

Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления¹

В.В. Ивантер,
В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев

Переосвоение Арктики как мегапроект. Постановка проблемы

Новейшие планы многоцелевого развития Арктической зоны, зафиксированные в соответствующих директивных документах², — амбициозный и в то же время насущно необходимый для России стратегический проект, который по своей значимости может быть сравним с историческими «атомным» или «космическим» проектами. Его замысел и реализация выходят далеко за пределы решения задачи перехода к современному обустройству полярного региона, полномасштабное вовлечение которого в национальную экономику еще совсем недавно казалось далекой перспективой. Если быть точнее, то для характеристики новой государственной политики развития российской Арктики уместнее использовать понятие «*переосвоение*», поскольку речь идет не о пионерном освоении («с чистого листа») — ведь в значительной степени Арктика уже освоена, — а о *качественно новом его этапе*. Это предполагает переосмысление концепции и условий функционирования ранее созданного хозяйственного, социального и инфраструктурного потенциала этого уникального макрорегиона и обогащение политики его развития новыми стратегическими решениями.

Особенности *пионерного этапа освоения* арктических территорий, история которого уходит в глубь столетий, определялись, с одной стороны, соединением государственных и предпринимательских интересов к ресурсам этих территорий, а с другой — формированием их очаговой заселенности коренными

¹ Статья подготовлена на основе научных исследований, выполненных при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект №14-38-00009) «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ». Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН.

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 8 февраля 2013 г.; Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г.

малочисленными народами Севера и (преимущественно в европейской части) немногочисленными русскими поселениями и монастырями. Практически все, что до сих пор определяет хозяйственный и расселенческий облик российской Арктики, было создано в течение следующего, относительно непродолжительного по историческим меркам, *советского (социалистического) этапа* периода ее освоения. Именно тогда за Полярным кругом начались поиски, а затем и промышленная добыча ценнейших полезных ископаемых, был освоен и оснащен всей необходимой инфраструктурой (от ледоколов до метеостанций) Северный морской путь, была создана сеть постоянных населенных пунктов, портов и аэродромов, начались систематические научные исследования Арктики (в том числе зоны Северного полюса). В это же время от Кольского полуострова до Чукотки протянулся пояс военно-морских и авиационных оборонных баз, была разработана специальная система гарантированного жизнеобеспечения арктических территорий и стимулирования работников («северный завоз», «северные коэффициенты и надбавки» и т. п.)³. Все это было сделано в составе единого народно-хозяйственного комплекса СССР, каждая территория которого была связана с другими планомерно организованными хозяйственными и ресурсными связями. Можно без преувеличения утверждать, что в то время Арктика «работала» на весь СССР, а он — на Арктику.

Созданное в советской Арктике было закономерным результатом политики социалистического развития и размещения производительных сил, в которой доминировала государственная собственность, отсутствовали свободное ценообразование и конкуренция. Поэтому неудивительно, что произошедший в 1990-х гг. слом государственного строя, политических, экономических и социальных оснований функционирования прежней социально-экономической системы страны сказался в первую очередь на такой ее рыночно уязвимой подсистеме, как арктический регион. С началом реформ государство декларировало свой максимальный уход из экономики, сокращение государственной собственности, доминирование частного собственника и переход к конкурентным рыночным отношениям при открытости рынка, а также ненужность (в связи с окончанием «холодной войны») сохранения советского оборонного потенциала. Все это противоречило самому факту существования советского арктического наследия, и арктические территории России оказались на периферии государственных интересов. Были забыты слова М.В. Ломоносова: «Могущество России будет прирастать Сибирью и *Северным океаном*» (*курсив — авторов статьи*). Стремительно утрачивался потенциал созданных в советское время производств, сокращалось число привлекательных рабочих мест, что делало естественным отток населения, долгие годы не функционировал Северный морской путь и почти прекратил существование ледокольный флот, резко сократилось авиасообщение. Арктическая зона страны становилась все менее связанной с остальными территориями России, в то время как региональная политика страны последних десятилетий была обращена преимущественно на запад и на юг

³ Новейший обзор истории освоения арктических территорий России см: Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. академика А.И. Татаркина. СПб: Нестор-История, 2014. С. 77–196.

страны. И лишь в совсем недавние годы эта политика начала разворачиваться на восток и одновременно поставила на повестку дня проблему Арктики как важнейшего геополитического и геоэкономического макрорегиона России.

Интерес к арктической проблематике со стороны государства наметился еще в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. Положения этого документа были переосмыслены и значительно расширены в 2013–2014 гг. В это время были опубликованы «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденная Президентом РФ 8 февраля 2013 г., государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г., а также Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Все они, к сожалению, не стали предметом широких обсуждений в научно-экспертном сообществе России. В то же время в них были сконцентрированы представления о *принципиально новой государственной политике в отношении Арктической зоны страны, предусматривающей ее комплексное развитие с учетом ключевых факторов формирования долгосрочной экономической стратегии России для этой зоны*. Ее результатом должно стать *переосвоение* Арктики, которое было бы экономически выгодным и социально приемлемым во внутрироссийских и геополитических реалиях нашего времени, а сама российская Арктика должна превратиться в обжитой в хозяйственном, инфраструктурном и социальном отношениях регион.

Это — амбициозный по замыслу мегапроект и одновременно сложнейшая государственно-управленческая задача, концептуально-методологическим аспектам решения которой посвящена настоящая статья. Вначале четко обозначим границы объекта управления — Арктической зоной, — учитывая, что содержание и географический масштаб этих понятий, давно бытующих на страницах учебников географии, в научных трудах, в публицистике и в выступлениях политиков, существенно расходятся. Далее проанализируем и сравним содержание *декларированных* целей развития Арктической зоны России и фактической *сверхзадачи* мегапроекта и рассмотрим основные задачи комплексного развития Арктики в контексте государственных интересов России. В заключительной части представим обоснование необходимости государственного программно-целевого управления указанным развитием, уделив особое внимание вопросам обеспечения национальной безопасности и специфике организации государственного управления комплексным развитием Арктической зоны России.

Арктическая зона России: установление границ

Как известно, к Арктике относятся акватории вокруг Северного полюса (Северный Ледовитый океан с его морями и полярные участки Атлантического и Тихого океанов), расположенные там острова (кроме прибрежных островов Норвегии), и прилегающие континентальные территории нескольких государств. Официально арктическими странами, которые разделили условные

зоны ответственности, являются Дания, Канада, Норвегия, Россия и США, «сампровозглашенными» — Исландия, Финляндия и Швеция. В настоящее время государственная принадлежность основной части Арктики, в том числе шельфовой, которая, по экспертным оценкам, сосредоточивает 5/6 арктических запасов углеводородов, является предметом международных договоренностей и споров одновременно. Еще в начале XX в. Канада заявила права на территорию сектора от своего побережья до Северного полюса (в 1925 г. это было закреплено в канадском законе), а в 1926 г. о праве на аналогично выделенный сектор заявил СССР. Однако, согласно конвенции ООН по морскому праву (1982 г.), арктические государства могут владеть лишь частью своего континентального шельфа в пределах 200 морских миль и претендовать на дальнейшую его часть только при согласии созданной в 1992 г. специальной Комиссии ООН⁴. Здесь существенным становится признание этой комиссией доказанности геологической связи шельфа с континентальной территорией конкретного государства. В настоящее время Комиссия рассматривает заявки России и Канады на государственную принадлежность хребта Ломоносова (аналогичную заявку готовит Дания, считая хребет Ломоносова частью Гренландии), а пока что Россия лишь получила право на расширение в Охотском море своей 200-мильной экономической зоны на 50 тыс. кв. км.

Установление границ (площади, состава) сухопутных территорий арктических государств является не менее важной задачей, поскольку от этого зависит, во-первых, протяженность и площадь арктической акватории, принадлежащей конкретному государству; во-вторых, масштаб территориальных преференций (ареал особых правовых режимов и т. п.), часто устанавливаемых для целей государственной поддержки населения и хозяйствующих субъектов. Здесь также имеются разночтения, поскольку южной границей всей Арктики считают либо Северный полярный круг (66 град. 33 мин. северной широты), либо южную границу тундр, и в зависимости от этого площадь Арктики будет равна 21 млн или 27 млн кв. км. Протяженность арктического побережья всех стран равна 38,7 тыс. км, из которых самая большая часть — 22,6 тыс. км — приходится на Россию.

Вопрос о том, какие именно территории входят в состав Арктической зоны России, является (и, вероятно, останется) дискуссионным, учитывая многообразие критериев (геополитических, физико-географических, экологических, этнографических и др.) отнесения конкретных территорий к этому макрорегиону. Что же касается очерчивания его территориальных границ как объекта государственного управления, то в настоящее время состав Арктической зоны России четко зафиксирован в уже упоминавшемся Указе Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», принятом «в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

⁴ Это привело к значительному расширению арктических территорий отдельных государств. Так, после установления 200-мильной экономической зоны площадь морской территории Норвегии стала втрое больше площади ее материковой территории.

В соответствии с этим указом в состав зоны включены территории (полностью) Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, территории муниципальных образований «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Северодвинск» (Архангельская область) и территория муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми); кроме того, в состав Арктической зоны России включены территории городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и Туруханского района (Красноярский край), территории Аллаиховского улуса (района); Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района); Булунского улуса (района), Нижнеколымского района и Усть-Янского улуса (района) Республики Саха (Якутия) в границах по состоянию на 1 апреля 2014 г. Наконец, в состав Арктической зоны России включены земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и в других актах СССР.

Сверхзадача и стратегические цели развития Арктической зоны России

В утвержденной Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г. государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» указывается, что «в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации и с учетом проблем в ее социально-экономическом развитии целью Программы является повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны». Она включает: «(а) расширение ресурсной базы этой зоны для обеспечения потребности страны в различных видах стратегического сырья, (б) создание в этой зоне благоприятного оперативного режима, (в) защиту природной среды Арктики и ликвидацию экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата, (г) формирование в этой зоне единого информационного пространства, (д) обеспечение высокого уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями (в том числе разработка средств для решения задач обороны и безопасности, а также для надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-климатических условиях Арктики), (е) обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация». При этом предполагается, что «решение указанной задачи, в том числе путем включения вопросов социального развития Арктической зоны в стратегии дол-

госрочного социально-экономического развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, отраслевые стратегии и программы, обеспечит ускорение социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Анализ перечисленных целей и задач развития российской Арктики на ближайшее пятилетие порождает немало вопросов концептуально-методологического характера, связанных не столько с формулировками, сколько с содержанием этих целей и задач, которое должно было бы определяться *сверхзадачей или новой парадигмой* переосвоения и комплексного развития Арктики. *Эта парадигма основывается на предположении о необходимости и возможности приведения в сбалансированное состояние всех ведущих компонентов этой огромной и качественно неоднородной территории, обеспечивающее* 1) *сбалансированность* изъятия всех видов природных ресурсов и восстановления их потенциала; 2) *сбалансированность* мест приложения труда и системы расселения; 3) *сбалансированность законодательно установленных прав коренного населения* на территории традиционного природопользования и всего комплекса остальных прав, вытекающих из этнической самоидентификации представителей этого населения, и корпоративных интересов; 4) *сбалансированность и согласованность мер* экономической, социальной и природоохранной политики федеральных, региональных и муниципальных органов власти на территории Арктической зоны; 5) *скоординированное участие* действующих (и предполагающих действовать) в Арктической зоне России бизнес-структур в реализации стратегии комплексного развития этой зоны и 6) *сбалансированность* общих для всей Арктической зоны условий ее комплексного развития и нормативно закрепленных эксклюзивных условий этого развития в отдельных секторах (районах) Арктики, выделенных с учетом особенностей природно-климатического, территориального, национально-этнического и иного характера.

Достижение такого состояния следует считать главной целью переосвоения Арктики, и здесь особое значение приобретает постановка сверхзадачи, исключаящая ее произвольное толкование и возможность неполного или концептуально неадекватного раскрытия в формулировках подцелей (задач) и в содержании конкретных программных и подпрограммных заданий. Мы считаем возможным сформулировать в качестве сверхзадачи переосвоения российской Арктики *переход к функционированию Арктической зоны в режиме устойчивого социально-экономического развития*, необходимыми условиями которого являются: сбалансированность национальных и корпоративных интересов, применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и использование наиболее эффективных ресурсосберегающих технологий; рациональное сочетание мест постоянного проживания и временного нахождения людей с безусловным обеспечением современных условий их жизни и удовлетворением основных социально-бытовых и культурных потребностей; органическое включение восстанавливаемого военного присутствия в общую концепцию комплексного развития Арктической зоны; повсеместное и бесперебойное транспортное сообщение внутри этой зоны и за ее пределами; реальное обеспечение прав малочисленных коренных народов Севера; особое государственное регулирование трудовых, бюджетно-налоговых, национальных и иных отношений.

Так сформулированная сверхзадача комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации требует дальнейшей «развертки» или декомпозиции в виде системы задач и реализующих их конкретных мероприятий. Например, обеспечение сбалансированности национальных и корпоративных интересов в ходе масштабного освоения углеводородных ресурсов шельфа и суши Арктической зоны предполагает решение задач по разработке и внедрению современных средств и технологий извлечения указанных ресурсов при безусловном сохранении качества окружающей среды, по обеспечению занятого в этих видах деятельности персонала всем необходимым для жизни и работы в экстремальных условиях и т. д.

При этом особое значение приобретает обеспечение (соблюдение) *логической связи всех задач или (под)целевых установок переосвоения Арктики*. Так, установка на сохранение ресурсной ориентации значительной части экономики Арктической зоны при активном создании новых перерабатывающих производств, реконструкции портовых сооружений, расширении и обновлении сети аэродромов и т. п. должна быть увязана с решением задач по: 1) созданию особых правовых, экономических и организационных условий развития малого и среднего бизнеса в добывающих и всех сопряженных отраслях и производствах; 2) разработке и внедрению новых технологий и видов техники для освоения материковых и морских месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов в арктических условиях (в том числе в покрытых льдом районах); 3) развитию транспортной сети на материковой части Арктической зоны; формированию парка авиационной техники, транспортных судов и судов рыбопромыслового флота на основе воссоздания и укрепления национальной материально-технической базы, проектированию и строительству новых отечественных видов транспорта, приспособленного к работе в экстремальных условиях; 4) развитию объектов инфраструктуры федерального назначения, в том числе инфраструктуры Северного морского пути как национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике; 5) государственной поддержке строительства атомного ледокольного флота, а также дизель-электрического ледокольного, способного осуществлять глубоководное бурение, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов; 6) оптимизации численности населения и рационализации его расселения; 7) регулированию рынка труда, миграционных процессов, трудовых отношений и заработной платы; 8) совершенствованию компенсаторных механизмов удорожания жизнедеятельности и сохранения здоровья; 8) рационализации структуры, объемов, правовых и экономических механизмов «северного завоза» с широким использованием местных источников энергии (включая возобновляемые и альтернативные) и поэтапным сокращением числа районов с ограниченными сроками завоза грузов; 9) формированию системы контроля безопасности мореплавания за счет реализации комплекса мер по гидрометеорологическому и навигационному обеспечению в Арктической зоне РФ; 10) созданию системы безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности РФ объектов Арктической зоны от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Представленный пример перечня требующих согласования задач (подцелей) комплексного развития нашей арктической территории включает лишь их небольшую часть только по одной из десятков программных позиций указанного развития и приведен исключительно для иллюстрации масштабов требуемой координации усилий (и соответствующего объема работ, включая информационное обеспечение), необходимых для научно обоснованного целеполагания. Для формирования же полноценной системы подцелей и мер комплексного развития Арктической зоны, производных от его сверхзадачи, необходима особая процедура программно-целевого управления, обеспечивающая согласование нескольких тысяч конкретных программных заданий.

Комплексное развитие Арктической зоны в контексте государственных интересов России

Задачи, поставленные в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» и в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», по предметно-содержательной сложности превосходят аналогичные задачи развития других макрорегионов России. Для решения этих задач характерна множественность участников, интересы которых далеко не всегда совпадают, и только государство в состоянии разрешить возникающие при этом принципиальные противоречия: между рыночно оправданным природопользованием и общественно значимым природосбережением, между интересами корпораций и малочисленных коренных народов Севера, между нормами международного и национального права и многие другие.

В настоящее время, как и столетие назад, экономическая и социальная жизнь в российской Арктической зоне зиждется на эксплуатации ее природных ресурсов частным бизнесом. Однако намеченное стратегическими планами расширение ресурсной базы этой зоны определяется в первую очередь стратегическими интересами государства в обеспечении текущих и перспективных потребностей Российской Федерации в углеводородных, водных, биологических и других природных ресурсах, в том числе — ресурсах экспортного назначения. Уже поэтому *Арктическая зона страны не должна оставаться территорией реализации преимущественно корпоративных интересов.*

Следует учитывать и то, что наша Арктическая зона — территория непрекращающихся межгосударственных конфликтов и притязаний, острота которых с большой вероятностью будет нарастать, поэтому ожидаемое усиление промышленного, транспортного и иного освоения этой зоны российскими хозяйствующими субъектами должно быть сопряжено с вынужденным наращиванием оборонного потенциала территории в целях ее защиты от возможной агрессии и экономических претензий со стороны других государств (в том числе неарктических), заинтересованных в пространственных и природных ресурсах арктического макрорегиона. Напомним о нынешнем отставании российских военно-морских сил, дислоцированных в акваториях Северного

Ледовитого океана, от совокупного потенциала стран НАТО — по количеству кораблей почти на порядок⁵.

Реализация стратегических задач развития Арктической зоны России во многом зависит от состояния ее информационного пространства, которое должно стать *единым* и способным осуществлять надежную и бесперебойную связь всех объектов хозяйственной и транспортно-инфраструктурной деятельности и всех без исключения населенных пунктов постоянного и временного (вахтового, экспедиционного) нахождения людей. Должна быть решена и проблема создания современных геоинформационных основ управления арктическими территориями, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также для надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в экстремальных природно-климатических условиях Арктики. Все это может быть осуществлено только при административном и ресурсном обеспечении со стороны соответствующих государственных органов России.

Государственное участие в процессе переосвоения Арктики необходимо в связи с тем, что на территории Арктической зоны России, наряду с действием федерального законодательства, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и государственных программ, регулирующих решение вопросов, общих для всех территорий государства, реализуются отдельные меры различных государственных программ и федеральной адресной инвестиционной программы, имеющие четкую привязку к рассматриваемой зоне и к находящимся на ее территории субъектам хозяйственной деятельности. Примерами являются, в частности, государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» в рамках государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», федеральные целевые программы «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» и «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009–2020 годы)» в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», а также федеральная целевая программа «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы. в рамках государственной программы «Развитие судостроения на 2013–2020 годы». Особо упомянем в связи с этим комплекс программ развития социальной сферы, в том числе федеральную целевую программу развития образования на 2011–2015 годы в рамках государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы и федеральную целевую программу «Культура России (2012–2018 годы)» в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы и ряд других.

⁵ Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. академика А.И. Татаркина. СПб: Нестор-История, 2014. С. 17.

Следует иметь в виду и то обстоятельство, что еще до принятия в 2013–2014 гг. ранее названных директивных документов были приняты государственные решения, касающиеся строительства отдельных крупных объектов на различных территориях Арктической зоны. Так, в федеральной адресной инвестиционной программе только в 2014–2015 гг. предусмотрена реализация 75 проектов по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в Арктической зоне Российской Федерации. Наибольший объем государственной поддержки приходится на Мурманскую область, где расположено федеральное государственное унитарное предприятие «Атомфлот», являющееся заказчиком (застройщиком) по строительству новых универсальных атомных ледоколов, а также на Ямало-Ненецкий автономный округ, в котором осуществляется строительство объектов морского порта на полуострове Ямал. Конкретные меры, непосредственно относящиеся к перспективам развития ситуации в Арктической зоне, имеются в *уже принятых* документах стратегического и территориального планирования всех регионов и муниципальных образований, включенных в состав этой зоны.

В связи с вышесказанным становится необходимо на концептуальном уровне ответить на вопрос, *должно ли государственное управление комплексным развитием Арктической зоны быть целостным или, как в настоящее время, программно и территориально рассредоточенным объектом государственного управления*. Последний вариант может показаться предпочтительнее в связи с масштабностью всей совокупности намеченных задач и обоснованными представлениями о том, что конкретные мероприятия (задания, проекты) наиболее профессионально обосновываются и реализуются в пределах соответствующих предметно однородных программ. Однако следует учитывать, что программное рассредоточение предлагаемых мер не позволяет обосновывать и реализовывать их в качестве *логически и практически связанных единых направлений* комплексного развития Арктической зоны России.

Например, одно из основных мероприятий «Формирование опережающего научно-технического задела в обеспечении развития морской и речной техники гражданского назначения» госпрограммы Российской Федерации «Развитие судостроения на 2013–2030 годы» призвано обеспечить возможность занятия Россией лидирующих позиций по приоритетным направлениям на мировом рынке гражданского судостроения (сложная морская техника), в том числе для эксплуатации судов в Арктике. Однако для стимулирования производства в России наукоемких и высокотехнологичных изделий гражданской морской техники для внутреннего рынка (в том числе судов и плавсредств принципиально новых для отечественного судостроения типов)⁶ необходимы не только принципиальные

⁶ Они включают, в частности: атомные и дизель-электрические ледоколы нового поколения; судогазовозы для перевозки сжиженного природного газа и танкеры для перевозки нефти усиленного ледового класса для работы в Арктике и на Дальнем Востоке; плавучие АЭС, приливные электростанции и другие специальные объекты обустройства прибрежных северных территорий; современные рыбодобывающие и рыбообрабатывающие суда для обеспечения лова в традиционных и новых районах промысла; средства обеспечения эффективного функционирования морских судоходных путей (в том числе устойчивой круглогодичной работы Северного морского пути), портов и внутренних водных путей и др.

изменения в государственной политике организации и финансирования науки, но и *процедурно сложные согласования* с перечнем и параметрами мероприятий почти во всех вышеперечисленных государственных программах.

Решение этой проблемы на концептуальном уровне может быть результативным, если с самого начала создания механизмов и институтов комплексного развития Арктической зоны это развитие будет пониматься как *единый, целостный объект государственного управления*, а все предлагаемые меры будут концептуально взаимосвязаны еще на стадии их разработки. Это — *принципиально новая государственно-управленческая задача*, результативность решения которой в значительной степени определяется формой организации и механизмом государственного управления комплексным развитием Арктической зоны Российской Федерации.

Императивы государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны

Управление решением таких крупномасштабных задач, как комплексное развитие Арктической зоны, может осуществляться с использованием различных государственно-управленческих технологий. Одной из них является, например, институт поручений Президента РФ Правительству РФ по важнейшим проблемным вопросам реализации экономических, социальных, национально-этнических и инфраструктурных интересов государства и его регионов. Широко используется также метод законодательного оформления содержания и основных мер по реформированию важнейших предметов государственной политики. Таковы, например, федеральные законодательные акты о реформе здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства. Каждый из таких актов последовательно детализируется в законодательных актах субъектов РФ и в нормативных актах органов местного самоуправления с декомпозицией содержательных норм этих актов в подзаконных актах органов исполнительной власти. Анализ результативности рассмотренных методов государственного управления показывает, что она *обратно пропорциональна* отраслевой широте предмета этого управления и времени, необходимому для достижения поставленных целей (поэтому сроки реализации решений, принимаемых с использованием таких методов, как правило, не выходят за пределы двух-трех лет). Для решения же многоотраслевых и долгосрочных проблем наиболее результативно используются программно-целевые методы, которые давно и основательно освоены в России на уровне государственного и корпоративного управления.

И в советский период, и в последнее двадцатилетие этот метод преимущественно использовался при разработке и реализации самых различных по содержанию, но неизменно многоотраслевых, многосубъектных и долгосрочных (семь и более лет в исполнении) проектов. Только в 2000–2014 гг. было принято и в той или иной степени реализовано около тысячи федеральных и субфедеральных программ, в большинстве случаев утвержденных (или одобренных) соответствующими нормативными актами. В связи с этим возникает и требует концептуально-методологического решения организационно сложная задача согласования и уточнения *прежних*, сформулированных в ранее приня-

тых документах о развитии Арктической зоны, и *новых* задач, определяемых стратегическими целями «переосвоения» этой зоны. По общегосударственному значению, многоотраслевому характеру, числу потенциальных участников и объективно обусловленной длительности решения задач комплексного развития Арктической зоны самым результативным вариантом обеспечения целенаправленного и согласованного решения этих задач следует считать именно государственное программно-целевое управление.

На концептуальном уровне этот вывод подтверждается следующим. Во-первых, комплексное развитие Арктической зоны Российской Федерации, как уже указывалось, является концентрированным выражением общенациональных интересов, реализуемых при наличии самостоятельных и часто разнонаправленных интересов большинства участников решения этой задачи. Так, при общенациональном значении развития Северного морского пути в качестве единой национальной транспортной системы в Арктике, ориентированной в том числе и на трансконтинентальные грузоперевозки, прогнозируется (и уже проявляется) различие интересов к этой проблеме со стороны производителей ледокольных и иных судов, существующих и потенциальных грузоотправителей, конкурирующих транспортных систем и т. д. Реализация своих корпоративных интересов — основной и естественный повод для их участия в проекте развития Северного морского пути, и только с помощью механизмов государственного программно-целевого управления в принципе можно обеспечить учет общенациональных интересов каждым участником проекта.

Во-вторых, в процесс комплексного развития Арктической зоны вовлекаются крупные корпорации и малый бизнес всех без исключения отраслей (видов экономической деятельности), представленных на территории России, а также инвесторов, представителей бизнеса и торговых партнеров из зарубежных стран. Усилиями *всех этих* участников комплексного развития Арктической зоны России предстоит интенсифицировать вовлечение в хозяйственный оборот топливно-энергетических ресурсов Арктики, в первую очередь углеводородов, минерально-сырьевых ресурсов, включая черные, цветные, редкие и драгоценные металлы, и биологических ресурсов водной среды и суши при поддержании биоразнообразия и сохранении качества уникальной природной среды. На морской, островной и прибрежной территории Арктической зоны Российской Федерации предстоит реализовать уникальные транспортно-коммуникационные возможности, включая использование Северного морского пути и меридиональных речных коридоров, а также авиационное сообщение. Целенаправленно ориентировать, скоординировать и (при необходимости) стимулировать такую содержательно различную деятельность можно только при наличии созданных для решения таких задач механизмов программно-целевого управления.

В-третьих, только механизмы государственного программно-целевого управления могут обеспечить *согласованную* деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов исполнительной власти, расположенных как на территории этой зоны, так и за ее пределами. Напомним, что каждый из этих органов руководствуется в своей деятельности утвержденными положениями и регламентами, а субфедеральные и муници-

пальные органы к тому же и требованиями, предписанными законодательными и нормативными актами региональных и муниципальных органов представительной власти.

В-четвертых, комплексное развитие российской Арктики относится к числу *долгосрочно* решаемых проблем, и установленный ранее названными президентскими и правительственными документами о развитии этой зоны период до 2020 г. следует считать лишь *первым этапом* этой стратегически важной работы. Практически все задачи, сформулированные в утвержденных Президентом РФ «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» и «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», в утвержденных Правительством РФ государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», во многих других государственных программах, принятых в последние годы, а также в концепциях и стратегиях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, входящих в Арктическую зону, могут быть выполнены только поэтапно и в течение практически всего срока действия названных документов. В течение всего этого периода неизбежны и желательны корректировка таких задач и заданий, смена их исполнителей, перераспределение соответствующих ресурсов и т. п. при обязательности согласованных сроков их выполнения, поскольку они более чем для половины всех задач и заданий зависят друг от друга. Управление сложнейшим процессом распределенного и изменяющегося во времени выполнения всего спектра задач комплексного развития Арктической зоны России возможно только на основе огромного отечественного и зарубежного опыта программно-целевого управления.

Вопросы обеспечения национальной безопасности в системе государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России

Арктическая зона является макрорегионом с особыми требованиями к согласованию задач ее комплексного развития с задачами национальной обороны. В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» указывается, что особое значение для обеспечения национальной безопасности в этой зоне имеют ряд факторов. Во-первых, чрезвычайно протяженная государственная граница. Во-вторых, существование военной угрозы в связи с постоянным наращиванием военной и разведывательной деятельности стран – членов НАТО в макрорегионе, в том числе в непосредственной близости от границ России. В-третьих, проводимая ведущими западными странами политика, направленная на достижение превосходства в военной сфере, прежде всего в стратегических ядерных силах. В-четвертых, размещение в сопредельных районах Арктики высокотехнологичных, информационных и других средств ведения вооруженной борьбы. В-пятых, незавершенность международно-правового оформления государственной границы на шельфе Арктики с Норвегией и США. В том же

документе представлен перечень *приоритетных задач*, выполнение которых должно создать условия для обеспечения национальной безопасности Арктической зоны и для защиты, укрепления и развития национальных интересов России в Арктике. Эти задачи включают прежде всего: продолжение укрепления потенциала стратегических ядерных сил Вооруженных сил Российской Федерации, в том числе сил морского базирования, в первую очередь за счет их модернизации и совершенствования; развитие системы территориального базирования войск и сил; наращивание в Арктике количества частей постоянной готовности; совершенствование оперативной и боевой подготовки и организации межвидового взаимодействия войск и сил.

К числу приоритетных задач также относится создание группировки войск (сил) общего назначения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (в первую очередь пограничных органов) в Арктической зоне, способных при любых условиях развития военно-политической обстановки в Арктике или за ее пределами обеспечить безопасность, территориальную целостность и суверенитет государства. Согласно заявлению министра обороны С.К. Шойгу от 21 октября 2014 г., уже в этом году российские воинские подразделения будут размещены по всему арктическому поясу — от Мурманска до Чукотки⁷.

Кроме того, эти задачи включают: оптимизацию системы комплексного контроля обстановки в Арктике, включая пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, введение режима пограничных зон в административно-территориальных образованиях Арктической зоны и организацию инструментального технического контроля за проливными зонами, устьями рек и лиманами на трассе Северного морского пути; приведение возможностей пограничных органов в соответствие с характером угроз и вызовов Российской Федерации в Арктике, создание высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов.

Наконец, к числу приоритетных задач относятся: обеспечение в приоритетном порядке выполнения государственных программ и заказов на разработку, создание и модернизацию вооружения, военной и специальной техники, в том числе средств связи, разведки, радиоэлектронной борьбы и управления; использование методов невоенного реагирования, механизмов миротворчества и международного военного сотрудничества с приарктическими государствами для обеспечения национальной безопасности наряду с совершенствованием военной организации и развитием регионального оборонного потенциала.

Важнейшая военно-стратегическая задача обеспечения обороноспособности России в ее Арктической зоне, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, дислоцированных в этом регионе, таким образом, становится *естественным звеном и одновременно важнейшим условием* комплексного развития нашей Арктической зоны. Поэтому необходима концептуальная взаимная увязка обоснований размещения новых объектов обеспечения национальной безопасности в Арк-

⁷ www.interfax.ru/russia/403066 (дата обращения: 26.11.2014).

тической зоне с концепциями и стратегиями функционирования имеющейся восстанавливаемой и создаваемой системой расселения в этой зоне, а также с концепциями и стратегиями развития транспортно-инфраструктурного обеспечения ее комплексного развития.

Самостоятельным блоком задач программно-целевого управления комплексным развитием российской Арктики должно стать создание системы береговой охраны ФСБ России и повышение эффективности взаимодействия с пограничными ведомствами (береговыми охранами) сопредельных государств по вопросам борьбы с терроризмом на море, пресечения контрабандной деятельности, незаконной миграции и охраны водных биологических ресурсов. Решение этих задач требует программно-целевого управления развитием пограничной инфраструктуры Арктической зоны (с техническим переоснащением пограничных органов и созданием системы комплексного контроля надводной обстановки, усилением государственного контроля промысловой деятельности в российской Арктической зоне). Концептуально значимой становится координация решения такого рода задач с хозяйственными, инфраструктурными, природоохранными, расселенческими и другими задачами комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации.

В системе программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны Российской Федерации также должна быть предусмотрена концептуальная взаимоувязка решения задач обеспечения национальной обороны с особо важными в условиях Арктики задачами развития и совершенствования *единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (РСЧС)*. Одним из свежих примеров такой увязки может служить начало активного использования с осени 2014 г. воинских подразделений и техники Министерства обороны России, дислоцированных в Арктике, для ускорения вывоза использованных емкостей для горючего, длительное время остававшихся брошенными в тундре без должного контроля и продолжающих наносить серьезный ущерб окружающей природной среде. Данная работа, как и другие меры снижения риска чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, должны осуществляться при координации и тесном взаимодействии сил и средств территориальной арктической подсистемы РСЧС с силами и средствами реагирования на аварии и бедствия, расположенными на прилегающих территориях, и при необходимости — с зарубежными системами противодействия чрезвычайным ситуациям.

Исключительную значимость приобретает программно-целевая ориентация на решение этих задач в пределах компетенции и полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления в части обеспечения безопасности населения, в том числе модернизации оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах его массового пребывания, а также разработки системы превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Таким образом, в концептуальном плане представляется принципиально важным, чтобы в структуре программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны Российской Федерации была создана самостоятельная подсистема управления решением задач обеспечения национальной безопасности. Указанная подсистема должна быть связана с другими подсистемами управления комплексным развитием арктического макрорегиона и обеспечивать безусловное выполнение требований обеспечения национальной безопасности органами власти всех уровней и хозяйствующими субъектами.

Специфика организации государственного управления комплексным развитием Арктической зоны

Арктический мегапроект, сложнейшие контуры которого все четче вырисовываются с принятием уже упоминавшихся президентских и правительственных стратегических решений, как объект государственного управления имеет ряд существенных отличий от ранее принятых решений относительно развития других территорий страны, что определяет специфические черты управления комплексным развитием Арктической зоны России.

Об одной из них, связанной с особыми задачами обеспечения национальной безопасности в Арктической зоне, речь шла в предыдущем разделе данной статьи. Другая специфическая сторона организации государственного управления комплексным развитием этой зоны определяется тем, что она более, чем какая-либо другая территория России, находится на пересечении взаимосвязанных геополитических, военно-стратегических и экономических интересов различных государств — как приарктических, так и находящихся в отдалении от Арктики. Это требует в первую очередь активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств на основе норм международного права, взаимных договоренностей с учетом национальных интересов России, а также решения вопросов международно-правового обоснования внешней границы российской Арктической зоны.

При этом возникает ряд специфических задач концептуального характера, связанных с *организацией международного сотрудничества в условиях явной конфронтации сторон*. В частности, отсутствие полноценных добрососедских отношений России с приарктическими государствами, установленных на основе устойчивого экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике, ограничивает согласованное использование транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов в Арктике, а также Северного морского пути для международного судоходства. Поэтому *отдельным* стратегически значимым сегментом реализации государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны следует считать разработку мер по обеспечению режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества России с приарктическими государствами.

В число приоритетных задач, которые должны войти в указанный сегмент программно-целевого управления, целесообразно включить: 1) установление и закрепление границы континентального шельфа нашей страны в Арктике, сохранение баланса сил вблизи нее и обеспечение свободного доступа России к источникам соответствующих энергоресурсов, 2) активное участие России в международных научных и инвестиционных программах и проектах по проблемам использования ресурсов Арктики и в разработке мер по нормализации антропогенного воздействия на экосистемы арктического макрорегиона; 3) развитие сотрудничества с приарктическими странами в области мониторинга и охраны окружающей природной среды, установление совместного экологического контроля состояния сопредельных территорий и акваторий; 4) совместное с приарктическими странами сдерживание необоснованной интернационализации освоения Арктики; 5) создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения государственных и частных иностранных инвестиций, прежде всего направляемых на развитие технологий для комплексной переработки природного сырья, создания современной производственной и социальной инфраструктуры и 6) расширение приграничного сотрудничества субъектов РФ в рамках установленных законодательством полномочий.

Организационная система государственного управления комплексным развитием Арктической зоны, без сомнения, должна учитывать ее территориальные особенности, прежде всего ее *крайнюю неоднородность* не только в природно-климатическом, но и в административно-территориальном, расселенческом и национально-этническом отношении. С точки зрения экономики особый интерес представляет тот факт, что валовой региональный продукт в расчете на душу населения большинства территорий Арктической зоны значительно превышает общероссийский показатель. Это означает, что указанные арктические территории, по сути дела, являются донорами федерального и региональных бюджетов, и перспективная система организации государственного управления комплексным развитием этих территорий призвана всячески способствовать укреплению этой их позиции.

В связи с вышесказанным особого осмысления и концептуального ответа требует *вопрос о высшем органе* государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России. Решение о придании функций такого органа межведомственной комиссии, специально созданной для координации выполнения государственных программ Российской Федерации и программ субъектов РФ на территории Арктической зоны, а также для организации процесса управления этой территорией посредством согласования вопросов размещения объектов капитального строительства между различными уровнями власти, представляется дискуссионным, прежде всего из-за неполного соответствия характера работы таких комиссий предмету и ранее изложенным целям арктического мегапроекта.

Представляется, что для обеспечения результативного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны целесообразно формирование *органа со статусом федерального министерства* (аналогично министерствам по развитию Дальнего Востока и по делам Северного Кавказа). Административно этот орган мог бы входить в сферу деятельности одного

из заместителей Председателя Правительства РФ, а для обеспечения прямого участия в управлении развитием Арктической зоны Администрации Президента РФ было бы полезно и создание специального подразделения в составе Управления внутренней политики и формирование Совета по развитию Арктики при Президенте РФ. Отдельного обоснования требует вопрос о создании государственной корпорации развития Арктической зоны Российской Федерации.

В уже упоминавшихся «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» и в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» предусмотрено, что основными механизмами их реализации станут государственные, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории Арктической зоны. Предусмотрено, что до 2015 г. будет завершено формирование Комплексной программы фундаментальных и прикладных исследований Арктической зоны Российской Федерации.

Однако масштаб и общегосударственная значимость задач развития Арктической зоны *требуют не только контроля результативности использования перечисленных механизмов программно-целевого управления, но и организации выполнения* целого ряда меж- и надведомственных действий. В их числе, во-первых, совершенствование законодательства Российской Федерации в сферах социально-экономического развития, охраны окружающей природной среды, военной безопасности, защиты и охраны государственной границы, осуществления научных исследований и международного сотрудничества в Арктике на базе норм международного права и международных обязательств Российской Федерации с учетом национальных интересов России и специфики региона. Во-вторых, организация финансирования части мероприятий вышеуказанных целевых программ за счет бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников. В-третьих, разработка субъектами Федерации, входящими полностью или частично в Арктическую зону России, схем территориального планирования и программ социально-экономического развития.

Вышеперечисленное может быть эффективно реализовано, как представляется, только с использованием предлагаемой структуры программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны с высшим органом в статусе федерального министерства в роли системного интегратора и координатора. Этот же организационно-институциональный механизм должен обеспечить *снижение рисков* управления, и прежде всего *рисков, связанных с непоследовательным, фрагментарным или выборочным характером* реализации программных мер, в том числе по причинам их неритмичного или недостаточного финансирования или вследствие некомпетентности лиц, ответственных за данную реализацию. Учитывая обусловленную комплексным характером стратегии взаимосвязанность целевых программ развития макрорегиона, их поло-

винчатое исполнение или сворачивание через какое-то время через цепочку обратных связей может с большой степенью вероятности привести к остановке раскрученного мощного управленческого маховика с последующим «эффектом домино» для всех прямо или опосредованно связанных с осуществлением этих программ хозяйствующих субъектов. Масштабы экономического и политического ущерба в таком случае будут намного превосходить издержки от неисполнения или неэффективной реализации известных региональных программ очагового развития или «полюсов роста». Поэтому выбор государственного программно-целевого типа управления комплексным развитием Арктической зоны России подразумевает повышенную ответственность лиц, принимающих соответствующие стратегические решения.

Список используемых источников

1. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г.
2. Новейший обзор истории освоения арктических территорий России см: Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. академика А.И. Татаркина. СПб: Нестор-История, 2014.
3. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. академика А.И. Татаркина. СПб: Нестор-История, 2014.
4. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 8 февраля 2013 г.
5. Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.
6. www.interfax.ru/russia/403066 (дата обращения: 26.11.2014).