

ДОКТРИНА РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДА РОССИИ

Разработка контуров социально-экономической стратегии Северо-Запада России

В ноябре 2000 года был учрежден общественный Фонд "Центр стратегических разработок "Северо-Запад". ЦСР СЗ выступил с инициативой по разработке контуров социально-экономической стратегии Северо-Запада России. Итогом работы стала Доктрина развития Северо-Запада России. Доктрина развития Северо-Запада России подготовлена ЦСР СЗ при участии экспертных и региональных рабочих групп, созданных в рамках соглашения Фонда с главами субъектов Федерации Северо-Западного федерального округа. Процесс разработки контуров стратегии включал десятки семинаров и игр, проводимых Фондом с ноября 2000 года по июль 2001 года.

Контексты выбора будущего Северо-Запада Российской Федерации

В настоящий момент процессы глобализации сформировали **новый международный контекст** существования Северо-Запада России. Происходит "размывание" границ и изменение направления и интенсивности товарных, технологических, финансовых, интеллектуальных и трудовых потоков. Вследствие этого резко поменялась среда функционирования сформированных на предыдущем этапе хозяйственных комплексов и социально-экономических структур России в целом и Северо-Запада в частности. Появились новые возможности для комбинирования ресурсов, мобильность которых определяется в большей степени масштабностью и привлекательностью реализуемых экономических, политических, гуманитарных и экологических проектов, а не границами тех или иных государств. Процесс проектирования будущего все больше отделяется от привычных ориентиров - территориально закрепленных ресурсов, расположения производств, идеологических конструкций и политических пристрастий.

Разворачивается процесс разгосударствления международных отношений. Переход к новой системе международных отношений оказался для России достаточно сложной задачей. Не найдя свой собственный проект развития, страна попыталась "встроиться" в индустриально развитый мир. Включившись в новых условиях в международное разделение труда, Россия лишь подчеркнула свою экспортно-сырьевую ориентацию. Интернационализовав ресурсы путем включения в чужие проекты и технологические цепочки и не сформировав **новых механизмов управления своим развитием**, страна оказалась в зоне существенного риска.

Параллельно шел процесс потери союзников и привычных для России рынков. Международная активность страны приобретала в большей степени несамостоятельный характер. **Дефицит стратегического мышления** в новом геэкономическом горизонте привел к потере международных позиций и обострению проблем международного сотрудничества с остальным миром. Сценарии участия России в процессах глобализации, предлагаемые извне, часто входят в противоречие с ее собственными стратегическими интересами.

Особенность геополитического и геэкономического положения Северо-Запада России выражается в том, что граничащим с ним пространством является индустриально развитая Западная Европа. Она начала формировать собственные планы использования Северо-Запада России, а точнее, ее отдельных территорий, природных объектов и хозяйственных комплексов. Причем большая часть этих планов связана с **эксплуатацией природных богатств России** и закреплением **экспортно-сырьевой ориентации** ее экономики.

Объективно сложилась ситуация **борьбы за будущее России**. Ситуация предъявлена в виде **системы выборов** для страны, ее отдельных регионов, корпораций и отдельных лиц, ответственных за принятие решений:

- между стихийно-естественным вектором эволюции в направлении окончательного "скатавания" в третий мир и сознательным выбором стратегии развития, обеспечивающей возможность полноправного участия в постановке и решении мировых проблем;
- между пассивным принятием стандартов поведения, исходящих от транснациональных и общеевропейских институтов, и самостоятельным вектором развития России в контексте многополярного мира;
- между индустриально-сырьевым и неоиндустриальным развитием на базе инновационных технологий, порождающих новые ресурсы в различных областях хозяйствования и общественно-общественной жизни;
- между автономным выбором своего пути для каждого из административно-территориальных субъектов и переходом на согласованные и взаимодополняющие коридоры развития, которые сопровождаются объединением усилий на приоритетных направлениях;
- между проектами так называемого "территориального выравнивания" и каркасными проектами, обеспечивающими "сборку" страны на принципах развития и использования сильных сторон каждого региона;
- между лоббированием ресурсоемких локальных проектов и реализацией сквозных транс-территориальных проектов, обеспечивающих синергетический и инфраструктурный эффект для регионального хозяйства и страны в целом.

Разнообразие выборов является системным целым, и выбор одного из них на каждом из уровней требует самоопределения на остальных. При этом отказаться от ответа на вызовы глобализации **невозможно**. Отказ будет означать, что выбор будущего для России (и Северо-Запада в том числе) сделают за пределами страны.

Кризис системы управления развитием страны и ее регионов

В ситуации борьбы за будущее сложившаяся на предыдущем этапе система управления развитием страны и входящих в нее территорий оказалась неэффективной и неспособной сформулировать внятные ответы на предъявляемые вызовы. Наступил ее **кризис**, который выразился в целом ряде проблем:

- Существующие проекты развития практически не выходят за рамки **административных границ** (муниципальных образований, субъектов федерации). А в тех случаях, когда это удается сделать, оказывается, что развитие ограничено **корпоративными** либо **ведомственными** отраслевыми интересами.
- В условиях глобальных вызовов территориально-административное деление перестает быть той **каркасной структурой**, в которой возможно управление развитием. Обозначенный границами федерального округа Северо-Запад разделен на одиннадцать субъектов Федерации и распадается как минимум на четыре типа территорий, требующих особого управляющего отношения и взаимодополняющей "сборки". Каждый из них основан на разных типах освоения и имеет свои инфраструктурные особенности, специфическую систему расселения и размещения производств.

К первому типу территорий можно отнести Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую и Вологодскую области. Природные условия жизни людей являются наиболее благоприятными на всем Северо-Западе. Одновременно, именно эти земли не отличаются богатством природных ресурсов. Но в то же время именно в этих субъектах Федерации достигается наибольшая плотность экономической активности населения. В них находится большая часть центров обрабатывающей промышленности. Численность населения на этих территориях в последние годы не уменьшается. В целом они могут быть охарактеризованы как **"индустриальные территории в пределах основной полосы расселения"** на Северо-Западе России. **Проблемой для этого типа территорий является то обстоятельство, что установка на преимущественную реализацию сырьевых проектов оставляет их на периферии основных финансовых потоков.**

Второй тип составляют территории преимущественно сырьевого или военно-поселенческого типа освоения. К ним относятся Мурманская и, отчасти, Архангельская области, Ненецкий автономный округ, республики Коми и Карелия. Сворачивание ряда производств и размывание оборонных функций территорий, имеющих существенное военно-стратегическое значение, приводит к усилению их сырьевой специализации. **Большинство территорий сырьевого типа интенсивно теряет население, происходит потеря этнокультурной и социальной идентичности, под угрозой оказываются традиционные способы жизни,** что подтверждает недостаточность чисто сырьевой ориентации - как с экономической, так и с социокультурной точек зрения.

К территориям третьего типа на Северо-Западе принадлежит Санкт-Петербург. В "Стратегическом плане" Санкт-Петербурга, принятом в декабре 1997 г., подчеркивается мировое значение города и отмечается, что "определяющее значение для перспективного развития города имеет его выгодное геополитическое положение в системе мирохозяйственных связей и обусловленная распадом СССР его новая роль в соединении России с внешним миром... И для России, и для самого Санкт-Петербурга огромное значение приобретает его возрастающая роль в качестве **транспортно-распределительного и торгово-посреднического центра международного значения...**" Санкт-Петербург стремится укрепить свои позиции в качестве «главного российского **контактного центра** региона Балтийского моря и Северо-Запада России». Однако следует признать, что пока Санкт-Петербург технологически, кадрово и финансово мало связан с общим пространством Северо-Запада. **Доминируя на товарных рынках и рынках перевозок, Санкт-Петербург, тем не менее, не может стать единственным опорным пунктом России в новом освоении Северо-Запада.**

К четвертому самостоятельному типу территорий в пространстве Северо-Запада можно отнести Калининградский эксклав. Его особенностью является то, что он находится в окружении стран, которые намереваются в ближайшее время вступить в Евросоюз и НАТО. Предельная определенность вызова в отношении российского эксклава объясняет тот факт, что из всего Северо-Запада только в отношении Калининградской области у Российской Федерации заявлена какая-то концепция развития. В рамках этой концепции предлагается сделать данную территорию «экспериментальной площадкой», на которой будут отрабатываться механизмы интеграции России и ЕС.

Однако, ситуация непродуктивного столкновения территориальных, ведомственных и корпоративных интересов приводит к тому, что оказывается **невозможной реализация целого**

класса проектов развития, соразмерных и сомасштабных тем, которые предлагаются Европейским Союзом. Вырабатываемая Европейским Союзом единая стратегия в отношении взаимодействия с Калининградской областью представляет собой общий проект развития отношений, учитывающий сложность интересов и многоярусность взаимодействия членов Союза, как между собой, так и с Российской Федерацией. Россия же в качестве ответа (конкурирующего или дополняющего) может пока представить только локальный проект. **Кратко-, средне- и долгосрочные цели России и Калининградской области в новом международном контексте оказываются внутренне несогласованными.**

Проблемы развития Северо-Запада должны разрешаться в условиях, когда проекты предыдущей фазы его освоения исчерпали свой инновационный потенциал, стратегический план России неясен, а большинство предлагаемых инициатив являются продолжением или обеспечением проектов, запущенных из других центров управления. Ограничиться реализацией **корпоративных и отраслевых проектов** также оказывается недостаточно, поскольку уже сейчас ясно, что в обозримое время такая политика столкнется с **дефицитом ресурсов и недостаточностью разного рода инфраструктур.** Более того, не развитие, а даже **продолжение эксплуатации** хозяйственных комплексов, унаследованных страной в целом и Северо-Западом в частности, становится слишком сложной и дорогостоящей задачей.

Естественное течение существующих процессов приведет к реализации одного из двух схожих сценариев регионального развития. Первый из них заключается в **избирательной модернизации индустриального комплекса** Северо-Запада, в части ориентированной, прежде всего, на оптимизацию добычи, обработки и экспорта сырьевых ресурсов. Субъектами реализации данного сценария выступают международные ТНК, заинтересованные в перераспределении глобальных потоков сырьевых ресурсов. Второй сценарий предполагает, что то же самое будут реализовывать российские сырьевые корпорации, стремящиеся войти в клуб международных ТНК и занять собственное место на мировом рынке. Отличие этого сценария заключается в существенной ограниченности инвестиционных возможностей российских корпораций. Как следствие этого - проблематичность модернизации, реализация стратегий сокращения издержек (так называемого "лидерства по издержкам") и повышение эксплуатации территориальных сырьевых, социальных и экологических ресурсов.

Ни в том, ни в другом случае Российское государство и сообщество, проживающее на территории Северо-Запада, не выступают субъектами глобальных процессов и оказываются в подчиненной (или даже страдательной) функции по отношению к мировым экономическим потокам.

В этой ситуации особое значение приобретает задача согласования интересов регионального и федерального уровней управления, корпораций, местных сообществ, а также потенциальных зарубежных партнеров. Обеспечение взаимодополняемости этих интересов требует инновационных управленческих решений, позволяющих инициировать системный эффект в экономических, политических и социокультурных контекстах. Инновационность управленческих решений предполагает малую затратность и максимальную эффективность управленческого действия, построенного с учетом совокупного потенциала Северо-Западного региона и его места в геополитическом и геоэкономическом пространстве России и мира.

Возможность новой институциональной структуры управления развитием

Границы Северо-Запада как единого макрорегиона, способного к осмысленному стратегическому действию, только прорисовываются. Создание Северо-Западного федерального округа впервые за последнее столетие конституировало целостность этого внутрироссийского пространства на основе не только военной организации, но и специфики геоэкономического контекста и хозяйственной платформы охваченных регионом территорий. Учреждение федеральных округов явилось **инновацией в системе государственного управления**, которая позволяет принимать решения в новом масштабе. Фактически, речь идет о **"новом освоении"** Северо-Запада. На этом обширном пространстве должны быть развернуты новые технологии, сформирована соответствующая транспортная и инженерная инфраструктуры, по-новому организована жизнь людей. Но это же означает и то, что на Северо-Западе должны появиться **новые институты управления развитием.**

Развитие Северо-Запада России представляет собой метапроект, в который должны быть вписаны более частные хозяйственные, образовательные и социокультурные проекты. Согласование реализации этих проектов, консолидация ресурсов их участников возможны лишь при условии партнерского взаимодействия власти, общества и бизнеса. Основой этого взаимодействия и его институциональной формой может стать **своеобразное стратегическое соглашение о развитии мегарегиона**, участниками которого выступают **Российская Федерация, ее субъекты, корпорации, общественные структуры и иные организации**, принимающие на себя миссию развития Северо-Запада и России в целом. **Макрорегиональное развитие** перестает быть заботой

и делом только государства. Каждый "шаг развития" предполагает преодоление раздробленности и рассогласованности действий, административной и экономической изолированности.

На Северо-Западе уже началось формирование **коллективного субъекта стратегического управления развитием**. Субъекта, перешагнувшего административные границы и пытающегося преодолеть разделенность государства и общества на основе **новой социальной солидарности и ответственности**. Формирование макрорегиона "Северо-Запад", в случае успешной реализации, способно задать **новый масштаб** проектов развития для страны, сделать их соразмерными с масштабом глобальных проектов и стать шагом к созданию новой системы управления развитием России.

В этих условиях миссия Северо-Запада для России заключается в том, чтобы стать моделью **новой "сборки" страны**. Очевидно, что проектировать эту сборку как восстановление ранее существовавших народно-хозяйственных комплексов **бессмысленно**. Для реализации такого проекта нет ни времени, ни ресурсов, утрачены и соответствующие механизмы управления. В новых условиях прежняя система оказалась бы экономически и социально неэффективной. Поэтому необходимо, опираясь на имеющиеся ресурсы, осуществить действие в соответствии с новыми принципами регионального и странового развития.

Система принципов развития Северо-Запада России

В современной ситуации все действия, претендующие на развитие макрорегиона "Северо-Запад", должны быть согласованы с концептом "нового освоения" и выстраиваться в логике **взаимодополняемости**, что означает необходимость принятия следующей **системы принципов**:

Принцип системной инновации, который предполагает, что масштабность и глубина действия достигается не за счет "гигантизма" проектов, а за счет их системного воздействия на весь комплекс социально-экономических и культурно-политических процессов.

Принцип комплементарной эффективности (синергии), означающий, что неэффективные с экономической точки зрения отдельные региональные проекты, имеющие стратегическое значение для Северо-Запада, должны быть сконфигурированы между собой так, чтобы обеспечить существенный рост общей, а через это - и локальной экономической эффективности.

Принцип реалистичности проектов, задаваемый точными временными рамками их реализации, расчетом имеющихся ресурсов и опорой на заинтересованных субъектов.

Принцип сочлененности и синхронизации проектов, выражающийся в согласовании темпа их разворачивания в контексте других проектов и проектных замыслов с точки зрения кратко-, средне- и долгосрочных целей и взаимодополняемости действия.

Принцип мобилизации и мультипликативности, который предполагает инициацию проектной активности в сопряженных социально-экономических и культурно-политических горизонтах развития.

Принцип соотнесенности и соразмерности проектов глобальным вызовам и международным процессам в целях сохранения страны как субъекта мирового процесса.

Принцип трансграничности проектов, предполагающий, что границы проектирования не должны замыкаться административными границами территорий. В этом смысле граница Северо-Запада находится там, где мы ее проведем сами или где ее проводят другие вместо нас.

Приоритетные направления развития Северо-Запада

В соответствии с вышеназванными принципами можно наметить ряд приоритетных направлений в установке на формирование макрорегиона "Северо-Запад" и его модельной роли для развития страны в целом. Каждое из выделяемых приоритетных направлений может рассматриваться, в том числе, как реализация и отработка одного или нескольких доктринальных принципов с учетом их системного дополнения остальными.

1. **Мегапроект "Калининград"**, имеющий существенное значение для разрешения проблемы самостоятельного развития страны в рамках международной интеграции. Калининградская область является плацдармом сочленения российских и европейских стандартов технологического, управленческого и культурного плана. Базовым принципом реализации проекта является **принцип комплементарной эффективности**, предполагающий согласованные действия российских регионов, федерального центра, общественного и частного сектора, что является необходимым условием сомасштабности действию, которое предлагается со стороны Европейского Союза. В рамках вышеназванных задач особый способ разрешения должна получить проблема военного присутствия России в Европе и мире с учетом возрастающего военно-стратегического значения океанических и морских плацдармов.

2. Следующим приоритетным направлением является занятие осмысленной позиции и соответствующие программы действий **по освоению российского Севера** в контексте мировой экономики и политики. Базовыми элементами мегапроекта выступают: новые стандарты

хозяйственной деятельности, качества жизни в районах Крайнего Севера; переосмысление природных ресурсов и богатств Севера не только в качестве средства производства, но и как основы жизни; инфраструктурная обустроенность северных территорий, включая сохранение и развитие "Севморпути" в качестве каркасной структуры российского удержания и освоения Севера (в том числе, в его военно-стратегическом аспекте). Ключевым принципом в отношении разворачивания данного мегапроекта является его полагание как **соотнесенного и соразмерного глобальным проблемам человечества и обеспечивающего роль России как самостоятельного субъекта в мировом проектном пространстве**

3. Третьим приоритетным направлением является мегапроект в области **энергопользования и энергосбережения**. Особое значение данного направления развития Северо-Запада России определяется более высокой стоимостью содержания инфраструктур и энергозатратностью деятельности в северных условиях. Основными проектными векторами выступают: инновации в энергопользовании, разработка и внедрение технологий энергосбережения, использование новых источников энергии. Главным принципом в контексте реализации данного направления является **принцип реалистичности**, поскольку особое значение принимает точный учет ресурсов и временных рамок реализации проекта, а также текущих и возможных потребностей конкретных хозяйствующих субъектов.

4. Четвертое приоритетное направление - **формирование институциональной инфраструктуры инновационной экономики**. Важность этого направления определяется тем, что данная инфраструктура должна обеспечить реализацию **принципа системной инновации** по отношению к имеющемуся социально-производственному комплексу. Особое место в реализации данного направления должен занять Санкт-Петербург, формирующийся как инновационная столица России. Главным эффектом реализации данного направления должно стать увеличение удельного веса в региональном продукте товаров и услуг, производимых в высокотехнологичной сфере, капитализация российских научно-технических разработок, участие в международной научной и технологической кооперации в качестве разработчика идей и технологий. Эта задача не может быть обеспечена без существенной реконструкции системы образования и подготовки, НИР и ОКР, без развития венчурной индустрии и других институтов новой экономики, призванных обеспечить "парадигмальный сдвиг" буквально во всех сферах деятельности. Формирование инновационного комплекса должно стать условием конкурентоспособности других отраслей и комплексов. В случае успешной реализации этого направления Санкт-Петербург и Северо-Запад в целом могут стать плацдармом интеллектуальной экспансии России в другие регионы мира.

5. Пятым приоритетом для Северо-Запада может стать **мегапроект, связанный с развитием лесного комплекса**. Существенным моментом для разворачивания данного мегапроекта является тот факт, что значительными промышленными лесными ресурсами обладают практически все субъекты Северо-Запада (в первую очередь республики Коми, Карелия, а также Архангельская, Вологодская, Ленинградская области), и для большинства из них ЛПК является базовым комплексом экономики региона, обеспечивающим основную занятость и большую часть доходов региональных бюджетов. Современное лесопользование и лесовосстановление, оснащенное инновационными технологиями, должно сделать ЛПК частью "новой" экономики, экологически и социально ориентированной на отказ от расходования ресурсов, принадлежащих следующим поколениям. Возобновляемость лесных ресурсов дает возможность долгосрочного планирования развития ЛПК и экономики региона в целом. Множественность и раздробленность субъектов проектирования и хозяйственной деятельности в северо-западном ЛПК на фоне согласованной и консолидированной ценовой и технологической политики нескольких крупных западных игроков, делает доминирующим принципом реализации данного мегапроекта **принцип сочлененности и синхронизации проектов**.

6. Шестым приоритетным направлением является **мегапроект выстраивания мультикультурных коммуникаций**. Северо-Западный регион России как элемент северного европейского ландшафта включает в себя или соприкасается с тремя крупнейшими культурными массивами европейского севера: угро-финским, славянским и балтийским. Сложившаяся административно-политическая карта далеко не всегда совпадает с границами культурно-исторических регионов и мерой их влияния на актуальные социально-политические процессы. В этом контексте **принцип трансграничного сотрудничества** приобретает не только экономическое, но и отчетливое гуманитарное измерение - с учетом целей и интересов в горизонте культурной политики и региональной культурной идентификации. Наиболее системной технологией, сочетающей экономические, гуманитарные и образовательно-образовательные компоненты, является туризм - с его способностью инициировать **развивающие мультипликационные эффекты** в целом ряде сопредельных видов деятельности: транспорт, гостиничный бизнес, банковское дело, связь, арт-менеджмент, технологии здоровья и культура гостеприимства в целом.

7. **Мегапроект развития человеческого капитала**, повышения его мобильности и адаптивности к современным технологиям и социально-культурным программам предполагает **мобилизацию** и накопление образовательных и культурных ресурсов на **принципах**

сетевой соорганизации и информационной прозрачности. Северо-Запад России является культурно-образовательным плацдармом, потенциал которого соразмерен общероссийским и европейским процессам - при условии "**эффекта синергии**". Последний проявляет себя как результат совместного (сетевого) действия по расширению образовательных, культурных, информационных возможностей людей, проживающих на этой территории. Стратегической перспективой этого направления является создание университетских комплексов (сохраняющих возможность кадровой и исследовательской специализации), сетей непрерывного образования и обучающего консультирования, информационно-ресурсных центров и гуманитарных программ, втягивающих различные социальные и культурно-этнические группы в зону активной профессиональной и транспрофессиональной деятельности.

Основные механизмы реализации доктрины развития Северо-Запада Российской Федерации

Доктрина является основополагающим (рамочным) документом при организации работ по созданию стратегии развития Северо-Запада России. Она ориентирована, прежде всего, на лиц, принимающих стратегические решения, несущих за них ответственность, а также на те экспертно-консультативные и проектные группы, которые обеспечивают подготовку, обоснованность и реалистичность такого рода решений. Доктрина является первым документом в пакете, включающем в себя также концепцию управления, программу (пакет проработанных мегапроектов с организационными документами по их реализации), рамочные предложения о сотрудничестве с зарубежными партнерами и набор материалов для развития общественных связей. Каждый из документов имеет свою целевую аудиторию, функциональный смысл и язык описания стратегии развития Северо-Западного региона России.

Концепция и программа развития предполагают прохождение процедуры согласования на разных уровнях управления и в разных аспектах общественно-государственных интересов для их дальнейшей легитимизации на уровне законодательных и исполнительных органов субъектов федерации, а также на уровне федеральных структур. Нормативно-правовое оформление пакета документов должно являться закреплением общественного признания и согласования интересов, возникающего как результат коммуникации и совместной разработки стратегии социально-экономического развития Северо-Западного региона.

Сформированная система нормативно-правового и организационного обеспечения процедур согласования различных интересов, позиций и проектов развития имеет транстерриториальный и институциональный характер, поскольку обеспечивает устойчивое воспроизводство общественно-государственной коммуникации и содержательной проработки сценариев регионального развития, их выбора, экспертной оценки и реализации. Возникающие взаимодополняющие институты социально-экономических и культурно-политических интересов имеют функцию каркаса для строительства новой государственности России и могут рассматриваться как первичные, базовые продукты разработки стратегии регионального развития.