

Геостратегический вектор развития Арктики



О. О. Смирнова,
*д. э. н., доцент, зам. руководителя
отделения «Мировой океан и Арктика»,
Совет по изучению производительных
сил (СОПС)/ведущий научный сотрудник*
7823091@bk.ru



С. А. Липина,
*д. э. н., руководитель отделения
«Мировой океан и Арктика»,
зам. председателя Совета по изучению
производительных сил (СОПС)/зав.
лабораторией*
s.lipina@mail.ru

**Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического
развития Российской Федерации/РАНХиГС**

Вопросы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, защиты национальных интересов в этом регионе занимают важнейшее место среди стратегических приоритетов России. Разработаны основополагающие документы, определен состав Арктической зоны Российской Федерации, важным инструментом реализации стратегических приоритетов стала новая редакция государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Вместе с тем, остаются отдельные вопросы развития Арктической зоны Российской Федерации, связанные с подготовкой нормативных правовых актов, финансовым наполнением госпрограммы, объемом грузоперевозок по трассам Северного морского пути.

Ключевые слова: Арктика, стратегия развития, законодательство, закон об Арктике, госпрограмма Арктика, судоходство в акватории Северного морского пути, национальная безопасность

Особые национальные интересы России в Арктической зоне Российской Федерации и выделение ее в самостоятельный объект государственной политики связано с ее ролью в обеспечении социально-экономического устойчивого развития и обеспечения интересов национальной безопасности страны. Для реализации национальных интересов развития экономической деятельности Российской Федерации в Арктической зоне потребуются решение геостратегических задач по формированию приоритетных комплексных проектов и их адаптации к современным условиям экономики, при этом проекты должны обладать не только мультипликативным эффектом, но и стать «драйверами развития российской Арктики.

Совет по изучению производительных сил, являясь старейшей научной организацией России, десятилетиями проводит исследования и научные экспедиции в Арктическом регионе. Коллектив ученых СОПС, начиная с 2015 г., на регулярной основе осуществляет мониторинг и анализ хода реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения на-

циональной безопасности на период до 2020 г.» [1] в целях формирования научно-обоснованных предложений о ходе реализации Стратегии и подготовки обоснования соответствующих управленческих решений. Также ученые СОПС в 2016 г. принимали участие в разработке новой редакции госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [2]. Только за период 2016-2018 гг. были разработаны: предложения по формированию опорных зон в АЗРФ [10], по развитию минерально-сырьевых центров, подготовлены научно-обоснованные предложения о возможностях применения особых режимов хозяйственной деятельности на территории Арктической зоны Российской Федерации и т. д.

Задачи развития социально-экономической сферы АЗРФ, защиты национальных интересов в этом регионе не занимают важнейшее место среди стратегических приоритетов России.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию в 2018 г. [3] неоднократно возвращался к теме развития Арктической зоны Российской Федерации, акцентируя внимание

на вопросах освоения Арктики и морского шельфа, масштабных промышленных проектах в Арктике, развитии Северного морского пути.

Как отметил Президент России, выступая в 2017 г. на форуме в Архангельске, «наша цель обеспечить устойчивое развитие Арктики, а это создание современной инфраструктуры, освоение ресурсов, развитие промышленной базы, повышение качества жизни коренных народов Севера» [4].

Сегодня разработаны основополагающие документы, определен состав Арктической зоны Российской Федерации, важным инструментом реализации стратегических приоритетов стала новая редакция государственной программы Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [2]. Вместе с тем, остаются отдельные вопросы развития Арктической зоны Российской Федерации, связанные с подготовкой нормативных правовых актов, финансовым наполнением госпрограммы, объемом грузоперевозок по трассам Северного морского пути.

Реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике отражена в следующих основополагающих документах.

«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, (утв. приказом Президента Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969)» [5] определили национальные интересы, цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике.

«Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. (утв. Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г.)» [1] «Приоритетными направлениями развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности являются: комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации; развитие науки и технологий; создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры» [1]; «обеспечение экологической безопасности; международное сотрудничество в Арктике; обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике» [1]. Правительством Российской Федерации разработан и утвержден в августе 2016 г. «План реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» [1].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 утверждена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» [2]. Данная государственная программа является основным инструментом реализации Стратегии. Новая редакция государственной программы Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» утверждена постановлением

Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1064».

В целях повышения эффективности государственного управления при реализации стратегических приоритетов указом Президента России в 2015 г. создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики [13].

Состав территорий, входящих в Арктическую зону Российской Федерации определен указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296» [6]. В июне 2017 г. состав расширен, вошли «территории муниципальных образований «Беломорский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район» и «Кемский муниципальный район» (Республика Карелия) [6].

В форме казенного предприятия с 2013 г. действует Администрация Северного морского пути.

В августе 2015 г. Российская Федерация повторно подала в Комиссию Организации Объединенных Наций (ООН) «по границам континентального шельфа» заявку по установлению внешней границы континентального шельфа Российской Федерации с учетом геологических данных.

Вместе с тем, остаются вопросы, не решены отдельные задачи. На некоторых из них остановимся.

Нормативная правовая база развития Арктической зоны Российской Федерации

Уже много лет находится в разработке проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». Вместе с тем, сегодня разрабатывается проект Федерального закона «Об «опорных зонах» в Арктике». Необходимость разработки нормативных правовых актов, определяющих порядок формирования и функционирования «опорных зон» в Арктике продиктованы новой редакцией подпрограммы «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» новой редакции государственной программы Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [2].

Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»

Государственная программа [2] является одним из основных инструментов реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г.» [1].

Программа предусматривает мероприятия, «направленные на формирование опорных зон развития в Арктической зоне Российской Федерации, обеспечение национального суверенитета» [2].

В данной госпрограмме содержится три подпрограммы:

- «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для

Финансирование государственной программы Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», объем бюджетных ассигнований за счет средств федерального бюджета, тыс. руб.

| | Тыс. руб. | В том числе финансирование мероприятий Минобороны России, тыс. руб. | Остаток средств без мероприятий Минобороны России, тыс. руб. |
|------------------|--------------|---|--|
| На 2015-2017 гг. | Отсутствует | | |
| На 2018 г. | 791900,00 | 0,00 | 11981600,00 |
| На 2019 г. | 22818657,20 | 17142857,20 | |
| На 2020 г. | 22656757,20 | 17142857,20 | |
| На 2021 г.* | 25756503,70 | 17142857,20 | 58470381,90 |
| На 2022 г.* | 27816369,80 | 17142857,20 | |
| На 2023 г.* | 35102180,00 | 17142857,20 | |
| На 2024 г.* | 29706757,20 | 17142857,20 | |
| На 2025 г.* | 25802857,20 | 17142857,20 | |
| Итого | 190451982,30 | 120000000,40 | |

Примечание: * — «бюджетные ассигнования на 2021-2025 гг. указаны при условии выделения дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета» [2].

ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [2].

- «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» [2].
- «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» [2].

Программа реализуется в три этапа в период до 2025 г. Объем бюджетных ассигнований за счет средств федерального бюджета в 2018-2025 гг. составит 190,5 млрд руб. Бюджетные ассигнования на 2021-2025 гг. указаны при условии выделения дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета [2]. При этом ресурсное обеспечение госпрограммы в 2018 г. составит лишь 800 млн руб., а 75% финансирования госпрограммы отнесено на период после 2021 г. и возможно только при условии выделения дополнительных бюджетных ассигнований [2].

Основные объемы финансирования госпрограммы по подпрограмме «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [2] предусмотрены с 2018 г. Надо отметить, что большая доля приходится на мероприятия Министерства обороны Российской Федерации, а финансирование госпрограммы без мероприятий Минобороны России на 2018-2020 гг. составит около 12 млрд руб.

Вместе с тем, надо отметить отдельные проблемы реализации госпрограммы. Так в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» [7] значительная часть финансирования по данной госпрограмме не предусмотрена.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. отмечалось: «нужно наладить разработку и локализацию ключевых технологий и решений, в том числе для освоения Арктики и морского шельфа, для новых систем в энергетике, на транспорте и в городском хозяйстве» [3].

Разработка отечественных технологий для арктических проектов также приобретает особую значимость и на фоне усиления санкционных режимов. В этой связи опасения вызывает то, что финансирование «подпрограммы «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» [3] начнется с 2021 г., да и то «при условии выделения дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета» (табл. 1).

Развитие системы судоходства в акватории Северного морского пути

В своем Послании Федеральному Собранию Президент России В. В. Путин отметил, что «ключом к развитию русской Арктики, регионов Дальнего Востока станет Северный морской путь. К 2025 г. его грузопоток возрастет в десять раз, до 80 миллионов тонн. Наша задача — сделать его по-настоящему глобальной, конкурентной транспортной артерией» [3].

Соответствующая цель — развития Северного морского пути и увеличения грузопотока по нему до 80 млн т отражены в указе Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» [8].

Очевидно, что драйверами роста и развития Арктики становятся крупные компании, работающие в этом регионе — ОАО «Новатэк», ОАО «Газпром нефть», ООО «УК «Востокуголь», ПАО «ГМК «Норильский никель» и ОАО «Ямал СПГ», другие. Становится все более актуальным вопрос транспортировки их продукции и грузооборота в целом по Северному морскому пути и его ледокольного сопровождения. Объем перевозок в акватории Северного морского пути (далее — СМП), требующий ледокольного сопровождения, растет (табл. 2).

Сегодня объем перевозок составляет около 7 млн т в год. Вместе с тем, подтвержденный объем грузопотока в период 2020-2025 гг. по заключенным долгосрочным

Таблица 2

Объем перевозок грузов в акватории морей СМП, млн т

| Год | Общее количество грузов, млн т | В том числе транзит, млн т |
|------|--------------------------------|----------------------------|
| 2013 | 3,91 | 1,17 |
| 2014 | 3,98 | 0,27 |
| 2015 | 5,43 | 0,04 |
| 2016 | 6,35 | 0,21 |

договорам, в том числе заключенным госкорпорацией «Росатом» о предоставлении ледокольных услуг, а также с учетом обеспечения «северного завоза» прогнозируется не менее 35 млн т в год. (табл. 3). Объем перевозок в акватории СМП на горизонте до 2030 г. по некоторым оценкам составит до 75 млн т в год.

О деятельности Государственной комиссии по вопросам развития Арктики

Несколько слов о деятельности Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. Согласно п. 4 раздела III протокола заседания Государственной комиссии по вопросам развития Арктики от 13 декабря 2016 г. № 5 федеральным органам исполнительной власти поручено представить в Государственную комиссию доклады об исполнении поручений Государственной комиссии и ее президиума. За период с 14 апреля 2015 г. по 1 января 2017 г. Государственная комиссия и президиум выдали 112 поручений, отчеты о выполнении в установленные сроки представлены по 79 пунктам. Основные ответственные исполнители по поручениям и количество выполненных поручений следующее: Минэкономразвития России 35 поручений, 25 выполнено; Минтранс России 19, выполнено 17; Минэнерго России 8, выполнено 8; Минобрнауки России 6, выполнено 3; Минпромторг России 5, выполнено 3; Минобороны России 4, выполнено 4.

Вместе с тем, новые подходы к деятельности Государственной комиссии, предложенные в 2018 г., позволят предложить оперативный механизм межведомственной координации и всесторонне рассмотреть широкий круг вопросов развития Арктической зоны Российской Федерации и выработать предметные рекомендации по повышению эффективности осуществляемых мероприятий, включая вопросы международного взаимодействия [11].

Можно полагать, что дальнейшими направлениями развития Арктической зоны могут выступать следующие.

1. Дальнейшее совершенствование законодательного и нормативно-правового обеспечения развития Арктической зоны Российской Федерации.
2. Использование проектного и программно-целевого методов развития Арктического региона [9].
3. Разработка «Долгосрочного прогноза и плана развития транспортной и энергетической инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации на принципах государственно-частного партнерства».
4. Создание централизованной системы планирования Северного завоза.

Таблица 3

Заявки от компаний на перевозку по СМП по годам, млн т

| | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. |
|-------|---------|---------|---------|---------|
| СПГ | 5,5 | 11,4 | 16,9 | 17,5 |
| Нефть | 6,5 | 8,5 | 8,5 | 8,5 |
| Уголь | 3 | 5 | 7,5 | 10 |
| Итого | 15 | 24,9 | 32,9 | 36 |

Источник: госкорпорация «Росатом»

5. Обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований, наращивание научного потенциала и повышение эффективности его использования, в том числе в интересах воспроизводства, освоения и использования ресурсной базы.
6. Обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация, эффективная внешнеэкономическая деятельность.
7. В сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктической зоне «обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности на уровне, необходимом и достаточном для решения задач недопущения агрессии против России, обеспечения суверенных прав Российской Федерации в Арктике, развитие инфраструктуры базирования Вооруженных Сил Российской Федерации в Арктической зоне, в том числе с учетом возможности ее сопряжения с объектами гражданской инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации и использования в мирное время, а при разработке технологий в области национальной безопасности Российской Федерации в Арктике учитывать возможность их применения в целях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [5].
Синергетический эффект развитию северных территорий, в том числе активизацию деятельности на Северном морском пути может дать только комплексный подход, сочетающий в себе и отраслевой, и региональный, поскольку формирующиеся минерально-сырьевые центры, опорные зоны, развитие СМП в целом это «звенья одной цепи», поскольку и рост транзита через Северный морской путь, и рост объема перевалки грузов все зависит от возможностей портов в бассейне Северного Ледовитого океана. Безусловно, необходима и активизация взаимодействия власти, бизнеса, где важнейшим видится именно согласование документов социально-экономического планирования федерального, регионального уровней, в том числе планов крупных корпораций, компаний, бизнеса, поскольку в соответствии с намеченными

планами инвестиции будут направлены на реализацию приоритетных проектов в АЗРФ.

На этом фоне остаются требующим решения отдельные вопросы. Первоочередные из них: финансирование реализации приоритетов развития Арктической зоны Российской Федерации через инструменты государственно программы Российской Федерации «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» [2] и увеличение объема бюджетных ассигнований на нее, а также обеспечение деятельности главной транспортной артерии Арктики — Северного морского пути. Существуют и другие ключевые вопросы развития Арктики, в том числе отсутствует инструментарий стимулирования модернизации систем жизнеобеспечения населения в Арктической зоне Российской Федерации; не уделяется должного внимания координации завоза грузов в районы Крайнего Севера на арктические территории; не актуализирована нормативная правовая база, регулирующая сохранение традиционного образа жизни коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Как показала практика реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. [1], финансирование обычно происходит через набор отраслевых программ, в которых развитие арктических территорий не является приоритетом, и не всегда учитываются специфические северные условия хозяйствования. Можно полагать, для того, чтобы полнее использовать потенциал государственных программ, реализуемых в Арктике, целесообразно формировать эти программы в едином центре. Это обеспечит не только их согласованность, но и позволит избежать непродуктивного расходования бюджетных средств. Будет ли это специально созданный проектный офис, или эти полномочия будут переданы Государственной комиссии по Арктике, это вопрос отдельного обсуждения. Но представляется, что такой подход будет эффективным.

Список использованных источников

1. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Утв. Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г.
2. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1064).
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 г.
4. Выступление Президента РФ В. В. Путина на международном форуме «Арктика территория диалога». Архангельск, март 2017 г. <https://forumarctica.ru>.

5. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Утв. приказом Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.
6. Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».
7. Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.».
8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».
9. В. Н. Лексин, Б. Н. Порфирьев. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием Российской Арктики//МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. № 4-1 (24). <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-ispolzovaniya-proektnogo-podhoda-v-upravlenii-razvitiem-rossiyskoj-arktiki>.
10. О. О. Смирнова, С. А. Липина, Е. В. Кудряшова, Т. Ф. Крейденко, Ю. Н. Богданова. Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика//Арктика и Север. 2016. № 25. С. 148-157.
11. О. О. Смирнова. Арктика — территория партнерства будущего// Экономические стратегии. 2011. № 10. С. 32-39.
12. И. А. Родионова, С. А. Липина, В. П. Журавель, В. А. Пушкарев. Обеспечение экологической безопасности: государственное управление арктическим регионом//Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. С. 624.
13. <http://government.ru/department/308/events>.

Geo-strategic vector of development of the Arctic

O. O. Smirnova, doctor of economics, assistant professor, deputy head of the department «World ocean and the Arctic», council for study of productive forces/ leading researcher.

S. A. Lipina, doctor of economic sciences, head of department «World ocean and the Arctic», deputy chairman of the council for studying of productive forces/head of laboratory.

(Russian foreign trade academy of the Ministry of economic development of the Russian Federation/Russian presidential academy of national economy and public administration)

Issues of socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation, protection of national interests in the region occupy a crucial place among the strategic priorities of Russia. The basic documents have been developed, the composition of the Arctic zone of the Russian Federation has been determined, and the new version of the state program of the Russian Federation of socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation has become an important tool for the implementation of strategic priorities. At the same time, there are some issues of development of the Arctic zone of the Russian Federation related to the preparation of regulatory legal acts, financial content of the state program, the volume of cargo transportation along the routes of the Northern sea route.

Keywords: Arctic, development strategy, legislation, law on the Arctic, state program of the Arctic, navigation in the waters of the Northern sea route, national security.