

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2015, № 4 (88), с. 3–23

Г.В. Батунова, А.М. Коновалов

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется современная ситуация в российском секторе Арктики. Определены факторы, препятствующие устойчивому экономическому росту макрорегиона, осложняющие инвестиционную политику, влияющие на уровень конкурентоспособности экономики. Комплексно рассмотрены вопросы о статусе Арктики, даны оценки перспектив макрорегиона в общей системе социально-экономического развития России, в стратегическом планировании не только в плане обеспечения национальных интересов нашей страны, глобальной конкуренции России в Арктике, но и в русле практического прогнозирования. Проанализирован современный опыт США и Канады в области государственного регулирования развития полярных районов. Сформулированы предложения о дальнейшем совершенствовании системы документов стратегического планирования, направленных на реализацию государственной политики России в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, кластерная политика, федеральный закон

Значение арктических пространств и ресурсов в жизнедеятельности человечества и формировании общемирового валового продукта резко возросло. Прогнозируется, что в результате глобальных климатических изменений в перспективе на главенствующие позиции в структуре всемирной торговли могут выйти товаропотоки, проходя-

щие через высокоширотные транспортно-коммуникационные магистрали Арктики. Начинается полномасштабное освоение минеральных и энергетических ресурсов богатейшего арктического континентального шельфа, что обусловлено истощением запасов полезных ископаемых континентальной части Земли и прямо влияет на структуру мирового энергообеспечения.

Исторически Россия – ведущая арктическая держава исходя из ее пространственных особенностей, места и роли в глобальных и региональных международных отношениях в циркумполярном поясе Земли. Она заслужила этот статус благодаря географическому положению с выходом в Северный Ледовитый океан и протяженности арктических границ, благодаря огромному вкладу в изучение Арктики, в поиск новых судоходных путей в высокоширотных районах, благодаря многим великим открытиям, сделанным бесспорно талантливыми, предприимчивыми и смелыми россиянами: мореплавателями, путешественниками, миссионерами. И сегодня Россия не имеет исторического права оставаться в стороне от активной деятельности в Арктике.

Специфика Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), ее место и роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности предопределили необходимость выделения этого макрорегиона в самостоятельный объект государственного управления. Принципиально важный момент состоит в том, что устойчивое социально-экономическое развитие и жизнедеятельность в АЗРФ (в отличие, например, от районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей) теснейшим образом связаны с изучением, освоением и эксплуатацией пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана, предопределяя интенсификацию широкомасштабного международного и межрегионального сотрудничества в этих процессах. Ориентированная на море модель экономики макрорегиона, во многом опирающаяся на системообразующую роль Северного морского пути, отличает ее природно-хозяйственные циклы от циклов во внутриконтинентальных районах Севера России и обуславливает специализацию формируемых здесь в прогнозный период акваториальных морехозяйственных комплексов (кластеров) [1]. При этом необходимо учитывать и ряд других характерных

черт, значительно отличающих АЗРФ от других регионов страны и определяющих условия, направления и масштабы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности в этом макрорегионе.

Северные территории играют стратегическую роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности. При приблизительно 1%-й доле в численности населения Арктическая зона Российской Федерации создает 12–15% ВВП страны и обеспечивает около четверти национального экспорта. В сравнении с другими приарктическими государствами именно в России в арктической зоне создан самый мощный индустриальный слой. Здесь беспрецедентно высока доля добавленной стоимости у добывающих предприятий.

В Арктической зоне РФ сосредоточены свыше 95% российских запасов металлов платиновой группы, более 90% запасов никеля и кобальта, 60% запасов меди, практически все разведанные российские залежи титана, олова, сурьмы, апатита, флогопита, вермикулита, барита. Недра макрорегиона содержат от 70 до 90% российских запасов золота, алмазов, свинца, бокситов и многих других полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение для страны и наибольшую экспортную привлекательность, к тому же во многом безальтернативных для обеспечения устойчивого социально-экономического роста страны. В АЗРФ добывается около 80% российского газа и выявлены его значительные ресурсы. К наиболее перспективным районам нефте- и газодобычи относятся шельфы Баренцева, Карского, Восточно-Сибирского, Чукотского морей и моря Лаптевых (при этом в восточной части континентального шельфа, примыкающего к АЗРФ, разведочное бурение практически не проводилось). Многочисленные геологические предпосылки и уже сделанные открытия крупнейших месторождений углеводородов позволяют рассматривать Баренцево-Северокарский мегапрогиб как самую богатую нефтегазоносную провинцию мира. Прогнозируется наличие стратегического сырья, минеральных и энергетических ресурсов в глубоководной части Северного Ледовитого океана, его дне и недрах. Благодаря разнообразным запасам водных биоресурсов приарктические регионы уверенно занимают второе место после Дальнего Востока по объемам вылова

гидробионтов и производства товарной пищевой рыбной продукции, что содействует обеспечению продовольственной безопасности России. Здесь также сконцентрирован значительный туристско-рекреационный потенциал, характеризующийся высокой аттрактивностью и позволяющий создавать уникальный турпродукт, соответствующий интересам российских и иностранных потребителей. Огромное и непреходящее значение для АЗРФ и России в целом имеют и другие виды сосредоточенных в макрорегионе ресурсов.

Кроме природно-ресурсной базы принципиально важным для дальнейшего устойчивого развития Российской Федерации и АЗРФ становится географическое положение, обуславливающее активное использование арктических пространств. Генерируемый пространственными факторами и недоиспользуемый сегодня потенциал заключается в уникальных транспортно-логистических возможностях России, которая способна осуществить стратегический маневр и стать конкурентоспособным транзитным государством с развитой сферой услуг и сервисной экономикой. У АЗРФ появляется шанс изменить свою внешнеторговую специализацию в течение ближайших 10–12 лет, отойти от монопрофильности и монопродуктовости с опорой на добычу углеводородов, снизить сырьевую ориентацию и устранить многие диспропорции в развитии. Одним из перспективных направлений может стать полномасштабная реализация транспортно-транзитного потенциала за счет формирования системы международных транспортных коридоров, проходящих по территории и акватории под юрисдикцией Российской Федерации, а также капиллярной транспортной инфраструктуры, связывающей труднодоступные приарктические населенные пункты.

При этом основным фактором, сдерживающим устойчивый социально-экономический рост северных регионов, выступает именно неразвитость транспортной системы, ее морской и континентальной составляющих, что препятствует освоению природно-ресурсной базы, причем не только Арктической зоны РФ, но и Урала, Сибири, Пермского края и других территорий, специализирующихся на добыче минеральных и энергетических ресурсов, а также отодвигает на неопределенный срок планируемые в этой связи проекты. Поэтому стра-

тегические и программные решения нацелены на создание в АЗРФ опорного транспортного каркаса, включающего новые транспортные коридоры в меридиональном и широтном направлениях. Кроме того, возрастает целесообразность установления скоростных маршрутов для кроссполярных сообщений, в том числе авиационных, поскольку именно такие проекты обеспечивают кратчайшую связь между восточным и западным полушариями¹.

Слаборазвитость или местами полное отсутствие транспортно-логистической инфраструктуры приводят к несоответствию значимости освоения природно-ресурсного потенциала АЗРФ и шельфа арктических морей требованиям обеспечения национальной безопасности, к снижению конкурентоспособности России, имеющей уникальные географические преимущества. Последние связаны с возможностью эффективного использования высокоширотной российской национальной трансарктической морской полимагистрали, включающей в себя Северный морской путь с тяготеющими к нему меридиональными речными и железнодорожными коммуникациями. Его крайние опорные точки (Мурманск и Петропавловск-Камчатский) должны обеспечить перевалку грузов на суда ледового класса, обслуживание ледокольного флота, поддержку транзита фидерными маршрутами.

При всех технических сложностях плавания в Арктике географически Северный морской путь представляет собой кратчайший маршрут, соединяющий Европу с Дальним Востоком и западной частью Северной Америки. Потенциальные грузы для этой магистрали – отнюдь не только транзитные, но также, к примеру, российские экспортные товары, поставляемые сейчас в Юго-Восточную Азию южным морским маршрутом через Суэц. Во всех без исключения общегосударственных решениях последних лет, связанных с социально-экономическим развитием АЗРФ, особо подчеркивается ключевая роль Севморпути в освоении пространств и ресурсов макрорегиона. Такой подход позволяет обосновать необходимость опережающего развития береговой инфраструктуры (транспортной, энергетической, про-

¹ См.: Коновалов А.М. Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения // Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А.А. Дынкина, И.С. Иванова. – М.: ЛЕНАНД, 2011.

мышленной), элементов сервисной экономики (логистики, гидрометеорологии, навигационно-гидрографического обеспечения мореплавания), обеспечивающих, обслуживающих, смежных и шлейфовых производств [4]. Для эффективного решения этой проблемы необходимо реализовать проекты перевода электроэнергетики на местные виды энергоресурсов, в том числе возобновляемые, а также устранить барьеры в использовании транзитного потенциала и повысить транспортную доступность населенных пунктов.

Морские транспортные услуги, таким образом, могут превратиться в крупнейшую после нефтегазового сырья статью экспорта АЗРФ². Россия, позиционируя себя в качестве евразийского морского транспортного государства, получит второй крупный источник доходов и будет в значительной мере застрахована от рисков, связанных с перспективой ухудшения конъюнктуры на мировых рынках углеводородов. Полноценная реализация транспортно-транзитного потенциала даст мощные мультипликативные и комплексформирующие эффекты. Они заключаются в повышении мобильности трудовых ресурсов и уровня жизни населения, проживающего в полосе международных и региональных морских транспортных маршрутов, тяготеющих к Северному морскому пути, в оживлении промышленной и деловой активности в приарктических субъектах Федерации, в придании дополнительных импульсов прокладке телекоммуникаций и т.д. В этой связи, в развитие положений, содержащихся в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ за последние годы, целесообразно разработать проект комплексного развития высокоширотной российской трансарктической морской полимагистрали от Мурманска до Петропавловска-Камчатского.

Таким образом, АЗРФ обладает целым рядом характерных черт, среди которых выделяются

- экстремальные для постоянного проживания человека и организации хозяйственной деятельности природные условия;

² См.: Батунова Г.В. Основные проблемы и перспективы развития транспортных перевозок в Арктике // Российский Север: модернизация и развитие. – М.: НИП «Центр стратегического партнерства», 2012.

- крайне высокая уязвимость природной среды, практически не восстанавливаемой в результате антропогенного воздействия;
- высокая обеспеченность крупномасштабными запасами различных видов природных ресурсов;
- удаленность от основных промышленных центров;
- очаговое развитие территории и освоения ресурсов, низкая плотность населения;
- полная зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от завоза топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;
- высокие затраты на осуществление хозяйственной деятельности и жизнеобеспечение населения;
- недостаточное развитие транспортной, энергетической, промышленной и сервисной инфраструктуры.

На состояние национальной безопасности и социально-экономическое развитие АЗРФ особое влияние оказывают следующие факторы:

- значительная протяженность государственной границы Российской Федерации;
- сохраняющаяся в макрорегионе, в том числе в непосредственной близости от границ Российской Федерации, военная и разведывательная активность зарубежных государств (прежде всего стран – членов НАТО);
- незавершенность международно-правового оформления разграничения морских пространств Российской Федерации и США в Беринговом море;
- истощение запасов углеводородного сырья на арктических и субарктических территориях, необходимость перемещения добычи в районы прилегающего континентального шельфа при недостаточном уровне развития отечественных современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях (в Арктике инновационный подход должен играть ведущую роль ввиду крайне сложных природно-климатических ус-

ловий, опасности экологических катастроф с необратимыми последствиями);

- истощение рентабельных эксплуатируемых запасов цветных металлов в среднесрочной перспективе при прогнозируемых темпах отечественного производства никеля, меди, свинца, цинка, олова, сурьмы в условиях недостаточного восполнения ресурсной базы (за последнее десятилетие рудничное производство всех цветных металлов не компенсировалось приростом их запасов);
- критический износ инфраструктуры арктической транспортной системы, средств наблюдения и судов научно-экспедиционного флота, сокращение сети полярных гидрометеорологических станций, обеспечивающих безопасность мореплавания и перевозок грузов по Северному морскому пути, а также гидрометеорологическую безопасность развития хозяйственной и иной деятельности в Арктике;
- дискомфортные условия проживания, характеризующие совокупностью неблагоприятных для человека природно-климатических, географических, медико-биологических и иных факторов; зависимость от поставок топлива, продовольствия и других товаров первой необходимости; изменение условий традиционного природопользования, влияющих на духовное и физическое развитие, социальную организацию коренных народов; низкая транспортная доступность и повышенные затраты на производство продукции и жизнеобеспечение населения (решение имеющихся проблем зависит от эффективности системы мер государственной поддержки социального развития, от результативности государственно-частного партнерства, от деятельности органов местного самоуправления, от развития предпринимательства).

Практически вся территория АЗРФ находится за линией Северного полярного круга, взятой за основу определения границ Арктики при создании Арктического совета, т.е. относится к Арктическому региону. К основным факторам северного удорожания в макрорегионе относятся

- повышенная стоимость трудовых ресурсов, связанная с удорожанием жизнедеятельности, дефицитом подготовленных кадров, компенсационными выплатами за дискомфортность проживания;
- повышенная стоимость основных фондов в так называемом северном исполнении и их ускоренный износ;
- инфраструктурные издержки, в том числе повышенные транспортные расходы, а также расходы на осуществление разного рода коммуникационных транзакций;
- повышенные экологические издержки;
- повышенные издержки, связанные с социальными обязательствами, с неразвитостью коммунальной инфраструктуры.

За линией Северного полярного круга действуют факторы природной дискомфортности: дефицит солнечной радиации и нарушение привычных неарктическим жителям суточных ритмов (чередования дня и ночи). Цикл «полярный день – полярная ночь» не только влияет на самочувствие и работоспособность человека, но и обуславливает дополнительные издержки на освещение при любой экономической деятельности, от него зависят сроки реализации планируемых инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное и региональное значение.

На уровень конкурентоспособности экономики АЗРФ и устойчивость развития макрорегиона ощутимое воздействие оказывает также весь комплекс внешних факторов, в том числе характер структурной и региональной политики Правительства Российской Федерации, текущие темпы инфляции, валютный курс рубля, ставка рефинансирования Центрального банка, размер и стабильность тарифов на услуги естественных монополий, общий уровень либерализации экономики, конъюнктура на глобальных рынках товаров и услуг, наличие нетарифных ограничений во внешней торговле и т.д.

Определенное влияние на развитие АЗРФ будут оказывать факторы, препятствующие устойчивому экономическому росту макрорегиона. В их число входят следующие факторы, характерные для всех территорий АЗРФ:

- наименее благоприятные в стране природно-климатические условия, определяющие повышенные затраты на строительство жилья, промышленных и инфраструктурных объектов, а также

высокий уровень затрат на оплату труда, т.е. факторы внеэкономического удорожания жизнедеятельности населения;

- моноотраслевой характер экономики и слабодиверсифицированная структура хозяйства в целом;
- низкий уровень развития малого и среднего предпринимательства;
- невысокая степень инновационной активности;
- значительные межмуниципальные различия в степени экономической активности и уровне жизни населения;
- наличие ветхого жилья и изношенных коммунальных сетей;
- сложный режим осуществления морской деятельности;
- высокий уровень загрязнения окружающей природной среды в районах эксплуатации месторождений полезных ископаемых и расположения промышленных объектов в условиях повышенной чувствительности северных биоценозов к техногенным нагрузкам.

Ряд факторов значительно осложняют инвестиционную политику в АЗРФ. К ним относятся

- повышенные риски возникновения чрезвычайных ситуаций и затраты на их предотвращение или ликвидацию;
- значительное число монопрофильных и моноресурсных городов и поселков, созданных в индустриальный период хозяйственного освоения;
- монопрофильность ресурсных производств, вызывающая зависимость бюджетов муниципальных образований от эффективности деятельности одного хозяйствующего субъекта и от изменения цен на мировых рынках сырьевых ресурсов.

Необходимость преодолеть высокие издержки и влияние специфических факторов северного удорожания требует законодательного и нормативного правового закрепления специализированных, адресных мер экономического регулирования и стимулирования, учитывающих условия хозяйствования, стратегические национальные приоритеты и приоритеты социально-экономической политики, а также ограничения, устанавливаемые по климатическим, социальным и социокультурным, экологическим, технологическим, международно-правовым

и прочим основаниям [3]. В этой связи во исполнение Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу³, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г., следует разработать федеральный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации», законодательно закрепляющий систему государственного управления развитием макрорегиона, координации и регулирования его развития, включая распределение полномочий между заинтересованными субъектами государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также меры прямого и косвенного экономического стимулирования, в том числе⁴

- статус Арктической зоны Российской Федерации как особого объекта государственного управления и регулирования;
- систему государственного стратегического планирования социально-экономического развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России в Арктике;
- цели, принципы, формы и методы государственного управления развитием АЗРФ и регулирования ее развития;
- порядок осуществления бюджетной, инвестиционной и социокультурной политики в АЗРФ, включая прямые (государственные гарантии и компенсации, дотации, субсидии, субвенции, трансферты, гранты) и косвенные (налоговые, таможенные, тарифные, имущественные, кредитные, страховые, долговые и валютные) меры государственного стимулирования социально-экономического развития АЗРФ и субъектов Федерации, полностью или частично входящих в ее состав, а также регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные) инструменты;
- систему субъектов (участников) государственной политики Российской Федерации в Арктике, которые осуществляют го-

³ См.: *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу* // Российская газета. – 2009. – 27 марта.

⁴ См.: *Коновалов А.М., Жуков М.А., Батунова Г.В.* Законотворчество в системе приоритетов развития Арктической зоны Российской Федерации // *Морская политика России*. – 2012. – № 3.

сударственное управление развитием АЗРФ и регулирование развития, их полномочия, разграничение прав, обязанностей и ответственности между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;

- меры координации и согласования интересов субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах обеспечения целостности государственного управления развитием АЗРФ и регулирования ее развития и обеспечения национальной безопасности России в Арктике.

Высокая значимость АЗРФ для российской экономики обусловила необходимость разработки отдельной системы документов стратегического планирования, направленных на реализацию государственной политики России в Арктике. 18 сентября 2008 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, декларирующие национальную арктическую политику России. 8 февраля 2013 г. Президент РФ утвердил разработанную СОПС по поручению Минрегиона России Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁵. В Стратегии определены приоритетные направления развития макрорегиона и основные мероприятия во всех сферах жизнедеятельности⁶.

В соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года даны поручения Правительству РФ, связанные с выделением АЗРФ в качестве самостоятельного объекта государственного статистического наблюдения и определением значений основных характеристик социально-экономического развития АЗРФ

⁵ См.: *Стратегия* развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. – URL: <http://www.rg.ru/2014/04/24/arktika-site-dok.html> .

⁶ См.: *Коновалов А.М.* Стратегическое планирование развития Арктической зоны Российской Федерации. – М.: СОПС, 2013.

и обеспечения национальной безопасности. Полномочным представителям Президента РФ в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах поручено разработать комплекс мер по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации при реализации стратегии социально-экономического развития соответствующего федерального округа и приоритетных направлений развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности, включая корректировку документов стратегического планирования на региональном уровне. Таким образом, необходима актуализация стратегий социально-экономического развития Северо-Западного, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

10 июля 2013 г. было принято очередное принципиально важное правительственное решение в направлении эффективной реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1181-р в Перечень государственных программ Российской Федерации включена программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Именно эта программа должна стать основным механизмом реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации, поскольку в ее рамках планируется решить задачи, связанные с содействием комплексному социально-экономическому развитию АЗРФ, со стимулированием развития приоритетных направлений экономического роста макрорегиона, с обеспечением экологической безопасности в АЗРФ. Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 она была утверждена и в настоящее время носит рамочный характер, объединяя мероприятия, направленные на развитие АЗРФ, из других государственных программ Российской Федерации. При этом в соответствии с решениями Совета Безопасности РФ с 2017 г. предполагается существенно расширить состав мероприятий программы с обеспечением их финансирования из федерального бюджета.

2 мая 2014 г. указом Президента РФ был определен состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации.

Наконец, распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2437-р раздел I Федерального плана статистических работ⁷ дополнен подразделом 2.5. «Показатели социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности». С одной стороны, сделан очередной, принципиально важный шаг в социально-экономическом развитии АЗРФ, связанный с выделением макрорегиона в качестве особого объекта государственного статистического наблюдения. Однако с другой стороны, перечень включенных в Федеральный план статистических работ показателей не является исчерпывающим, что отмечалось на заседании Межведомственной рабочей группы по координации деятельности по контролю за реализацией Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. То есть необходимо дополнить подраздел 2.5 показателями, характеризующими комплексность социально-экономического развития АЗРФ, устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Арктике, и др.

В целом следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации в русле общемировых тенденций активно формируется система документов государственного стратегического планирования развития АЗРФ с широким внедрением программно-целевого метода в управление и регулирование⁸. В ее рамках предполагается определить формы и механизмы государственной экономической политики в АЗРФ. В том числе предусматриваются

- прямые (межбюджетные трансферты, гранты и др.) и косвенные (тарифные, налоговые, таможенные, кредитные, страховые и проч.) меры государственного стимулирования и регулирования

⁷ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 671-р (с учетом распоряжений Правительства РФ от 24 ноября 2014 г. № 2346-р, от 1 декабря 2014 г. № 2417-р и от 3 декабря 2014 г. № 2437-р).

⁸ См.: Коновалов А.М. Система государственного стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации // Морской и речной транспорт. – 2013. – № 1.

ния социально-экономического развития АЗРФ, арктических и приарктических субъектов Федерации;

- регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные, контрольные) и финансовые (бюджетные, налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые, валютные) инструменты;
- государственная поддержка хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в АЗРФ, прежде всего в сфере освоения углеводородных ресурсов, других полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, за счет внедрения инновационных технологий, развития транспортной, энергетической, информационно-телекоммуникационной, промышленной, сервисной и социальной инфраструктур, совершенствования тарифного, таможенного и налогового регулирования;
- стимулирование реализации новых проектов хозяйственного освоения АЗРФ путем их софинансирования за счет бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- создание институциональных условий для привлечения внебюджетных источников к реализации инфраструктурных, социальных и социокультурных, научных, инновационных, природоохранных проектов в АЗРФ;
- стимулирование арктических субъектов Федерации к установлению договорных отношений о взаимодействии и сотрудничестве между собой, а также с субъектами Федерации, не входящими в состав АЗРФ;
- инструменты повышения у всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике мотивации к активному участию в ее реализации;
- эффективная пропаганда целей и задач государственной политики Российской Федерации в Арктике, популяризация программных мероприятий и проектов, осуществляемых в АЗРФ, в первую очередь комплексных (межведомственных, межрегиональных, международных);
- развитие государственно-частного партнерства и других форм партнерских отношений на федеральном и региональном уровнях;

- внедрение в экономику АЗРФ современных форм пространственной организации хозяйства, институциональных инноваций (развитие сети кластеров, зон территориального развития, зон опережающего роста и др.), финансовых и нефинансовых институтов развития;
- меры координации и согласования интересов всех субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

При этом среди всех институциональных мер экономического стимулирования приоритет должен быть отдан тарифной политике, которая даже важнее налоговой, а также дальнейшему развитию государственно-частного партнерства. При повсеместном сжатии кредитной массы жизненно необходима диверсификация источников финансирования перспективных направлений развития макрорегиона и приоритетных комплексных проектов, обладающих наибольшими мультипликативными и комплексоформирующими эффектами.

Государство в лице федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти должно создавать институциональные условия для активизации инвестиционного процесса; обеспечивать общественные интересы в АЗРФ, включая защиту интересов национального бизнеса; формировать и поддерживать инфраструктурный каркас развития территории; обеспечивать софинансирование или государственные гарантии для значимых производственных и научных проектов; содействовать правовой защите российских и зарубежных инвесторов, безопасности и общественному порядку; улучшать условия для совместного с частным бизнесом устранения социальных и экологических проблем, ставших результатом ошибок, допущенных ранее при освоении пространств и ресурсов [2]. В свою очередь, деловые круги будут ориентированы на содействие экономическому благополучию территории; на обеспечение высоких социальных стандартов работников предприятий, на сохранение рабочих мест, на развитие дополнительного социального, медицинского и пенсионного страхования; на участие, в том числе на условиях софинансирования, в социально и государственно значимых инвестиционных проектах; на формирование условий для развития малого бизнеса за счет

вертикальной диверсификации собственной деятельности; на внедрение энергосберегающих и экологически совместимых технологий.

Произошедшие в 2013 г. качественные прорывы в формировании системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России в Арктике в первую очередь связаны с ориентацией на комплексное развитие макрорегиона. Именно в комплексности, в противовес отраслевому (ведомственному) подходу, заключается основная целевая установка и Стратегии, и госпрограммы. Для того чтобы выполнить решения Совета Безопасности РФ, необходимо актуализировать государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Целесообразно также разработать в ее рамках отдельную федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации», которая в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1181-р обеспечит решение задач, связанных с содействием комплексному социально-экономическому развитию АЗРФ, со стимулированием развития приоритетных направлений экономического роста макрорегиона, с обеспечением экологической безопасности в АЗРФ.

Для сглаживания противоречий в интересах участников – субъектов государственной политики в настоящее время повсеместно используется кластерный подход. Его реализация в АЗРФ позволяет обосновать алгоритм и построить модель установления партнерских отношений между всеми заинтересованными субъектами государственной политики в Арктике: государством в лице федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтами гражданского общества, деловыми кругами, наукой, коренными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающими на территории АЗРФ.

Специфика и типология кластерной политики в Арктике обусловлены специализацией и профилем экономики, которые, как правило, связаны с эксплуатацией природных ресурсов или обширных неосвоенных пространств. Именно в этой сфере создаются главные конкурентоспособные секторы, в прямой зависимости от которых различаются типы кластеров. Для того чтобы в полной мере использовать вы-

сокотехнологичный потенциал стратегических проектов, распространить задаваемый ими импульс развития, на территории АЗРФ предполагается дальнейшее формирование объектов инновационной инфраструктуры, в частности кластеров, связанных с добычей ресурсов на континентальном шельфе, разработкой запасов полезных ископаемых, транспортной логистикой, промышленным рыболовством и марикультурой, туристско-рекреационным комплексом и т.д.

Современный опыт государственного регулирования развития полярных районов (прежде всего опыт таких крупных арктических государств, как США и Канада) опирается на работу системы различных органов (советов, комиссий), охватывающих практически все сферы жизнедеятельности в Арктике и представляющих интересы всех без исключения сторон, деятельность которых связана с Арктическим регионом. В их компетенцию входит значительное число вопросов, и в частности разработка рекомендаций по финансовому обеспечению соответствующих видов деятельности, приоритетных направлений международного сотрудничества в Арктике и т.д.

Высшим органом системы государственного регулирования деятельности в Арктике и обеспечения национальных интересов в циркулярном мире в США выступает Комиссия Соединенных Штатов Америки по арктическим исследованиям, в Канаде – Федеральный совет по Арктике и Полярная комиссия Канады, в Швеции – Полярный исследовательский секретариат. При этом Комиссия США относится к структурным подразделениям аппарата президента США, ее члены назначаются президентом США. В Канаде Полярная комиссия действует как структурное звено правительства страны и, так же как Комиссия США, имеет самостоятельный бюджет. В Швеции, чьи интересы в Арктике сконцентрированы в основном в научной сфере, Полярный секретариат – также самостоятельное структурное подразделение правительства страны. Как в США, так и в Канаде деятельность высших координирующих структур опирается на систему межведомственных советов по проблемам Арктики, существующих в наиболее крупных министерствах и ведомствах.

В целом, реализация государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации требует целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов испол-

нительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями, сферами ведения и деятельности. 3 февраля 2015 г. по указу Президента РФ была создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, целями деятельности которой являются защита национальных интересов России в Арктике и решение стратегических задач, определенных Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, а также кардинальное повышение эффективности государственного управления в АЗРФ.

Основными задачами Государственной комиссии являются

- уточнение целей и задач государственной политики Российской Федерации в Арктике в соответствии с изменением внутривнутриполитической и внешнеполитической обстановки;
- повышение эффективности программ и проектов устойчивого развития АЗРФ;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности.

Такой подход полностью лежит в русле общемировых тенденций. Все без исключения арктические державы на самом высшем уровне государственного управления уделяют усиленное внимание устойчивому социально-экономическому развитию своих арктических территорий, повышению конкурентоспособности производимых здесь товаров и услуг, обеспечению национальной безопасности в Арктике.

Список источников

1. *Антюшина Н.М.* Перспективы хозяйственного освоения Арктической зоны России // Современная Европа. – 2014. – № 4. – С. 48–60.
2. *Жудро И.С.* Обычно-правовые нормы как компонент уникального, исторически сложившегося статуса Арктики // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. – 2014. – № 6. – С. 110–118.

3. Крояло И.В. Социальное измерение государственной политики Российской Федерации в Арктике // Российский Север: модернизация и развитие. – М.: НП «Центр стратегического партнерства», 2012. – С. 86–91.

4. Селин В.С. Оценка возможностей развития морских коммуникаций в Российской Арктике // Вестник Кольского научного центра РАН. – 2011. – № 4. – С. 22–28.

Информация об авторах

Батурова Галина Викторовна (Россия, Москва) – кандидат экономических наук, директор Центра «Мировой океан». Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России (117997, Москва, ГСП-7, ул. Вавилова, 7, e-mail: bagalina@bk.ru).

Коновалов Алексей Михайлович (Россия, Москва) – кандидат технических наук, заместитель руководителя отделения «Мировой океан и Арктика». Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России (117997, Москва, ГСП-7, ул. Вавилова, 7, e-mail: a.m.konovarov@mail.ru).

DOI: 10.15372/REG20151201

Region: Economics & Sociology, 2015, No. 4 (88), p. 3–23

G.V. Baturova, A.M. Konovarov

STRATEGIC PLANNING FOR THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article presents an analysis of the current situation in the Arctic zone of the Russian Federation by identifying factors that impede the sustainable economic growth of the macro-region, obstruct the implementation of investment policies, and affect the level of economic competitiveness. A special focus is put on an integrated approach to the determination of the macro-region's status, its role in the system of socio-economic development, strategic planning, not only in ensuring the national interests of our country and global competitiveness of Russia in the Arctic, but also in practical forecasting. In addition, we analyze the contemporary experience of state regulation for the development of polar areas in the USA and Canada. The article provides suggestions for

further improving the system of strategic planning documents aimed at implementation of the state policy of Russia in the Arctic.

Keywords: Arctic, Arctic zone of the Russian Federation, strategic planning, social and economic development, cluster-based policy, federal law

References

1. *Antyushina, N.M.* (2014). Perspektivy khozyaystvennogo osvoeniya Arkticheskoy zony Rossii [Prospects of economic development of Russia's Arctic zone]. *Sovremennaya Yevropa* [Contemporary Europe], 4, 48–60.
2. *Zhudro, I.S.* (2014). Obychno-pravovye normy kak component unikalnogo, istoricheski slozhivshegosya statusa Arktiki [Customary rules of the international law as a component of the unique, historically established status of the Arctic]. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federalnogo universiteta* [Vestnik of Northern (Arctic) Federal University], 6, 110–118.
3. *Kroyalo, I.V.* (2012). Sotsialnoe izmerenie gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike [Social dimension of the state policy of the Russian Federation in the Arctic]. *Rossiyskiy Sever: modernizatsiya i razvitie* [The Russian North: Modernization and Development]. Moscow, Center of Strategic Partnership, 86–91.
4. *Selin, V.S.* (2011). Otsenka vozmozhnostey razvitiya morskikh kommunikatsiy v Rossiyskoy Arktike [Evaluation of the possibilities for the development of sea communications in the Russian Arctic]. *Vestnik Kolskogo nauchnogo tsentra RAN* [Herald of the Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences], 4, 22–28.

Information about the authors

Baturova, Galina Viktorovna (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Director of the World Ocean Center, Council for the Study of Productive Forces (SOPS) (7, Vavilov st., Official municipal post no.7, Moscow, 117997, Russia, e-mail: bagalina@bk.ru).

Konovalov, Aleksey Mikhaylovich (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Engineering), Deputy Head of the World Ocean and Arctic Department, Council for the Study of Productive Forces (SOPS) (7, Vavilov st., Official municipal post no.7, Moscow, 117997, Russia, e-mail: a.m.konovalov@mail.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.07.2015 г.

© Батурова Г.В., Коновалов А.М., 2015