

АЗРФ – это геостратегическая территория России

© **Лукин Ю.Ф.**, д.и.н., профессор, член редакционного совета журнала «Арктика и Север»

В редакцию журнала «Арктика и Север» продолжают поступать статьи, в которых Арктическая зона Российской Федерации (далее — АЗРФ) определяется как «макрорегион». Между тем, в «Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года» (далее — Стратегия-2025), утверждённой 13 февраля 2019 года распоряжением Правительства РФ № 207-р, федеральным органам исполнительной власти предложено руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ РФ и иных программных и плановых документов и принятии решений, направленных на обеспечение устойчивости системы расселения на территории РФ и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий. Органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации [1, с. 1].

Важно подчеркнуть, что Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года разработана в соответствии с целым комплексом уже действующих документов, принятых ранее: Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Документ учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [2, Общие положения].

В Стратегии-2025 в числе других концептов используется такое понятие, как ***«Геостратегическая территория Российской Федерации» — территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности»*** [1, с. 1]. АЗРФ легитимно относится к числу геостратегических территорий РФ.



Схема размещения геостратегических территорий Российской Федерации.

URL: <https://www.garant.ru/files/8/5/1259358/pict52-72074066.png>

В Приложении 4 к Стратегии — 2025 даётся перечень геостратегических территорий России: 1) Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область; 2) 6 республик и Ставропольский край, расположенные на Северном Кавказе; 3) Республика Бурятия, Республика (Саха) Якутия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, 4 области: Амурская, Еврейская автономная, Магаданская и Сахалинская, Чукотский автономный округ — на Дальнем Востоке; 4) Субъекты и части субъектов РФ, входящие в Арктическую зону Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации" [2, приложение 4].

В приложении № 2 к Стратегии — 2025 даётся состав двенадцати макрорегионов РФ.

1. **Центральный** макрорегион, включающий 12 областей: Брянскую, Владимирскую, Ивановскую, Калужскую, Костромскую, Московскую, Орловскую, Рязанскую, Смоленскую, Тверскую, Тульскую, Ярославскую и г. Москву.
2. **Центрально-Черноземный** макрорегион, включающий 5 областей: Белгородскую, Воронежскую, Курскую, Липецкую, Тамбовскую.
3. **Северо-Западный** макрорегион, включающий Республику Карелия, Санкт-Петербург и 6 областей: Калининградскую, Вологодскую, Ленинградскую, Мурманскую, Новгородскую, Псковскую.

4. **Северный** макрорегион, включающий Республику Коми, Архангельскую область, Ненецкий автономный округ.
5. **Южный** макрорегион, включающий Республики Адыгея, Калмыкия, Крым, Краснодарский край, 3 области: Астраханскую, Волгоградскую, Ростовскую и г. Севастополь.
6. **Северо-Кавказский** макрорегион, включающий 6 Республик: Дагестан, Ингушетию, Кабардино-Балкарскую, Карачаево-Черкесскую, Северную Осетию — Аланию, Чеченскую и Ставропольский край.
7. **Волго-Камский** макрорегион, включающий Республики Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртскую, Чувашскую, Пермский край, Кировскую и Нижегородскую области.
8. **Волго-Уральский** макрорегион, включающий Республику Башкортостан и 5 областей: Оренбургскую, Пензенскую, Самарскую, Саратовскую, Ульяновскую.
9. **Уральско-Сибирский** макрорегион, включающий 4 области: Курганскую, Свердловскую, Тюменскую, Челябинскую, а также Ханты-Мансийский автономный округ — Югру, Ямало-Ненецкий автономный округ.
10. **Южно-Сибирский** макрорегион, включающий Республику Алтай, Алтайский край и 4 области: Кемеровскую, Новосибирскую, Омскую, Томскую.
11. **Ангара-Енисейский** макрорегион, включающий Республики Тыва и Хакасия, Красноярский край, Иркутскую область.
12. **Дальневосточный** макрорегион, включающий Республики Бурятия и Саха (Якутия), 4 края: Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский; Амурскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Еврейскую автономную область, Чукотский автономный округ [2, приложение 2].

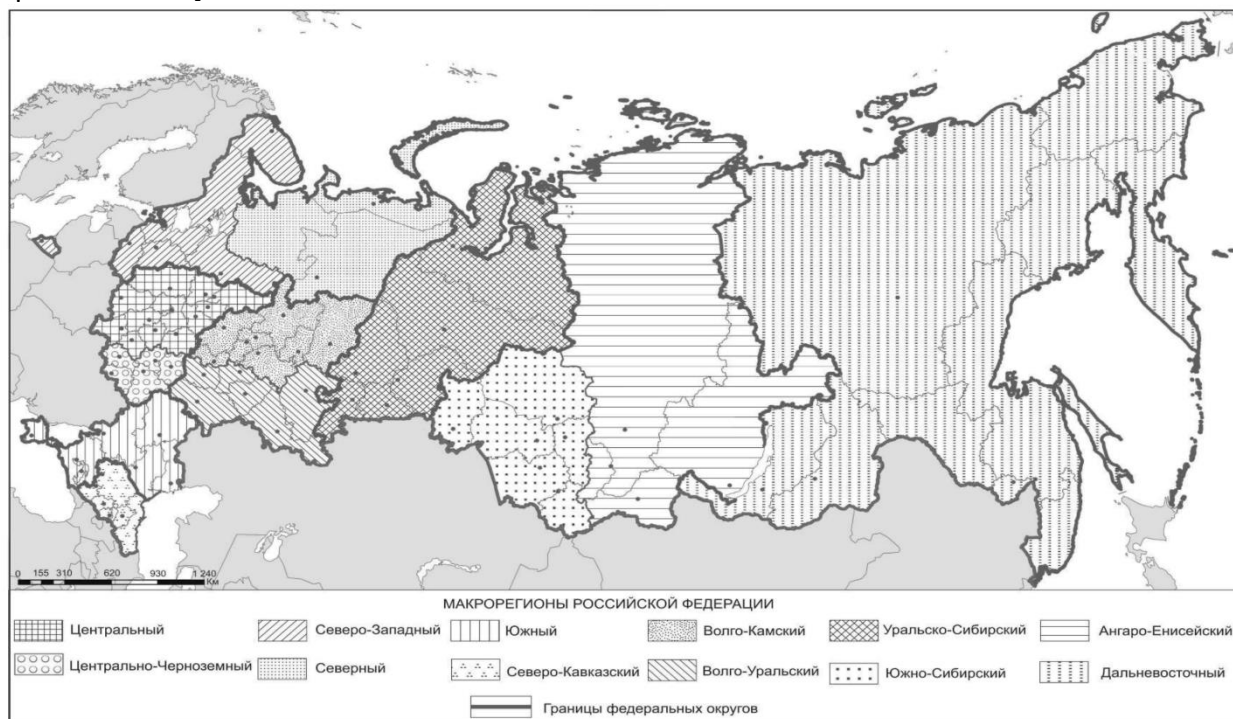


Схема размещения 12-ти макрорегионов Российской Федерации.

URL: <https://www.garant.ru/files/8/5/1259358/pict51-72074066.png>

Таким образом, АЗРФ не является макрорегионом РФ, в целом входит в число геостратегических территорий России. При этом территории АЗРФ включены также в состав Северо-Западного, Северного, Уральско-Сибирского, Ангаро-Енисейского и Дальневосточного макрорегионов.

В Стратегии — 2025 отмечалось, что в России сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций с общей численностью населения 73 млн. человек. В состав крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более 1 % суммарного прироста валового регионального продукта субъектов РФ, входят 19 городских агломераций; 4 минерально-сырьевых центра, расположенных в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. В течение последних 10 лет (до 2019 года) наблюдается постепенное сокращение миграционного оттока из Восточной Сибири и северных районов европейской части РФ, с Дальнего Востока [3, с. 3-4].

В числе наиболее существенных изменений трансформации пространственной организации экономики в числе четырёх направлений указывается сдвиг производств по добыче углеводородного сырья в малоосвоенные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока и акватории шельфов Дальневосточного и Арктического бассейнов. Среди инфраструктурных ограничений федерального значения отмечаются *«транспортные и энергетические ограничения, препятствующие увеличению масштабов хозяйственного освоения Арктики, а также повышению значения Северного морского пути как международного транспортного коридора»*. В удаленных и труднодоступных районах Дальнего Востока и в АЗРФ сохраняется значительное количество аэропортов и аэродромов, находящихся в критическом эксплуатационном состоянии [3, с. 5-6].

Целью пространственного развития РФ является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития РФ, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны [3, с. 7-8]. Такой подход имеет непосредственное отношение к территории в целом всей Российской Арктики и к девяти субъектам РФ, полностью или частично входящим в состав АЗРФ [3, с. 9-10].

АЗРФ относится к числу геостратегических территорий РФ, поэтому обеспечение национальной безопасности РФ в Арктике становится одним из определяющих направлений пространственного развития АЗРФ. Важнейшее значение имеет обеспечение роста грузопотока Северного морского пути как полноценного международного транспортного коридора, включая развитие ледокольного флота; устойчивого круглогодичного транспортного сообщения малонаселенных и островных территорий Арктической зоны, Дальнего Востока, изолированных от единой транспортной системы РФ, в том числе за счет реконструкции и строительства аэродромов и аэропортов местного значения на малонаселенных геостратегических территориях РФ; внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий, в первую очередь в АЗРФ и на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностям; устранение **"цифрового неравенства"** субъектов и другие направления их развития [3, с. 11-25].

Основными направлениями социально-экономического развития приоритетных геостратегических территорий РФ, расположенных непосредственно в пределах АЗРФ, в Стратегии — 2025 обозначены инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров, модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути, содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики [3, с. 25-26].

В Стратегии — 2025 было предусмотрено **2 сценария пространственного развития** Российской Федерации — инерционный и приоритетный (целевой). Сценарии учитывали параметры демографического прогноза РФ до 2035 года, в том числе по субъектам и муниципальным образованиям, прогноза научно-технологического развития РФ на период до 2030 года и прогноза социально-экономического развития РФ на 2019—2024 годы. Инерционный сценарий пространственного развития РФ предполагал сохранение текущих тенденций развития системы расселения и экономики при условии невыполнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития РФ. Приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития РФ направлен на снижение различий между субъектами РФ по основным социально-экономическим показателям [3, с. 27].

Объективно возникает проблема внесения возможных изменений из-за пандемии Covid-2019 и снижения экономической активности в глобальной экономике, что в первую очередь может отразиться на нефтегазовой отрасли, объёмах грузопотоков по трассе Северного морского транспортного коридора (СМТК) от Мурманска до Петропавловска-Камчатского, включая Севморпуть от Карских ворот, Новой земли до бухты Провидения в Беринговом проливе. Качественно изменяются приоритеты развития всей социально-экономической деятельности в нашей стране.

Жизнь не стоит на месте и вносит свои коррективы в ранее принятые документы. Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 **"Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года"** определяет основные национальные интересы Российской Федерации в Арктике:

1. Обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.
2. Сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства.
3. Обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения АЗРФ.
4. Развитие АЗРФ в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста Российской Федерации.
5. Развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации Российской Федерации.
6. Охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации [4, пункт 5].

В указанном документе используются следующие понятия:

- а) **Арктика** — северная полярная область Земли, включающая северные окраины Евразии и Северной Америки (кроме центральной и южной частей полуострова

Лабрадор), остров Гренландия (кроме южной части), моря Северного Ледовитого океана (кроме восточной и южной частей Норвежского моря) с островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов;

- б) **Арктическая зона Российской Федерации** — сухопутные территории, определенные Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. N 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации", а также прилегающие к этим территориям внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации [4, пункт 3 а, б].

В принятых Основах дана оценка состояния **национальной безопасности в Арктике** и определены **основные угрозы**:

1. Сокращение численности населения Арктической зоны Российской Федерации.
2. Низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры сухопутных территорий АЗРФ, в том числе в местах традиционного проживания малочисленных народов.
3. Низкие темпы геологического изучения перспективных минерально-сырьевых центров Арктической зоны Российской Федерации.
4. Отсутствие системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, обеспечивающей снижение издержек и рисков при реализации экономических проектов в АЗРФ.
5. Несоблюдение сроков создания инфраструктуры Северного морского пути, строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов.
6. Низкие темпы создания наземных транспортных средств и авиационной техники для работы в природно-климатических условиях Арктики (далее — арктические условия), развития отечественных технологий, необходимых для освоения Арктики.
7. Неготовность системы мониторинга окружающей среды, размещенной в Арктической зоне Российской Федерации, к экологическим вызовам [4, пункт 7].

Основными вызовами в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике обозначены: а) попытки ряда иностранных государств пересмотреть базовые положения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, и создать системы национального правового регулирования без учета таких договоров и региональных форматов сотрудничества; б) незавершенность международного правового разграничения морских пространств в Арктике; в) воспрепятствование со стороны иностранных государств и (или) международных организаций осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике; г) наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала в регионе; д) дискредитация деятельности РФ в Арктике [4, пункт 8].

В Основах до 2035 года чётко определены «Цели, основные направления и задачи государственной политики Российской Федерации в Арктике», «Основные механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике», «Основные

показатели эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике». При этом известный специалист по Арктике В.П. Журавель заметил, что в Основах до 2035 года не упоминаются *опорные зоны развития*, которые ранее были предложены Госкомиссией по вопросам развития Арктики [5].

Главным механизмом реализации Основ станет **«Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года»**. В 4-м разделе Стратегии АЗРФ определены основные направления развития каждой из территорий, входящих в состав Арктической зоны или обеспечивающих её изучение и освоение [6, с. 32].

Реализация Стратегии — 2035 будет осуществляться в три этапа: первый этап (2020-2024 годы), второй этап (2025-2030 годы), третий этап (2031-2035 годы); и обеспечивается путем внесения изменений в государственную программу РФ «Социально-экономическое развитие АЗРФ», отраслевые государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ, национальные проекты, а также исполнения мероприятий плана развития инфраструктуры Северного морского пути [6, с. 27-31]. Пока нет полной ясности, как Стратегия развития АЗРФ до 2035 года будет коррелироваться с модернизированными национальными проектами. Вся Российская Арктика, по заявлению Ю.П. Трутнева на пресс-конференции 21 июля 2020 года, стала специальной экономической зоной, причём крупнейшей в мире (площадью почти 5 млн кв. км). Проект Стратегии подготовлен, согласован в Правительстве и передан на рассмотрение в Администрацию Президента РФ [7, 21 июля 2020].

Источники и литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года». URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 03.08.2020).
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. 13 февраля 2019 года. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/> (дата обращения: 02.08.2020).
3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 02.08.2020).
4. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 год. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/> (дата обращения: 03.08.2020).
5. Журавель В.П. О новой государственной политике России в Арктической зоне до 2035 года // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 9 (192). URL: <http://www.instituteofeurope.ru/ima-ges/uploads/analitika/2020/an192.pdf> (дата обращения: 03.08.2020).
6. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. URL: <http://www.azrf.labourmarket.ru/docs/проект%20Стратегии%20АЗРФ-2035.pdf> (дата обращения: 02.08.2020).
7. Пресс-конференция Юрия Трутнева 21 июля 2020. URL: <http://government.ru/news/40072/> (дата обращения: 03.08.2020).