
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ СЕВЕРНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ

Черешнев В.А., Расторгуев В.Н.

В статье рассмотрены первоочередные задачи развития Российского Севера, составляющие основу стратегического планирования и прогнозирования на федеральном и региональном уровнях. Сформулированы приоритеты социальной и экологической политики. Выделены основные требования к методологическим положениям оп-ределения общенациональной стратегии и северной политики.

Перед нами стоят три задачи, которые требуют первоочередного осмысления применительно к проблемам Российского Севера, поскольку их постановка позволяет увидеть взаимосвязь и политическую значимость двух национальных доктрин, составляющих основу стратегического планирования и прогнозирования на федеральном и региональном уровне. Речь идет о *проекте Социальной доктрины России* (инициатива Координационного совета по социальному развитию при Председателе Совета Федерации) и об Экологической доктрине Российской Федерации, разработанной нами по поручению Президента России в рамках Общенационального экологического форума.

Задача первая, которую мы ставим перед собой и которой будет посвящена основная часть статьи, имеет отношение к методологии политического планирования и компетентности людей, берущих на себя ответственность за будущее страны и ее северных регионов. Эта задача – анализ социальных и *экологических рисков особого рода*, неизбежно возникающих в процессе стратегического планирования и определения приоритетов устойчивого развития.

Задача вторая – выявление основных *непреходящих приоритетов* России и Российского Севера, которые не зависят ни от мировой политической конъюнктуры, ни от господствующих моделей государственного устройства. Напротив, эффективность и направленность международной и национальной политики, построенной по отраслевому принципу (экономическая, промышленная, культурная и далее по списку), в значительной степени обусловлены тем, следует ли она этим приоритетам, которые могут быть определены как метаисторические, т.е. вечные и неизменные.

Здесь придется сделать небольшое пояснение. Мы исходим из того, что в определении приоритетов развития далеко не все зависит от политической системы, особенностей режима, интересов правящего класса и желаний той или иной группы влияния или политической партии. Есть более глубокое и важное начало, которое отражает, с одной стороны, "природную программу" территорий, а, с другой стороны, высшее социальное предназначение государства, если оно достойно поддержки народа. Эта фундаментальная основа политической жизни не только поддается всестороннему научному осмыслению, но и способна консолидировать общество, разделенное по имущественному признаку и политическим интересам.

Задача третья – определение логики и общих контуров построения северной стратегии России на основании базовых приоритетов социальной и экологической политики.

Самый каверзный вопрос, который, к сожалению, редко ставится в процессе стратегического планирования и управления, – это вопрос о природе совершенно особых рисков, сопровождающих процесс определения приоритетов. Нежелание считаться с этими рисками – одна из причин грубых и зачастую непоправимых политических ошибок, которые, как известно, хуже преступления.

Суть вопроса заключается в том, что приоритет – это не только и не столько разрешение на какую-то деятельность, сколько скрытый или явный запрет. Если быть предельно лаконичными, можно воспользоваться формулой: **государственный приоритет – это умение сказать "нет"**. "Нет" всему тому, что по каким-то причинам не воспринимается как заслуживающее первоочередного внимания. Но если кто-то из нас что-то отвергает, это его личное дело. Совершенно иная ситуация возникает, когда "нет" говорит государство, отсекая тем самым все "ненужное". Зачастую это "нет" звучит как приговор, не подлежащий обжалованию.

Такой вывод вдвойне верен, когда отказ в поддержке "неприоритетных" направлений или проектов исходит от государства, еще не научившегося делиться своими правами, ресурсами и функциями с гражданским обществом, которое в идеальном варианте должно было бы взять на свои плечи социальное бремя, брошенное государством. Гражданское общество в России, делающее первые шаги в своем развитии после почти столетнего паралича и амнезии, пока не обладает для этого ни необходимыми ресурсами, ни правами, ни опытом. Вероятно, с таким выводом согласятся наши коллеги из Общественной палаты России, участвующие в работе III Северного конгресса.

Кто может точно оценить, сколько рисков несет в себе нераздельное право государственной власти определять приоритеты государственной политики? Думается, мы не отойдем от истины, если скажем, что большая часть губительных социальных потрясений и экологических катастроф в нашей стране – следствие неправильно определенных государственных приоритетов. На ум приходит известная фраза Микеланджело: "Я просто беру глыбу мрамора и отсекаю все лишнее". Легко представить, что стало бы с бесценным мраморным монолитом, из которого гений вырубил своего Давида, если бы за дело взялся не Микеланджело, а кто-нибудь из дождей – правителей Венеции...

В этом контексте особый интерес представляет северная политика России, которая до недавнего времени напоминала дорогую глыбу, попавшую в руки государственных чиновников. Они, если называть вещи своими именами, за многие годы уже откололи от нее все, что казалось им "несущественным для данного этапа освоения Севера". Существенна, по их мнению, лишь одна функция – "темной кладовой". Но наша северная политика просто обязана подняться на качественно иной уровень осмысления, она должна соответствовать масштабам самой большой страны мира, ее "удельному весу" на мировых ресурсных и интеллектуальных рынках.

Любая ошибка, заложенная в методологию северной стратегии, может перечеркнуть и обесценить все достижения страны за всю ее многовековую историю! Цена проблемы, прямо скажем, совершенно не соразмерна тому уровню ее обсуждения и понимания, к которому мы привыкли. Северный социально-экологический конгресс призван если не устранить, то хотя бы существенно снизить степень угрозы, идущей от закрытого и далеко не всегда компетентного характера политического планирования.

Обычно, пытаясь построить отраслевую стратегию (социальную, ресурсно-экономическую или экологическую), мы не сомневаемся в том, что главное в этом непростом деле – определение приоритетов. Хотя главное заключено именно в способности сомневаться – сомневаться в эффективности такого подхода и помнить о его огра-

ниченности. Забытые, "неприоритетные" проблемы имеют вредную привычку срастаться между собой, превращаясь в трудноразрешимые и даже неразрешимые. И тогда наступает их очередь входить в число "избранных" и приоритетных.

Чаще всего наши нынешние приоритеты – не что иное, как прежние ошибки. В этом ряду следует, наверное, рассматривать и кладбище наших атомных субмарин (только в Арктике лежат 16 атомных реакторов), и многое другое. А отсутствие приоритетов – верный признак хорошей работы наших предшественников. Если мы не говорим сегодня, что на Российском Севере необходимо создавать с нуля научные центры по всем основным фундаментальным направлениям, без которых немислима модернизация, то только потому, что такие центры были своевременно организованы по решению руководства страны, причем в самые трудные для нее годы.

По этой причине северное измерение российской политики имеет сегодня неплохую перспективу: на Российском Севере сконцентрирована не только львиная доля природных ресурсов планеты, но и значительная часть интеллектуального потенциала России. Его накопление на дальних окраинах государства определялось как историческими перипетиями (например, эвакуация основных производств и лучших кадров во время Великой Отечественной войны), так и пониманием того мощного и мобилизующего стратегического эффекта, который может дать опережающее развитие фундаментальной науки, наукоемких технологий и качественного образования в северных регионах.

Определение приоритетов – задача, требующая высокой и многосторонней компетенции. Даже тех сугубо прагматически настроенных политиков, чиновников и экспертов, которым интересны только ближайшие выгоды и экономическая конъюнктура, но совершенно чужды абстрактные рассуждения о каких-то высших ценностях или ответственности перед грядущими поколениями, сама процедура определения приоритетов невольно превращает в мыслителей, методологов и даже философов. Увы, такой компетенцией обладают немногие, но именно они оценили возможности нашего конгресса...

Никто, разумеется, не рассчитывает на то, что интеллектуальная и политическая элиты сблизятся до такой степени, когда политическая сфера деятельности станет образцом научной объективности. Подобная цель недостижима и даже нежелательна, ибо подмена функций политики и науки порождает больше проблем, чем способна решить. Однако разрыв между этими группами власти (власти политической и интеллектуальной) не должен превращаться в пропасть. Такая пропасть становится в тысячу раз опасней на фоне чудовищного разрыва между сверхбогатством и массовым обнищанием, одним из проявлений которого является так называемая "нищета работающих". Это, кстати, одна из центральных проблем, для решения которой создается проект Социальной доктрины России.

Напомним, что к группе повышенного социального риска относится в России основная часть интеллектуальной элиты страны, а среди факторов, качественно усугубляющих и стагнирующих ситуацию, важнейший – "углеводородная зависимость российской экономики", принуждающая к неэквивалентному обмену природной ренты на ренту интеллектуальную и парализующая развитие высоких технологий.

На этом фоне политика перерождается во всех своих проявлениях. Это касается социальной и экологической политики, но в первую очередь все же политики экологической. Если о социальных приоритетах молчать невозможно в принципе, то приоритеты экологической политики, по сути, перестают сегодня быть сколько-нибудь заметными и для политического класса, и для населения. Не исправила ситуации даже Экологическая доктрина Российской Федерации.

В чем причина? Ответ очевиден: **приоритеты социальной и экологической политики, как бы точно и грамотно мы их ни определили, ничего не значат до тех пор, пока основным приоритетом государства не станет сама социальная политика и защита природного наследия.**

Если социальная политика медленно, но верно "выруливает" на взлетную полосу", о чем говорит хотя бы набор приоритетных национальных проектов, необходимых для старта долгосрочной стратегии, то экология в этот список не попала. Беда в том, что "социальный взлет" может не состояться несмотря на все усилия и затраты. Парадокс заключается в том, что главная цель социальной политики – повышение качества жизни – зависит не только от социальных программ и национальных проектов, но и от состояния среды обитания. Последний фактор является, во-первых, одним из центральных в сбережении народа, а во-вторых, решающим фактором, поскольку ухудшение экологической ситуации способно не только резко снизить качество жизни большей части населения страны, но и оборвать саму жизнь миллионов людей...

У этой проблемы есть и другая сторона. Экологическая доктрина Российской Федерации, о которой мы уже говорили в связи с определением экологических приоритетов, станет реальным инструментом позитивных преобразований только тогда, когда будет определена социальная перспектива экономического развития страны. Именно по этой причине сегодня мы активно участвуем в разработке проекта **Социальной доктрины России.**

Такая работа, по нашему мнению, позволит четко определить и соединить экологическую и социальную составляющие долгосрочного планирования, которые должны рассматриваться как каркас национальной политики в целом и экономической стратегии в частности. Тогда все встанет на свое место: **народосбережение и природосбережение** будут восприниматься как инвариантное начало и смысл государственной политики.

По нашему мнению, которое, будем надеяться, найдет отражение в проекте Социальной доктрины России, под народосбережением следует понимать не только сбережение населения в популяционно-демографическом смысле этого понятия, хотя это чрезвычайно важно именно сегодня, в момент смертельно опасного для России демографического кризиса. Есть и другой, не менее важный аспект – это сбережение многонационального народа России, т.е. сохранение этнокультурной идентичности и природной среды обитания всех этнических групп, составляющих единую и неделимую семью народов России. Надо ли говорить, что для народов Российского Севера такой подход к определению центральной функциональной цели социальной политики России – это вопрос жизни, а не только проблемы определения ее уровня и качества.

Именно с такой позиции мы подходили и к определению целей политики, закрепленных в принятой Экологической доктрине РФ. Мы выделяли не только приоритеты, связанные с сохранением отдельных видов живых существ или отдельных особо ценных природных территорий, но и сверхзадачу поистине глобального масштаба, в решении которой особое место отведено России. Эта задача, имеющая отношение к высшим приоритетам, – сохранение природного и, прежде всего, биологического многообразия мира. При этом речь идет не только о природных системах, но и о сверхсложных социоприродных системах, одна из которых – это уникальная социализированная природа Российского Севера и Арктики, которая также подвергается все более мощному антропо- и техногенному воздействию.

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАК ВЫСШИЕ ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВА

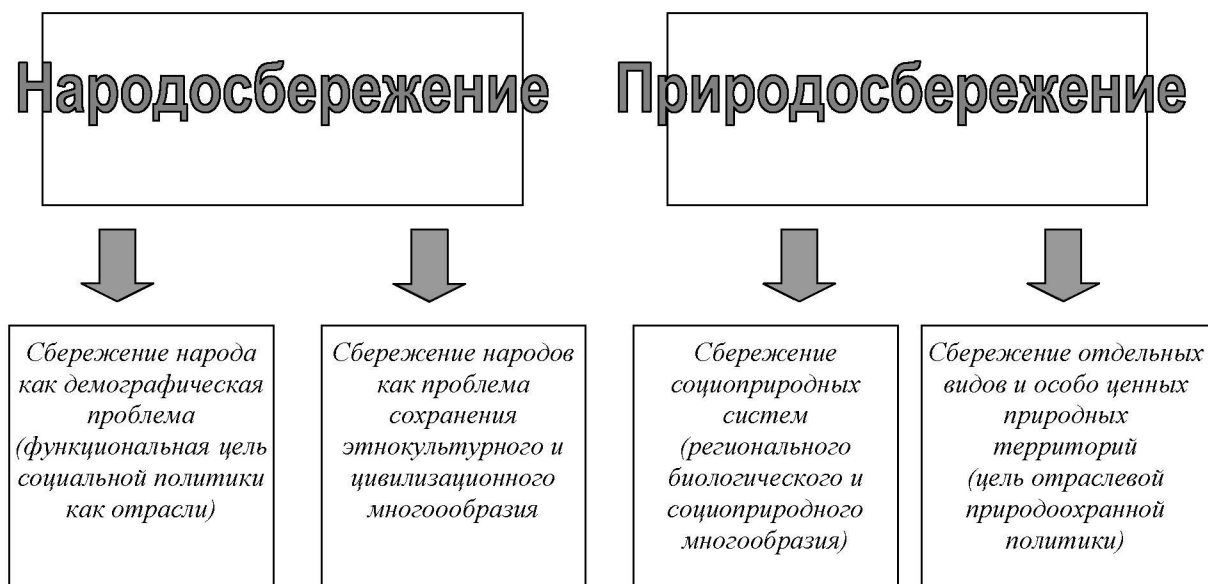


Рис. 1. Определение непреходящих приоритетов России и Российского Севера

А теперь – несколько тезисов о том, как соотносятся экологические и социальные приоритеты со всеми другими приоритетами национальной и международной, государственной и корпоративной политики применительно к ее основному для России – северному – измерению.

Для наглядности воспользуемся зрительным образом. Представьте себе уходящие вдаль рельсы и шпалы. "Рельсы", уходящие в вечность – как в прошлое, так и в будущее – это природо- и народосбережение. Если глобальные экологические циклы измеряются иногда столетиями и тысячелетиями, то и циклы истории становления цивилизаций и народов, их историческая память и социокультурные перспективы также охватывают тысячелетние рубежи. Именно в этих временных горизонтах формируются неизменные, непреходящие и, что самое главное, подлинные **функциональные цели государственной политики**. Они занимают (во всяком случае, должны занимать!) самую высшую ступень в иерархии целей и ценностей, без которых не следует даже приступать к определению стратегических приоритетов.

Выстраивать стратегию следует не с вопроса о том, кому должны принадлежать ресурсы и даже не с вопроса о том, как эффективнее их разведать и применить, а с центрального вопроса: **кто и что является высшей ценностью и самоцелью политики?**

Такой высшей ценностью и самоцелью являются только сами народы, а точнее, исторически сложившаяся на данной территории этнокультурная семья, а также ее величество природа, а точнее, конкретные природные регионы, главное богатство которых, как уже говорилось, – природное и естественно сложившееся региональное биологическое многообразие. Если эта позиция станет базовой в наших рассуждениях, то нам придется по-новому взглянуть на все основополагающие принципы и приоритеты государственной политики, в том числе и экономической, и ресурсной, и культурной политики освоения Российского Севера.

Разработка экономических стратегий и отраслевых политик не должна сводиться к социальной и экологической экспертизе, позволяющей минимизировать возможные негативные последствия осуществления экономических проектов и программ. Речь идет даже не об экспертизе целей соответствующих программ, а о большем – о постановке этих социальных и экологических целей экономики. Любые программы и проекты, в том числе и наиважнейшие, определяющие облик страны и суть модернизации, являются в этом смысле не чем иным, как "шпалами", обеспечивающими устойчивость "рельс". А рельсы – все те же: народо- и природосбережение.

Только после этого вывода можно серьезно и честно рассуждать о выгодах и прибылях, о соотношении якобы "затратных" и якобы "доходных" отраслей, а также о чисто экономическом эффекте, который, как известно, оказывается совершенно иллюзорным, когда мы принимаем в расчет подлинную цену социальных и экологических рисков. Если быть предельно точным, то имеются в виду не столько риски, сколько цена самой жизни отдельных людей, целых социальных групп и даже народов. Риски же имеет смысл оценивать и ранжировать на допустимые и чрезмерные лишь тогда, когда существует возможность компенсации потерпевшим – природе, народам, людям.

Так же обстоит дело с разработкой ресурсной стратегии, в основе которой лежит деликатный вопрос о собственности и собственниках. Пора, наверное, понять, что подлинным ресурсодержателем применительно к стратегическим ресурсам России и Российского Севера является не отдельный собственник, который должен постоянно помнить о персонифицированной социальной ответственности за их эксплуатацию, а сами народы России, исторически освоившие ее территории. Разумеется, за этой формулой должны стоять не только логические рассуждения, но и масштабная законодательная работа, которая только и может защитить интересы народов-ресурсодержателей.

Если мы задумаемся о функциональных целях культурной политики, которая, как известно, также становится объектом грубой коммерциализации, то и здесь ключевой вопрос – построение иерархии приоритетных целей и ценностей. И только на этой основе можно дать корректное определение приоритетных программ и направлений. Согласно нашей логике, высшая функциональная цель, а точнее, миссия культурной (а, соответственно, образовательной и информационной) политики – это поиск глубинных социально-культурных механизмов, обеспечивающих сбережение народа во всех смыслах этого понятия, а также культивирование уважительного отношения к "природной программе Земли".

В этом контексте все отраслевые стратегии (экономические, ресурсные и культурные) займут свое место в общем раскладе приоритетов, поскольку они представляют собой не что иное, как инструменты, позволяющие вернуть политике ее подлинный смысл, а власти – подлинную легитимность.

Применительно к Российскому Северу можно схематично изобразить соотношение приоритетов – от метаисторических целей самого Севера как приоритетов высшего уровня, которые определяются не нами, а историей и природой, до приоритетов, имеющих самое прямое отношение к целеполаганию и долгосрочному политическому планированию. Среди последних – изучение, системный социально-экологический мониторинг и защита особо ценных природных и историко-культурных северных территорий, а также изучение оптимальных моделей использования их ресурсного и человеческого потенциала. Заметим, что ключевым словом в этой системе приоритетов является "системный социально-экологический мониторинг". В этом году завершился первый этап внедрения этого масштабного и многолетнего научного проекта, которым мы

занимались последние годы и который направлен в основном на защиту интересов населения Российского Севера. Но об этом следует рассказать отдельно.

ПРИОРИТЕТЫ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА

ПРИОРИТЕТЫ ВЫСШЕГО УРОВНЯ: МЕТАИСТОРИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ

Сбережение природного и этнокультурного многообразия северных территорий РФ в интересах будущих поколений граждан России

ПРИОРИТЕТНЫЕ ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕВЕРНОЙ ПОЛИТИКИ

Изучение, мониторинг и защита особо ценных природных и историко-культурных северных территорий

Изучение и оптимальное использование ресурсного и человеческого потенциала северных территорий

Рис. 2. Целеполагание и долгосрочное политическое планирование развития Российского Севера

Продвижение в этом направлении могло бы быть намного более результативным, если бы процедура определения приоритетов общенациональной стратегии и северной политики осуществлялась при соблюдении **минимальных методологических требований**. Назовем два основных и взаимосвязанных требования.

Во-первых, поиск приоритетов предполагает организацию работы министерств и ведомств **в открытом режиме**, позволяющем, с одной стороны, привлечь к сотрудничеству возрождающиеся структуры самоуправления и институты гражданского общества, а с другой стороны, стимулировать ростки **компетентного гражданского общества**, способного взять на себя значительную часть общей ответственности за социальную и экологическую безопасность территорий.

Напомним, что первым опытом такой организации работы в нашей стране была подготовка проекта Экологической доктрины Российской Федерации, инициированной неправительственной организацией (Общенациональным экологическим форумом), но поддержанной Президентом России, что и позволило сохранить совершенно открытый

режим обсуждения проекта на всех подготовительных этапах работы. Для экологической политики этот аспект стратегического планирования является наиважнейшим, поскольку, как заметил Ульрих Бек (автор известной книги "Общество риска"), степень допустимости экологических рисков определяют законодатели и государственные чиновники, а вовсе не те, кто на себе испытывает реальные последствия признания подобных стандартов. Именно такую модель подготовки и апробации Социальной доктрины избрал Координационный совет по социальной стратегии. Именно эта модель положена в основу нашего конгресса.

Во-вторых, основным инструментом работы над определением приоритетных целей, задач и проектов должен быть поиск и критический анализ альтернатив, что позволяет сопоставлять возможные сценарии или конкурирующие схемы стратегического планирования в области социальной и экологической политики с учетом как оптимистического, так и пессимистического вариантов развития событий и внешнеполитического контекста. Внешнеполитический контекст во многом предопределяет выбор приоритетов национальной экологической и экономической политики, так как чутко реагирует на вызовы времени, относящиеся к разряду так называемых глобальных проблем.

Альтернативное планирование предлагает набор версий, главная особенность которых – выделение различных приоритетов (будь то приоритетные цели или механизмы их достижения). Если бы альтернативный подход был не только нормой, а и обязательной предпосылкой стратегического планирования (пусть даже не на всех его этапах, а хотя бы на стадии определения приоритетов), то риск заведомо ошибочных решений был бы значительно ниже, чем сегодня.

Анализ альтернатив на стартовой стадии с необходимостью заставляет всех, кто имеет отношение к социальной и экологической политике, выстроить или принять как данность достаточно жесткую и строгую систему ценностных ориентиров. В соответствии с этой иерархией можно не только ранжировать цели и задачи политики по их значимости и не только планировать этапы достижения заявленных целей, но и *судить о политике с использованием такого критерия, как справедливость и несправедливость*.

Сделаем вывод из сказанного: *выявление приоритетов в сфере социальной и экологической политики и в любой другой сфере деятельности – это сложная интеллектуальная и нравственная задача, с которой начинается средне- и долгосрочное стратегическое планирование*.

В заключение несколько схематичных тезисов о пилотных проектах реализации социальной и экологической политики на территориях Российского Севера.

По сути, правильнее было бы говорить об особом методологическом инструменте стратегического планирования, который позволяет минимизировать риски, связанные, как уже говорилось в начале статьи, с самой технологией определения приоритетов. Суть проблемы – в том, что любые общегосударственные программы и национальные проекты сначала нужно "испытать" в отдельных регионах, а уже потом рекомендовать с учетом полученного опыта (позитивного и негативного) для распространения, причем также поэтапного.

СЕМЬ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ ПИЛОТНЫХ ПРОЕКТОВ	
1	Региональные пилотные проекты – допустимая степень децентрализации социальной и экологической политики.
2	Региональные пилотные проекты – эффективный путь распространения основных мегатрендов (теория Д. Нейсбита).
3	Региональные пилотные проекты минимизируют риски и повышают вероятность исправления ошибок.
4	Региональные пилотные проекты – стимул повышения политической, корпоративной и персональной ответственности за принятые решения.
5	Региональные пилотные проекты открывают возможность синхронизации социальных и экологических проектов.
6	Региональные пилотные проекты – условие интерактивности государственной социальной и экологической политики.
7	Региональные пилотные проекты – надежный способ определить границу между допустимыми и недопустимыми, чрезмерными рисками (экологическими и социальными).