

# Система государственного стратегического планирования развития Арктической зоны РФ



**А. М. Коновалов,**  
канд. техн. наук,  
директор Центра «Мировой океан» ФГБНИУ «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и РАН, руководитель секции по вопросам государственно-частного партнерства Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ

Национальные интересы Российской Федерации в Арктическом регионе требуют системного подхода к их реализации, от разработки комплекса документов стратегического планирования, включая Федеральный закон об Арктической зоне РФ, до создания институциональной среды, способствующей комплексному развитию макрорегиона, и поддержки инновационных проектов. Определяющая роль в экономическом развитии малопривлекательной для бизнеса арктической территории также должна принадлежать государству, что подтверждает и опыт других циркумполярных стран.

Арктический регион становится центром пересечения национальных интересов арктических и неарктических государств и выстраивания новой системы глобальной и региональной безопасности. Россия, естественно, не могла оставаться в стороне от активной деятельности в Арктике. 18 сентября 2008 г. Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, в которых обозначена национальная арктическая политика России. Специфика Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), ее место и роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности определяют необходимость выделения макрорегиона в са-

мостоятельный объект государственной политики. Высокая значимость Арктической зоны для экономики Российской Федерации обуславливает необходимость разработки отдельной системы документов стратегического планирования, направленных на реализацию государственной политики России в Арктике.

В рамках выстраиваемой в настоящее время системы стратегического и территориального (экваториального) планирования во исполнение решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минрегионом России совместно с Советом по изучению производительных сил (СОПС) разработаны Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.,



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ОАО «МУРМАНСКОЕ МОРСКОЕ ПАРОВОДСТВО»

утвержденная Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г. № Пр-232, а также проекты государственной программы «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 г.» и подпрограммы «Создание институциональных условий для комплексного экономического и социального развития Арктической зоны Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». Наконец, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и председателя Правительства Российской Федерации по линии Минрегиона России инициирована разработка федерального закона об АЗРФ.

### Принципы стратегического планирования

В основу перечисленных разработок СОПС положены три базовых принципа.

Первый из них связан с нацеленностью перечисленных стратегических и программных решений на возрастание роли и эффективности национальной арктической политики России в укреплении основ российской государственности, включая реализацию суверенитета, суверенных прав и стратегических интересов нашей страны в Арктике.

Второй состоит в обеспечении социальной ориентированности и признании общественной значимости стратегических решений как следствии инновационной модели развития экономики в целом. Такой подход в первую очередь предусматривает раскрепощение человеческого капитала, переход к экономике знаний — основополагающего ресурса устойчивого социально-экономического роста, улучшение качества жизни (до сопоставимого с уровнем развитых арктических держав).

Наконец, третий принцип заключается в комплексном характере разработок, их ориентации на гармонизацию интересов всех субъектов национальной арктической политики — государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории АЗРФ.

### Определение состава АЗРФ

При этом фиксируемый Основами государственной политики РФ в Арктике состав АЗРФ определен в общем виде

и нуждается в конкретизации. Как самостоятельный объект государственной политики, АЗРФ требует четкого определения территории, в отношении которой будут приниматься специальные меры экономического стимулирования, социальной поддержки, регламентирования природопользования и охраны природы, устанавливаться дифференцированные режимы хозяйственной деятельности.

При определении состава АЗРФ представляется целесообразным руководствоваться в первую очередь приоритетами ее государственного регулирования и управления, а также обеспечения национальной безопасности, суверенитета, суверенных прав и национальных интересов России в Арктике. В связи с этим необходимо отметить, что АЗРФ — в первую очередь объект управления. При определении ее состава ключевое значение имеют не столько физико-географические критерии, отличающиеся нестабильностью и приводящие к нарушению административной целостности, затруднению реализации функций государственного регулирования, сколько социальные, демографические, внутри- и внешнеполитические реалии, наконец, приоритеты развития и управления.

Изменения климата, сдвиг хозяйственной деятельности на континентальный шельф арктических морей приведут к усилению роли морского фактора в экономическом и социальном развитии АЗРФ. Таким образом, логично руководствоваться критериями неделимости административно-территориальных единиц — субъектов Российской Федерации, географическими признаками, формирующими основу для районирования, а также расширить число административно-территориальных единиц, входящих в состав АЗРФ, за счет приморских муниципальных районов и городских округов, прилежащих к Северному Ледовитому океану.

### Государственное регулирование развития полярных регионов

При этом работа над стратегией и государственной программой убедительно показала необходимость подготовки широкого и емкого федерального закона об АЗРФ, определяющего:

- статус АЗРФ как особого объекта государственного регулирования;
- цели, принципы, формы и методы государственного регулирования управ-

ления и развития АЗРФ; особенности и порядок осуществления бюджетной, налоговой, инвестиционной и социальной политики в макрорегионе с учетом арктических условий хозяйствования; национальные приоритеты и стратегические задачи; ограничения, устанавливаемые по социальным, культурно-этническим и экологическим основаниям;

- перечень административных и муниципальных образований, входящих в состав АЗРФ.

Кроме того, в Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу среди главных целей и стратегических приоритетов государственной политики страны в регионе особо выделена необходимость совершенствования системы государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ. В связи с этим резко актуализируется задача создания условий для эффективного управления и устойчивого развития макрорегиона.

Такой подход лежит полностью в русле общемировых тенденций. Современный опыт государственного регулирования развития полярных регионов (прежде всего таких крупных приарктических государств, как США и Канада) опирается на систему различных органов (советов, комиссий), охватывающих практически все сферы жизнедеятельности в Арктике и представляющих интересы всех без исключения заинтересованных сторон, деятельность которых связана с макрорегионом. 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 циркумполярном мире в Соединенных Штатах Америки выступает Комиссия Соединенных Штатов по арктическим исследованиям (Arctic Research Commission of the United States of America), в Канаде — Федеральный совет по Арктике и Полярная комиссия Канады (Canadian Polar Commission), в Швеции — Полярный исследовательский секретариат (Polar Research Secretariat). При этом комиссия США относится к структурным подразделениям аппарата президента США, ее члены назначаются указом президента США.

В Канаде Полярная комиссия действует как структурное звено правительства страны и также имеет самостоятельный бюджет. В Швеции, интересы которой в Арктике в основном сконцентрированы 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 Советском Союзе для реализации государственной политики в Арктике были созданы и эффективно действовали Совет по проблемам Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации и Государственный комитет по делам Севера. Сейчас эти структуры упразднены. Предпринимавшиеся попытки модернизации методов государственного регулирования относительно Арктики в Госкомсевере России и затем в Минэкономразвития России успеха, как показывает опыт, не имели. Как результат, действия и позиции разных федеральных ведомств по вопросам развития Арктической зоны России не согласованы, взаимодействие федерального, регионального, муниципального уровней власти в решении этих вопросов малоэффективно.

В настоящее время вопросы координации действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций

в области изучения и освоения Арктики делегированы Морской коллегии при Правительстве РФ. Согласно Положению о Морской коллегии при Правительстве РФ, утвержденному Постановлением Правительства РФ, Морская коллегия — это координационный орган, обеспечивающий согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций в области морской деятельности, изучения и освоения Арктики и Антарктики.

При этом Морской коллегией при Правительстве РФ на совещании в Нарьян-Маре, которое состоялось 6 июля 2011 г., было принято следующее решение: «Минрегиону России (В. Ф. Барсгарину) с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти подготовить в установленном порядке предложения о целесообразности создания органа (организации), уполномоченной координировать деятельность по реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике» (протокол совещания Морской коллегии при Правительстве РФ у заместителя председателя Правительства РФ, председателя Морской коллегии при Правительстве РФ С. Б. Иванова от 06.07.2011 г. № 2 (16), п. 1.4).

Таким образом, реализация государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации требует целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной

власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности. В связи с этим необходимо создание на федеральном уровне структуры, отвечающей за реализацию государственной политики и осуществляющей координацию органов государственной власти и субъектов хозяйственной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации.

### Госпрограмма: цель, инструменты

В настоящее время система государственного стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России в Арктике выстраивается следующим образом:

- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом РФ);
- проект Федерального закона Российской Федерации об АЗРФ;
- Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 08.02.2013 г. № Пр-232);
- проект Государственной программы «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 г.», определенный стратегией как основной механизм ее реализации;
- схемы территориального и акваториального планирования.

При этом основной целью государственной программы становится создание институциональных условий для эффективной реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике с целью повышения качества жизни населения, полноценного раскрытия человеческого капитала, перехода к инновационной траектории устойчивого роста, повышения конкурентоспособности макрорегиона в мировой системе разделения труда, эффективной интеграции приарктических территорий в российское и глобальное социальное и экономическое пространство. К программно-целевым инструментам госпрограммы можно отнести:

- прямые (дотации, субсидии, субвенции, трансферты, гарантии, компенсации, гранты и др.) и косвенные (налоговые, таможенные, тарифные, кредит-



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ОАО «МУРМАНСКОЕ МОРСКОЕ ПАРОХОДСТВО»



ные, страховые и пр.) меры государственного стимулирования и регулирования, совершенствование нормативной правовой и законодательной базы;

- государственную поддержку хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в АЗРФ;
- стимулирование реализации новых проектов хозяйственного освоения арктических территорий и акваторий путем их софинансирования за счет бюджетов различных уровней бюджетной системы России;
- создание условий для привлечения внебюджетных источников к реализации проектов в АЗРФ;
- инструменты повышения мотивации у всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике к активному участию в ее реализации;
- эффективную пропаганду целей и задач государственной политики Российской Федерации в Арктике, популяризацию стратегических и программных мероприятий и проектов;
- развитие государственно-частного партнерства;
- внедрение в региональную экономику современных форм пространственной организации хозяйства, институциональных инноваций (развитие сети кластеров, зон опережающего роста и др.), институтов развития;
- меры координации и согласования интересов всех субъектов государственной политики России в Арктике.

### Роль институциональной среды

Объективные закономерности перехода к инновационной траектории устойчивого роста, внедрения в региональную экономику основанных на знаниях элементов постиндустриального общества и их формализованного воплощения — национальных инновационных систем — требуют использования принципиально новых подходов к регулированию пространственного развития АЗРФ, прежде всего в направлении усиления его комплексного (интегрального) характера. Накладывающееся на эти процессы усиление роли государства в социально-экономическом развитии приводит к тому, что в методологическом и идеологическом плане нелиберальные, неоклассические и неоконсервативные теории уступают сегодня свои позиции прагматическим (нео)институциональным и эволюционным воззрениям, которые отличаются



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ОАО «МУРМАНСКОЕ МОРСКОЕ ПАРОХОДСТВО»

более широким охватом проблематики (так, например, в понятие института в неoinституционализме включается и рынок, который выступает в качестве «одного из» в ряду возможных форм, концептов или доктрин развития).

В неoinституциональной теории можно выделить несколько категорий, различающихся как по широте охвата явлений, так и по смыслу. Применительно к системе государственного стратегического планирования развития АЗРФ под институтом можно понимать любой механизм координации и/или стимулирования всех субъектов национальной арктической политики (эффективной мотивации их поведения). При этом институциональная среда включает в себя правила, обеспечивающие порядок во взаимодействиях между ними. Ключевая роль, которую институты играют в макро-регионе, состоит в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой структуры связей внутри региональной экономики и социальной сферы.

Механизмы институциональных изменений, в свою очередь, также имеют непреходящее значение. При этом, например, эволюционная теория обосновывает вывод о том, что с течением времени неэффективные институты отмирают, а эффективные — выживают, вследствие чего происходит последовательное развитие более эффективных форм экономической, политической и социальной организации экономики и социальной сферы.

Другими словами, смысл существования институтов заключается в

состыковке интересов, выраженных зачастую в стратегиях, программах, планах (координирующая роль), и/или состыковке стимулов (мотивирующая роль). Координационный эффект заключается в создании предпосылок для осуществления каждым субъектом национальной арктической политики правильного выбора своей роли, места и в целом позиционирования в системе стратегического планирования. При этом резко повышается эффективность размещения ресурсов. Мало того, как показывает мировая практика, устойчивому росту в наибольшей степени отвечает комплексный (надведомственный) подход, нежели сугубо ведомственное (отраслевое) планирование. Арктическая зона Российской Федерации представляет собой единый организм, принципиально не сводимый к сумме отдельных видов, отраслей и их региональных срезов.

Мотивационный эффект институциональной среды состоит в обеспечении институтами состыковки стимулов, т. е. институты-правила делают выгодным для того или иного субъекта национальной арктической политики осуществление правильного выбора, в том числе в системе экономических связей. Кроме того, имеется также и распределительный эффект, состоящий в том, что любой набор правил определяет структуру прав собственности.

Именно поэтому институты и институциональная среда должны лечь в основу государственной программы. Однако необходимо не только созда-

ние новых, адекватных современным требованиям, эффективно отвечающих на глобальные вызовы современности институтов (в том числе пространственного развития), но и формирование благоприятной институциональной среды, содействующей комплексному развитию макрорегиона, причем как в области координации, так и мотивации (стимулирования). В этой связи в программных мероприятиях представляется целесообразным выделить как становление новых институтов, нацеливающих на внедрение институциональных и организационных инноваций, так и формирование благоприятной институциональной среды, в первую очередь в интересах обеспечения комплексности (интегральности) развития АЗРФ.

### Финансирование проектов

С учетом значимости Арктики для экономики всей России Правительством РФ уже принят ряд точечных мер экономического стимулирования. При этом они пока не позволяют в полном объеме создать благоприятные условия для привлечения инвесторов в АЗРФ. В связи с экстремальными природно-климатическими условиями, предельно высокой стоимостью работ и непродолжительностью сезона, в течение которого они могут осуществляться, Арктика становится малопривлекательной территорией для ведения бизнеса. Именно те виды экономической деятельности в Арктической зоне Российской Федерации, которые требуют огромных предварительных инвестиций и высоких доэксплуатационных расходов, а также обладающие отложенным экономическим эффектом, отличающиеся длительными сроками окупаемости и наличием временного лага между моментами осуществления затрат и сроками наступления их отдачи, исторически тесно связаны с государством. Особенности арктической экономики такова, что больше шансов на коммерческий успех имеют масштабные проекты, осуществляемые комплексно — можно сказать, мегапроекты. Иными словами, высокие издержки хозяйственной деятельности в Арктике определяют целесообразность развертывания здесь крупных проектов, однако в силу их высокой трудоемкости и капиталоемкости, значительных сроков окупаемости, длительного периода с момента начала инвестирования до получения прибыли требуется льготный налоговый режим,

гибкая тарифная, таможенная, кредитная, бюджетная, страховая политика.

Естественно, при повсеместном сжатии кредитной массы необходима диверсификация источников финансирования перспективных направлений развития макрорегиона и приоритетных комплексных проектов. В их осуществлении резко повышается роль бюджетов субъектов Российской Федерации, так как общегосударственные межведомственные проекты федерального уровня всегда имеют региональную направленность и пространственную привязку, а значит, хорошо корреспондируют с программными документами, утвержденными на республиканском, краевом или областном уровнях.

Помимо федерального и регионального бюджетов, представляется целесообразным активнее вовлекать в этот процесс механизмы государственно-частного партнерства: концессии, риск-сервисные контракты и т. д., предполагающие объективный симбиоз государственных и частных интересов с использованием потенциала государственных институтов развития, как финансовых, так и нефинансовых, а также иностранных инвестиций. Кроме того, в интересах эффективной реализации комплексных (межведомственных и межотраслевых) проектов необходимо предусмотреть конкретные механизмы и схемы привлечения дополнительных инвестиций за счет интенсификации межрегионального и международного сотрудничества, использования ресурсов действующих и разрабатываемых государственных программ Российской Федерации, федеральных, региональных и ведомственных целевых программ, действие которых можно распространить на различные сферы жизнедеятельности в Арктике.

Реализация инфраструктурных, социальных и социокультурных, природоохранных, инновационных проектов, особенно масштабных и социально значимых, всегда сопровождается рисками. Теоретически внедрение государственно-частного партнерства должно устранять или хотя бы качественно снижать уровень их воздействия как для государства, так и для деловых кругов. Однако на практике взаимоотношения партнеров — государственных институтов и частного сектора — не всегда носят конструктивный характер, что усугубляет риски осуществления ГЧП-проектов в АЗРФ.

### Направления диверсификации экономики

В настоящее время место АЗРФ в системе международного разделения труда определяется преимущественно экспортом сырья, прежде всего углеводородов. Структура и состав экспорта свидетельствует об ограниченной конкурентоспособности экономики, поддерживаемой в первую очередь сугубо природными богатствами и их разнообразием. Ресурсная зависимость подталкивает к узкой специализации региональных экономик, их монопрофильной ориентации, а наращивание сырьевого экспорта значительно снижает качество роста, который носит сугубо экстенсивный характер.

Стимулирование диверсификации экономики и перехода к глубокой переработке природных ресурсов с целью получения продукции с высокой добавленной стоимостью относится к приоритетам федеральной и региональной экономических политик. В связи с этим позитивную роль могут сыграть невысокие ставки НДС и иные формы всемерной поддержки инновационно ориентированных производств.

Необходимость решения задач модернизации экономики и социальной сферы АЗРФ на инновационной основе резко актуализирует проблему реализации потенциала перспективных форм пространственной организации экономики, государственных нефинансовых институтов развития (особых экономических зон, региональных кластеров, зон опережающего развития, центров трансфера технологий, технопарков, центров содействия энергоэффективности, бизнес-инкубаторов, промышленных парков и т. д.), а также создания инновационной инфраструктуры в целом.

В целом к основным перспективным направлениям научно-технического прогресса в АЗРФ относятся направления, во многом связанные с развитием морехозяйственного комплекса на инновационной основе:

- создание и развитие сети технопарков морских технологий глубокой и безотходной переработки водных биоресурсов (включая недоиспользуемые и нетрадиционные виды гидробионтов) и морских генетических ресурсов (в том числе водорослей), ориентированных на выпуск рыбопродукции, биоактивных веществ и добавок, ферментативных белковых гидролизатов, лекарственных лечебно-профилактических средств и других товаров класса премиум;

- внедрение энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в морехозяйственные комплексы приарктических субъектов Российской Федерации;

- использование возобновляемых источников энергии, в том числе морского происхождения: ветровой, циркуляционной океанической, волновой, планетарной гравитационной (приливы и отливы); обоснование целесообразности и оценка перспектив внедрения в региональную энергосистему приливных электростанций с применением гидротурбин ортогонального типа, ветропарков, прибрежных и океанических ветровых установок, спарбуев, офшорных плавучих ветряных генераторов, волновых электростанций, экспериментальных установок на основе использования температурного градиента океанской воды и плавучих гидротермических электростанций, осмотических электростанций, а также разработка технологий производства биотоплива из морских водорослей;

- внедрение новых технологий и материалов в морехозяйственный комплекс Российской Федерации, включая нанотехнологии, информационные технологии, высокотехнологичные материалы и другие технологические инновации;

- строительство и использование искусственных островов, установок и сооружений, прокладка подводных кабелей и трубопроводов по морскому дну;

- симбиотическое развитие био-, нано- и информационно-коммуникационных технологий (формирование информационной гиперсети);

- комплексная автоматизация и дистанционное управление производственными процессами на базе микроэлектроники, наносистем, прецизионных технологий и микропроцессорной схематехники;

- совершенствование и повсеместное внедрение CALS-технологий для создания и научно-технологического сопровождения продукта на протяжении всего его жизненного цикла — от проектирования и производства до послепродажного обслуживания и утилизации; CALS-технологии (от англ. Continuous Acquisition and Life Cycle Support — непрерывная информационная поддержка поставок и жизненного цикла) уже сейчас начинают фрагмен-



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ОАО «МУРМАНСКОЕ МОРСКОЕ ПАРОХОДСТВО»

тарно использоваться в судостроительной промышленности нашей страны; можно ожидать их дальнейшее развитие в появлении, условно говоря, метакалстехнологий: если CALS-технологии воплощают посредством информационных систем стандарты, в которых даны описания всех этапов жизненного цикла, то метакалстехнологии реализуют в компьютерных программах стандартные требования к самим стандартам;

- развитие марикультуры, селекция, генетическое конструирование и выращивание водных биоресурсов с заданными характеристиками;

- создание новой перспективной эргономичной и безопасной техники, в том числе энергонасыщенной, мультифункциональных и новых («умных») материалов, изменяющих свои физические свойства при изменении окружающих условий и созданных с применением интеллектуальных компьютерных систем;

- формирование и развитие сложных систем, обеспечивающих процессы моделирования климата и способствующих обнаружению стрессовой экологической ситуации, а также взаимодействия между антропогенными и природными системами;

- разработка комплексных интегрированных схем планирования развития приарктических городов и регионов, совершенствование управленческих и организационных подходов к управлению социально-экономическим развитием (управление рисками, самоорганизу-

ющиеся и самовосстанавливающиеся системы) с повышенным доверием к системному моделированию и симуляционным расчетам;

- внедрение технологий устойчивого развития, учитывающих совершенство управления природными ресурсами и состоянием окружающей среды, устранение негативных последствий научно-технического прогресса, использование нетрадиционных (альтернативных) ресурсосберегающих источников энергии.

Как показывает мировая практика, все без исключения арктические державы и циркумполярные страны на самом высшем государственном уровне уделяют повышенное внимание устойчивому социально-экономическому развитию своих арктических территорий, повышению конкурентоспособности производимых здесь товаров и услуг, обеспечению национальной безопасности в Арктике. Россия в этом случае не исключение, и все заинтересованные субъекты государственной арктической политики Российской Федерации — федеральные и региональные органы государственной власти, институты гражданского общества, деловые круги, научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, ассоциации коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — могут и должны приложить все усилия, чтобы Арктическая зона Российской Федерации заняла свое достойное место среди арктических держав мира в циркумполярном поясе.

T