

ПОДХОДЫ К ОСВОЕНИЮ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ И РАЗВИТИЮ ВОСТОЧНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

А.Е. Севастьянова

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Дана характеристика Арктической зоны и восточных регионов России. Показано, что арктические и восточные территории (вместе или каждую в отдельности) нельзя рассматривать как единый объект планирования и управления. Стратегические подходы к развитию каждого региона должны быть специфицированы не только в региональных документах, но и на государственном уровне. С учетом сложившихся реалий в системе управления регионами представляется целесообразным опираться в первую очередь на уровень субъекта Федерации, руководствуясь принципом неделимости субъектов. В то же время оправданны выделение данных макрорегионов в самостоятельные объекты государственной региональной политики, а также формирование системы управления, в первую очередь стратегического планирования, применительно к этим территориям.

Ключевые слова: регион, Арктика, восточные регионы, управление, стратегия развития, природно-ресурсный потенциал, цели развития

Abstract

The paper characterizes the Russian Arctic areas and eastern regions, and it proves that they (both or either of them) should not be considered as a united object of planning and management. The development strategies for each of the regions should be specified not only in the regional documents, but also in federal ones. Taking into consideration the realities of current regional management in the country and a principle of indivisibility of RF subjects, it seems

advisable to give a priority to the level of RF subjects. However, it is also reasonable to treat the regions under study as independent targets of our public regional policy, administration, and, first of all, strategic planning.

Keywords: region, Arctic, eastern regions, management, development strategy, nature and resource potential, development goals

Арктика и восточные регионы России в последнее время стали значимыми объектами государственной политики и объектами принимаемых решений. Речь идет о формировании системы государственного управления обширной территорией с огромным ресурсным потенциалом и особым географическим положением. В связи с тем, что эти территории имеют важнейшее значение для устойчивого развития России, для обеспечения ее геополитических интересов, обороноспособности и экологической безопасности, поставлена задача: сформировать политику их промышленного освоения, основанную на равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве власти, бизнеса и населения, с учетом экологических и социальных последствий хозяйственной деятельности в этих регионах.

Насколько у государства выработаны подходы к развитию арктических и восточных территорий и как идет подготовка условий для успешного выполнения поставленной задачи? Насколько востребованы природные ресурсы этих макрорегионов в настоящее время? Следует ли вести речь только о сырьевом развитии или возможно комплексное развитие территории, включая формирование диверсифицированной экономики? Каковы возможности диверсификации? Чтобы ответить на эти вопросы, представляется нелишним уточнить объект исследования.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЪЕКТА ИССЛЕДОВАНИЯ

За последние 10 лет принято много законодательных актов и стратегических документов по развитию Арктики и восточных регионов России, в которых задан вектор развития и определены ключевые цели. Тем не менее эти два макрорегиона нельзя назвать в полной мере объектами и субъектами планирования.

Наиболее развернутым действующим документом по Арктике являются Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Согласно этому документу Арктическая зона РФ включает Мурманскую область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, а также некоторые части Республики Карелии, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Архангельской области и Красноярского края. К Арктической зоне отнесены прибрежные низменности Северного Ледовитого океана, бассейны рек, несущих воды в арктические моря, неделимые административно-территориальные единицы, а также крупные ресурсно-производственные комплексы, которые обслуживают Северный морской путь [1].

Президентом РФ утверждена в 2013 г. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, в которой указано на необходимость дальнейшего уточнения перечня муниципальных образований, территории которых включаются в состав Арктической зоны [2]. Подготовленный в Министерстве регионального развития РФ и вынесенный на обсуждение проект закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» определяет границы по административному признаку. В качестве административных единиц рассматриваются муниципальные образования и городские округа. Так, Якутия представлена в выделенной зоне 13 (из 34) районами (улусами), Карелия – тремя (из 16) муниципальными районами, Коми – городским округом Воркута [3].

В состав восточных территорий помимо субъектов Федерации Дальневосточного федерального округа включают Байкальский регион (Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край) [4]. Основанием для этого служат в первую очередь общность проблем социально-экономического развития, территориальная близость и перспективы межрегионального взаимодействия [5]. В 2012 г. создано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, задача которого – осуществлять на территории ДВФО координацию деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, управлять федеральным имуществом (за исключением лесного фонда и особо охраняемых природных террито-

рий федерального значения, а также имущественных комплексов открытых акционерных обществ, федеральных государственных предприятий, включенных в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ), контролировать осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с российским законодательством [6]. Основным объектом координации остается Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», но юрисдикция нового министерства не распространяется на Байкальский регион, входящий в состав Сибирского федерального округа.

Отсутствует единый федеральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в Арктике. Совет по проблемам Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации и Государственный комитет по делам Севера, созданные в 1990-х годах, к настоящему времени упразднены. Среди органов законодательной власти, в наибольшей степени имеющих отношение к арктическим и восточным территориям, можно назвать подкомитет по делам Севера и малочисленных народов Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Если рассматривать полностью территории названных субъектов Федерации, то имеется значительная область пересечения Арктической зоны и восточных регионов (в приводимой далее таблице пересекающаяся часть выделена тоном). В таблице представлены некоторые обобщающие данные по регионам – субъектам Федерации, которые полностью или частично отнесены к Арктической зоне РФ, входят в Дальневосточный федеральный округ и в Байкальский регион.

В одной таблице невозможно представить развернутые характеристики, такие как показатели уровня и качества жизни всех групп населения, основных составляющих экономического и природно-ресурсного потенциала территории и т.п. Данные таблицы не отражают специфическое геополитическое положение субъектов Федерации из приведенного в ней списка. В частности, не учтены значительные объемы производства валовой добавленной стоимости в сфере обеспечения

Характеристика субъектов Федерации арктических и восточных территорий России*

Субъект Федерации	Площадь, тыс. кв. км	Численность населения, тыс. чел.	ВРП на душу населения, млн руб.	Среднедуш. денеж. доходы в мес., по отн. к уровню РФ	Индексы производства, 2011/2010, %	
					Пром. производство	Добыча полезных ископаемых
Мурманская обл.	144,9	788	297,8	1,24	98,7	96,6
Ямало-Ненецкий АО	769,3	537	1437,2	1,93	102,0	100,5
Республика Карелия	180,5	640	199,6	0,84	99,5	107,6
Архангельская обл.	413,1	1171	293,1	1,04	82,1	77,6
Ненецкий АО	176,8	43	3389,5	2,77	77,5	77,1
Республика Коми	416,8	890	395,9	1,14	104,3	101,7
Красноярский край	2366,8	2838	370,0	0,96	101,2	113,6
Чукотский АО	721,5	51	823,0	1,91	93,6	97,8
Республика Саха (Якутия)	308,4	956	402,4	1,24	110,5	112,1
Амурская обл.	361,9	822	218,4	0,88	118,0	138,5
Еврейская авт. обл.	36,3	174	187,0	0,79	100,4	118,9
Камчатский край	464,2	320	306,6	1,29	120,2	177,9
Магаданская обл.	462,4	154	377,8	1,51	107,1	109,9
Приморский край	164,7	1950	238,1	0,92	117,4	113,0
Сахалинская обл.	87,1	495	995,4	1,54	102,3	103,0
Хабаровский край	787,6	1342	261,7	1,09	112,9	106,0
Республика Бурятия	351,3	971	140,4	0,74	112,9	114,0
Забайкальский край	431,9	1099	147,5	0,77	106,0	110,7
Иркутская обл.	774,8	2424	222,5	0,77	109,2	160,0
Для справки: РФ	17098,2	143030	290,7	22810 руб.	–	–

* Таблица составлена по данным Госкомстата России.

военной безопасности, охраны границ и защиты интересов государства в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Добавленная стоимость в этих сегментах экономики согласно принципам ведения национальных счетов не подлежит включению в объем ВРП и учитывается в составе общегосударственных услуг при расчетах валового внутреннего продукта РФ. Тем не менее приведенные в таблице показатели дают общее представление о макрорегионе как объекте исследования. В первую очередь показано, что состав и социально-экономическая дифференциация регионов рассматриваемой территории очень широки:

- площадь территории выделенных регионов составляет более 70% от российской, причем площади рассматриваемых субъектов Федерации сильно различаются – колеблются от 87,1 тыс. (Сахалинская область) до 2366,8 тыс. кв. км (Красноярский край);
- численность населения по субъектам Федерации в данном списке различается в разы;
- максимальный показатель произведенного в 2011 г. валового регионального продукта на душу населения (Ненецкий АО) в приведенном списке регионов превышает минимальный (Республика Бурятия) более чем в 20 раз;
- существенны различия в уровне среднедушевых денежных доходов населения.

У всех арктических и некоторых восточных регионов есть ряд общих черт. При анализе проблем и перспектив социально-экономического развития таких территорий обычно сильными сторонами признаются выход к океану и наличие портовых мощностей, запасы полезных ископаемых и морских биологических ресурсов. Для части восточных регионов особо значим их приграничный характер. Тем более, что соседями являются государства, которые сильно заинтересованы в российских природных ресурсах. Данный фактор уже работает (за последние годы увеличился экспорт леса в Китай и Японию, растут поставки энергоресурсов, рыбы и рыбопродукции), и, без сомнения, его значение будет усиливаться в перспективе.

Среди слабых сторон в первую очередь отмечают суровые климатические условия и экстремальность условий жизнедеятельности,

особенности рельефа и ландшафта, экологическая уязвимость природных систем и острая необходимость их сохранения и поддержания в связи с интенсивным освоением ресурсов, неразвитость инфраструктуры. Несмотря на большую протяженность территории рассматриваемого макрорегиона, эти факторы приводят к тому, что практически для всей территории Арктики и значительной территории восточной части страны характерны очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения и низкая плотность населения. В перечень ключевых факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны, Стратегия развития Арктической зоны РФ включает также удаленность от основных промышленных центров, высокую ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости [2].

Практически в каждом северном регионе есть территории проживания коренных народов, следовательно, есть проблема сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов Севера. Дополнительные ограничения на многие виды хозяйственной деятельности создают огромная протяженность морской границы и насыщенность оборонными объектами.

Одновременно можно отметить и наличие существенных различий в социально-экономическом положении рассматриваемых территорий. Причем имеют место различия не только между арктическими и восточными субъектами Федерации, но и между районами и поселениями внутри каждого из них. В частности, есть старопромышленные регионы с относительно многоукладной северной экономикой (Мурманская и Архангельская области), моногорода (Норильск, Саянск, Байкальск, Дальнегорск, Находка, Новодвинск, Северодвинск и др.), территории нового хозяйственного освоения. Для первых двух групп нужно учитывать наличие старых материальных активов и сложившуюся систему управления. В районах нового освоения, как правило, полностью отсутствуют производственная и социальная инфраструктура, трудовые ресурсы и т.п. Особое положение в этом списке занимает Ямало-Ненецкий АО, в социально-экономической системе которого сформировались отрасли и сферы деятельности, связанные пря-

мо или косвенно с добычей и транспортировкой энергоресурсов, причем с внедрением самых передовых на сегодняшний день технологий.

В общем случае своеобразие каждого конкретного субъекта Федерации определяется множеством экономических и культурно-институциональных условий и факторов влияния. В первую очередь огромное значение имеют экономико-географическое положение, наличие тех или иных видов минерально-сырьевых и природных ресурсов, а также их уникальность и размеры. Большим потенциалом развития обладают Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Мурманская и Архангельская области, северные округа Красноярского края.

К числу экономически отсталых субъектов можно отнести депрессивные восточные регионы. Среди них Камчатский край, в котором при наличии запасов минерального сырья, значительных рыбных и уникальных для развития туризма рекреационных ресурсов, по данным за 2009 г., имели место спад производства, снижение объемов финансирования, сохранялся низкий уровень жизни (по сравнению со среднероссийским показателем и, тем более, с показателями «успешных» северных нефтегазовых регионов). В общем объеме доходов бюджета Камчатского края в 2009 г. более 70% составляли поступления из федерального бюджета¹. В 2010–2011 гг. макроэкономические показатели по Камчатскому краю существенно улучшились. Причем улучшение произошло в первую очередь за счет добычи полезных ископаемых, хотя доля добывающего сектора в структуре промышленного производства края и в настоящее время незначительна. Здесь в полной мере проявилась типичная особенность небольших экономик, в которых значительный рост в определенные годы объясняется существенным влиянием реализации одного значимого проекта, а после его завершения темпы роста резко падают. Также это определяет колебания в величине инвестиций в основной капитал и видовую структуру инвестиций.

Другая группа факторов, влияющих на характеристики регионов, – это традиции, сложившиеся подходы, государственное устрой-

¹ Немногим лучше был аналогичный показатель в Магаданской области – 66,45%. Более половины доходов бюджетов Республики Саха (Якутия) и Чукотского АО в 2009 г. также формировалось за счет таких поступлений [7].

ство, статус рассматриваемой территории и т.п., т.е. все то, что обуславливает наличие определенных норм и правил – институтов. Рассматриваемые субъекты Федерации, и в первую очередь арктические, имеют значительную специфику (в формировании институциональных рамок и доходной базы развития, в появлении и решении социально-экономических и экологических проблем и т.д.). В большой мере эта специфика связана с зависимостью от степени освоения природно-ресурсного потенциала, от стадии разработки месторождений, от состояния дел в главной отрасли специализации, и в частности от складывающихся отношений с ее предприятиями.

Итак, арктические и восточные территории (вместе или каждую из них в отдельности) нельзя рассматривать как единый объект планирования и управления. На территории Арктики и в восточной части России расположены субъекты Федерации, существенно различающиеся между собой. Причем эти различия имеют место независимо от того, являются ли территории восточными или арктическими, или теми и другими одновременно. Следовательно, стратегические подходы к развитию каждого из регионов должны быть специфицированы, и не только в региональных документах, но и на государственном уровне. С учетом сложившихся реалий в системе управления регионами целесообразно опираться в первую очередь на уровень субъекта Федерации, более того, руководствоваться критерием неделимости субъектов.

В то же время выделение данных макрорегионов в самостоятельный объект государственной региональной политики, а также формирование системы управления (и в первую очередь стратегического планирования) применительно к арктическим и восточным территориям России представляются необходимыми, и они активно осуществляются в последние годы. Без этого нельзя рассчитывать на успех реализации государственной политики, невозможно вырабатывать меры прямого и косвенного экономического стимулирования, эффективно регулировать хозяйственную деятельность, природопользование и охрану природы. Другими словами, невозможно целенаправленно координировать деятельность заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, коммерчес-

ких и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности.

Результаты анализа состояния арктических и восточных территорий наиболее полно представлены в стратегических документах, определяющих перспективы их развития [1, 2, 4]. Особое место отведено природно-ресурсному потенциалу. Его состав и масштабы подробно описаны и проанализированы в многочисленных публикациях. Приведем здесь лишь некоторые обобщающие характеристики.

В Арктике среди всех природных богатств особое место занимают углеводородные ресурсы. По предварительным оценкам, на арктическом шельфе может быть сосредоточено 20–25% мировых запасов нефти и газа. Начальный суммарный ресурс углеводородного сырья российского континентального шельфа оценивается в 100 млрд т, в отношении арктического шельфа речь идет о 76 млрд т.

Оценки востребованности углеводородных ресурсов Арктики мировой экономикой в настоящее время и в обозримой перспективе даны в работе В.В. Кулешова, В.А. Крюкова и В.Д. Маршака [8]. Авторы считают, что ускоренное освоение ресурсов Арктики не является «критически острым с точки зрения обеспечения мировых потребностей в энергоресурсах в обозримой перспективе (до 2030 года): в мире успешно осваиваются другие источники углеводородов, в других районах и в других условиях» [8, с. 8]. Тем не менее отмечается все возрастающий интерес многих стран к нефтегазовым ресурсам этой территории [9, 10].

В материковой части Арктики широко представлены уникальные запасы и прогнозные ресурсы медных и никелевых руд, олова, платиноидов, апатитового концентрата (более 90%), редких металлов, редкоземельных элементов (более 95%), крупные запасы золота, алмазов (более 99% – на территории Якутии, в Архангельской области и Таймырском АО), вольфрама, ртути, черных металлов и др. Необходимо организовать эффективное использование и развитие ресурсной базы российской арктической зоны. Поэтому предусматривается «организация в целях обеспечения в средне- и долгосрочной перспективе внутренних и экспортных потребностей Российской Федерации в цветных, благородных и драгоценных металлах и в дефицитных ви-

дах минерального сырья, в эффективной разработке месторождений хрома, марганца, олова, глинозема, урана, титана, цинка на островах Северного Ледовитого океана, Кольском полуострове, в горных массивах Полярного Урала, коренных золоторудных месторождений восточных районов Арктической зоны Российской Федерации на основе крупных инвестиционных проектов с использованием современных технологий и сервисных услуг» [2, ст. 11].

В восточных регионах находится треть угольных запасов и гидротехнических ресурсов страны, около 19 млрд т ресурсов и более 3 млрд т запасов нефти и конденсата, примерно 70 трлн куб. м ресурсов и запасов природного газа, значительные залежи железных и медных руд, золота, серебра и платины, алмазов, углеводородов и др.

Важно отметить, что геолого-геофизическая изученность ресурсного потенциала этой территории является неравномерной и в целом крайне низкой. Геологическая изученность российского шельфа в 10 раз ниже изученности американского шельфа Чукотского моря и в 20 раз ниже изученности шельфа Норвегии. Плотность покрытия сейсмическими работами в наиболее перспективных акваториях арктических морей, за исключением Баренцева и Печорского, не превышает 0,15 км на 1 кв. км, а в акваториях восточных морей – менее 0,1 км на 1 кв. км. Без существенного повышения изученности шельфа не будет крупных открытий². После провозглашения в начале 2000-х годов необходимости освоения нефтегазовых месторождений на шельфах морей Северного Ледовитого океана в качестве приоритета Министерство природных ресурсов РФ в 2006 г. разработало Единую государственную стратегию изучения и освоения нефтегазового потенциала континентальных шельфов России до 2020 года. В период с 2005 по 2010 г. на исследование арктических акваторий направлено около 5 млрд руб. бюджетных средств, а кроме того недропользователи потратили на эти цели около 20 млрд руб. Тем не менее этих средств явно недостаточно при исходной низкой геологической изученности Арктики.

² См. выступление министра природных ресурсов и экологии С. Донского на совещании Правительства РФ по шельфу 15 января 2013 г. [11].

Низки темпы геолого-разведочных работ, выполняемых силами компаний. К примеру, «Газпром» в 2012 г. не пробурил ни одной скважины на шельфе. В настоящее время рассматриваются предложения Минприроды по исправлению сложившейся ситуации: повышение лицензионных платежей, если компании продлевают срок проведения геолого-разведочных работ, передача участков, где работы затягиваются по срокам, в нераспределенный фонд и др. При этом вызывает опасение намечающаяся тенденция к уменьшению величины оценок прогнозной нефтеносности северных и восточных территорий (включая арктический шельф) по мере повышения степени геологической изученности.

Помимо богатых морских и минерально-сырьевых ресурсов значительны запасы лесных ресурсов. Объем расчетной лесосеки только на Дальнем Востоке составляет 90,5 млн куб. м, а уровень ее освоения – 18%.

Огромен транзитный потенциал арктических и восточных регионов.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА, ЦЕЛИ И ПОДХОДЫ К ОСВОЕНИЮ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА

На каждый период развития арктических и восточных регионов России, и в первую очередь освоения их ресурсов, значительный отпечаток накладывал характер государственного устройства. Существенный вклад в современное положение дел в Арктике внесли принимаемые в разное время подходы к управлению имеющимся на территории потенциалом. Возможности и перспективы развития арктических и восточных регионов напрямую зависят от общей социально-экономической и политической ситуации в стране и от того, насколько способно государство выполнять свои функции, связанные с обеспечением национальной безопасности, благополучия населения, с эффективным управлением природно-ресурсным потенциалом. Государство во все периоды не только определяло законодательные рамки развития, но также являлось инициатором и активным участником основных крупных проектов на этой территории. Так, в 1960–1990-е годы в условиях

централизованной экономики удалось приступить к разработке крупных месторождений углеводородов на севере Западной Сибири, была построена Байкало-Амурская железнодорожная магистраль, создано авиастроительное производство в г. Комсомольске-на-Амуре и т.д.

За последние десятилетия реализовано несколько крупных нефтегазовых проектов. Осваиваются совместно с рядом зарубежных стран месторождения шельфа о. Сахалин. «Газпром» в 2012 г. ввел в эксплуатацию Бованенковское нефтегазоконденсатное месторождение на полуострове Ямал. Уже в 2013 г. здесь должно быть добыто 46 млрд куб. м газа, а в 2017 г. добыча достигнет 115 млрд куб. м с увеличением в долгосрочной перспективе до 140 млрд куб. м. «Роснефть» реализует крупнейший инвестиционный проект по освоению Ванкорского нефтегазового месторождения в Красноярском крае. В 2013 г. выведено на полную проектную мощность уникальное Заполярное нефтегазоконденсатное месторождение.

В восточной части страны в последние годы построены крупномасштабные инфраструктурные объекты: магистральный нефтепровод ВСТО и автотрасса «Амур».

Тем не менее в последние два десятилетия разрушались не только предприятия, но также отрасли и сферы деятельности, и особенно интенсивно это происходило в восточных и арктических регионах (например, оловодобыча, машиностроение и легкая промышленность на Дальнем Востоке [12], транспортная инфраструктура, гидрографический флот и гидрометеорологические исследования в арктической зоне [13]). Разрушение производств и сфер деятельности, особенно градообразующих, приводит к критическому социально-экономическому состоянию соответствующих территорий макрорегиона.

В исследованиях последних лет большое внимание уделяется динамическим аспектам основных характеристик социально-экономического развития выделенных субъектов Федерации. Анализ динамики выявляет неблагоприятные тенденции и вынуждает делать весьма неоптимистичные выводы, которые убеждают, что назрела острая государственная необходимость решать накопившиеся проблемы. Среди обострившихся проблем арктических и восточных территорий –

снижение уровня жизни населения и массовый отток населения³, все большее отставание от среднероссийских показателей в обеспеченности инфраструктурными объектами, сырьевой характер экономики и неконкурентоспособность производств.

Для восточных регионов страны приоритетными остаются такие цели развития, как привлечение и закрепление населения, сохранение и развитие трудовых ресурсов, обеспечение национальной безопасности и экономической устойчивости, интеграция субъектов Федерации в систему экономических связей стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В программе развития Дальнего Востока до 2025 г. декларируются две основные цели: формирование условий для ускоренного развития восточных территорий и превращения их в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой; кардинальное улучшение социально-демографической ситуации. При этом указывается на необходимость принимать во внимание существенные различия в природно-климатических условиях обширной территории макрорегиона [4].

Что касается Арктики, стоит обратить внимание на то, что с позиций национальной безопасности заселение и закрепление населения на северных территориях являются одной из основных задач территориальной политики арктических стран [9]. С этой целью активно применяется политика протекционизма по отношению к экономике и социальной сфере северных территорий. В России же заселение Арктики и закрепление там населения долгое время не считалось одной из основных задач. Более того, ставились задачи уменьшить численность населения арктических территорий, полагавшуюся избыточной, и сократить непрофильные отрасли экономики, обосновывалась целесообразность точечного освоения Арктики и т.п. В итоге во многих районах Севера в последние годы возникли серьезные проблемы с обеспечением трудовыми ресурсами, и это может вызвать значительные трудности при реализации крупных перспективных проектов развития отечественной экономики [7].

³ В программе развития Дальнего Востока отмечается, что за 1989–2012 гг. численность населения регионов Дальневосточного федерального округа сократилась на 21% [4].

В качестве главных целей государственной политики России в Арктике названы [1, 2]

- расширение ресурсной базы, так чтобы она могла в значительной степени обеспечить потребности страны в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья;
- в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы – обеспечение благоприятного оперативного режима, включая поддержание необходимого боевого потенциала в этом макрорегионе;
- сохранение природной среды и обеспечение ее защиты, ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата;
- формирование единого информационного пространства страны в ее арктической зоне с учетом природных особенностей;
- обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-климатических условиях Арктики;
- обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Россия.

Таким образом, судя по заявленным целям, для государства Арктика и восточные территории страны – важный геостратегический регион с богатыми природными ресурсами. В изменившихся экономических условиях понимание значения ресурсов этого региона, по большому счету, не изменилось, несмотря на то что нет однозначного ответа на вопрос, насколько на данном этапе развития экономики страны эти ре-

сурсы востребованы [8]. Тем не менее сырьевые отрасли на арктических и восточных территориях рано или поздно будут развиваться.

Но идти в эти регионы только за сырьем нельзя. С позиций убывающей и возрастающей отдачи применительно к производству существуют отрасли, вложения в которые на определенном этапе становятся обратно пропорциональны прибыли, т.е. имеют убывающую отдачу [14]. Это чаще всего сельское хозяйство или добыча природных ресурсов. Исторический опыт СССР, а на современном этапе – опыт России и Китая показывает, что при государственной поддержке в восточных регионах вполне реально развитие машино-, судо- и авиастроения.

Возможности диверсификации экономики за счет развития лесной и деревообрабатывающей промышленности определяются наличием значительных запасов высококачественной древесины и близостью макрорегиона к рынкам с устойчиво растущим спросом. Безусловно, эти возможности должны подкрепляться грамотным лесопользованием. Мировая практика показывает: устойчивое лесовосстановление и уход за лесами – благоприятная сфера для развития среднего и малого предпринимательства, позволяющая увеличивать количество рабочих мест и налоговых поступлений. Особое внимание должно быть уделено созданию предприятий лесоперерабатывающей промышленности, выпускающих конкурентоспособную продукцию. Только в таком случае может быть сформирована более выгодная для российских производителей структура экспорта и станет возможным рост внутрирегионального потребления древесины и древесной продукции.

Несмотря на декларируемое намерение превратить восточные территории «в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой, в структуре которой преобладают высокотехнологичные производства с высокой добавленной стоимостью», и предпринимаемые «серьезные усилия, нацеленные на опережающее развитие обрабатывающей промышленности и сектора услуг, в ближайшие годы основной потенциал развития субъектов Российской Федерации макрорегиона по-прежнему будет связан с освоением сырьевых запасов. В сложившихся условиях такое положение дел является вполне естественным, поскольку пока именно сырьевой потенциал макрорегиона вызывает наибольший интерес у негосударственных инвесторов» [4].

У субъектов Федерации Дальнего Востока и Байкальского региона для диверсификации экономики имеются весьма существенные предпосылки. Приморский и Хабаровский края, Иркутская и Амурская области, Республика Бурятия уже располагают относительно диверсифицированной структурой.

Ответ на вопрос о том, поможет ли освоение природных ресурсов решить накопившиеся проблемы Арктики и регионов на востоке страны, в значительной степени кроется в том, какие механизмы будут задействованы для достижения поставленных целей, какие подходы будут реализованы при выполнении проектов – от формирования условий пользования недрами и до влияния на развитие смежных отраслей и отдельных производств. При этом необходимы прогнозирование и анализ долгосрочных последствий (эффектов) принимаемых сегодня по этим регионам решений, включая все этапы – от определения принципов и подходов до решения поставленных задач.

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСТАВЛЕННЫХ ЗАДАЧ

В Стратегии развития Арктической зоны РФ основные механизмы ее реализации сформулированы в общем виде: это государственные программы, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории. В соответствии с принятыми программными документами долгосрочного развития выделяются инвестиционные ресурсы, приняты поправки к налоговому законодательству, обеспечивающие недропользователям льготы при освоении месторождений на территории арктических и восточных регионов⁴.

⁴ Так, с 2012 г. предоставлены налоговые льготы компаниям, разрабатывающим месторождения Карского, Баренцева, Печорского и Белого морей. Ставки налога на добычу полезных ископаемых установлены на уровне 5–30% в зависимости от сложности проекта. Экспортные пошлины планируется снизить до нуля. По подсчетам экспертов бизнес-школы «Сколково», система обложения налогами шель-

В программе развития Дальнего Востока и Байкальского региона подробно прописаны механизмы решения миграционных проблем с целью повышения привлекательности макрорегиона для закрепления в нем постоянного населения и обеспечения миграционного притока квалифицированных работников. Список этих механизмов включает активную, но селективную миграционную политику, реализацию федеральной программы по развитию здравоохранения, разработку и выполнение региональных программ по повышению рождаемости, по комплексной профилактике неинфекционных заболеваний и формированию здорового образа жизни, механизмы прямой государственной поддержки при строительстве арендного жилья, поддержку проектов комплексной модернизации региональных систем образования и т.д. [4]. Разработан законопроект, предусматривающий создание благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиционной деятельности и для поддержки создания новых промышленных предприятий и реализации высокотехнологичных проектов на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе. Готовится проект федерального закона о формировании особых экономических режимов для Дальнего Востока. Рассматриваются возможности использования Российского фонда прямых инвестиций и организации реальной работы Фонда развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Задачи ближайшего времени – выявить первоочередные проекты, которые получают финансирование в рамках реализации государственной программы; определить преференции, льготы и другие механизмы, способствующие более эффективному использованию возможностей и ресурсной базы макрорегиона.

* * *

Арктические и восточные территории страны обладают несомненными конкурентными преимуществами и огромным потенциалом

фовых месторождений позволяет изымать в бюджет только 45% дохода компаний (для российских нешельфовых месторождений эта цифра составляет около 72% дохода нефтекомпаний, аналогичный показатель в Бразилии – 65%, в Канаде – 52, в Норвегии – 85%). Причем при росте цен на энергоресурсы этот показатель снижается. Так, при стоимости нефти в 130 долл. США за баррель государство сможет забрать у добывающих компаний только 39% дохода [15].

развития, причем такими, которые позволяют в перспективе рассматривать эти регионы как локомотив роста для всей российской экономики. Так, в частности, в программе развития Дальнего Востока и Байкальского региона записано, что развитие Востока России способно стать антикризисным и антициклическим регулятором в случае ухудшения ситуации в мировой экономике, поскольку массовое развертывание инвестиционных проектов обеспечит спрос на продукцию отечественных производителей в случае сокращения экспортных поставок и стагнации спроса в западных регионах страны [4].

В то же время для восточных территорий и Арктики характерны неблагоприятные природно-геологические факторы, действие которых усиливают институциональные барьеры, имеющие место в российском минерально-сырьевом комплексе. При этом объективная тенденция к удорожанию добычи полезных ископаемых приобретает характер эскалации издержек, что ведет к неприемлемому снижению социально-экономической эффективности освоения сырьевых ресурсов. Несовершенные механизмы государственного регулирования, технологии и подходы к освоению сырьевых ресурсов ставят под сомнение возможность реализовать имеющийся потенциал в полной мере. В этих условиях государство и бизнес не стремятся в настоящее время реально приступить к освоению богатств перспективных территорий.

Даже наличие условий и ресурсов (люди, финансы, инновационный потенциал и др.) не позволяет начать немедленную реализацию всех целей и задач. Важны структурирование целей и всестороннее обоснование очередности их достижения. Поэтапное освоение богатых ресурсов арктических и восточных территорий представляется единственно реальным вариантом: такой путь позволит снизить риски, рационально использовать накапливаемый от этапа к этапу опыт и ресурсы развития.

Литература

1. **Основы** государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 18.09.2008, № Пр-1969). – URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (дата обращения 20.02.2013).

2. **Стратегия** развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. – URL: <http://правительство.рф/docs/22846> (дата обращения 20.02.2013).
3. **Проект** федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23452.html#.UUh7LZaLL3A> (дата обращения 25.01.2013).
4. **Государственная** программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года» (принята распоряжением Правительства Российской Федерации 05.04.2013 № 466-р). – URL: <http://open.minvostokrazvitia.ru/upload/medialibrary/programma.pdf> (дата обращения 08.04.2013).
5. **Сысоева Н.М.** Институциональные проблемы развития Байкальского региона // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1 (77). – С. 55–72.
6. **Министерство** Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. – URL: <http://minvostokrazvitia.ru> (дата обращения 30.03.2013).
7. **Информационно-аналитический** доклад «О социально-экономическом положении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2011 году». – URL: <http://www.severcom.ru/analytics/item88-1.html> (дата обращения 21.12.2012).
8. **Кулешов В.В., Крюков В.А., Маршак В.Д.** В какой системе координат оценивать альтернативы освоения углеводородных ресурсов Российской Арктики? // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 5–25.
9. **Селин В.С., Башмакова Е.П.** Приоритеты современных государственных стратегий развития арктических регионов // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1 (77). – С. 3–22.
10. **Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В.** Освоение Арктики: время рисковать? // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 27–55.
11. URL: <http://www.government.ru/docs/22397> (дата обращения 30.01.2013).
12. **Бандман М.К., Кулешов В.В., Харитонова В.Н.** Стратегические проекты развития Арктики, Сибири и Дальнего Востока // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 3. – С. 99–126.
13. **Кин А.А., Харитонова В.Н.** Северный морской путь как инфраструктурный проект развития Арктики // Сибирь в первые десятилетия XX в. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – С. 564–582.
14. **Райнерт Э.С.** Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. – М.: ГУ ВШЭ, 2011. – 384 с.
15. **Аналитики** «Сколково» назвали российский шельф самым доходным в мире. – URL: <http://lenta.ru/news/2012/09/21/swkolkovo> (дата обращения 21.09.2012).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 08.04.2013 г.

© Севастьянова А.Е., 2013