
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Ф.А. Пругеров

В.В. Парамонов

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Статья подготовлена на основе квалификационной работы Ф.А. Пругерова и посвящена весьма актуальной теме развития арктической зоны России. Дана характеристика уровня социально-экономического развития российской Арктики, выявлены международные проблемы демаркации границ зоны. Анализируются наиболее актуальные проблемы развития российских арктических территорий и намечаются пути их решения.

Ключевые слова: Арктическая зона, экономическая безопасность, природно-ресурсный потенциал, стратегия развития.

В течение последних семи лет (с «исторической даты» установки российского триколора на дне Северного Ледовитого океана в точке Северного полюса) количество публикаций, заявлений, документов, официальных встреч, не говоря уже о статьях и мнениях по вопросам Арктики (в самом широком контексте – от политики до потепления климата и «частных» вопросов жизнеобеспечения населения северных территорий), не поддается оценке и растет лавинообразно.

Президент России В.В. Путин только во второй половине 2014 г., как следует из анализа содержания его официальных встреч (сайт www.kremlin.ru), не менее шести раз обсуждал (в различных контекстах) вопросы освоения Арктики и в качестве приоритетов развития региона выделил природосохранение, объективную оценку целесообразности тех или иных действий, развитие собственных научно-технологических возможностей по освоению Севера, четкое, обязательное следование самым строгим экологическим стандартам, безусловный приоритет природоохранных мероприятий, предельную прозрачность хозяйственной деятельности в Арктике.

Не согласиться с данными приоритетами нельзя (и не только потому, что они высказаны Президентом страны), – они и отвечают современным тенденциям и, в целом, открывают путь к широкому спектру необходимых и желательных шагов и мер.

Вместе с тем данные соображения носят в определенной степени рамочный характер и нуждаются в детальной и взвешенной проработке по самым различным направлениям. Прежде всего это касается таких моментов, как:

- соотношение участия государства и бизнеса в реализации различных проектов и направлений экономической деятельности в Арктике;

- динамика и временные рамки реализации различных проектов и программ по освоению ресурсного потенциала территории (включая виды ресурсов как ископаемых, так и восполняемых);

- активность на новых и ранее введенных объектах и в рамках уже длительного времени реализуемых проектов (по многим из которых наступила не только пора принципиальной модернизации и реконструкции вследствие значительной изношенности основных активов и хронического пренебрежения вопросами экологии, а также пора полной ликвидации с последующей рекультивацией значительных по площади территорий);

- реализация широкой совокупности потенциальных социально-экономических эффектов в различных отраслях и сферах деятельности как экономики регионов, затронутых расширением масштабов и темпов хозяйственной деятельности, так и регионов, которые могут принять участие в цепочках создания стоимости (и на «входе», и на «выходе» – как при производстве оборудования, так и при переработке продукции арктических проектов);

- институционализация диалога с организациями и сообществами, представляющими население северных территорий – как коренных жителей Севера, так и старожильческое (пришрое, приезжее) население.

Вопросы, которые в конечном счете возникают при расширении хозяйственной деятельности, связаны прежде всего с тем, какой уровень риска человечество и отдельные страны готовы принять на себя для того, чтобы реализовать в полной мере те преимущества и те возможности, которые открываются в Арктике. Эти преимущества и возможности ведения хозяйственной деятельности важны не сами по себе, а в связи с той социально-экономической отдачей, которую они обеспечивают.

Сегодня открытым остается вопрос о границе России в Арктике. До настоящего времени нет ответа, можно ли в принципе опираться на секторальный критерий как базовый при определении границ арктических владений России. При отказе от секторального подхода арктические районы не находятся под полным суверенитетом государств и не входят в состав государственных территорий, но каждое прибрежное государство имеет суверенные права на разведку и разработку природных ресурсов прилегающих к нему континентального шельфа и экономической морской зоны, а также на охрану природной среды этих районов. Это также создает повод для постоянных попыток постановки вопросов об интернационализации Северного морского пути. Если ответить на этот вопрос положительно, то как сочетать секторальный и международно-конвенционный принципы в определении грани-

цы Арктической зоны Российской Федерации, как подтвердить исторические права современными природно-географическими, геологическими и политико-правовыми аргументами?

Представляется, что исходным постулатом в отношении Арктической зоны должно быть положение о том, что Арктика – это особая панроссийская стратегически-географическая зона приполярных и заполярных акваторий и территорий, имеющих приоритетное значение в системе глобальных и национальных (цивилизационно-культурных, геостратегических, геополитических, военно-политических и оборонных, экономических и социальных) интересов страны. При определении морских границ нужно в полной мере использовать научные данные морской стратегической географии, на основе которых должны быть четко определены основания для того, о чем можно и нельзя договариваться, когда речь идет о национальном суверенитете над морскими пространствами, роль которых выходит далеко за рамки чисто ресурсных интересов.

Этот постулат должен стать основой формирования современной российской политики развития арктического региона, в том числе в части обеспечения безопасности.

Сегодня перспективы развития Арктической зоны определены «Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», однако до настоящего времени работы по освоению арктических территорий носят фрагментарный характер. Инструментом в реализации «Стратегии развития...» должна быть государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Правительством России в апреле 2014 г. Однако полноценное финансирование этой государственной программы начнется только в 2017 г., а до этого времени она носит аналитический характер и включает мероприятия отраслевых государственных программ Российской Федерации, реализуемых в Арктической зоне.

Существующая в современной России система стратегического управления процессами развития Арктики нуждается в модернизации. Важно усилить взаимосвязь системы политического управления с системой региональных стратегических исследований, что является основой целостности и плановости процесса развития арктических и приарктических территорий [3].

В упомянутой выше государственной программе сохраняется рыночный фундаментализм. В нее заложено принципиальное положение о том, что государственный бюджет не должен финансировать какие-либо инвестиционные проекты в Арктической зоне, но государство должно создавать такие институциональные условия, которые способствовали бы привлечению туда частных инвестиций. На этот же принцип работает скорректированная формула так называемого частно-государственного партнерства (в противовес официальной формуле государственно-частного партнерства), которая ори-

ентирована на заведомо заниженную и пассивную роль государства как активного инвестора в Арктике.

Но уже сегодня ясно, что развиваемое нами понимание Арктической зоны, несводимое ни к понятию суммы регионов и муниципалитетов, ни даже к какому-то особому понятию макрорегиона, выходит далеко за рамки возможностей такого органа федеральной исполнительной власти, каким было определено Министерство регионального развития. В сентябре 2014 г. оно было расформировано указом Президента России.

При этом не следует забывать, что Арктикой в СССР занимался надведомственный орган, наделенный самыми широкими полномочиями в плане организации и координации решений в области арктической политики. В Советском Союзе для реализации государственной политики в Арктике были созданы и эффективно действовали Совет по проблемам Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации и Государственный комитет по делам Севера. Сейчас эти структуры упразднены [4].

На наш взгляд, неправомерно исключение из «Приоритетных направлений развития и основных мероприятий» (п. 7) «Стратегии развития...» такого направления, как обеспечение экономической безопасности.

Необходимо четко сформулировать, что само успешное достижение целей стратегии и государственной политики в Арктике является одним из главных компонентов экономической безопасности Российской Федерации и с точки зрения стратегически-географического и геополитического позиционирования России как северной державы, и с точки зрения ее национальных экономических интересов в Арктике. Ведь Россия имеет государственные сухопутные и морские границы огромной протяженности, начинающиеся в северной Атлантике, продолжающиеся вдоль побережья Северного Ледовитого океана и выходящие через Берингов пролив в Тихий океан.

Надо четко сформулировать специфические положения экономической безопасности в Арктической зоне России, отражающие специфику экономической деятельности в Арктике, конкретизирующие общие цели, приоритеты и направления развития, определенные «Стратегией-2020». К этому вызывают исторический опыт и более чем дорогостоящие уроки, обусловленные долговременными трендами нашего острокризисного мира, включая фундаментальные перемены, перманентные революции, непрекращающиеся военные конфликты и войны.

В прямой связи с темой экономической безопасности стоит уточнение определения угроз и рисков. В тексте «Стратегии-2020» они определены слишком общо, узко географически. За ее рамками остаются следующие проблемы:

- вызовы, связанные с конфликтами национальных интересов циркумполярных стран и регионов;
- геополитика мировых держав и их интеграционных и военно-политических союзов, стоящие за ними экономические и военно-политические интересы;

- расширение спектра претензий на участие в «арктическом пироге» стран, не имеющих выхода к арктическим территориям и моря;
- расширение и обострение глобальной конкуренции транснациональных капиталов и корпораций за богатства арктических шельфов;
- конфликты национальных суверенитетов и международного законодательства в отношении национальных сухопутных и морских границ, транспортных коммуникаций, особенно вокруг Северо-Западного и Северо-Восточного (Северного морского пути) проходов. Борьба за интернационализацию панамериканского и панроссийского трансокеанических морских маршрутов.

В феврале 2013 г. Президент В.В. Путин утвердил «Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». В целях обеспечения ее реализации был разработан и утвержден «План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года».

Анализ природно-ресурсного потенциала Арктической зоны Российской Федерации, особенностей сложившейся структуры хозяйства и расселения позволил выявить и сформулировать несколько крупных специфических перспективных направлений развития макрорегиона, опирающихся на имеющиеся и ярко выраженные предпосылки:

- эффективное использование транспортно-коммуникационных возможностей, включая Северный морской путь (СМП), меридиональные речные коридоры и аэродромную сеть;
- всеобъемлющее развитие информационных коммуникаций;
- дальнейшее вовлечение в хозяйственный оборот природных ресурсов материковой части и шельфа Арктики, в первую очередь углеводородов, твердых полезных ископаемых, включая черные, цветные, редкие и драгоценные металлы, биологических ресурсов водной среды и суши.

В условиях исключительной чувствительности окружающей среды к техногенному и антропогенному воздействию, удаленности перспективных территорий нового освоения от индустриально развитых районов и экстремальных климатических факторов вовлечение в хозяйственное освоение разнообразных природных ресурсов Арктической зоны предполагается строить на принципах:

- максимальной ресурсоэффективности: возможности извлечения топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов должны быть максимально использованы;
- максимальном природосбережении: учитывая хрупкость природной среды Арктики, при ее масштабном освоении должны выполняться наиболее жесткие природоохранные и экологические требования и нормы, использоваться наиболее эффективные природосберегающие технологии;

– обеспечения высоких показателей качества жизни населения на основе предоставления современных инфраструктурных возможностей;

– сохранения самобытной культуры и развития на новой технологической базе традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, формирования стимулов эффективной адаптации к складывающимся экономическим условиям.

В качестве ключевых механизмов реализации государственной программы предполагается использовать:

– каркасно-кластерный подход;

– формирование опорных зон развития;

– селективную государственную политику развития арктических территорий.

Каркасно-кластерный подход предполагает опережающее развитие транспортного, энергетического и социального каркаса территории и концентрацию ресурсов на приоритетных зонах развития и освоения. Для развития Арктической зоны, учитывая масштабы территории и фактическое отсутствие внутреннего единства и экономической взаимосвязанности макрорегиона, предполагается внедрение принципиально иных подходов формирования транспортной и энергетической инфраструктуры, социальной сферы.

В пределах Арктической зоны намечено выделить 11 опорных зон развития, которые естественным образом опираются на транспортный и энергетический каркас макрорегиона и формируют адекватную особенностям развития каждого из муниципальных образований, его составляющих, систему расселения.

Опорные зоны развития обуславливают выделение четырех типов территорий Арктической зоны:

– регионы индустриального и постиндустриального развития, включающие относительно старые промышленно развитые территории (Мурманскую и Архангельскую области);

– регионы современного активного промышленного и инфраструктурного освоения;

– регионы перспективного хозяйственного освоения, располагающие значительными потенциальными ресурсами высоколиквидных видов полезных ископаемых или занимающие выгодное геоэкономическое положение;

– регионы дикой природы, не подверженные активному техногенному и антропогенному воздействию и формирующие среду сохранения естественного пространства.

Сопутствующими факторами реализации каркасно-кластерного подхода являются локализация структур жизнеобеспечения (отсечение расходов, удорожающих продукцию и услуги, оптимизация северного завоза), а также увеличение отчислений от ресурсодобычи в региональные бюджеты, учет в законе о шельфе места регионов и др.

Осуществление селективной государственной политики, предусмотренной проектом государственной программы, предполагает применение специальных подходов к проведению бюджетной, налоговой, тарифной и социальной политики государства в макрорегионе, а также особых механизмов прямого участия государства в развитии экономики, включая размещение государственных заказов, создание и действие государственных корпораций, формирование особых экономических зон, распределение средств институтов развития Российской Федерации и ряда других. Также очень важен селективный подход к действию нормативных и методических документов, особенно в сфере оценки уровня жизни, жилищного строительства, инженерной и социальной инфраструктуры, развития сферы услуг и т.д. Этот подход указывает на то, что в связи с экстремальными условиями ведения хозяйственной деятельности и проживания в Арктической зоне могут вводиться особые меры поддержки хозяйственной деятельности населения.

Россия имеет длительную историю присутствия в Арктике – ведения хозяйственной деятельности не только на суше, но и на шельфе. На суше реализуются крупнейшие проекты в горнорудной (Кольский полуостров, Таймыр, Северо-Восток Якутии, Чукотка) и нефтегазовой отраслях (интенсивно ведется освоение п-ва Ямал, осваивается Гыданский п-в). У нашей страны накоплен и определенный практический опыт реализации нефтегазовых проектов в прибрежных арктических водах.

К сожалению, при рассмотрении и анализе проектов и направлений деятельности в Арктике в России доминирует подход «с чистого листа». В то же время имеется значительный «навес» нерешенных вопросов и проблем, связанных с ранее реализованными проектами. По большинству из этих проектов остро стоят экологические и социальные проблемы, в то время как пик добычи и притока доходов рентного характера по ним в значительной мере пройден (в истекшие двадцать лет чересчур много средств ушло на выплату дивидендов и финансовые инвестиции новых собственников). Поэтому компании – собственники активов обращаются с просьбами о предоставлении налоговых льгот и переносе части расходов на плечи государства. Ясно, что при таком подходе ни о каком содействии росту экономической эффективности или, в более широком контексте, современной передовой модели присутствия в Арктике говорить неуместно.

Основные направления деятельности России в Арктике (в том числе и при освоении нефтегазовых ресурсов) зафиксированы в следующих стратегических документах: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждена 18 сентября 2008 г.), «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года», а также «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утверждена Президентом РФ 13 февраля 2013 г.).

Ряд положений начал разрабатываться и обретать свое содержание задолго до принятия данных документов (например, Указ Президента РФ, 1999).

Первый документ основной акцент делает на освоении природных ресурсов Арктики:

– «Основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются: а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

– главными целями государственной политики Российской Федерации в Арктике являются: а) в сфере социально-экономического развития – расширение ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья».

Второй документ более взвешен и менее категоричен. Основной акцент сделан на «...выполнении энергетическим сектором страны своей важнейшей роли в рамках предусмотренного Концепцией перехода на инновационный путь развития экономики».

«Энергетическая стратегия» ясно определяет, что без решения проблемы перехода на инновационное развитие очень сложно будет перейти к крупномасштабной реализации нефтегазовых проектов в Арктике:

«Второй этап – это этап перехода к инновационному развитию и формированию инфраструктуры новой экономики. В соответствии с этим доминантой второго этапа будет реализация инновационных и новых капиталоемких энергетических проектов в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, на континентальном шельфе арктических морей и полуострове Ямал».

Предполагаемые сроки начала второго этапа определены после 2015 г.: «Освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России призвано сыграть стабилизирующую роль в динамике добычи нефти и газа, компенсируя возможный спад уровня добычи в традиционных нефтегазодобывающих районах Западной Сибири в период 2015–2030 гг.».

Освоение нефтегазовых ресурсов Арктики рассматривается в контексте развертывания инновационных процессов и решения задач социально-экономического развития северных и восточных районов страны.

Но достижения в освоении нефтегазовых ресурсов Арктики базируются на использовании зарубежного технологического и производственного опыта и не могут служить основой для перехода в активную стадию процесса освоения на других нефтегазовых месторождениях Арктического шельфа. Это говорит о том, что решения 1996 г. по созданию «промышленно-производственной базы» так и остались решениями на бумаге.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 765 «О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики».
- [2] *Виноградова О.* По ту сторону Арктики – Гренландия // Нефтегазовая вертикаль. 2014. № 12. С. 36–39.
- [3] *Кондраль Д.П.* Политическое стратегирование в Арктической зоне России как механизм устойчивого развития // Вопросы управления / Урал. ин-т – филиал РАНХиГС. 2014. № 1 (26).
- [4] *Коновалов А.М.* Система государственного стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации // Наука и транспорт. Морской и речной транспорт. 2013. № 1 (5). С. 57–63.
- [5] *Кулешов В.В., Крюков В.А., Маршак В.Д.* В какой системе координат оценивать альтернативы освоения углеводородных ресурсов Российской Арктики? // ЭКО. 2014. № 3. С. 5–26.
- [6] *Лунден Л., Фьортофт Д.* Двадцать лет освоения, а нефти до сих пор нет: Приразломное – первый мучительный арктический шельфовый проект России // ЭКО. 2013. № 3. С. 57–77.
- [7] *Райнерт Э.С.* Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: изд-во ВШЭ, 2011. С. 279–384.
- [8] Арктическая победа: перспективы освоения шельфа северных морей. 16 октября 2014 г. URL: <http://glasru.ru/arkticheskaya-pobeda-perspektivy-osvoeniya-shelfa-severnyih-morey>.
- [9] *Кезик И.* Шельф не отдадим // Ведомости. 2013. URL: <http://www.vedomosti.ru>.

REFERENCES

- [1] Ukaz Prezidenta RF ot 23.05.1996 № 765 «O sozdanii promyshlenno-proizvodstvennoj bazy po osvoeniju uglevodorodnyh mestorozhdenij na kontinental'nom shel'fe Arktiki».
- [2] *Vinogradova O.* Po tu storonu Arktiki – Grenlandija // Neftegazovaja vertikal'. 2014. № 12. S. 36–39.
- [3] *Kondral' D.P.* Politicheskoe strategirovanie v Arkticheskoj zone Rossii kak mehanizm ustojchivogo razvitija // Voprosy upravlenija / Ural. in-t – filial RANHiGS. 2014. № 1 (26).
- [4] *Konovalov A.M.* Sistema gosudarstvennogo strategicheskogo planirovanija razvitija Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii // Nauka i transport. Morskoy i rechnoj transport. 2013. № 1 (5). S. 57–63.
- [5] *Kuleshov V.V., Krjukov V.A., Marshak V.D.* V kakoj sisteme koordinat ocenivat' al'ternativy osvoeniya uglevodorodnyh resursov Rossijskoj Arktiki? // JeKO. 2014. № 3. S. 5–26.
- [6] *Lunden L., F'ortoft D.* Dvadcat' let osvoeniya, a nefi do sih por net: Prirazlomnoe – pervyj muchitel'nyj arkticheskij shel'fovyj proekt Rossii // JeKO. 2013. № 3. S. 57–77.
- [7] *Rajner Je.S.* Kak bogatye strany stali bogatymi, i pochemu bednye strany ostajutsja bednymi. M.: izd-vo VShJe, 2011. S. 279–384.
- [8] Arkticheskaja pobeda: perspektivy osvoeniya shel'fa severnyh morej. 16 oktjabrja 2014 g. URL: <http://glasru.ru/arkticheskaya-pobeda-perspektivy-osvoeniya-shelfa-severnyih-morey>.
- [9] *Kezik I.* Shel'f ne otdadim // Vedomosti. 2013. URL: <http://www.vedomosti.ru>.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE ARCTIC TERRITORIES

Filipp A. Prugerov

Vladimir V. Paramonov

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

This article was prepared on the basis of qualifying work F.A. Prohorova dedicated to the highly topical subject of development of the Arctic zone of Russia. The authors described the socio-economic development of the Arctic region of the Russian Federation. Identifies and analyzes current issues of development of Russian Arctic territories and are defined by their solutions.

Key words: Arctic zone, economic security, natural resource potential, development strategy.