержка извне, т. к. собственные ресурсы для саморазвития отсутствуют.

Каждый цикл освоения и развития состоит из ряда этапов. С началом промышленного освоения природных ресурсов начинается пионерный этап, требующий значительных финансовых ресурсов и государственной поддержки для создания производственной и социальной инфраструктуры, привлечения недостающих трудовых ресурсов. С началом производства на предприятиях специализации территория становится экономически развитой и самодостаточной. После стабилизации промышленного производства она достигает уровня освоенной и при условии разработки высокоэффективных природных ресурсов может стать донором для дотационных районов. С отработкой природных ресурсов наступает период стагнации промышленного производства, связанный с отработкой ресурсов, и переход территории в депрессивное состояние до полного затухания промышленной деятельности.

Затем после восстановления возобновляемых (лесных) ресурсов или открытия новых месторождений полезных ископаемых может возродиться новый цикл. При невозможности этого используются только ресурсы традиционного природопользования после своего восстановления. Продолжительность каждой фазы цикла зависит от запасов ресурсов, их специфики, темпов и объемов их изъятия.

Продолжительность полного цикла при ограниченных запасах ресурсов будет зависеть от объема изъятия запаса данного ресурса в единицу времени. Нижним ограничением объема изъятия ресурса является начальный уровень рентабельности при его эксплуатации, верхним — величина запаса. Наиболее рациональным (но не оптимальным) будет его изъятие при получении средней нормы прибыли. Ускоренное изъятие ресурсов, как свидетельствует опыт, — залог снижения срока отработки месторождения или быстрого истощения лесосырьевой базы.

Основной причиной цикличности развития северных регионов является преобладающее развитие моноотраслевых добывающих производств. Предприятия, связанные с переработкой сырья, располагаются, как правило, вне зоны Севера или в ее южной части в силу наличия в ее пределах удорожающих факторов производства.

Свою специфику имеют промысловые районы, экономическую базу которых составляют возобновляемые биологические ресурсы. В них цикличность связана с ежегодными колебаниями добычи и заготовки, обусловленными естественным циклом воспроизводства этих ресурсов (рыбных, охотничьих, дикорастущих). Как правило, в течение десятилетнего периода 2-3 раза изменяются от максимального до минимального уровня промысловые запасы и соответствующие им добыча и заготовка рыбных, охотничьих и дикорастущих ресурсов. Эти колебания обусловлены изменениями погодно-климатических условий в отдельные годы. Данный момент приходится учитывать при создании перерабатывающих производств, мощность которых необходимо ориентировать на среднегодовые или минимальные запасы сырья того или иного вида ресурса.

На ресурсные циклы в отдельные периоды накладываются большие и малые циклы конъюнктуры, связанные с циклическим развитием мировой экономики, или, по определению Н. Д. Кондратьева, «стечение обстоятельств, от которых зависит и в которых проявляется успех хозяйственной деятельности». «Мы склонны видеть экономическое содержание понятия

конъюнктуры не в чем ином, как в совокупности обстоятельств, которые обнаруживаются благодаря рынку, от которой зависит и в которой выражается подъем или упадок напряжения частно- и народнохозяйственной жизни» [5, с. 30–31].

В условиях глобализации экономики этого не может избежать ни одна страна. Падение спроса и цены на природные ресурсы в эти периоды, с одной стороны, оказывают негативное влияние на социально-экономическое положение северных регионов, с другой стороны, позволяют увеличить время природно-ресурсного цикла в связи со снижением объемов добычи и заготовки, что позволяет сохранить ресурсы для будущих поколений.

Цикличность развития природно-ресурсных районов находится в тесной связи с цикличностью цен на минеральное сырье. С ростом цен в процесс промышленного производства вовлекаются более рентабельные месторождения полезных ископаемых и, соответственно, растет объем их добычи, при снижении цены, обычно это происходит в период рецессии, — наоборот. В свою очередь, во время экономического подъема возрастает потребность в природных ресурсах, растут цены на них, увеличиваются объемы добычи, расширяется круг вовлекаемых в производство месторождений. Конъюнктура рынка зависит не только от показателей развития мировой экономики, но от спекуляций на фондовом рынке, которые обусловливают создание «финансовых пузырей», и от политических решений правительств — стран производителей и потребителей природных ресурсов.

В рыночных условиях для стабилизации социально-экономического положения в северных районах предпринимаются определенные шаги по диверсификации хозяйства, основанного как на невоспроизводимых, так и на воспроизводимых факторах роста. В регионах в качестве такой альтернативы видится или расширение сырьевого сектора за счет освоения новых природных ресурсов, или создание производств по более глубокой переработке возобновляемых ресурсов, например, лесных. Малому бизнесу как форме организации производства и создания новых рабочих мест уделяют значительное внимание. Это связано с тем, что отработка отдельных месторождений и истощение лесосырьевых баз приводят к снижению объемов добычи и заготовки разрабатываемых ресурсов и соответствующему высвобождению рабочих кадров в добывающих отраслях, к уменьшению доходов населения, что обусловливает проблемы наполняемости бюджета. Для улучшения сложившейся ситуации требуется проведение работ по реструктуризации производства, связанных со значительными финансовыми затратами. Приходится учитывать социально-экономические последствия закрытия горнодобывающих предприятий. Все это ложится тяжелым грузом на федеральный, региональный и местный бюджеты.

Для того чтобы сгладить данную ситуацию, самодостаточные регионы и регионы-доноры, такие как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, используют бюджетные средства для поиска альтернатив развития. Однако большинство регионов северной зоны не имеют таких возможностей, им приходится рассчитывать на федеральный бюджет.

Северные регионы в качестве альтернативы, помимо промышленного производства, рассматривают развитие торгово-транспортной деятельности, и в особенности туризма, с которым связывают устойчивость социально-экономического развития территории. На зарубежном Севере реструктуризация экономики связана с переориентацией центра тяжести со стороны базовых добывающих отраслей на наукоемкие, высокотехнологичные производства и на сферу обслуживания, в т. ч. на обслуживание присутствующего воинского контингента. Новые отрасли — туризм, развитие сферы услуг, информационные технологии в первую очередь увеличивают количество новых рабочих мест. Организация наукоемких производств, в свою очередь, требует высококвалифицированных рабочих кадров. Для сферы услуг это менее актуально, т. к. здесь многие рабочие места не требуют специальной профессиональной подготовки.

Однако несмотря на предпринятые усилия, больших успехов в диверсификации в северных районах пока не достигнуто. По мнению отечественных и зарубежных исследователей, одной из основных причин является то, что развитие новых непрофильных отраслей требует отказа от узкостоимостного рыночного подхода. Диверсификация уменьшает зависимость от ресурсных отраслей и повышает устойчивость экономики региона, но, в свою очередь, снижается ее доходность как плата за стабильность развития. В этом отношении в условиях освоения и развития северных районов диверсификация производства потребует сочетания рыночного подхода и государственных интересов, так что пока это скорее социальная, чем

экономическая проблема. В этой связи для самодостаточных природно-ресурсных районов Севера в настоящее время основой устойчивого экономического развития остается ориентация на добычу и экспорт природного сырья. Сам же процесс диверсификации в данном случае заключается в расширении номенклатуры использования новых источников сырья (особенно это характерно для территорий Крайнего Севера), разработка которых является целесообразной в том или ином регионе Севера.

Государственная поддержка процессов диверсификации территорий может осуществляться в следующих формах: совместное финансирование (наряду с предпринимателями и другими инвесторами) отобранных по конкурсу проектов, имеющих высокую социальную и экономическую значимость, предоставление внешним инвесторам государственных гарантий и льгот по налогам, таможенным пошлинам на импортируемое оборудование и тарифам, разработка и реализация федеральных целевых программ.

Развитие природно-ресурсных районов осуществляется под воздействием внутренних и внешних факторов, которые оказывают влияние на устойчивость развития на различных этапах их функционирования.

Среди факторов, влияющих на данный процесс, на этапе пионерного развития важнейшими являются наличие запасов природных ресурсов и потребность, которую испытывает в них внутренний и внешний рынок. Повышают эффективность данного процесса наличие транспортных путей регулярного действия (железных и автомобильных дорог) и удобное экономико-географическое положение — близость к потребителям продукции. Большое влияние на темпы освоения оказывают государственная политика в отношении северных территорий, возможности финансовых ресурсов страны для обеспечения транспортной инфраструктурой и по предоставлению определенных преференций и льгот.

В связи с необходимостью присутствия государства при освоении и развитии северных территорий «сложилась парадоксальная ситуация, когда либеральные реформы в сфере региональной политики опираются на старые методы административно-командной экономической системы (трансферты между бюджетами разных уровней, госзаказы, финансирование конкретных проектов, адресные субсидии и т. п.). Однако эти методы малодейственны прежде всего ввиду явно недостаточного финансирования принимаемых региональных решений» [13, с. 76].

На следующем этапе развития важнейшим фактором является экономическая самодостаточность региона, позволяющая его администрации, опираясь на собственные финансовые ресурсы, определить дальнейшую стратегию его развития, направленную на диверсификацию хозяйства.

В этом плане представляет интерес создание долгосрочных активов (стабилизационных фондов) территории, формирующихся в период ее экономического роста, за счет целевых отчислений от доходов предприятий, занимающихся эксплуатацией природных ресурсов. Таким образом, могут быть реализованы «механизмы трансформации невоспроизводимых ресурсов в воспроизводимые с точки зрения долгосрочной перспективы ресурсы: материальные факторы производства, человеческий капитал, финансовые ресурсы» [15, с. 20].

Ресурсная направленность развития северных территорий обусловливает нестабильность социально-экономической обстановки и определяет задачи региональной экономической политики, которая должна ответить на целый ряд вопросов [1, с. 18]:

— Как стратегически верно сконструировать программу освоения природно-ресурсного потенциала, обеспечивающего населению территории достойный уровень жизни на долгосрочную перспективу?

— Как избежать провалов в доходной части бюджета в годы неблагоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках?

— Чем должна жить сырьевая территория по мере исчерпания своего основного богатства невоспроизводимых природных ресурсов?

В настоящее время для решения этих вопросов на уровне отдельных субъектов Федерации или их крупных частей, имеющих северную специфику, разрабатывается система целеполагающих документов. Первоначальным этапом является разработка концепции, представляющая собой определенный способ понимания и направления решения данной проблемы. На следующем этапе осуществляется разработка схемы, продолжением которой является стратегия. Они разрабатываются, как правило, на 15–20-летний период. В этих документах предлагается качественное описание вариантов (сценариев), которые различаются характером гипотез, принятых при формировании прогнозных тенденций социально-экономического развития. Стратегия представляет собой

систему мер государственного управления, которая опирается на долгосрочные приоритеты и направлена на развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни населения в результате осуществления позитивных структурных изменений в экономике [12]. Стратегические аспекты взаимоувязаны с социальными, экономическими, экологическими, институциональными направлениями развития региона.

На основе схемы и стратегии идет подготовка программы, содержащей основные положения и цели (дерево целей и подцелей) деятельности. Реализация ее осуществляется с применением программно-целевого метода, который увязывает цели с ресурсами. Срок выполнения программы составляет обычно от 5 до 10 лет (с разбивкой по пятилетиям и отдельным годам). В ходе ее выполнения осуществляется ежегодный мониторинг, в результате которого вносятся необходимые коррективы. Программы, в зависимости от того, кто их разрабатывает, подразделяются на федеральные, региональные и местные, которые, в свою очередь, разбиваются на комплексные и отраслевые. Наиболее распространенным примером комплексной программы является программа социально-экономического развития региона. Источником финансирования программных мероприятий является бюджет (федеральный, региональный и муниципальный), средства хозяйствующих субъектов и населения.

В существующей практике разработки схемы и стратегии используют сценарный подход, который позволяет предварительно рассмотреть несколько вариантов, на основе которых можно определить наиболее приемлемые из них (как правило, инерционный и инновационный) для решения поставленных задач. Учитывая значительные различия в уровне развития отдельных северных регионов, для каждого из них может быть реализован, исходя из возможностей и потенциала территории, свой сценарный подход, представляющий собой метод анализа и оценки возможных вариантов (количество их может составлять три-четыре [9, с. 140-145] и более, например, семь [7]).

Для северных районов основными направлениями социально-экономического развития остаются:

А — экономический рост (развитие со знаком плюс);

Б — стабилизация (нулевой рост);

В — затухание производства (развитие со знаком минус).

Таблица 5

Сценарии развития районов Севера

Сценарный подход	Варианты		Направления развития	
	Инерционный	Инновационный	Инерционное	Инновационное
Сценарий 1	В1	Б2	(–)	0
Сценарий 2	В1	А2	(–)	+
Сценарий 3	Б1	Б2	0	0
Сценарий 4	Б1	А2	0	+
Сценарий 5	А1	А2	+	+

Процесс развития районов Севера, ориентированный на рост или стабилизацию экономики, имеет по крайней мере 8 сценариев: три инерционных и пять инновационных (табл. 5).

Другие варианты сценариев: В1 и В2, Б1 и В2, А1 и Б2 и А1 и В2, — отпадают, так как даже в случае инновационного варианта происходит ухудшение экономической деятельности, хотя такие направления развития в настоящее время, как уже говорилось выше, получили широкое распространение в пределах Севера.

Наиболее предпочтительными будут сценарии 3 (Б1 и Б2), 4 (Б1 и А2) и 5 (А1 и А2), вследствие реализации которых при инновационном варианте будут обеспечены экономический рост или стабилизация. На первый взгляд, из этих трех сценариев наилучшим является сценарий 5, затем идет 4 и, наконец, 3. Однако при определенных условиях более выгодными могут быть и сценарий 1 (Б2), и 2 (А2). В конечном счете это зависит от объема инвестиций (затрат) для реализации того или иного варианта и их отдачи (выгоды), что определяет эффективность того или иного варианта.

По мнению автора, сценарии 4 и 5 более приемлемы при развитии нефтегазовых, а также других природно-ресурсных районов Российского Севера, имеющих для этого собственные финансовые ресурсы. При этом инерционный вариант предусматривает сохранение моноотраслевого развития, исходя из достигнутого уровня добычи или ее наращивания в зависимости от обеспеченности запасами углеводородов или других ресурсов в перспективный период. Инновационный вариант подразумевает, помимо модернизированного первого направления, диверсификацию хозяйства, создание альтернативных производств для более устойчивого функционирования экономики региона.

Сценарий 3 предполагает сохранение стабильного развития экономики территории при условиях, аналогичных 4 и 5. Сценарии 1 (Б2) и 2 (А2) могут быть осуществлены в природно-ресурсных районах моноотраслевого затухающего производства или в случаях открытия и ввода в строй новых, эффективных для разработки месторождений полезных ископаемых, либо создания диверсифицированного производства, если для этого имеются необходимые условия. Второе направление, как правило, затруднено в районах Крайнего Севера в связи с удорожающими факторами, влияющими на конкурентоспособность выпускаемой продукции.

В связи с тем, что невозобновляемые ресурсы исчерпаемы, в любом случае при развитии природно-ресурсных районов необходимо осуществлять в экономически разумных пределах диверсификацию производства. В лесозаготовительных районах устойчивое развитие обеспечивается стабилизацией заготовки древесины в рамках расчетной лесосеки, что позволяет практически бессрочно использовать имеющуюся сырьевую базу при ее рациональном использовании и своевременном и качественном воспроизводстве. Во всех сценариях экономические показатели северных регионов в прогнозируемой перспективе будут зависеть от динамики развития добывающих отраслей промышленности.

Научная обоснованность долговременной стратегии социально-экономического развития северных территорий будет определяться возможностью прогнозировать последствия принимаемых решений и «сознательно управлять общей траекторией социального развития северных регионов» [6, с. 264].

Список литературы

1. *Береснев В. Л., Лавлинский С. М., Суспицын С. А.* Модели индикативного планирования развития ресурсных районов // Регион. Экономика и социология. 2008. №4.

2. *Витязева В. А.* Шесть «вечных» проблем в освоении Севера // Север в экономике России : м-лы Всерос. научн.-практ. конф. 7-8 октября 1998 г. / Госкомсевера РФ, КЕПС при главе Республики Коми, ИЭСПС Коми НЦ УрО РАН. Сыктывкар, 1998.

3. *Егоров Е. Г.* Стратегия комплексного развития экономики Республики Саха (Якутия) в составе Дальнего Востока // Региональная экономика. Теория и практика. 2008. №12(69).

4. *Истомин А., Павлов К., Селин В.* Экономика Арктической зоны России // Общество и экономика. 2008. №7.

5. *Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2002. 767 с.

6. Концептуальные основы формирования и реализации проекта «Урал промышленный — Урал Полярный» / под общей ред. акад. РАН А. И.Татаркина. М.: ЗАО «Издательство "Экономика" », 2007. 361 с.

7. *Крюков В. А., Токарев А. Н.* Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике. Соотношение реализованной и потенциальной ценности недр. Теория, практика, анализ и оценки. Новосибирск: Наука-Центр, 2007. 588 с.

8. Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 сент. 1967 г. // Сборник законодательных актов о труде. М.: Юридическая литература, 1977. с. 679-680.

9. *Попков Ю. В., Тюгашев Е. А.* Сценарный подход к анализу развития коренных малочисленных народов Севера. Актуальность, критерии, опыт использования // Уральский исторический вестник. Ямальский выпуск 2005. №12. с. 140-145.

10. Север России. Актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. М., Сыктывкар, 2004. 172 с.

11. Социальная реабилитация населения Севера России / П. Х. Зайдфудим, О. П. Фролов, О. И. Бобков, А. А.Широв, Ю. В.Скоробогатов. М.: ИВЦ «Маркетинг», 1994. 96 с.

12. Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры до 2020 года. Ханты-Мансийск, 2008. 90 с.

13. *Федоренко Н. П.* Россия на рубеже веков. Системные проблемы России. М.: Экономика, 2003. 727 с.

14. *Чайка Ф.* Сергей Лавров поехал отвоевывать Арктику // Известия. 2008. 28 мая.

15. *Шикунова Е.* Америка поспорит с Россией за сокровища Арктики // Известия. 2007. 1 авг.