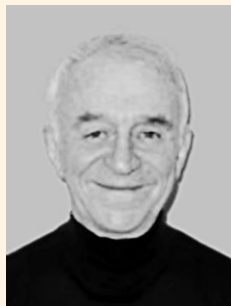


Новое обустройство Арктики: вызов и социально-экономический ресурс будущего России*

Об авторах



Владимир Лексин

*доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Институт системного анализа РАН
117312, г. Москва, пр-т. 60-летия
Октября, 9
leksinvn@yandex.ru*



Борис Порфирьев

*член-корр. РАН, доктор экономических
наук, профессор, зам. директора
Институт народнохозяйственного
прогнозирования РАН
117418, г. Москва, Нахимовский пр-т, 47
b_porfiriev@mail.ru*

Ключевые слова

Арктическая зона Российской Федерации, переосвоение, комплексное развитие, программно-целевое управление, Арктический мегапроект

Основные тезисы

- России нужно действительно новое обустройство нашей Арктики, которое было бы экономически выгодным, конкурентоспособным и социально приемлемым.
- Сегодня возникает важная задача обоснования рациональной трансформации всей системы расселения в Арктической зоне, которая в отечественной регионалистике даже не ставилась.
- Новое обустройство Арктики предусматривает усиление спроса на продукцию предприятий смежных с ТЭК производств и тесноты взаимодействия между ними.

*Статья является докладом на секции «Социально-экономические ресурсы будущего. Изменение климата и перспективы энергетической безопасности» Международного форума «Солидарный ответ на глобальные вызовы — путь к справедливому миру» (Москва, МТЦ, 27 апреля 2015 г.) и подготовлена в рамках исследований авторов по теме: «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ» (грант РНФ № 14-38-00009).

Суть, императивы и ключевые вызовы переосвоения Арктики

Возвращение России в Арктику и ее новое обустройство — подлинный мегапроект, по геополитической, внешнеэкономической и, главное, внутриэкономической значимости сопоставимый с некогда блестяще реализованным советским «атомным проектом». При этом речь идет именно о переобустройстве или переосвоении российской части Арктики, поскольку, являясь крупнейшим арктическим государством мира, Россия в советский период уже проводила активное освоение этого региона, который был обустроен и обжит в меру политических интересов и экономических возможностей страны в полном соответствии с канонами планового социалистического хозяйства. Это позволило реализовать идею работоспособного СМП, создать систему метеостанций, сыгравших немалую роль во время Великой Отечественной войны; предпринять беспрецедентные меры по сохранению и приумножению проживающих в Арктике коренных малочисленных народов Севера, поддержать социально приемлемые условия в приполярных поселках и организовать их бесперебойную авиасвязь с остальной территорией страны.

С началом реформ 1990-х годов ситуация кардинально изменилась в связи с переходом к рыночной экономике, для функционирования в которой созданные в СССР арктические объекты хозяйственного и социального назначения не были готовы. СМП по сути дела прекратил существование, Арктика осталась без ледокольного флота. Были ликвидированы многие метеостанции. Экономические и социальные связи европейской и азиатской частей страны практически прекратились.

Наша экономическая политика в течение последних десятилетий была вынужденно обращена на запад и на юг страны, в последние 2–3 года начинает разворачиваться на восток. Пришло время обратиться к Крайнему Северу — важнейшему геополитическому и экономическому региону России, прирост потенциала которого в течение многих лет

многократно превосходит масштаб интереса к его судьбе. Словно забыто, что вешие слова М. В. Ломоносова о мощи страны звучат так: «Могушество России будет прирастать Сибирью и *Северным океаном*» (курсив наш — Авт.). Нужно найти новые стимулы для того, чтобы наша Арктика стала рационально обжитой в хозяйственном, инфраструктурном и социальном отношениях. Нужно действительно **новое** обустройство нашей Арктики, которое было бы экономически выгодным, конкурентоспособным и социально приемлемым.

Переосвоение российской Арктики в соответствии с современными требованиями к такому процессу может считаться результативным, если в ходе реализации множества частных решений будет достигнута, во-первых, *сбалансированность* изъятия всех видов природных ресурсов и восстановления потенциала окружающей среды — **как ответ на экологический вызов (экологический императив)**. Во-вторых, реальная *диверсификация* хозяйственной деятельности с учетом развития экономически взаимовыгодных связей с другими территориями страны и зарубежными странами — **как ответ на вызовы модернизации и пространственного развития экономики**. В-третьих, *сбалансированность* мест приложения труда и системы расселения при неукоснительном соблюдении законодательно установленных прав коренного населения на территории традиционного природопользования и всего комплекса остальных прав, вытекающих из этнической самоидентификации представителей этого населения, — **как ответ на этносоциальный вызов**.

Это возможно только при использовании программно-целевых технологий реализации мегапроекта, способных обеспечить *согласованность* мер экономической, социальной и природоохранной политики федеральных, региональных и муниципальных органов власти на территории Арктической зоны, а также *координацию усилий* действующих и предполагающих действовать в Арктической зоне России бизнес-структур в реали-

зации стратегии комплексного развития этой зоны.

Объектом переосвоения российской Арктики должен впервые стать *весь арктический регион во всем многообразии его составляющих и проблем, а все необходимые действия должны рассматриваться в составе единого (целостного и системно связанного) регионального мегапроекта*. В связи с этим процесс переосвоения российской Арктики должен стать и принципиально новым предметом государственного регулирования, предполагающего системную взаимосвязку множества локальных стратегий, программ и проектов федерального, регионального и муниципального уровней с интересами хозяйствующих субъектов и инвесторов.

Территориальные контрасты и противоречия экономических интересов в Арктической зоне России

Программно-целевой подход к организации предстоящего переосвоения Арктической зоны России в рамках единого мегапроекта определяет необходимость решения ряда специфических вопросов, связанных с исключительно высокой территориальной неоднородностью этой зоны. В настоящее время состав этой зоны зафиксирован в 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».

Кроме обширной материковой части, превышающей 3,6 млн км², Арктическая зона России включает 185 тыс. км² площади архипелагов больших и малых островов (Соловецкие острова, Земля Франца Иосифа, Новая Земля, Северная Земля, Новосибирские острова), а также отдельных крупных островов (например, Врангеля, Вайгач и Колгуев). На этом огромном пространстве сосуществуют административно-территориальные образования шести различных типов, пересекающиеся ареалы хозяйственной деятельности крупнейших корпораций и традици-

онного природопользования, распространенные и уникальные системы расселения, территории активного хозяйственного освоения и особого природоохранного статуса и т. д.

В Арктической зоне России нет ни одной территориальной единицы, выделенной в Указе Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», которая не требовала бы *самостоятельной* целевой программы, учитывающей ее специфику, разработка которой, в то же время, осуществлялась бы на *единой* (с другими такими программами) методологической основе, позволяющей выстроить перспективы развития этих территории как части Арктического макрорегиона и с ориентацией на *общую* цель переосвоения Арктики. При этом возникает важная задача обоснования рациональной трансформации всей системы расселения в Арктической зоне, которая в отечественной регионалистике даже не ставилась.

Арктическая зона России уже сейчас является территорией несопадающих экономических интересов крупнейших корпораций и множества (нескольких тысяч) небольших частных компаний и предприятий — от оленеводческих до алмазодобывающих и от транспортных до строительных. Их тактической первоочередной задачей вне зависимости от масштабов деятельности всегда является получение прибыли, что далеко не всегда согласуется со стратегическими задачами переосвоения Арктики и конкретных арктических регионов. Поэтому возникает еще одна важная задача — формирования принципиально нового класса программно-целевых разработок долгосрочной стратегии функционирования в Арктической зоне России хозяйствующих субъектов всех организационных форм и всех видов экономической деятельности как обязательного структурного элемента сводной программы переосвоения этой зоны. Возможно-сти и направления решения таких задач рассмотрены далее. Но вначале — ...



Риски переосвоения и интеграционные решения проблем безопасности российской Арктики

Переосвоение Арктической зоны России как никакой другой региональный мегапроект зависит от множества переменных внутрироссийского и внешнего порядка. Все его ресурсные, хозяйственные и инфраструктурные составляющие, а следовательно и мегапроект в целом, находятся в зоне аномально высоких рисков и неопределенностей, в том числе и в особенности связанных с изменениями климата, которые в Арктике протекают вдвое интенсивнее, чем в России в целом, и вчетверо — чем в общемировом масштабе.

Каждый ключевой вопрос, который должен быть однозначно решен в программе развития Арктической зоны, в настоящее время остается дискуссионным или предлагается к решению по политическим и иным мотивам текущего периода. В то же время ясно, что период переосвоения российской Арктики может занять несколько десятилетий, в течение которых изменится все — от климатических условий и расстановки главных сил в геополитике до мировых цен на энергоресурсы.

Инвестиционные риски в этих условиях предельно высоки, но самым важным становятся риски общеэкономического и геополитического характера. В их контексте особо выделим проблему согласования экономических проектов развития Арктической зоны с задачами оборонного характера, детально изложенными в утвержденной Президентом РФ 20 февраля 2013 г. «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Представляется неэффективным решение вопросов расширения военного присутствия в российской Арктике отдельно от таких задач ее переосвоения, как, например, реструктуризация системы расселения в прибрежной арктической зоне. Размещение небольших, но технически оснащенных и располагающих современными транспортными средствами контингентов военнослужащих на постоянной основе было бы целесообразно не в «чистом

поле», а (там, где это возможно) в предельной близости к имеющимся населенным пунктам. Это позволило бы занять часть местного населения производительным трудом по гражданскому обслуживанию военных объектов, организовать питание военнослужащих продуктами местного производства (свежие мясо и рыба), решить проблемы медицинского обслуживания местного населения в особо сложных случаях, использовать в допустимых пределах для местных нужд военную транспортную инфраструктуру и т. д.

Это лишь частный пример использования эффекта территориально-отраслевой интеграции расширения военного присутствия и решения инфраструктурных, информационных, хозяйственных и практически всех остальных задач предстоящего переосвоения российской Арктики. В более широком контексте комплексного обеспечения безопасности российской Арктической зоны, которое президент России обоснованно считает приоритетным направлением деятельности в этом макрорегионе, отмеченный эффект синергии усилий гражданских и силовых структур становится еще более масштабным и значимым. Связующим звеном во взаимодействии указанных структур выступает МЧС России, подразделения которого должны обеспечивать устойчивую и безопасную работу всех объектов в Арктике и, главное, живущих там людей. Согласно проекту комплексной системы мониторинга, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне, в населенных пунктах на побережье Северного Ледовитого океана планируется создать сеть из 10 аварийно-спасательных центров: по 4 — в Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах; по 1 — в Уральском и Сибирском федеральных округах с общим центром управления в Дудинке.

Основные контуры и базисные позиции реализации мегапроекта переосвоения российской Арктики

Государственное программно-целевое управление реализацией Арктического мегапроекта. Переосвоение российской Арктики может быть результативным толь-

ко в том случае, если оно будет рассматриваться и программно конструироваться в качестве единого целостного предмета государственного управления. С этих позиций утвержденная Правительством РФ 21 апреля 2014 г. государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» представляется недостаточно адекватной системному характеру Арктического мегапроекта. Программа состоит из отдельных и мало связанных между собой программных заданий *ранее принятых* федеральных и государственных программ, а также проектов федеральной адресной инвестиционной программы. В то же время логика и последовательность действий программы реализации системно организованного Арктического мегапроекта должна быть обратной использованной в правительственной программе: не программа реализации мегапроекта должна собираться из частных заданий (фрагментов) ранее принятых частных программ и проектов, а последние должны быть пересмотрены, скорректированы и скоординированы в соответствии с целевыми установками и заданиями указанной программы мегапроекта переосвоения Арктики.

Для этого нужно: (1) провести инвентаризацию всего массива ранее принятых решений на предмет их соответствия главной цели переосвоения Арктики и непротиворечивости друг другу с отбором наиболее результативных решений; (2) организовать единую информационную систему разработки и реализации Арктического мегапроекта; (3) оценить системные и частные риски реализации мегапроекта и с их учетом разработать сценарные варианты реализации мегапроекта в зависимости от прогнозируемого влияния внешних и внутренних факторов; (4) разработать и сформировать систему программно-целевого управления, включая механизмы интеграции программ развития территориальных единиц Арктического мегапроекта в целях достижения его главной цели, механизмы системной диагностики принимаемых решений, организации мониторинга реализации Аркти-

ческого мегапроекта и оценки результативности и эффективности этих заданий и решений; (5) создать систему постоянного научного обеспечения Арктического мегапроекта. Из-за ограничения по времени остановимся только на двух последних вопросах.

Организация управления Арктическим мегапроектом должна основываться на принципах системности, рационального соотношения централизации и децентрализации управления и непрерывности управленческой деятельности, специализированной только на предмете управления (что не отменяет и делегирования исполнения отдельных полномочий). В связи с этим особого осмысления и концептуального ответа требует вопрос о высшем органе государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России.

Указом Президента России от 3 февраля 2015 г. и реализующими его Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 г. № 228 и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 г. № 431-р создана Комиссия по вопросам развития Арктики (КВАРК). Это, несомненно, важный шаг вперед по сравнению с предыдущими годами, когда комплексные, межведомственные проблемы развития Арктического региона, имеющие ключевое значение для России в целом, не имели общего организационного базиса для их решения. В то же время координационный статус КВАРК, функциональная перегруженность ее членов, участие которых в данной комиссии — лишь одна из их многочисленных обязанностей, обуславливают ее неполное соответствие критериям и требованиям программно-целевого управления Арктическим мегапроектом, ограничивая возможности и эффективность его реализации.

Представляется, что в целях обеспечения результативности и эффективности программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России в дополнение к КВАРК необходимо формирование *высшего органа со статусом федерального министерства,*



сотрудники которого работали бы на постоянной основе и занимались бы исключительно решением задач Арктического мегапроекта. (Прецедент такого рода создан для управления последней программой развития Дальнего Востока и Забайкалья.) Административно указанное министерство по делам Арктики должно входить в сферу деятельности заместителя Председателя Правительства РФ (того же Д. О. Рогозина). Для обеспечения прямого участия в управлении развитием Арктической зоны Администрации Президента РФ целесообразно создание специального подразделения в составе Управления внутренней политики и формирование Совета по развитию Арктики при Президенте РФ.

При этом за КВАРК сохраняется ее важная базовая функция координатора взаимодействия государственных ведомств — участников Комплексной программы развития Арктики до 2020 г. и вышеупомянутого Арктического мегапроекта. В качестве модели организации взаимодействия по линии КВАРК—министерство применительно к программно-целевому управлению развитием Арктики можно использовать успешный, на наш взгляд, опыт, накопленный в сфере управления страной при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Конкретно — опыт взаимодействия Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (ранее Межведомственная комиссия) и МЧС России.

Организация системы постоянного научного обеспечения Арктического мегапроекта. Разработка и реализация данного мегапроекта требует организации постоянно и целенаправленно ведущихся научных исследований практически по всем направлениям. Как справедливо и точно формулировал В. Н. Лаженцев: «Развитие территорий с экстремальным и сложным климатом выражается не столько в увеличении численности населения и трудовых ресурсов, росте ВРП, сколько в активной работе по освоению и использованию

новых знаний, во внедрении новых технологий»¹⁾.

В связи с требованиями, обусловленными природно-климатической спецификой, а также наукоемкостью и высоким уровнем технологий, необходимых для освоения ресурсов Арктики, прежде всего углеводородов шельфовой зоны, объективно возрастает *потребность в прикладных работах в области технических наук и инженерных разработках*; прежде всего, в новых конструкционных материалах, которые должны отличаться хладостойкостью, повышенной надежностью и долговечностью. Кроме того, в аэрокосмических и геоинформационных технологиях, в первую очередь дистанционного зондирования и ГИС-картирования.

Не менее актуальны *фундаментальные и прикладные работы в области наук о природе, человеке и обществе*, в первую очередь геологии, климатологии, экологии; физиологии и медицины; а также экономики, социологии и права (учитывая неполную определенность правового статуса региона).

Кроме того, новое обустройство Арктики предусматривает *усиление спроса на продукцию предприятий смежных с ТЭК производств и тесноты взаимодействия между ними*. Освоение углеводородных ресурсов Арктики требует производства и использования специальных машин и оборудования, а также конструкционных материалов. Их выпуск и поставки должны обеспечить формирование в российской Арктике технологического пространства современного типа с повышением его плотности за счет ускоренного распространения прогрессивных технологий. Их поставщиками в возрастающей степени (в конечном счете — главными поставщиками) должны становиться отечественные производители оборудования и конструкционных материалов, тем самым обеспечивая ответ на стратегический вызов

¹⁾ Лаженцев В. Н. Формирование и реализация северной и арктической тематики научно-исследовательских работ // Арктика: академическая наука и университеты. Роль университетов в реализации арктической стратегии России. Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, Ухтинский государственный технический университет, 2014. С. 16–21.

развития отечественной экономики, связанный с импортозамещением. В то же время действует и механизм обратных связей, благодаря которому спрос на специальную технику и материалы для Арктики становится фактором изменения облика всей отечественной промышленности, тем самым отвечая на вызов модернизации экономического роста.

Наконец, новое обустройство Арктики требует мощного притока *кадров высокой квалификации*. В наибольшей мере спрос на такие кадры будет расти в строительстве, на транспорте, в нефтепереработке и нефтехимии, занятость в которых связана с добычей, транспортировкой и переработкой углеводородных ресурсов Арктики непосредственно. Кроме того, в сфере производства для этих целей машин и оборудования, поскольку если требуемое для освоения углеводородных ресурсов Арктики оборудование будет производиться главным образом в России — дополнительную актуальность чему придает современная геополитическая ситуация и связанные с нею риски —

то это означает повышение спроса на рабочую силу. Рост спроса на кадры высокой квалификации для реализации арктических проектов означает увеличение спроса на услуги образования и развитие университетов, усиление взаимодействия высшей школы с фундаментальной и прикладной академической наукой, что будет способствовать росту и научного потенциала страны.

Таким образом, новое обустройство Арктики выступает в качестве научно-технического, производственного и кадрового мультипликатора *структурной и технологической модернизации производства и экономического роста в других регионах и в России в целом*. Это предполагает переход к инновационной стратегии развития региона, предусматривающей комплексное использование его ресурсного потенциала на основе наукоемких, природосберегающих технологий, и поддержание благоприятных условий жизни и хозяйственной деятельности населения, в первую очередь коренных жителей.



В. Н. Лексин

ОБЫЧНАЯ РУССКАЯ СЕМЬЯ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА СЕМЬИ: ОПЫТ СИСТЕМНОЙ ДИАГНОСТИКИ

В настоящей книге представлены результаты системной диагностики состояния и проблем типичной русской семьи в ходе трансформации (в том числе вестернизации) института квазитрадиционной советской семьи. Анализируется воздействие на этот процесс цивилизационно-ценностных, идеологических и мировоззренческих ориентиров российского общества. Показаны усилия христианской церкви по сохранению традиционной семьи, а также трудности существования православной семьи в современном мире. Особое внимание уделено новейшему правовому регулированию семейных отношений, декларациям и практике реализации государственной семейной политики.

Книга предназначена для преподавателей, студентов, аспирантов гуманитарных вузов, работников социальной сферы, а также для всех, кто интересуется демографической и социальной проблематикой современной России.