

УДК [330.34+332.12](985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. *

© **ЗАЙКОВ Константин Сергеевич**, доктор исторических наук, проректор по международному сотрудничеству

E-mail: k.zaikov@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© **КОНДРАТОВ Николай Александрович**, кандидат географических наук, доцент

E-mail: n.kondratov@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© **ЛИПИНА Светлана Артуровна**, доктор экономических наук

E-mail: s.lipina@mail.ru

Совет по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли»
Минэкономразвития России, ВШГУ РАНХИГС, Москва, Россия

© **БОЧАРОВА Лина Константиновна**, кандидат экономических наук, научный сотрудник

E-mail: bocharova_lina@mail.ru

Совет по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли»
Минэкономразвития России, Москва, Россия

Аннотация. Арктика в XXI в. остаётся востребованной темой в естественно-научной, экономической, социогуманитарной и политической сферах. Актуальность изучения Арктики определяется тем, что в последние десятилетия в этом регионе происходят глубокие и необратимые трансформации, полного понимания причин и последствий которых для сферы экономики и природопользования пока не сложилось. Следствием изменения климата, а также глобализации является растущий интерес к арктическому макрорегиону со стороны зарубежных государств, разработавших в начале XXI в. стратегии и программы освоения национальных арктических зон. На фоне глобальной конкуренции за ресурсы и транспортные коммуникации представляется актуальным проанализировать особенности развития политики России по управлению Арктической зоной в XXI в. В статье анализируются механизмы реализации государственной политики России в Арктике на основе системы стратегического планирования, раскрываются узкие места в системе государственного управления арктическим регионом. Сделан вывод, о том, что ядром политики России в Арктике является инновационная модернизация, способная обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие, модернизацию инфраструктуры, создание новых высококвалифицированных рабочих мест, повышение качества жизни населения, развитие сообществ коренного населения, охрану местных экосистем.

Ключевые слова: Арктическая зона РФ, государственная политика, стратегическое планирование, программно-целевой подход, опорные зоны развития, инновации.

Organizational mechanisms for implementing Russia's Arctic strategy in the 21st century

© **Konstantin S. ZAIKOV**, Dr. Sci (Hist.), Vice-Rector on International Affairs

E-mail: k.zaikov@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© **Nikolay A. KONDRATOV**, Cand. Sci (Geogr.), associate professor

* Для цитирования:

Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 75–109. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

For citation:

Zaikov K.S., Kondratov N.A., Lipina S.A., Bocharova L.K. Organizational mechanisms for implementing Russia's Arctic strategy in the 21st century. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 75–109. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

E-mail: n.kondratov@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© **Svetlana A. LIPINA**, Dr. Sci (Econ.)

E-mail: s.lipina@mail.ru

Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of economic development of the Russian Federation, RANEPa, Moscow, Russia

© **Lina K. BOCHAROVA**, Cand. Sci (Econ.), researcher

E-mail: bocharova_lina@mail.ru

Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The Arctic in the 21st century remains a popular topic in the natural-scientific, economic, socio-humanitarian and political spheres. The relevance of studying the Arctic is determined by the fact that in recent decades, deep and irreversible transformations have taken place in this region, and a full understanding of the causes and consequences of which for the economy and environmental management has not yet developed. As a result of climate change and globalization, there is a growing interest in the Arctic macro-region on the part of many foreign countries that developed strategies and programs for the development of national Arctic zones at the beginning of the XXI century. Against the background of global competition for resources and transport communications, it seems relevant to analyze the features of the development of Russia's state policy for managing the Arctic zone of the Russian Federation in the XXI century. The article analyzes the mechanisms of implementation of Russian state policy in the Arctic based on the strategic planning system and reveals the bottlenecks in the system of state management of the Arctic region. It is concluded that the core of Russia's policy in the Arctic is innovative modernization that can ensure sustainable socio-economic development, infrastructure development, rational use of natural resources, protection of local ecosystems and development of indigenous communities.

Keywords: *Arctic zone of the Russian Federation, state policy, strategic planning, program-target approach, support zones of development, innovations.*

Введение

Арктика представляет собой высокоширотную область Крайнего Севера, кроме сухопутной части включающую континентальный шельф и исключительную экономическую зону морей Северного Ледовитого океана, а также окраинные территории Северной Америки и Евразии.

Глубокий интерес России к освоению Крайнего Севера и Арктики существовал на протяжении столетий. Меняя формы и приоритеты, он достиг уровня, когда арктические территории становятся одним из средств обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития государства. Формирование и научное обоснование приоритетов развития циркумполярных территорий Российской Федерации являются одними из ключевых задач развития и модернизации экономики. Роль науки повышается не только благодаря влиянию природно-географического фактора в арктическом регионе, но и в связи с существующей в этой зоне дифференциацией природных и экономических условий хозяйственной деятельности. Такая дифференциация обуславливает необходимость разработки специфических арктикоориентированных нормативных правовых документов в целях управления развитием обширной и нестандартной Арктической зоной Российской Федерации (далее — АЗРФ, Арктическая зона).

Изучение направлений и проблем развития российской Арктики показывает большую

роль географической науки в разработке и решении народнохозяйственных задач. Географический подход создаёт возможность для обоснования устойчивого социально-экономического развития не только АЗРФ, но и всего государства, формулирует стратегические выгоды для России как в рамках циркумполярной зоны и евроазиатского континента, так и в глобальном экономическом пространстве.

Вклад в изучение природы, населения и социально-экономической сферы Крайнего Севера и Арктики внесли отечественные и зарубежные учёные, общественные и государственные деятели: С.О. Макаров, В.А. Русанов, А.П. Карпинский, С.И. Челюскин, Н.Н. Урванцев, А.Е. Ферсман, Н. Норденшельд, Р. Амудсен, Ф. Нансен. Особенности и тенденции геоэкологического, социально-экономического и геополитического положения северных и арктических территорий освещены в публикациях Г.А. Аграната, В.И. Богоявленского, В.Н. Булатова, А.Г. Гранберга, Д.А. Додина, И.Ф. Кефели, В.М. Котлякова, Т.М. Красовской, В.Н. Лаженцева, Г.П. Лузина, Ю.Ф. Лукина, П.А. Минакира, В.И. Павленко, А.Н. Пилясова, В.С. Селина, С.В. Славина, А.И. Чистобаева. В их работах описан опыт освоения природных ресурсов Крайнего Севера и Арктики, анализируются тренды и проблемы социально-экономического и инфраструктурного развития периферийных северных территорий в условиях сохраняющихся природных, экономических и геополитических рисков. Крупные географические исследования морей Северного Ледовитого океана осуществлялись во время Северо-Восточной экспедиции (1785–1792 гг.), экспедиций Ф. Врангеля (1821–1824 гг.) и Дж. Де Лонга (1879–1881 гг.) [1], а также в новейшей истории.

Факторы, обусловившие разработку государственной политики в Арктической зоне РФ в начале XXI в.

Несколько обстоятельств определяют специфику освоения природных ресурсов российской Арктики, замедленную интеграцию этого региона в хозяйственную и социально-культурную жизнь государства. Во-первых, необходимость адаптации экономики, населения, системы подготовки кадров для работы в условиях Крайнего Севера и Арктики к экстремально суровым природно-климатическим условиям, включая постоянный ледовый покров и дрейфующие льды в морях Северного Ледовитого океана. Во-вторых, потребность преодоления огромных расстояний, связывания пространства энергетической, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктурой (далее — инфраструктура). В-третьих, низкая численность и плотность расселения населения. В-четвёртых, удалённость субъектов Арктической зоны от промышленных центров, зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России. В-пятых, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

После ратификации Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) АЗРФ занимает свыше 9 млн кв. км, из которых около 7 млн кв. км приходится на водное пространство, что со-

ставляет 45% площади Северного Ледовитого океана. Это самый большой показатель среди стран, имеющих выход к Северному Ледовитому океану. В пределах российской Арктической зоны континентальный шельф достигает 6 млн кв. км, постоянно находится подо льдом 5 млн кв. км (70% площади сектора), из них под паковым льдом — 1,5 млн кв. км (23%) [2]. В АЗРФ расположены значительные освоенные территории за Полярным кругом и вблизи него, в т.ч. районы традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС), сконцентрированы туристско-рекреационные ресурсы и природные резерваты дикой природы. «Российская Арктика обладает огромными ресурсами природного газа, удельный вес которых в мировом балансе составляет около 30%. В основе ресурсообеспеченности лежат крупные и уникальные по запасам месторождения топливных полезных ископаемых Западной Сибири и Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции» (далее — ТПНГП) [2, с. 118]. Общая стоимость разведанных запасов минерального сырья арктического региона России составляет свыше 150 трлн руб. Первое место в структуре экономики АЗРФ занимает газовый комплекс (в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах добывается свыше 80% российского газа), второе — горнопромышленный. В АЗРФ проживает менее 1% населения страны, производится около 5% ВВП и свыше 20% общероссийского экспорта¹.

Формирование государственной политики в АЗРФ характеризуется исторической преемственностью и может рассматриваться в контексте развития международной активности в разные периоды. Условно разделяя его на этапы, можно выделить *досоветский* (до начала XX в.), *советский* (1924–1991 гг.) и *современный (российский)* этапы освоения Арктической зоны [3].

Истоки целенаправленных государственных усилий по социально-экономическому, транспортно-логистическому, научно-образовательному, культурно-гуманитарному развитию субъектов российской Арктики следует искать в начале XX в. Не совершая подробный исторический экскурс, заметим, что до начала XX в. Россия, Канада, США, Норвегия и Дания осваивали только побережье Северного Ледовитого океана, не заявляя свои права на его акваторию и морское дно. В 1909 г. Канада стала первой страной, которая юридически закрепила за собой территорию от побережья (крайних восточных и западных точек побережья страны) до Северного полюса, объявив своей собственностью все земли и острова: как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем и лежащие к западу от Гренландии между Канадой и Северным полюсом. Таким образом было положено начало разделению арктического пространства на полярные сектора. Эта концепция существовала вплоть до 1982 г., когда была принята Конвенция ООН по морскому праву (Монтего-Бей).

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar1-2019.htm (дата обращения: 07.01.2019).

В течение XX в. в России установление перечня муниципальных образований, относящихся к арктическому региону, было результатом политического процесса и часто не имело научного обоснования.

В 1916 г. Министерство иностранных дел России опубликовало Ноту о принадлежности России всех открытых земель и островов, «расположенных к северу от азиатского побережья Российской империи». Это была первая попытка закрепить суверенитет России над арктическими территориями. Пространственная ограниченность этого документа состоит в том, что им закрепляется принадлежность земель и островов, являющихся непосредственным продолжением территорий в азиатской части материка.

Декретом Советом народных комиссаров (далее — СНК) «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» в 1921 г. подтверждалось право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий в Белом море — к югу от прямой линии, соединяющей мысы Святой Нос и Канин Нос, в Чесской (Чешской) губе и в Северном Ледовитом океане на протяжении берега от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой Земли, а вглубь — на расстояние 12 морских миль от линии наибольшего отлива по материковому побережью и побережью островов.

В 1925 г. СНК СССР решением от 17 апреля № 331-12 объявил территориальными водами СССР проливы Карские ворота, Югорский шар, Маточкин шар, Вилькицкого, Шокальского, Красной Армии, а проливы Лаптевых и Санникова — исторически принадлежащими СССР.

Постановление 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном ледовитом океане» устанавливает принадлежность СССР пространства между меридианами $32^{\circ}4'$ в.д. и $168^{\circ}49'$ з.д., проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна в Беринговом проливе. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1979 г. № 8908-IX была уточнена восточная граница полярных владений СССР, она стала проходить по $168^{\circ}58,5'$ з.д. Позднее по аналогичному пути пошли и США.

Большое значение в формировании политики СССР в Арктике имело подписание в 1920 г. Парижского Договора, согласно которому устанавливался норвежский суверенитет над архипелагом Шпицберген, однако с оговоркой: все заинтересованные страны, ратифицировавшие этот договор, могут принимать участие в разработке и использовании ресурсов Шпицбергена. С тех пор этот документ неоднократно нарушался Норвегией в одностороннем порядке, что принципиально не устраивает РФ [3].

На протяжении последних 40 лет Россия предпринимала попытки урегулировать проведение морской государственной границы с Норвегией в Баренцевом море. В 1976 г. страны в одностороннем порядке фиксировали границы в Баренцевом море. Образовался спорный район (по норвежской терминологии — «серая зона»), который содержит запасы водных биологических ресурсов, а поднятие Федынского, по предварительным расчётам,

является перспективным для добычи углеводородов. В качестве альтернативы силовому овладению пространством, его ресурсами и коммуникациями используется принцип «мягкой силы», выражающийся в способности добиваться желаемого от партнёров по переговорам с помощью невоенных инструментов. Вероятно, такой подход был использован при заключении в 2010 г. Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Была выполнена делимитация российско-норвежской границы, т.е. произведено размежевание спорного района площадью 175 тыс. кв. км, или около 12% площади Баренцева моря, образованного западной границей арктического сектора России (российский вариант) и срединной линией (норвежский вариант), проведённой на равном удалении от архипелагов Новая Земля, Шпицберген и Земля Франца-Иосифа. Несмотря на очевидное достоинство — решение территориального спора, этот документ неоднозначно воспринимается в общественной, экспертной и научной среде [4].

Досоветские и советские особенности освоения пространства советской (российской) Арктики и Крайнего Севера в историческом аспекте по архивным материалам подробно освещены в публикациях д.и.н., профессора В.Н. Булатова (г. Архангельск). Его работы не утратили актуальность в настоящее время, хотя и должны иметь поправку на идеологизацию советского периода [5].

При разработке государственной политики в отношении Арктики в СССР военные и геополитические устремления доминировали над экономическими, гуманитарными и тем более экологическими. В советский период на островах и архипелагах Северного Ледовитого океана стал формироваться накопленный экологический ущерб, к ликвидации которого в России приступили только в начале XXI в. по личной инициативе Президента РФ В.В. Путина.

Одной из предпосылок государственной политики в АЗРФ является то, что в Арктике несколько десятилетий подряд происходят трансформации, полного понимания которых не сложилось. Они обусловлены влиянием двух взаимосвязанных факторов — изменением климата и глобализацией, за которыми, со своей стороны, следуют технологические, геополитические, организационные и институциональные преобразования. Смысл последних заключается в разработке направлений и выборе инструментов государственной политики в арктическом регионе.

Арктика — регион с динамичными и неустойчивыми климатическими процессами, нарушение баланса в которых приводит к климатическим сдвигам во всём северном полушарии. Климатическая доктрина РФ констатирует, что изменение климата является одной из глобальных проблем XXI в., которая должна рассматриваться с междисциплинарных позиций, охватывающих экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития².

² Климатическая доктрина Российской Федерации (утверждена распоряжением Президента России от 17.12.2009. № 861). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6365> (дата обращения: 17.06.2018).

Отметим, что повышение температуры воздуха в арктическом регионе происходит темпами, превосходящими среднемировые [6]. Существенный вклад в формирование общественного сознания вносят средства массовой информации, создавая визуальные образы последствий повышения температуры, сокращения площади и мощности льда в Северном Ледовитом океане, разрушения морских берегов, угроз биоразнообразию. Эти процессы развиваются на фоне нехватки знаний о них, что обусловлено незначительным периодом регулярных метеонаблюдений, редкой сетью метеостанций (особенно в России после распада СССР), разобщённостью данных.

В пятом Докладе Международной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) утверждается: изменения в климатической системе в индустриальное время являются неоспоримым фактом. С «высокой вероятностью» (свыше 90%) рост концентраций антропогенных парниковых газов ответственен за большую часть глобального потепления, начиная с середины XX в. [7]. В докладе Арктического Совета отмечается, что в течение XXI в. средняя глобальная температура может увеличиться на $2,8^{\circ}\text{C}$ (в настоящее время около $0,4\text{--}0,6^{\circ}\text{C}$), при этом на большей части суши — на $3,5^{\circ}\text{C}$, а в Арктике — на 7°C [8]. По данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ, за 30 лет зарегистрирован абсолютный минимум льдов, их площадь сократилась с 7,3 в 1979 г. до 5 млн кв. км в 2007 г. ($5,1$ млн кв. км в 2013 г.)³ [6].

Актуальность «климатической проблематики» обусловлена также тем, что в Арктике происходит трансформация природно-климатических проблем в политические. Такие вызовы могут стать фактором дестабилизации морской (в т.ч. военно-морской) деятельности в этом регионе.

В XXI в. ряд зарубежных государств и их объединений, расположенных как в арктической зоне (Дания⁴, Исландия, Канада⁵, Норвегия⁶, Финляндия⁷, Швеция⁸, США⁹, Европейский Союз, Арктический Совет, Совет Баренцева Евро-Арктического региона), так и вне её (Китай, Индия, Республика Корея, Япония, Германия, Великобритания) разработали стратегии и программы освоения национальных арктических зон. Индия и Китай, несколько европейских государств, в т.ч. Исландия, не имеют чётко оформленных программных документов в отношении развития Арктики и освоения её природных ресурсов, однако было бы ошибочно не учитывать их интересы в Арктике. Китай и Индия — государства с глобальным эко-

³ Global climate change. URL: <https://climate.jpl.nasa.gov/> (дата обращения: 12.08.2018).

⁴ Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020. 58 p.

⁵ Canada's Northern Strategy. Our North, Our Heritage, Our Future / Government of Canada, Ottawa, 2009, 48 p.

⁶ The Norwegian Government High North Strategy / Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 76 p. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/> (дата обращения: 10.09.2018).

⁷ Finland's Strategy for the Arctic Region. Government resolution on 2013 / Prime Minister Office, 2013 70 p. Finland to increase its input in Arctic region cooperation. URL: <http://www.hs.fi/english/article/Finland> (дата обращения: 10.10.2018).

⁸ Sweden's Strategy for the Arctic region / Government Offices of Sweden. Ministry for Foreign Affairs. Department for Eastern Europe and Central Asia. Arctic Secretariat, Stockholm, Sweden. 2011. 52 p.

⁹ National Strategy for the Arctic Region. May 2013. USA, Washington D.C. 13 p. United States Coast Guard. Arctic Strategy. May 2013. USA, Washington D.C. 48 p.

номическим, политическим, технологическим, культурным влиянием. Азиатские страны должны рассматриваться как равноправные партнёры, полноправные участники процесса освоения природных ресурсов и использования арктических пространств за пределами национальных исключительных экономических зон.

Интерес зарубежных государств обусловлен тем, что арктический регион становится ключевым на мировом уровне. Экономическое развитие приарктических территорий, позиционирование государств и их корпораций связано с естественными конкурентными преимуществами приарктических пространств. Особенно это заметно в стратегиях Норвегии (бесспорно выходящей в Арктику по сравнению с континентальными соседями Швецией и Финляндией, которые не имеют выхода к Северному Ледовитому океану) и Канады (здесь понятие «арктических территорий» заменено на «северные территории», к которым относится более 40% площади страны, это второй по площади показатель после России). Это объясняется наличием запасов природных ресурсов, перспективных для освоения в ближайшие 30–50 лет с учётом изменения климата, развития инновационных технологий и международного сотрудничества, а также прохождением транспортных коммуникаций.

Содержание государственной политики России в Арктической зоне

В первой четверти XXI в. политику в отношении АЗРФ формируют государственные органы власти, которые разрабатывают документы, позволяющие осуществлять стратегическое планирование развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности в акватории и на суше макрорегиона, способствующие повышению уровня жизни населения, укреплению роли Арктики в экономике России. В интересах устойчивого социально-экономического развития целесообразно сосредоточить усилия на ключевых элементах, которые обеспечивают мультипликативный эффект в реализации приоритетов развития АЗРФ.

Решение *институциональной задачи* занимает приоритетное место в комплексе мероприятий по развитию российской Арктики. Модернизация экономики с учётом угроз, связанных с отставанием России на пути инновационного развития от ведущих зарубежных государств, влиянием санкций на экономическое и технологическое развитие страны, выдвигает необходимость разработки особых подходов управления развитием Арктической зоны. Арктика, как показано, в частности, у А.Н. Пилясова [9, 10] и других экономико-географов и экономистов, нуждается в разработке арктикоориентированных моделей управления. Одной из форм (по зарубежному опыту развития арктических территорий) могли бы стать арктические партнёрства. В государственно-корпоративных и иных их разновидностях имеется возможность сформировать консенсус государства, региональной власти, органов местного управления, корпораций, предпринимателей, представителей общин коренных народов, образовательных и научно-исследовательских организаций, гражданского общества по разработке и реализации программ развития АЗРФ, обеспечить доступ населения и коммерческих потребителей к информации о состоянии окружающей среды.

Реализация государственной политики России в Арктике предполагает решение *социально-экономических задач*. Это возможно в рамках модернизации экономики, обеспечивающей её диверсификацию, рациональное природопользование, сохранение уникальных экологических систем и развитие сообществ КМНС. При реализации инвестиционных проектов по добыче полезных ископаемых и развитию транспортной инфраструктуры в АЗРФ (далее — мегапроекты) будут создаваться территориально-производственные комплексы (далее — ТПК), а также объекты инфраструктуры, объединяемые в кластеры, ориентированные на коммерциализацию и внедрение в производство передовых научно-исследовательских и опытных конструкторских разработок.

Ключевая задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития АЗРФ — преодоление слабости *инфраструктуры*. Ключевое звено формирующейся арктической транспортной системы — Северный морской путь (далее — СМП). Это объясняется тем, что морской транспорт — безальтернативное средство передвижения населения и доставки грузов в труднодоступные районы Арктики и способ связывания пространства. Часто он дополняется авиационным сообщением (является безальтернативным круглогодичного действия способом передвижения населения в Ненецком автономном округе). Функционирование СМП и связанной с ним сухопутной транспортной сети обеспечивает безопасность проживающего в АЗРФ населения, способствует хозяйственной деятельности, развитию сотрудничества с зарубежными странами (с 1980-х гг.).

Научно-инновационная задача заключается в организации и проведении фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных (в т.ч. геоинформационных) основ управления арктическими территориями, а также надёжного функционирования систем жизнеобеспечения населения в условиях Арктики, разработки новых материалов, технологий и техники для освоения месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, в т.ч. в покрытых льдом районах. Актуальна задача изучения изменений климата и влияния этих процессов на хозяйственную деятельность человека. Внедрение передовых ресурсо- и энергосберегающих технологий в энергетику, жилищно-коммунальный сектор, переработку и вторичное использование коммунальных отходов позволят сократить расходы на доставку топлива, повысить качество жизни населения в АЗРФ.

Социально-культурная задача предполагает разработку мер, направленных на решение демографических проблем в субъектах российской Арктики, оживление арктических моногородов, развитие предпринимательства, создание высокотехнологичных рабочих мест, сохранение социальных гарантий для лиц, постоянно проживающих в АЗРФ, согласование с КМНС использования природных ресурсов в районах их традиционного природопользования, разработку целевых образовательных программ, обеспечение медицинского, бытового и культурного обслуживания населения.

Экологическая задача направлена на обеспечение баланса между потребностью использовать природные ресурсы и необходимостью сохранить окружающую природную среду в интересах нынешних и будущих поколений (Концепция устойчивого развития, 1992 г.). Способами решения этой задачи являются использование в арктическом природопользовании предосторожного подхода, оперативное решение экологических проблем, развитие охраняемых природных территорий, ликвидация накопленного экологического ущерба, рекультивация земель, внедрение раздельного сбора промышленных и коммунальных отходов, развитие экологического туризма, совершенствование международной системы безопасности от угроз природного и техногенного характера.

Решение *геополитической задачи* должно исходить из признания особого статуса приарктических территорий. Арктическая зона имеет ключевое значение для поддержания обороноспособности нашего государства: здесь размещены силы и средства Северного флота, базируются предприятия оборонно-промышленного комплекса. Протяжённость арктического побережья РФ составляет 22 тыс. км, это максимальный показатель среди стран, имеющих выход в Северный Ледовитый океан. Арктический театр военных действий специфичен, ледяная поверхность, припающая к берегу, рассматривается как продолжение сухопутной территории государства. В интересах обеспечения национальной безопасности Россия взаимодействует с зарубежными государствами по совершенствованию действующих норм и инициативной разработки новых соглашений в рамках Арктического Совета, Баренцева Евро-Арктического региона, Европейского Союза, Организации Североатлантического Договора (НАТО).

В основе развития системы государственного планирования и управления развитием АЗРФ лежит Федеральный закон № 172-ФЗ от 25.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, а также «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденные Указом Президентом РФ 16.01.2017 г.¹¹

Целями регионального развития является повышение качества жизни населения, научно-технологическое развитие и повышение конкурентоспособности экономики РФ на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ, а также привлечение гражданского общества к решению региональных и местных задач развития территорий. Для достижения указанных целей необходимо обеспечить инфраструктурную поддержку пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечение инвестиций в негосударственный сектор экономики, совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции, развитие механизмов (в т.ч. финансо-

¹⁰ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.12.2017).

¹¹ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждены Указом Президентом РФ 16 января 2017 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/ (дата обращения: 12.12.2017).

вых) стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственного экономического потенциала, а также уточнить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Институциональный базис управления арктическим регионом как целостным объектом, имеющим границы, состав, цели и задачи развития, способы их достижения, участников, характеризующимся набором статистических показателей, позволяющих контролировать динамику развития, формирует несколько документов.

Основы государственной политики России в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу утверждены Президентом России в 2008 г. Национальными интересами определены использование АЗРФ в качестве ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; сбережение экологических систем; использование СМП в качестве национальной транспортной коммуникации России в Арктике ¹².

В Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. АЗРФ определена как «... сухопутная территория, определённая Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 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» ¹³.

В Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. целями государственной политики РФ в Арктике определены:

- повышение качества жизни населения АЗРФ, в том числе лиц, относящихся к КМНС;
- ускорение экономического развития территорий АЗРФ и увеличение их вклада в экономический рост страны;
- охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни КМНС;
- осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в Арктике на основе международного права;
- защита национальных интересов РФ в Арктике, в т.ч. в экономической сфере.

Отметим, что в отличие от Основ политики России в Арктике до 2020 г., в документе до 2035 г. не определены этапы, временные периоды и их индикаторы, с помощью которых можно было бы оценить эффективность реализации представленных в документе мероприятий.

¹² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

¹³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (утверждены Указом Президентом России 5 марта 2020 г. № 164). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.03.2020).

Состав АЗРФ определён в Указе Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»¹⁴. Следует отметить, что земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР, административно входят в состав приарктических субъектов. Указом Президента России от 27 июня 2017 г. № 287 к сухопутным территориям АЗРФ были отнесены Лоухский, Кемский и Беломорский муниципальные образования Республики Карелия¹⁵.

В 2015 г. в Правительстве РФ создана Государственная Комиссия по вопросам развития Арктики¹⁶. В её полномочия входит:

- координация деятельности федеральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления при решении задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности в АЗРФ;
- уточнение целей политики РФ в Арктике в соответствии с изменениями внешне-экономической и внешнеполитической обстановки;
- повышение эффективности разработки программ устойчивого развития АЗРФ и другие.

Среди задач комиссии:

- изучение и освоение Арктики с учетом потребностей страны и мировых тенденций, обеспечения фундаментальных и прикладных научных исследований;
- совершенствование системы подготовки кадров, развитие системы профессионального образования;
- разработка и реализация приоритетных инвестиционных проектов и программ, обеспечивающих развитие АЗРФ, защиту её окружающей среды и населения;
- создание системы комплексной безопасности для защиты окружающей среды и населения от угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- улучшение качества жизни населения, сохранение хозяйственной деятельности и объектов культурного наследия;
- использование политико-дипломатических, экономических, информационных и других механизмов для обеспечения национальных интересов России в Арктике;
- согласование стратегий социально-экономического развития субъектов АЗРФ.

Создание комиссии по вопросам развития Арктики в РФ представляется своевременным и оправданным, её деятельность в рамках рабочих групп и научно-экспертного совета позволила привлечь к обсуждению трендов развития Арктики экспертов на междисципли-

¹⁴ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Указ Президента России от 2 мая 2014 г. № 296. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377> (дата обращения: 22.07.2018).

¹⁵ Указ Президента России № 287 от 27.06.2017 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39411> (дата обращения: 22.09.2018).

¹⁶ «Положение о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» (утверждено Постановлением Правительства России от 14 марта 2015 года № 228). URL: <https://arctic.gov.ru/info/> (дата обращения: 22.08.2018).

нарной основе, снизить размытость функций государственного управления в АЗРФ между министерствами и ведомствами, между Правительством и структурами Федерального Собрания РФ. Координация усилий между различными уровнями и ветвями власти в России повысилась.

Комиссия отражает государственное внимание к актуальным проблемам развития арктического макрорегиона:

- перераспределению сверхдоходов от добычи углеводородов в интересах всех субъектов АЗРФ,
- сокращению диспропорций социально-экономического развития субъектов сухопутных территорий российской Арктики,
- рациональному расходованию средств на мегапроекты,
- созданию единого арктикоориентированного информационного пространства в целях продвижения и защиты российских национальных интересов в Арктике. Приоритет политики России — сохранение Арктики как территории мира, стабильности и конструктивного сотрудничества,
- реализации инициативных предложений РФ в рамках международного сотрудничества в Арктике,
- поддержке традиционного природопользования коренных народов Севера и Арктики. Так, в комиссии пришли к выводу, что объём средств федерального бюджета, предоставляемых регионам на поддержку социально-экономического развития КМНС, сократился в три раза — с 600 млн рублей в 2009 г. до 205 млн в 2015 г.¹⁷
- решению актуальных экологических проблем в субъектах АЗРФ, развитию охраны природы, стимулированию туризма.

В структуре Федерального Собрания РФ функционируют Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и Экспертный Совет по Арктике и Антарктике. Их полномочия заключаются в разработке концептуальных подходов арктической политики, подготовке документов, конкретизирующих её цели, задачи, способы и этапы реализации. Внимание уделяется разработке механизмов повышения инвестиционной привлекательности арктического региона, модернизации налоговой базы в интересах корпораций и предпринимателей, осуществляющих деятельность в арктическом регионе, развитию нормативной правовой базы освоения его природных ресурсов, модернизации инфраструктуры, формированию наукоемкой структуры экономики.

В целях повышения эффективности государственного управления развитием АЗРФ в 2019 г. были расширены полномочия Министерства по развитию Дальнего Востока. Исходя из соображений экономии бюджетных средств на функционирование государственного аппарата, такое решение Президента РФ выглядит обдуманным. В компетенцию Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики входят функции государственно-правового регули-

¹⁷ Комплексная информационная поддержка интересов России в Арктике. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/05-10-2015/dmitrii-rogozin—neobhodima-kompleksnaa-informacionnaa-podderjka-interesov-rossii-v-arktike> (дата обращения: 10.01.2019).

рования развития АЗРФ, что имеет системное значение для развития всего макрорегиона¹⁸. На региональном уровне Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 30 декабря 2018 г. № 313 в целях обеспечения комплексного подхода к развитию Арктической зоны Республики Саха (Якутия), устойчивого развития коренных малочисленных народов образовано Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера. В структуре Администрации Губернатора Архангельской области введена должность представителя Губернатора по развитию Арктики.

Стратегия развития Арктической зоны РФ до 2020 г. и особенности её реализации

Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.¹⁹ была разработана в развитие Основ политики России в Арктике до 2020 г., утверждена Президентом РФ в 2013 г. и в настоящее время (как ожидается, до конца 2020 г.) проходит процесс актуализации²⁰. План её реализации включает в себя более 80 мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктической зоны, развитие науки, технологий и инноваций, информационно-телекоммуникационной среды, инфраструктуры, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, развитие международного сотрудничества, военной безопасности, защиту и охрану государственной границы России в Арктике²¹.

В стратегии излагается порядок действий при решении приоритетных задач в области использования материального, финансового, кадрового, научно-технологического, информационного потенциала России в Арктике, эффективного использования природных ресурсов, опережающего развития инфраструктуры, что обеспечит комплексное развитие приарктических территорий, их социальной сферы, образования, науки, будет способствовать сохранению уникальных природных комплексов, улучшению качества жизни коренного населения.

Содержание арктической стратегии согласовано с федеральными законами, которые регулируют социально-экономическое развитие российского Севера, например: Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в условиях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», «О жилищ-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/70196982/> (дата обращения: 10.10.2019).

¹⁹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

²⁰ Новая арктическая стратегия РФ готовится с участием властей арктических регионов, научного сообщества, экспертов. В 2019 г. был запущен специальный портал, с помощью которого любой гражданин России мог внести предложения в стратегию. В каждом регионе российской Арктики прошли очные обсуждения документа. Ожидается, что официальная презентация стратегии пройдет в июне 2020 г. на Санкт-Петербургском международном экономическом форуме.

²¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

ных субсидиях гражданам, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, от 19.06.1996 г. № 78 «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 07.05.2001 г. № 49 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и рядом других. Арктическая стратегия учитывает прогнозы развития ТПК в машиностроении, энергетике, добыче полезных ископаемых. Она согласована с приоритетными положениями демографической и информационной политики России, ориентируется на концепции и программы развития субъектов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока на долгосрочную перспективу.

Альтернативные пути социально-экономического развития АЗРФ в стратегии раскрываются в двух сценариях. Они различаются характером гипотез, принятых при формировании социально-экономических тенденций, внешними и внутренними факторами, а также ограничениями, в т.ч. случайными и трудно прогнозируемыми. При их разработке учитывались программные сценарные положения профильных министерств и ведомств РФ, рабочих групп Арктического Совета, зарубежные арктические стратегии.

Инерционный сценарий отражает конфликт интересов приполярных стран и усиление борьбы между ними за природные ресурсы, в т.ч. увеличение давления в отношении присутствия российских предприятий на архипелаге Шпицберген. Конъюнктура мировых цен на основные группы добываемых в Арктике природных ресурсов будет благоприятной, но неустойчивой. Сценарий отражает пролонгацию действующих в настоящее время тенденций в ключевых отраслях экономики Арктики и основывается на консервативных оценках прогнозного роста ключевых показателей. По причинам задержки сроков реализации мегапроекты слабо воздействуют на экономические параметры развития региона. Предполагается, что темпы роста ВРП, входящих в АЗРФ территорий, реальных душевых доходов населения и бюджетных доходов, рост производительности труда будут ниже среднероссийских, а ожидаемые структурные сдвиги в арктической экономике и прирост инвестиций будут происходить медленно; сырьевая ориентация российской Арктики в системе международного географического разделения труда сохранится. Контрасты между развитием динамичного западного и депрессивного восточного секторов АЗРФ усилятся²².

Инновационный сценарий направлен на развитие сотрудничества приполярных стран в освоении месторождений арктического шельфа и потому значительно более быстрым, чем в инерционном сценарии, темпам его освоения. Сценарий основан на оптимистических оценках развития ключевых отраслей и секторов арктической экономики с учётом реализа-

²² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

ции мегапроектов и притока инвестиций, в т.ч. из-за рубежа. Как показывает практика, северные страны формируют региональные ВВП не только на разведке и добыче минерального сырья, но и на сервисных услугах, наукоёмких разработках, способствующих повышению энергетической и экологической безопасности объектов нефте- и газодобычи.

Характерными чертами инновационного сценария станут, с одной стороны, последовательная реализация конкурентных преимуществ на базе рационального использования природно-ресурсного потенциала арктических территорий, с другой стороны, проявление нового качества экономического роста, основанного на влиянии новых технологий в различных отраслях хозяйства и ускоренном развитии информационно-коммуникационного комплекса и подсектора арктических интеллектуальных услуг. Темпы развития АЗРФ будут выше среднероссийских за счёт реализации мегапроектов: освоения Штокмановского и Приразломного месторождений, Поморского, Долгинского, Варандей-море, Медынского-море участков; Бованенковского месторождения, модернизации СМП и увеличения его грузооборота до 60 млн т в год за счёт транспортировки сырья с шельфовых участков и развития транзитных перевозок с участием стран зарубежной Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона (далее — АТР). К концу периода продолжится реализация мегапроектов на Ямале (развитие порта Сабетта, «Северный широтный ход» и другие), Урале («Урал Промышленный — Урал Полярный»), Европейском Севере («Белкомур») и др. Инновационный сценарий опирается на подготавливаемые в системе профессионального образования высококвалифицированные трудовые ресурсы, адаптированную к экстремальным арктическим условиям институциональную и научно-техническую среду, реновацию инфраструктуры, создание производств по глубокой переработке природных ресурсов, нацеленных на получение продукции с высокой добавленной стоимостью, активное внедрение организационных инноваций. Их реализация одинаково эффективно будет осуществляться как в гражданском, так и в оборонно-промышленном секторах экономики.

Инструментом реализации стратегии и государственной политики в АЗРФ является Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года» (актуализирована в 2017 г.; продлена до 2025 г., далее — госпрограмма)²³. Госпрограмма реализуется в три этапа: I этап — 2015–2017 гг., II этап — 2018–2020 гг., III этап — 2021–2025 гг. Объём финансирования — примерно 190 млрд руб. Госпрограмма включает три подпрограммы: «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике», «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения мине-

²³ О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29164/> (дата обращения: 22.02.2018).

рально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации»²⁴. В предыдущей редакции была одна подпрограмма — «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Задачи госпрограммы:

- повышение качества жизни и социальной защищённости населения в субъектах АЗРФ;
- развитие СМП в качестве национальной транспортной магистрали России в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории;
- развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны и континентального шельфа РФ в Арктике;
- повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. определены приоритетные направления развития нашей страны: становление конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, увеличение темпов инновационного развития с опорой на человеческий капитал, повышение благосостояния населения²⁵. Ключевые тезисы арктической стратегии РФ охватывают такие категории как **знание, присутствие, рост**. В основу развития арктического региона положен принцип наращивания и концентрации конкурентоспособного научного знания, инвестиций и производственного потенциала в наиболее перспективных направлениях, в центрах, формирующих «очаги социально-экономической эффективности» в арктической зоне. Госпрограммой в целях устойчивого социально-экономического развития АЗРФ предусмотрен ряд механизмов.

1. *Создание зон опережающего развития*, которые обусловят сдвиги системы производительных сил на Крайнем Севере. Такие зоны могут возникнуть в районах Полярного Урала, ТПНГП, Кольской и формирующейся в неопределённой перспективе Белкомурской индустриальных зонах.

2. *Каркасно-кластерный подход* предполагает реструктуризацию промышленных предприятий в направлении создания современных перерабатывающих производств, расширения номенклатуры готовых изделий, повышения конкурентоспособности продукции за счёт вовлечения в отработку новых месторождений, внедрения энергосберегающих технологий, использования замкнутого производственного цикла с минимальным воздействием на окружающую среду.

²⁴ О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29164/>, <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 22.02.2018).

²⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902130343> (дата обращения: 12.07.2018).

3. *Селективная государственная поддержка* означает разработку и применение особых подходов в налоговой и социальной политике, а также совершенствование механизмов смешанного (государственно-корпоративного) участия в развитии приарктических территорий, создании и функционировании особых экономических зон (в т.ч. в портах), привлечении и использовании инвестиций (в т.ч. иностранных).

4. Создание *опорных зон развития* — комплексных проектов социально-экономического развития территорий, которые подразумевают синхронное применение инструментов территориального и отраслевого планирования, а также механизмов реализации мегапроектов, в т.ч. на принципах государственно-корпоративных и иных видов партнёрств. Остановимся на этом механизме подробнее.

Опорные зоны развития не упоминаются в Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и в Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. Между тем, формирование опорных зон является ответом на тренды развития периферийных северных территорий. В основе освоения российской Арктики лежит идеология комплексного промышленно-транспортного освоения территории, а не изолированных месторождений, с использованием программно-целевого метода, с опорой на инновации и с учётом тенденций изменения климата.

В индустриальную эпоху набор стратегий экономического и социального развития северных окраин основывался на теории *экзогенного* роста. Это означало преобразование пространства на технологических и организационных решениях староосвоенных районов, упор при этом делался на вливания капитала, материально-технических и человеческих ресурсов, доминирование интересов целой страны над экономическими и тем более экологическими интересами региона. Достоинства этой модели сводились к сверхбыстрому началу освоения и выходу на пиковые показатели добычи стратегически важных для страны видов природных ресурсов [9].

В течение 1990-х гг. в районах Севера осуществлялся переход от административно-командных к рыночным принципам хозяйственной деятельности. Реструктуризация комбинатов осуществлялась в направлении уменьшения их размеров, повышения экологичности. Эти процессы понимаются как составная часть тенденции перехода от доминирования занятости в добывающей промышленности к росту занятости в сфере услуг, отраслях, осуществляющих управление природопользованием, ответственных за безопасность окружающей среды.

С начала 1990-х гг. утверждается концепция конкурентоспособности регионов, базирующихся на теории *эндогенного* роста [9, 10]. Акцент в ней сделан на возможностях развития самого региона, который активно ищет опорные точки конкурентного преимущества в условиях изменения климата, глобализации, взаимодействия с соседями, ориентируясь на потребности динамично развивающихся рынков, поощряет предпринимательство, стимулирует чиновников к гибкому экономическому поведению. В таком регионе с использованием

инструментов государственно-корпоративных и иных партнёрств решают социально-экономические и экологические проблемы, поощряют рациональное природопользование, ищут замену импортных энергоносителей, развивают сферу услуг, туризм, принимают комплексные меры по развитию человеческого капитала. Международное сотрудничество позволяет осуществлять обмен знаниями, технологиями, компетенциями для определения наиболее эффективного способа хозяйствования в экстремальных природно-климатических условиях Арктики.

Ключевой задачей в сфере социально-экономического развития России является переход от ресурсно-сырьевой к инновационной модели, рассматриваемой с позиций импортозамещения. Наиболее подходящей является модель диверсифицированной экономики, в которой сочетаются невозобновимые природные ресурсы и воспроизводимый человеческий капитал, что подразумевает использование как сырьевых, так и интеллектуальных возможностей региона и государства. Для этого регулярно проводятся научные исследования арктических морей, континентального шельфа и материковой части АЗРФ, направленные на расширение знаний о регионе. Результатом исследований является разработка и внедрение материалов и технологий, адаптированных к арктическим условиям, в т.ч. разработка автономных источников энергоснабжения, развитие альтернативной энергетики. Технические и технологические нововведения должны осуществляться в отраслях, от которых зависят конкурентоспособность арктического региона и всей страны.

Необходимость преодоления специфических факторов северного удорожания обуславливает закрепление на уровне планирования и программирования мер экономического регулирования и стимулирования, учитывающих особенности экстремальных условий хозяйствования, стратегические национальные приоритеты социально-экономической политики, а также ограничения, устанавливаемые по климатическим, социальным и социокультурным, экологическим, технологическим, международно-правовым и прочим основаниям [11].

Новая модель пространственного социально-экономического развития и управления экономикой должна сформировать каркас региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров концентрации экономического роста, способных транслировать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. Данная модель должна уметь управлять этими процессами с использованием рыночных институтов и механизмов, выводя на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории [12].

В силу очагового характера осуществления хозяйственной деятельности в Арктике особое значение приобретает поддержание, развитие и модернизация сложившихся центров экономической деятельности, а также создание новых, усиление их интеграции между собой. В условиях санкционных ограничений и нехватки бюджетных средств этот принцип возможно воплотить путём осуществления крупных государственных, региональных и корпоративных проектов, основанных на принципах государственно-частного партнёрства [13].

Таким образом, под опорной зоной развития можно понимать часть территории субъекта РФ, расположенного в АЗРФ, в котором реализуется один или несколько мегапроектов, требующих создания общей энергетической и транспортной инфраструктуры, привлечения высококвалифицированных трудовых ресурсов. В создании опорных зон государство видит первостепенную задачу в формировании инфраструктурного и энергетического каркаса приарктических территорий, что будет иметь мультипликативный эффект и придаст импульс развитию всей Арктической зоны. Опорные зоны формируются вокруг очагов хозяйственного освоения на основании административного деления, что позволяет акцентировать внимание на мегапроектах даже в тех регионах, которые не полностью входят в АЗРФ. Ориентация опорных зон на СМП позволит активизировать деятельность в отдалённых и труднодоступных местностях, хинтерландах как АЗРФ, так и в других субъектах РФ, в т.ч. судостроительных и судоремонтных предприятий.

В качестве приоритетных направлений деятельности опорных зон развития в российской Арктике можно назвать следующие:

- Создание и развитие арктической транспортной системы, которая включает СМП и тяготеющие к нему транспортные пути и средства морского и речного флота, авиации, трубопроводного, железнодорожного, автомобильного транспорта, морские порты и береговую инфраструктуру.
- Развитие объектов добывающей и перерабатывающей промышленности. Исходя из целей государственной политики использования АЗРФ «в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны»²⁶, приоритет отдают проектам, направленным на разработку и освоение углеводородных месторождений, развитие горнопромышленного комплекса, модернизацию рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей промышленности, развитие аквакультуры, а также развитие туризма
- Развитие объектов энергетической инфраструктуры, в т.ч. альтернативной энергетики. Практически все сухопутные территории АЗРФ являются энергодефицитными, что сдерживает их экономическое развитие. Инициативы, направленные на снижение издержек, могут рассматриваться как стимулирующий фактор активизации хозяйственной деятельности в регионе. Такие проекты будут способствовать повышению энергетической безопасности населения. Большое внимание уделяется развитию информационных и телекоммуникационных услуг, в т.ч. высокоскоростного Интернета и цифрового телевидения, в муниципальных образованиях АЗРФ.
- Реконструкция жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы. В целях преодоления тенденции по оттоку трудоспособного населения приоритетным направлением при формировании опорных зон целесообразно считать проекты, реализация которых позволит повысить качество жизни населения, а также будет способствовать обеспечению формирования кадрового потенциала для нужд экономики региона [11, 12]. В условиях отдалённости и климатической экстремальности актуальным является оказание высокотехнологической медицинской помощи населению.

²⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

- АЗРФ имеет стратегическое значение с точки зрения национальной безопасности. Одна из целей государственной политики — обеспечение благоприятного оперативного режима, поддержание боевого потенциала Вооруженных Сил РФ в Арктике, а также защита и охрана государственной границы России в Арктике²⁷. Развитие и модернизация объектов Вооруженных сил, развитие производств, имеющих двойное назначение, могут стать стимулом для развития гражданских секторов экономики арктических субъектов России.

Опорные зоны развития неоднородны и включают в себя:

- территории индустриального развития с перспективами перехода к постиндустриальному развитию, опирающиеся на развитые территории (Архангельская и Мурманская области);
- территории активного освоения, опирающиеся на открытые месторождения и инфраструктуру, в т.ч. порты, нефте- и газопроводы (Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа);
- территории перспективного освоения, опирающиеся на изучаемые месторождения, развиваемые транспортные пути (Чукотский автономный округ);
- территории дикой природы, формирующие среду сохранения естественного пространства с особым режимом природопользования.

Кольская опорная зона формируется на территории Мурманской области. В этом субъекте развивается инфраструктура для обслуживания разведки и добычи углеводородов на шельфе Баренцева и Карского морей, а также добычи и переработки водных биологических ресурсов и развития туризма. «Новатэк» планирует строить крупнотоннажные платформы, плавучие заводы для проекта «Арктик СПГ-2». В Мурманском транспортном узле предусмотрено развитие Мурманского порта, строительство терминалов и расширение железнодорожных подъездов (например, комплекс перегрузки угля Лавна и железная дорога Выходной — Лавна).

Задачей **Ямало-Ненецкой опорной зоны** является освоение месторождений углеводородов на Ямальском и Гыданском полуостровах и на шельфе Карского моря, а также создание портовой (Сабетта) и транспортной («Бованенково — Сабетта», «Северный широтный ход») инфраструктуры для поставок сжиженного природного газа (далее — СПГ) на экспорт.

В Республике Коми образована **Воркутинская опорная зона**. На её территории находятся месторождения ТПНГП и Печорского угольного бассейна. Среди перспективных проектов можно назвать развитие железнодорожного («Белкомур»), автомобильного и воздушного транспорта, решение проблем моногорода Воркута.

Архангельская опорная зона рассматривается как транспортный коридор, соединяющий промышленные центры Урала, Сибири и Европейского Севера с СМП. Здесь развиваются одни из первых в АЗРФ территориальные кластеры (лесопромышленный и судостроительный), обсуждается создание рыбопромышленного кластера, что соответствует отрасле-

²⁷ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

вой специализации региона. Перспективными проектами считаются: строительство «Белкомур», глубоководного района порта Архангельск, разработка Павловского месторождения полиметаллических руд на Новой Земле и строительство горно-обогатительного комбината.

Основным вызовом для **Ненецкой опорной зоны**, который в долгосрочной перспективе может стать преимуществом, является освоение месторождений ТПНГП на шельфе Баренцева и Карского морей. Поскольку Ненецкий автономный округ имеет только авиационное круглогодичное сообщение с другими субъектами РФ, приоритетным является сооружение портов вдоль СМП, объединение их с железнодорожными магистралями. Например, строительство порта Индига как конечного пункта «Баренцкомура», строительство железной дороги «Индига — Сосногорск», автомобильной дороги «Сыктывкар — Нарьян-Мар», которая может рассматриваться как альтернатива железнодорожным проектам.

Таймыро-Туруханская опорная зона развивается на основе добычи полезных ископаемых в Норильском горнопромышленном районе. Одним из реализованных инвестиционных проектов стало открытие шахты «Скалистая» и разработка Сырадасайского месторождения угля. Для отгрузки угля (около 3 млн т в год) планируется построить терминал в порту Диксон. Планируется освоение месторождений нефтегазового кластера (Усть-Енисейский и Хатангский центры).

Одной из стратегических целей **Северо-Якутской опорной зоны** является создание логистической системы, обеспечивающей связь речной системы (Лена, Колыма) с СМП. Этого можно достичь за счёт обновления инфраструктуры порта Тикси, строительства Жатайской судовой верфи, пополнения флота судов класса «река — море», освоения месторождений углеводородов, в т.ч. на шельфе Северного Ледовитого океана (Усть-Оленекский, Усть-Ленский, Анисинско-Новосибирский участки).

Преимуществом **Чукотской опорной зоны** является географическое расположение на СМП. Одна из главных проблем — удалённость от федерального центра и сохраняющиеся депопуляционные процессы. Перспективными направлениями станут совершенствование логистики (в т.ч. реконструкция аэропортов и морских портов), добыча полезных ископаемых и развитие энергетики. Основные проекты реализуются в рамках Чаун-Билибинской и Анадырской промышленных зон.

Особенности развития Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации России в Арктике

Развитие СМП происходило в течение XX в. по мере освоения минеральных, топливно-энергетических и лесных ресурсов советского Севера. С участием СМП ведётся освоение минеральных ресурсов сухопутной части АЗРФ, шельфов Баренцева и Карского морей, функционируют горно-химический и металлургический комплексы Кольского полуострова, Норильска, Якутии, Чукотки, лесопромышленного комплекса Архангельской области и Красно-

ярского края. После распада СССР состояние СМП ухудшалось. Особенно это заметно по спаду в объёме грузооборота²⁸ (табл. 1).

Таблица 1

Грузоперевозки по СМП, 1933–2020 гг.

Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т
Начальный период развития СМП		Последний период социалистического государства		Современный этап развития СМП			
1933	130	1980	4952	2003	1700	2015	5400
1934	134	1981	5005	2004	1718	2016	7200
1935	176	1982	5110	2005	2023	2017	9900
1936	201	1983	5445	2006	1956	2018	19800
1937	187	1984	5835	2007	2150	2019	28000
1938	194	1985	6181	2008	2219	2020	-
1939	237	1986	6455	2009	1801	2021	-
1940	350	1987	6579	2010	2050	2022	-
1941	165	1988	6295	2011	3111	2023	-
1942	177	1989	5823	2012	3752	2024	-
1943	300	1990	4804	2013	3930	2025	-
1944	350	1991	3115	2014	3982	2026	-

Для России представляется жизненно важным закрепление правового режима СМП, который имеет особенность, обусловленную климатическими и гидрологическими факторами: у него нет фиксированной трассы.

Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132 содержит определение СМП. Принятие закона связано с ратификацией Россией Конвенции ООН по морскому праву, и, следовательно, юрисдикцией России в Арктике, с претензиями, предъявляемыми другими странами в отношении судоходства по СМП. Позиция России в отношении СМП идентична той, которую занимает Канада в отношении большей части Северо-Западного прохода. СМП — национальная транспортная коммуникация России в Арктике. СМП определяется как «...водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар»²⁹. К акватории СМП не отнесено Белое и Баренцево моря, что не оправдано с организационно-экономической точки зрения, поскольку в портах этих морей находятся самые крупные по грузообороту порты СМП.

²⁸ ЕМИСС. Государственная статистика. Объём перевозок грузов в акватории Северного морского пути. URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 10.03.2020).

²⁹ Федеральный закон РФ от 28 июля 2012 г. № 132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории СМП». URL: <http://government.ru/docs> (дата обращения: 22.08.2018).

Постановлением СНК СССР от 17 декабря 1932 г. № 1873 было образовано Главное управление СМП, функционировавшее до 1969 г. и способствовавшее превращению СМП в единый хозяйственный механизм³⁰. Законом 2013 г. предусмотрено создание Администрации СМП с функциями по навигационному и гидрометеорологическому обеспечению судоходства, мониторингу ледовой обстановки, предотвращению и участию в ликвидации загрязнения морской среды, определению тарифной политики.

Государственная задача на долгосрочную перспективу — рост и диверсификация грузоперевозок по СМП, в т.ч. за счёт строительства высокотехнологичных и конкурентоспособных изделий, многофункциональной гражданской техники для внутреннего рынка, пополнения ледокольного, транспортного, рыбопромыслового, аварийно-спасательного флотов, а также развитие гидротехнического, навигационно-гидрографического, аварийно-спасательного обеспечения морехозяйственной деятельности. «Атомфлот» является заказчиком по строительству ледоколов, предусмотренных Постановлением Правительства России от 19 августа 2013 г.³¹ Актуальность принятого решения продиктована также шагами по развитию арктического флота, предпринимаемыми зарубежными государствами и их корпорациями.

В 2018 г. Государственная корпорация Росатом определена единым инфраструктурным оператором использования СМП. Её полномочия разделены между Министерством транспорта и Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики. Росатом будет отвечать за формирование государственной политики по развитию и устойчивому функционированию СМП, навигационно-гидрографическое и ледокольное обеспечение судоходства, а также готовность аварийно-спасательных служб и служб отслеживания погоды для навигации³². Полномочия Министерства транспорта заключаются в создании и модернизации нормативной правовой базы использования СМП и регулировании его использования. Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики занимается развитием сухопутных территорий АЗРФ и месторождений, обеспечением грузовой базы СМП.

В целях создания инфраструктурных условий для развития СМП и прибрежных территорий принято распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 3120-р³³. До 2035 г. предусмотрено развитие береговой инфраструктуры и портов, строительство терминалов по перевалке СПГ и совершенствование нормативной правовой базы арктического судоходства.

³⁰ На Администрацию СМП в 1930-е гг. были возложены задачи организации в Арктике морских, речных и воздушных сообщений, строительства морских и речных судов, портов, верфей, аэродромов, а также управления ими, развития навигационного, метеорологического и гидрографического обеспечения судоходства, радиосвязи, научных исследований, производительных сил, обеспечения хозяйственного развития КМНС.

³¹ «Об осуществлении бюджетных инвестиций в строительство двух серийных универсальных атомных ледоколов». Постановление Правительства России от 19 августа 2013 г. № 715. URL: <http://government.ru/docs> (дата обращения: 22.08.2018).

³² Подписан закон о наделении «Росатома» полномочиями в области развития СМП. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/copy/59539> (дата обращения: 02.04.2020).

³³ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года. URL: <http://government.ru/docs/38714/> (дата обращения: 22.02.2019).

План развития СМП (далее — План) сформирован исходя из прогноза существующих и перспективных групп грузопотоков, включающих: грузы сырьевых проектов, реализуемых ПАО «Газпром нефть», ПАО «НОВАТЭК», ПАО «ГМК «Норильский никель», а также планируемых к реализации проектов ООО «УК «ВостокУголь», АО «Независимая нефтяная компания», ООО «ГДК «Баимская», ООО «Восток Инжиниринг», ООО «Северная звезда», транспортируемые по СМП на экспорт и внутри страны; грузы, завозимые по СМП для нужд этих сырьевых проектов; грузы жизнеобеспечения арктических территорий Республики Саха (Якутия), Ненецкого, Чукотского автономных округов и Красноярского края с использованием для транспортировки участков СМП; грузы экспортно-импортных и транзитных грузопотоков, проходящие через морские порты Мурманск и Архангельск в направлении АТР, в т.ч. перенаправляемые с южных маршрутов на СМП (всего 84 мероприятия).

В соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», к 2024 г. грузопотоки по СМП должны увеличиться до 80 млн т³⁴. Прогнозы Росатома более амбициозны, они достигают показателя 93–100 млн т к 2024 г. Реализация проектов по развитию СМП обойдется ориентировочно в 735 млрд руб.³⁵

В рамках Плана предполагается построить в 2022–2024 гг. ввести в эксплуатацию 16 спасательных, 13 гидрографических судов, дноуглубительных судов, четыре атомных ледокола проекта 2220 «Арктика» (2022–2026 гг.). В 2027–2032 гг. должны быть построены три атомохода, в т.ч. головной ледокол проекта «Лидер», мощность которого составляет 120 МВт.

Согласно Плану, к концу 2020 г. будет завершена реконструкция объектов в морском порту Певек (Чукотский автономный округ), к концу 2021 г. произведут реконструкцию морского канала порта Сабетта. Предусмотрены комплексное развитие Мурманского транспортного узла, реконструкция аэропортовых комплексов в Амдерме (Ненецкий автономный округ), Певеке (Чукотский автономный округ), Черском (Республика Саха (Якутия), Кеперве-еме (Чукотский автономный округ).

Планом предусмотрено содействие развитию арктических комплексных аварийно-спасательных центров МЧС России и оснащение их современными спасательными средствами. Таких центров планируется создать десять, их развернут в населённых пунктах АЗРФ, на суше и островах Северного Ледовитого океана, обладающих транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктурой, трудовыми ресурсами с учётом рисков возникновения и развития чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Арк-

³⁴ О действиях по реализации Указа Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://government.ru/news/32567/> (дата обращения: 22.02.2019).

³⁵ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года. URL: <http://government.ru/docs/38714/> (дата обращения: 22.02.2019).

тике. Такие центры создаются в Мурманске, Архангельске, Нарьян-Маре, Воркуте, Надыме, Дудинке, Тикси, Певеке, Провидении и Анадыре.

Можно добавить, что в структуре Министерства обороны на базе Северного флота с 2014 г. действует военная структура — Объединённое стратегическое командование «Север». Вооруженные Силы создают постоянную базу для Северного флота на Новосибирских островах. Спецстрой России завершил реконструкцию военного городка первой арктической мотострелковой бригады, которая сформирована в поселке Алакерт Мурманской области. Ведутся работы по строительству объектов на островах Котельный, Врангеля, Земля Александры, Новая Земля и на мысе Шмидта. Началось восстановление аэродромов на Новосибирских островах и Земле Франца-Иосифа, реконструируются аэродромы Тикси, Нарьян-Мар, Алыкель, Воркута, Анадырь и Рогачево. До 2020 г. в АЗРФ должно быть построено и реконструировано более 10 аэродромов и радиолокационных отделений.

В течение 2020 г. будут сформированы предложения по формированию государственного заказа на подготовку кадров с учётом потребности развития перевозок в акватории СМП на 2020–2021 г. и последующие годы [14, 15].

В течение 2020 г. предстоит разработать и утвердить программу геологического изучения участков недр АЗРФ, которая позволит сформировать перспективную грузовую базу СМП на период до 2035 г. Программа будет включать создание оператора международных перевозок с применением контейнеровозов ледового класса, работающих на ядерном топливе или с использованием СПГ.

Ещё одним решением в области государственной политики на завершающем этапе реализации Основ политики России в Арктике до 2020 г. и арктической стратегии России до 2020 г. стало Распоряжение Правительства РФ в 2019 г., которым установлена возможность использования 28 иностранных судов до 30 декабря 2043 г. (ранее РФ принимала решения об ограничении перемещения судов под иностранными флагами по акватории СМП). Это сделано в целях обеспечения потребности в судах-газовозах для вывоза СПГ и газового конденсата с проектов ПАО «НОВАТЭК» «Ямал СПГ» (из порта Сабетта и с использованием морских перегрузочных комплексов круглогодичного действия в Мурманской области в Камчатском крае) и «Арктик СПГ-2» (на базе Утреннего месторождения на Гыданском полуострове)³⁶.

Отдельные пункты Плана посвящены развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры на СМП. К 2024 г. должна быть обеспечена бесперебойная спутниковая связь на территориях, расположенных севернее 70° с.ш. К концу 2025 г. необходимо решить проблему получения гидрометеорологических данных с использованием высокоэллиптической гидрометеорологической системы спутников «Арктика-М». В составе группировки бу-

³⁶ Об использовании иностранных судов для реализации проектов по производству сжиженного природного газа. Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2019 года №435-р. URL: <http://government.ru/docs/36073/> (дата обращения: 21.04.2020).

дуг использоваться четыре космических аппарата, шесть спутников класса «Ресурс-ПМ» и «Кондор-ФКА», на основе которых будут действовать автоматическая идентификация объектов в акваториях СМП и система дистанционного зондирования.

Проблемы и перспективы реализации политики России в Арктике

В начале XXI в. проявились *институциональные вызовы* развития АЗРФ. До сих пор не принят федеральный закон, устанавливающий понятие и границы АЗРФ, что затрудняет разработку нормативной правовой базы, регулирующей природопользование в Арктике.

В 1998–2019 гг. в Федеральное собрание РФ вносился законопроект «О развитии Арктической зоны РФ» (рабочее название), который создаёт правовую базу для управления арктическим пространством, актуализирует механизмы их реализации. Основной целью законопроекта является установление особенностей правового регулирования экономической, социальной, культурно-образовательной, экологической, природоохранной и иной деятельности в АЗРФ. Такой «размах» частично объясняет, почему этот закон до сих пор не принят. В законопроекте АЗРФ впервые была определена как самостоятельный объект государственного управления, для которого разрабатываются специальные формы статистического учёта.

Основным инструментом реализации государственной политики России в Арктике являются государственные программы. В этих документах АЗРФ не выделена как самостоятельный объект государственного управления, не содержат мероприятий, направленных на развитие и учитывающих специфические условия осуществления хозяйственной деятельности в Арктике. Анализ отраслевых программ (в т.ч. государственных программ РФ и субъектов РФ, реализуемых на территории АЗРФ) показал, что проблемы социально-экономического развития макрорегиона в настоящее время решаются на уровне программно-целевого планирования фрагментарно и несистемно. Можно констатировать, что АЗРФ не является самодостаточной региональной единицей страны, центром слаженного процесса развития десятков муниципальных образований. Мероприятия госпрограмм и стратегий не охватывают всего спектра задач, определённых Стратегией развития АЗРФ, а также Основами государственной политики РФ в Арктике. Часто отраслевые и региональные программы развития дублируют друг друга, что приводит к неэффективности расходования бюджетных средств. Степень изученности и освоённости арктических территорий зависит не только и не столько от объёмов финансирования, а от сопряжённости, последовательности и взаимосвязанности мероприятий.

Обеспечение территориального единства АЗРФ, проведение согласованной политики по её развитию осложняются тем, что в административном плане Арктическая зона составлена из субъектов, относящихся к разным федеральным округам. Помимо государственных и муниципальных органов управления, в Арктической зоне представлены интересы государственных корпораций. Районы традиционного природопользования соседствуют с очагами промышленности.

В связи с этим можно считать обоснованным внесение изменений в структуру документов, направленных на развитие арктического региона. Целесообразно отразить в них источники финансирования и мероприятия, специфичные для арктических территорий. Такие мероприятия должны быть направлены на выработку устойчивых моделей социально-экономического развития территорий, которые обеспечат развитие производства в экстремальных природно-климатических условиях, высокое качество жизни арктических жителей и минимизируют угрозы для экологии. Отдельное внимание должно уделяться сохранению традиционного уклада жизни КМНС как примеров адаптации к условиям Крайнего Севера. Для этого необходимо расширить инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы.

Накопленная за 30 лет практика убедительно свидетельствует о неэффективности возложения на отдельные федеральные органы государственной власти полномочий по управлению Арктической зоной — нестандартной, со сложными процессами освоения ресурсов, характеризующейся специфическим географическим положением, проживанием здесь коренных народов. После 1991 г. создававшиеся структуры не оказали позитивного влияния на развитие арктического региона, формирование связанного с ним правового поля, систему статистического учёта (формируется сейчас), реализацию мегапроектов. Адекватная задачам модернизации северной экономики координирующая структура не была создана. Действия федеральных ведомств по вопросам развития Арктической зоны не были согласованы, механизмы межрегионального взаимодействия были развиты недостаточно. Результатом явилось недофинансирование программ развития, нехватка специалистов, слабость их компетенций. Как следствие происходит затягивание реализации положений, сформулированных в государственных программах освоения Арктики [16].

Особенностью национальной политической культуры является наличие на ключевых направлениях экономического развития специального органа, обладающего координирующими функциями, способного решать задачи продвижения институциональных преобразований. С созданием Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики появилась площадка для разработки и реализации государственно-корпоративных партнёрств, в рамках которой будет актуализироваться стратегия развития АЗРФ и обеспечиваться интеграция мегапроектов в общегосударственную стратегию развития с учётом глобальных трендов и региональных особенностей развития приарктических субъектов РФ. По предложению Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики в обновляемую арктическую стратегию России будет внесено несколько дополнений:

- развитие Мурманского морского порта как системообразующего в организации перевозок по СМП;
- формирование в Мурманской области кластера судостроительных технологий;
- формирование в Мурманской области центров добычи и обогащения твёрдых полезных ископаемых;

- создание в Мурманской области территорий опережающего развития. В неё войдут проекты, которые способны изменить структуру экономики региона, но при этом не попадают под положения законов РФ о господдержке предпринимательской деятельности в Арктике. Благодаря запуску этих проектов будет создано около 15 тыс. рабочих мест, на которые смогут трудоустроиться не только жители самой Мурманской области. Для этого необходимо провести анализ вызовов в экономико-географической сфере, обосновать корректировку налогов и модернизацию законодательства, сдерживающего распространение мультипликативных эффектов в арктической экономике и сфере услуг. Это сложная и кропотливая работа, она требует ответа на вопросы: на какие территории будет распространяться преференциальные режимы, как будут варьироваться льготные условия в зависимости от особенностей арктических территорий. Можно полагать, что реализация предложенного подхода будет способствовать стимулированию социально-экономического развития арктических территорий России, повышению экономической связанности субъектов АЗРФ;
- развитие в Ненецком автономном округе, кроме традиционных нефтяных минерально-сырьевых центров, дополнительных: «Печора СПГ» и «Порт Индига»;
- развитие портов Певек и Провидения, а также освоение золотомедного Баимского месторождения в Чукотском автономном округе, что будет способствовать развитию в округе инфраструктуры;
- развитие строительной индустрии, формирование минерально-сырьевых центров на базе Восточно-Карельской медно-золоторудной зоны, аквакультуры и лесного хозяйства в муниципальных образованиях Республики Карелия;
- поиск способов решения проблемы «сжимающегося» города Воркута, одного из нескольких моногородов АЗРФ;
- актуализация направлений развития арктических улусов Республики Саха (Якутия) в направлении использования возможностей рек Анабар, Яна, Лена, Колыма и Индигирка для судоходства, формирование на базе минерально-сырьевых центров арктической части Якутии торгово-логистических центров для обеспечения «северного завоза».

Большую часть из запланированного по развитию инфраструктуры СМП, строительству судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, созданию передовых транспортных средств и авиационной техники для работы в Арктике реализовать пока не удаётся. Причинами такого положения являются недофинансирование или его полное отсутствие, а также санкции против российских промышленных и транспортных компаний, работающих в Арктике. Мощность новых ледоколов должна учитывать изменение климата и, следовательно, ледовой обстановки, а также вероятную в долгосрочной перспективе добычу углеводородов в восточном секторе Арктике, что может потребовать принципиально иных, по сравнению с имеющимися образцами, типов судов ледового класса.

В арктических субъектах РФ планируется развивать научно-образовательное пространство, которое пока выглядит дисперсным, не покрывает полностью все субъекты АЗРФ. В Архангельской области и Республике Саха (Якутия) — на базе имеющихся федеральных университетов, научно-исследовательских центров изучения Арктики (г. Архангельск) и сети учреждений среднего профессионального образования, в Мурманской области — на базе

имеющихся образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования, федеральных научных центров. Особое внимание необходимо уделить повышению образовательного уровня коренного населения, а также Ненецкому автономному округу, где нет ни одного высшего учебного заведения [14, 15]. На Чукотке планируется создать Арктический университет, в котором обучение будет осуществляться с использованием дистанционных образовательных технологий и информационно-коммуникационной среды Интернет³⁷.

В 2016 г. на базе ФГОАУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова» была создана Ассоциация «Национальный арктический научно-образовательный консорциум» (далее — НАНОК). Цель его деятельности — консолидация государственных и частных ресурсов (в т.ч. научных инициатив) в сфере кадрового и научного обеспечения устойчивого социально-экономического развития и освоения северных и арктических территорий РФ. НАНОК ориентирован на создание общего научно-образовательного пространства, обеспечивающего информационно-аналитическое сопровождение проектов развития АЗРФ, в т.ч. координацию научно-образовательной деятельности. НАНОК представляет собой объединение вузов, научных организаций и предприятий, реализующих в своей деятельности программы подготовки кадров для АЗРФ, ведущих исследования, хозяйственно-экономическую деятельность на арктических территориях и по арктической тематике. Среди участников НАНОК Автономная некоммерческая организация научно-информационный центр «Полярная инициатива», Ассоциация поставщиков нефтегазовой промышленности «Созвездие», Институт информатики и математического моделирования технологических процессов Кольского научного центра РАН, Институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов топливно-энергетического комплекса, Национальный парк «Русская Арктика», ФГАО ВО «Дальневосточный федеральный университет», «Национальный исследовательский Томский государственный университет», «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», «Сибирский федеральный университет», «Тюменский государственный университет», «Уральский федеральный университет имени первого президента России Б.Н. Ельцина», «Мурманский арктический государственный университет», «Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова» и другие образовательные, научно-исследовательские и производственные организации³⁸.

В течение 2020 г. должен быть принят подготовленный Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики пакет законопроектов о государственной поддержке частных инвестиций, предпринимательской деятельности в АЗРФ. Инвесторы, готовые вложить в экономические проекты в российской Арктике не менее 10 млн рублей, получают налоговые и

³⁷ Минвостокразвития обозначило приоритеты развития каждого региона Арктики. URL: https://minvr.ru/press-center/news/24381/?sphrase_id=1245639 (дата обращения: 20.02.2019).

³⁸ Ассоциация «Национальный арктический научно-образовательный консорциум». URL: <http://arctic-union.ru/contacts/> (дата обращения: 28.03.2020).

иные преференции. После принятия этих законопроектов должна заработать Корпорация развития и Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта на Дальнем Востоке и в Арктической зоне. Налоговые поступления от резидентов экономической проектной деятельности в Арктической зоне могут быть использованы для повышения качества жизни местного населения.

В 2020 г. начнёт деятельность Агентство по развитию человеческого капитала. Задачами этой подведомственной Министерству по развитию Дальнего Востока и Арктики структуры станет комплексное обеспечение кадрами АЗРФ и поддержка экономической деятельности КМНС. По предварительным подсчётам, к 2035 г. в АЗРФ будет создано не менее 200 тыс. рабочих мест. В течение 2020 г. агентство проанализирует кадровую потребность в каждом арктическом регионе, совместно с учебными заведениями высшего и среднего профессионального образования создаст центры развития карьеры для студентов и школьников, проработает изменение контрольных цифр приёма под условия рынка труда, будет содействовать открытию новых специальностей, целевому обучению для работы в Арктике [14, 15]. С 2020 г. для медицинских работников, переезжающих в Арктическую зону, по поручению Президента РФ, в два раза увеличены подъёмные — до 2 млн рублей для врачей и до 1 млн рублей для фельдшеров.

С 1 января 2020 г. в субъектах АЗРФ начнет работу Фонд развития Дальнего Востока. На его рассмотрении уже находятся инвестиционные проекты в сфере туристической деятельности и повышения транспортной доступности отдалённых территорий общей стоимостью 87 млрд рублей с потенциальным участием фонда в размере 27,5 млрд рублей. В 2020 г. на финансирование арктических проектов может быть направлено до 15 млрд рублей³⁹.

По зарубежному опыту освоения участков, расположенных в районах с экстремальными природно-климатическими условиями, можно утверждать, что практически на всех работы начинаются в течение нескольких десятилетий от момента начала разведки и не одиночными компаниями, а их консорциумами. Особенностью организационной структуры мирового нефтегазового сектора является высокая роль мелких компаний на начальных и заключительных стадиях освоения и разработки сырьевых провинций. Однако российская действительность данную достаточно общую и очевидную закономерность отвергает. В России обсуждается идея о допуске частных компаний к работам на шельфе в интересах мультиклиентских исследований, финансируемых крупными компаниями. В России такой подход лишен законодательной базы (в сфере создания и поддержки малых компаний нефтегазового сектора), что не способствует активизации изучения и освоения шельфа. В 2020 г. планируется завершить подготовку законопроекта о расширении доступа компаний к нераспределённым участкам арктического шельфа⁴⁰.

³⁹ Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. 2020: что ждёт Арактику в новом году. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/24175/> (дата обращения: 10.01.2020).

⁴⁰ Там же.

Заключение

В настоящее время Арктика из мировой периферии превращается в зону пристального внимания многих стран. В XXI в. в России продолжается развитие государственной политики управления Арктической зоной: нестандартной, обширной, с огромными расстояниями, с экстремальными природно-климатическими и социально-экономическими условиями хозяйствования.

Система регулирования развития АЗРФ характеризуется исторической преемственностью, в настоящее время вписывается в федеральную систему стратегического планирования. Согласно Постановлению Правительства России от 26 декабря 2015 г. № 1449, планы действий по развитию АЗРФ отражены в планах деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые должны включать план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования⁴¹. Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве России»⁴² в совокупности с распоряжением Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» позволяют осуществлять управление развитием АЗРФ на принципах проектного управления, в т.ч. формирование и реализацию опорных зон развития в Арктике.

В современных условиях особую значимость приобретает задача адаптации к глобальным экономическим тенденциям экономик арктических субъектов РФ, государственной поддержки частных и государственных проектов развития арктического пространства. В настоящее время единых подходов к оказанию такой поддержки проектов, реализуемых в АЗРФ, не выработано. Решением задачи может стать формирование опорных зон развития, которые должны обеспечить формирование мультипликативного эффекта не только для самих арктических, но и близлежащих территорий. Благодаря мерам государственной и корпоративной поддержки, ядром политики России в Арктике становится знание, инновационная модернизация во имя интересов национальной безопасности, устойчивого природопользования, сбережения уникальных экосистем и жизнеспособности местных сообществ.

В основе государственной политики, нацеленной на устойчивое социально-экономическое развитие арктического региона, должны лежать следующие подходы:

- развитие научно-исследовательской деятельности, т.е. накопление знаний об изменениях климата, влиянии этих процессов на социально-экономические системы Арктики;

⁴¹ Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» от 26 декабря 2015 г. № 1449 URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71196062/#ixzz4d8NPуoCG> (дата обращения: 10.02.2019).

⁴² Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15 октября 2016 года № 1050. URL: <http://government.ru/docs/24918/> (дата обращения: 10.02.2019).

- ресурсоэффективность, т.е. комплексное извлечение и использование топливно-энергетических, минерально-сырьевых, водных биологических и туристско-рекреационных ресурсов;
- природосбережение: применение арктикоориентированных экологических норм и технологий, в т.ч. международных стандартов оценки воздействия на окружающую среду ведущейся и планируемой хозяйственной деятельности;
- человекоориентированность: предоставление населению, в т.ч. коренным жителям, возможностей удовлетворения социально-бытовых и культурных потребностей, вовлечение представителей коренных народов в процесс принятия управленческих решений в сфере природопользования и социально-экономического развития территорий их проживания;
- инновационность: творческие решения и нестандартные передовые технологии с опорой на зарубежный опыт, междисциплинарные научные исследования и образование смогут обеспечить безопасность населения. Первенство в исследованиях, темпы создания новых знаний и внедрения инновационной продукции в производство являются ключевыми факторами обеспечения конкурентоспособности и устойчивого развития Российской Арктики.

Представляется целесообразным дальнейшее развитие арктикоориентированных подходов к разработке программ, нормативных правовых, налоговых, финансово-экономических и административно-организационных механизмов, позволяющих обеспечить эффективное освоение арктических пространств, привлечение инвестиций, защиту национальных интересов, создание новых высококвалифицированных рабочих мест, развитие инфраструктуры, экологическую безопасность населения и окружающей среды в арктическом макрорегионе.

Вместе с тем сложившиеся тенденции социально-экономического развития АЗРФ, необходимость диверсификации экономики региона и привлечения инвестиций на фоне санкционных и бюджетных ограничений определяют необходимость поиска новых эффективных подходов к управлению регионом.

Литература

1. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005. 283 с.
2. Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Под ред. Барсегова Ю.Г., Корзуна В.А., Могилевкина И.М. и др. М.: Наука, 2002. 356 с.
3. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире. Архангельск, 2012. 482 с.
4. Зиланов В.К. Россия теряет Арктику? М.: Алгоритм, 2013. 482 с.
5. Булатов В.Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917–1980). М.: Изд-во МГУ, 1989. 156 с.
6. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации: техническое резюме / Федер. служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Москва, 2014. 93 с.
7. МГЭИК, 2014: Изменение климата, 2014 г.: Обобщающий доклад. Вклад Рабочих групп I, II и III в Пятый оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата [основная группа авторов, Р.К. Пачаури и Л.А. Мейер (ред.)]. МГЭИК, Женева, Швейцария, 163 с.
8. Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost // AMAP, SWIPA. 2011. 97 p.
9. Пилясов А.Н. Контуры Стратегии развития Арктической зоны России // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 38–47.

10. Пилиасов А.Н. Прогнозное развитие российской Арктики: трансформация пространства, внешние связи, уроки зарубежных стратегий // Арктика: экология и экономика. 2011. № 2. С. 10–17.
11. Липина С.А., Зайков К.С., Липина А.В. Внедрение инновационных технологий как фактор экологической модернизации арктических регионов России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 2 (50). С. 164–180.
12. Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены факт, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24).
13. Смирнова О.О., Липина С.А., Кудряшова Е.В., Крейденко Т.Ф., Богданова Ю.Н. Формирование опорных зон развития в Арктике: методология и практика // Арктика и Север. 2016. № 25. С. 148–157.
14. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Тамицкий А.М. Потребность субъектов Арктической зоны РФ в трудовых ресурсах // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 184–202.
15. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kuprikov M.Y., Kuprikov N.M., Tamickaya E. Need Analysis of College-Educated Labor Resources in the Subjects of the Russian Arctic // The I International Scientific Practical Conference «Breakthrough Technologies and Communications in Industry». 20–21 November 2018, Volgograd, Russian Federation / IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. Vol. 483. No. 1. Pp. 13–27.
16. Чистобаев А.И., Малинин П.Ю. Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления // Региональные исследования. 2016. № 2 (52). С. 122–128.

References

1. Dodin D.A. *Ustoychivoe razvitie Arktiki (problemy i perspektivy)* [Sustainable development of the Arctic: problems and prospects]. Saint Petersburg, Nauka Publ., 2005. 283p.
2. Barsegova Yu.G. et al., eds. *Arktika: interesy Rossii i mezhdunarodnye usloviya ikh realizatsii* [The Arctic: Russia's interests and international conditions for their implementation]. Moscow, Nauka Publ., 2002. 356 p.
3. Lukin Yu.F. *Rossiyskaya Arktika v izmenyayushchemsya mire* [Russian Arctic in a changing world]. Arkhangelsk, 2012. 482 p.
4. Zilanov V.K. *Rossiya teryaet Arktiku?* [Is Russia losing the Arctic?]. Moscow, Algorithm Publ., 2013. 482 p.
5. Bulatov V.N. *KPSS — organizator osvoeniya Arktiki i Severnogo morskogo puti (1917–1980)* [CPSU-organizer of the development of the Arctic and the Northern sea route (1917–1980)]. Moscow, MSU Publishing house, 1989. 155p.
6. *Vtoroy otsenochnyy doklad Rosgidrometa ob izmeneniyakh klimata i ikh posledstviyakh na territorii Rossiyskoy Federatsii: tekhnicheskoe rezyume* [The second assessment report of Roshydromet on climate change and its consequences in the Russian Federation: technical summary]. Moscow, Roshydromet Publ., 2014. 93p.
7. Pachauri R.K., Meyer L.A., eds. *MGEIK, 2014: Izmenenie klimata, 2014 g.: Obobshchayushchiy doklad. Vklad Rabochikh grupp I, II i III v Pyatyy otsenochnyy doklad Mezhpriatel'svennoy gruppy ekspertov po izmeneniyu klimata* [IPCC, 2014: climate Change, 2014: Synthesis report. Contribution of Working groups I, II and III to the Fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change]. Geneva, IPCC, 2014. 163p.
8. *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost*. AMAP, SWIPA, 2011. 97 p.
9. Pilyasov A.N. Kontury Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossii [The contours of the strategy of development of the Russian Arctic]. *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2011, no. 1, pp. 38–47.
10. Pilyasov A.N. Prognoznoe razvitie rossiyskoy Arktiki: transformatsiya prostranstva, vneshnie svyazi, uroki zarubezhnykh strategiy [Expected development of the Russian arctic regions: space transformation, external relations and lessons of foreign strategy]. *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2011, no. 2, pp. 10–17.

11. Lipina S.A., Zaikov K.S., Lipina A.V. Vnedrenie innovatsionnykh tekhnologiy kak faktor ekologicheskoy modernizatsii arkticheskikh regionov Rossii [Introduction of Innovation Technology as a Factor in Environmental Modernization in Russian Arctic]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2017, no. 2, pp. 164–180.
12. Tatarkin A.I. Formirovanie regional'nykh institutov prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Forming of the regional institutions of spatial development of the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2012, no. 6, pp. 42–59.
13. Smirnova O.O., Lipina S.A., Kudryashova E.V., Kreydenko T.F., Bogdanova Yu.N. Formirovanie opornykh zon razvitiya v Arktike: metodologiya i praktika [Creation of development zones in the Arctic: methodology and practice]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2016, no. 25, pp. 148–157.
14. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kudryashova E.V., Tamitskiy A.M. Potrebnost' sub"ektov Arkticheskoy zony RF v trudovykh resursakh [The need for workforce in constituent entities of the Arctic Zone of the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2018, vol. 11, no. 6, pp. 184–202.
15. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kuprikov M.Y., Kuprikov N.M., Tamickaya E. Need Analysis of College-Educated Labor Resources in the Subjects of the Russian Arctic. The I International Scientific Practical Conference “Breakthrough Technologies and Communications in Industry”. 20–21 November 2018, Volgograd, Russian Federation. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 2018, vol. 483, no. 1, pp. 13–27.
16. Chistobaev A.I., Malinin P.Yu. Arkticheskaya zona Rossiyskiy Federatsii kak osobyy ob"ekt gosudarstvennogo upravleniya [Arctic zone of the Russian Federation as a special object of public administration]. *Regional'nye issledovaniya* [Regional studies], 2016, no. 2 (52), pp. 122–128.

Статья принята 24.02.2020.