

I. Международно-правовые вопросы

УДК 332.1:553:574

Прогнозное развитие регионов российской Арктики: трансформация пространства, внешние связи и уроки зарубежных стратегий

A.H. Пилясов, доктор географических наук

Центр экономики Севера и Арктики,

Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН

В статье определяются перспективные формы организации производительных сил в Арктической зоне Российской Федерации. Определяются факторы инновационной модернизации старопромышленных и молодых по возрасту хозяйственного освоения полярных регионов России. Охарактеризованы направления межрегионального и международного сотрудничества арктических регионов в ближайшие десять лет. Проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации сравнивается с аналогичными документами других стран.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, предполагает, что Новая модель пространственного развития России строится на принципах поликентричности (многополярности) территориальных центров роста, уменьшения масштабов регионального неравенства (межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровне и качестве жизни), формирования новых региональных и межрегиональных зон опережающего развития, создания городских агломераций и территориально-производственных кластеров – конкурентоспособных комплексов взаимосвязанных высокотехнологичных производств на определенной тер-

ритории, ориентированных на глубокую переработку сырья и производство энергии, обеспечивающих освоение ранее необжитых районов¹ Многие обозначенные здесь формы пространственного развития в прогнозный период проявятся и в Арктической зоне.

В прогнозный период в Арктике возникнет несколько новых зон опережающего развития, которые приведут к сдвигам сложившейся схемы размещения производительных сил. Это зона шельфового пионерного освоения единой Печорско-Баренцевоморской провинции Западной Арктики. Ее появление к концу прогнозного периода приведет к существенному росту объемов морских грузоперевозок, формирова-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М.: Минэкономразвития России. 2009.

нию новых морских транспортных систем и новому инфраструктурному обустройству этой части Арктики.

Это полярно-уральская зона пионерного освоения, где постепенно возникнет горнодобывающий район Арктики, опирающийся на новую железнодорожную трассу Обская-Полуночное и приуроченную к ней сеть отрабатываемых месторождений полезных ископаемых. Это беломорская индустриальная зона, которая вбирает в себя арктические и примыкающие к Арктике территории вдоль трассы Белое море – Республика Коми – Урал. Это кольская (мурманская) инновационная зона, вбирающая в себя интеллектуальные территории, инновационную инфраструктуру крайней западной части российской Арктики. Наконец, это расширенная природоохран-

области, Норильский промышленный район. Их освоение началось более трех поколений назад (более 75 лет). За этот период созданы научные школы, образовательные центры, накоплен человеческий капитал, что является сильной стороной для модернизации. С другой стороны, старые материальные активы, многочисленные монопрофильные города и поселки, консервативные представления местной власти являются барьером, блокируют инновационное развитие. Модернизация старой экономической системы будет проходить здесь через создание инновационных кластеров в результате трансформации ранее сложившихся индустриальных промышленных комплексов и нового комплексирования хозяйствующих субъектов.



Вид на Мурманск

ная зона, в которую, наряду с существующими, войдут еще многочисленные новые национальные парки и заказники Арктики.

Важное значение для развития Арктической зоны будет иметь эффект городских агломераций, связанный с формированием транспортных комплексов, логистических центров, информационных узлов, узлов образовательной и инновационной инфраструктуры. В прогнозный период в Арктической зоне оформятся Мурманская (Кольская), Норильская, Архангельская, Чаун-Билибинская, Анадырская, Салехардская, Ноябрьская, Новоуренгойско-Надымская городские агломерации.

С точки зрения вызовов инновационной модернизации, которые стоят перед арктическими территориями в прогнозный период, можно выделить две группы регионов – старопромышленные и относительно недавнего хозяйственного освоения. К первому типу относятся Мурманская, Архангельская

Региональный промышленный сектор здесь трех типов. Норильский промышленный район является местом деятельности одной крупной ресурсной корпорации «Норильский никель». Поэтому темпы и направленность инновационной модернизации здесь в значительной степени зависят от внутренней корпоративной политики (реструктуризация материальных активов, политика социальной ответственности в отношении местного профессионального образования и т.д.). Промышленный сектор Мурманской области формируют несколько крупных и средних ресурсных корпораций. Здесь успех инновационной модернизации зависит от совместных действий местной власти и бизнес-сообщества. Промышленный сектор Архангельской области очень дисперсный, представлен малыми и средними хозяйствующими субъектами. Здесь необходимо прямое и активное участие власти в процессе инновационной реструктуризации материальных активов, инфраструктурных и сервис-

ных объектов, формировании новых и кластеризации старых видов экономической деятельности.

Ко второму типу территорий относятся арктические регионы, в которых масштабное хозяйственное освоение началось относительно недавно (30-40 лет назад). Это Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, арктические районы Республики Саха (Якутия), совсем молодой в хозяйственном отношении Ненецкий автономный округ. Можно отнести к этой группе и слабо хозяйственно освоенный Таймырский муниципальный район Красноярского края. Благоприятные предпосылки для модернизации здесь состоят в молодости материальных активов, значительной мобильности, пластиности основных экономических структур и элементов системы расселения. Барьеры заключаются в дефиците человеческого капитала, местных структур профессионального образования, элементов инновационной и обычной инфраструктуры.

Модернизация экономической системы будет проходить здесь через формирование обширных по площади зон опережающего развития.

Региональный промышленный сектор здесь также представлен всеми тремя типами. Промышленную структуру Ямало-Ненецкого автономного округа формирует одна крупная ресурсная корпорация (ОАО «Газпром»). Успех инновационной модернизации местной экономики в прогнозный период в значительной степени определяется ее внутренней политикой, ее корпоративной социальной ответственностью. Промышленную структуру Ненецкого автономного округа в основном формирует нефтегазовая компания ОАО «Лукойл», существуют также малые и средние нефтегазовые компании. Темпы и направленность инновационной модернизации в прогнозный период определяются здесь совместными усилиями корпоративных структур и местной власти. В Чукотском автономном округе и арктических улусах Якутии структура промышленного сектора дисперсна и представлена множеством малых и средних предприятий. Поэтому здесь необходимо сильное участие власти в процессе инновационного развития.

Меньше всего финансовых ресурсов для инновационной модернизации в регионах-реципиентах федерального бюджета – Архангельской области в первой группе и Чукотском автономном округе во второй группе. Поэтому здесь необходимо активно использовать возможности международных и российских институтов развития, чтобы динамично осуществить процесс интеллектуальной трансформации экономической системы.

Внешние связи арктических регионов с российскими и зарубежными регионами

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, приоритетом государственной региональной политики является создание условий для всемерной кооперации регионов в развитии территорий, решении общих проблем и реализации совместных проектов. Это предполагает совместные усилия для поощрения свободных потоков мигрантов, инвестиций, информации и товаров между регионами.

Есть несколько объективных направлений сотрудничества арктических территорий России с другими российскими регионами в прогнозный период. Прежде всего это мегапроекты освоения месторождений углеводородов на шельфовой зоне, пионерное освоение арктических территорий вдоль железнодорожной трассы Обская-Полуночное (мегапроект «Урал Полярный – Урал Промышленный»), строительство нового транспортного коридора Белкомур. Во всех этих проектах укрепляется интеграция арктических и других российских территорий; происходит увязка интересов российских машиностроительных заводов, российских промышленных предприятий и корпоративного рынка оборудования Арктики.

Крупные metallurgические и нефтегазодобывающие корпорации ориентированы на приобретение более конкурентоспособного оборудования импортного производства. Однако преференции, предоставляемые государством, создадут резерв для повышения конкурентоспособности продукции российских производителей и будут способствовать осуществлению стратегического маневра отечественного машиностроения в направлении восстановления утраченных позиций, приспособления к потребностям новых технологических укладов и завоевания новых рынков.

Другое приоритетное направление сотрудничества будет состоять в переоснащении архаичного коммунального хозяйства арктических территорий в результате сотрудничества с отечественными производителями, выпускающими современную коммунальную технику для муниципалитетов, мобильное энергосберегающее оборудование, установки для выработки тепла и энергии.

Еще одно важное направление – это совместная работа арктических территорий и других российских регионов по решению общей для всех болезненной проблемы реструктуризации монопрофильных промышленных городов. Любые детали опыта партнеров могут здесь быть полезны для остальных участников.

*Город Тромсё, залив*

Другим направлением «бассейновой» интеграции станет организация речных круизов по рекам арктического бассейна Оби, Енисею и Лене, которые увязывают в единую транспортную систему южные регионы Транссиба и территории российской Арктики.

Двустороннее и многостороннее научное сотрудничество с другими арктическими странами и регионами идет сейчас по десяткам направлений: это работы на федеральном и региональном уровнях в рамках Арктического совета, Северного форума, Международного арктического научного комитета, Совета Баренцева/Евро-Арктического региона, Северного исследовательского форума и др. Масштаб и интенсивность современных контактов арктических регионов мира друг с другом позволяют назвать «арктическое средиземноморье» центром сотрудничества человечества – подобно тому как средиземноморье было таким центром международного сотрудничества во времена античности.

Международное сотрудничество арктических регионов России в прогнозный период обретет новую динамику. Формы участия российских арктических регионов в циркумполярном сотрудничестве будут согласованы с национальными интересами России и направлены на обретение нового знания о новых технологиях, институтах, структурах; обеспечение прогрессивных структурных сдвигов в региональной экономике и социальной сфере; более эффективное решение задач по освоению и использованию потенциала российской Арктики.

Исключительно активно будет развиваться сотрудничество в области научных исследований во

имя обеспечения безопасной работы транспорта и экологической устойчивости. Усилия разных стран по мониторингу ледовой обстановки, по состоянию окружающей природной среды Арктики будут увязаны в одну систему во имя безопасной навигации по арктическим морям, безопасного жизнеобеспечения в Арктике. Важным направлением международного экологического сотрудничества станет обеспечение чистоты радиационной обстановки в Арктике.

В вопросах арктического судоходства Россия будет продолжать линию на то, чтобы международное судоходство по Северному морскому пути – национальной арктической транспортной магистрали – осуществлялось в соответствии с правилами Российской Федерации; содействовать развитию международного сотрудничества в освоении ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа и в организации транзитных полетов в Арктике. Будет продолжена поддержка созданным с участием России специализированным арктическим международным организациям. Лучший передовой зарубежный опыт будет использован для строительства новых объектов в зоне российской ответственности на архипелаге Шпицберген (новый научный центр, коммуникационная инфраструктура, рыбоперерабатывающий комплекс и др.).

В подготавливаемых международных документах по Арктике будет продолжена российская линия на предоставление арктическим странам преимуществ в экономической и гуманитарной деятельности в циркумполярной зоне по сравне-

нию с неарктическими странами в силу их особой роли и ответственности в регионе.

Значительные усилия в прогнозный период будут направлены на гармонизацию национальных и местных стандартов арктических стран. Общие нормы и правила для арктической экономической деятельности (навигации, морского страхования, научных исследований, мониторинга климата и др.) способны обеспечить прорыв и вывести международное сотрудничество полярных стран на новый уровень. Россия инициирует совместную разработку нескольких принципиальных международных нормативных актов по вопросам развития циркумполярных территорий.

Сравнение стратегий развития Арктической зоны

В последние годы большинство стран, имеющих арктические зоны, разработали стратегические документы по их развитию (табл. 1). Появляется возможность сопоставить проект российской Стратегии с аналогичными документами других стран. Общими чертами этих документов является акцент не на консервацию природной среды и природных ресурсов Арктики, как это было характерно, например, для западноевропейских стратегий по полярным территориям еще 15-20 лет назад, а на устойчивое, неистощительное природопользование; экосистемный менеджмент, который предполагает максимально широкий подход к природной среде и природным ресурсам на принципах сохранения биоразнообразия, учета ценностей традиционной культуры коренных народов и др.; сбалансированное по экологическим ограничениям использование энергетических ресурсов арктического шельфа.

Практически во всех документах получила развитие тема специфичного арктического многоуровневого (кооперативного) управления – как в партнерстве государственной власти, органов местного самоуправления, корпоративных структур, некоммерческих организаций и других структур гражданского общества обеспечить устойчивое развитие полярных территорий мира в условиях нарастающих глобальных рисков и неопределенности. Большинство документов содержит нормы о необходимости согласования чувствительных для аборигенных народов направлений и форм природопользования с общи-

нами коренных жителей, их вовлечения в процесс принятия решений по этим вопросам.

Другая тема, которая с разной степенью проработанности присутствует почти во всех документах, – это вопросы международного сотрудничества в Арктике. Проблема адаптаций к изменениям климата в Арктике поднимается практически во всех стратегиях.

Рассматриваемые стратегии имеют и существенные отличия как по темам, так и по акцентам в рамках общих сюжетов. Например, в ЕС-документе очень подробно рассматриваются вопросы институционального обустройства развития арктических территорий: как адаптировать существующие ЕС-институты к специфике Арктики, как преодолеть современный дефицит и фрагментацию нормативной правовой базы по вопросам политического развития полярных территорий, по экологическим проблемам. Делается вывод, что целесообразнее расширить мандат уже действующих институтов и структур Евросоюза, чем создавать абсолютно новые правовые инструменты в рамках ЕС для Арктики. (Это неразумно уже потому, что арктические территории в последние два десятилетия по собственной инициативе уже создали немало новых структур для координации политических, образовательных, исследовательских усилий в Арктике.) Провозглашается необходимость включать арктические проблемы в широкий контекст международного сотрудничества. (В этом вопросе у России, которая выступает против существенного расширения круга международных участников развития полярных территорий, другая позиция. Тем не менее в структурах ЮНЕСКО, ООН, ВОЗ в последние годы становится модным обращаться к теме устойчивого развития Арктики и изменений климата в этой зоне)².

Значительное внимание в данном документе уделено морским вопросам: необходимости проводить делимитацию арктических пространств и внешних границ континентального шельфа, учредить сеть морских охранных зон, создать морские (акватерриториальные) кластеры, в которых университеты и исследовательские центры смогут обеспечить подготовку персонала и исследовательской инфраструктуры для малых компаний, создать среду для инноваций малых компаний-субконтракторов крупных ресурсных корпораций, которые ведут освоение месторождений арктического шельфа. Провозглашается приоритет медленного, постепенного перехода к разработке месторождений шельфа, при соблюдении высоких экологических стандартов

² См. например, Climate Change and Arctic Sustainable Development: Scientific, Social, Cultural and Educational Challenges. UNESCO publishing. Paris. 2009. 376p.

Таблица I

	ЕС	Норвегия	Финляндия	Дания	Канада	США	Россия
Название	European Union and the Arctic. (COM 2008).	The Norwegian Government's High North Strategy. 2006.	Finland's Arctic Research Strategy. 1998.	The Arctic at a Time of Transition: Proposed Strategies for Activities in the Arctic Region. (in Danish). Denmark. 2008.	An Integrated Arctic Strategy: Canada. 2008.	Arctic Region Policy U.S. 2009.	Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (проект). Москва. 2010.
Объект	Арктика	Крайний Север	Арктика (НИР)	Арктика	Арктика и Север	Арктика	Арктика
Количество страниц	12	76	17	43	25	8	около 200 стр.
Приоритеты	Сохранение среды, устойчивое использование ресурсов, многоуровневое управление	Природные ресурсы, глобальные изменения, человек и сообщество в Арктике, арктическая инфраструктура	Присутствие, деятельность и знание	Акцент на развитие, а не на консервации	Суверенитет в канадской зоне Арктики, безопасность, управление в Арктике	Национальная и местная безопасность. Свобода морской навигации. Энергетическая политика. Охрана окружающей природной среды и консервация природных ресурсов и др.	Знание, присутствие, рост



Тромсø, центр города

во имя наработки опыта, чтобы потом использовать его при перемещении на большие глубины.

Значительное внимание в этом документе уделено вопросам полярной навигации. Ставится задача гармонизации национальных стандартов с международными на морских трассах полярных стран. Провозглашается принцип свободы навигации на новых открываемых маршрутах и принцип постепенного развития коммерческой навигации в Арктике. Приоритетная задача, по мнению авторов документа, состоит в преодолении дискриминации третьих стран при установлении тарифов в морском судоходстве в Арктике, норм регулирования и различных обязательных услуг. (Эти нормы не учитывают особые интересы России как крупнейшей арктической державы).

В вопросах научных исследований ЕС-документ выдвигает задачу преодоления разрывов в знании об особенностях арктических природных систем, в том

числе в области изменений природной среды и климата. Ставится задача создания новой исследовательской инфраструктуры для мониторинга в Арктике, формирования европейского арктического информационного центра, новой спутниковой системы, специально обращенной к полярным широтам.

В разделах, посвященных политике в отношении коренных малочисленных народов Севера, провозглашается принцип свободного информированного согласия аборигенных народов по вопросам, которые затрагивают их интересы, принцип саморазвития и сохранения традиционного стиля жизни, необходимость уважения прав местных береговых сообществ при природопользовании в шельфовой зоне.

Наиболее современное звучание, развернутый характер имеет норвежский документ. Его позитивные стороны были многогранно использованы при подготовке проекта российской Стратегии. Норвежский документ в полной мере можно назвать Стратегией развития Арктики в эру экономики знания, потому что он всеми своими разделами обращен к этим вопросам, к вызовам инновационного развития, упрощения обменов информацией и знанием внутри полярной зоны, между севером и югом страны, между соседними Россией и Норвегией. Его ключевые слова – присутствие, деятельность и знание. Речь идет об активном инновационном развитии Крайнего Севера Норвегии и норвежского сектора Шпицбергена, диверсификации экономического базиса за счет новых видов деятельности – фермерского разведения трески и других, пока не распространенных, видов биоресурсов; морского биостаратальства (поиска ценных биохимических и генетических ресурсов в морских организмах); морской биотехнологии и др. Значительное внимание уделено в документе шельфовым мегапроектам освоения нефтегазовых месторождений и сотрудничеству с Россией не только по этому, но и по многим другим направлениям: трансферу опыта между норвежскими и российскими компаниями, созданию экономической и промышленной зоны сотрудничества с Россией, созданию российско-норвежской сети субподрядчиков для шельфовых проектов, новым грантовым программам для талантливых иностранных (российских) студентов.

В приоритетах технологического развития определены: развитие спутниковой сети и наземной инфраструктуры для обработки спутниковой информации во имя повышения качества метеорологических услуг, эффективного экологического мониторинга и знания по разливам нефти по льдах Арктики; быстрое развитие рынка сжиженного газа, высокока-

чественной электронной коммуникации в Арктике; развитие комплекса компетенций в вопросах освоения углеводородов шельфа. В исследовательской политике Норвегии на Крайнем Севере провозглашаются цели лидерства страны в мониторинге окружающей природной среды Арктики, сотрудничества образовательных институтов, НИИ, компаний для потребностей местного бизнес-сектора, кооперации университетов и промышленности. Научно-техническая политика рассматривается как составная (и важнейшая) часть государственной политики Норвегии на Крайнем Севере. Значительное внимание уделено укреплению инновационной инфраструктуры на Крайнем Севере. Речь идет о трансформации норвежского сектора на Шпицбергене в исследовательскую платформу – образование, научно-исследовательская деятельность становятся важнейшими видами деятельности на острове, наряду с добычей угля и туризмом. На переднем крае арктического сотрудничества укрепляются Баренц-институт в Киркенесе, инновационные центры и бизнес-инкубаторы.

Финская стратегия посвящена преимущественно вопросам научно-исследовательской политики в Арктике. В ней рассматриваются вопросы моделирования последствий изменений климата на занятость, сектора экономики, необходимость формирования стратегий адаптации со стороны местных сообществ. Ставится задача укрепления взаимодействия фирм, университетов и академических институтов, между инженерными, естественными и социальными науками.

Датская стратегия, которая определяет приоритеты развития Гренландия и Фарерских островов, к сожалению, не имеет доступного англоязычного перевода. Поэтому ее подробный анализ был невозможен. Важным приоритетом документа является курс на экономическое развитие полярных территорий, вовлечение в оборот их природных резервов, а не на природоохранную консервацию.

Канадскую стратегию отличает акцент на вопросы национального суверенитета в Арктике и на Севере. В документе получили развитие типичные для канадской федерации темы децентрализации управления (в том числе и в морской зоне Арктики), широкого сотрудничества всех уровней власти,aborигенов, военных и гражданских структур во имя устойчивого развития полярных и приполярных территорий страны. Приоритетом в отношениях с коренными народами провозглашены земельные соглашения между государством и аборигенами, поддержка родных языков аборигенов Арктики, создание образовательной сети, способной обучить свободному владению эскимосским языком.

Приоритетами американской арктической стратегии является национальная безопасность и безопасность местных сообществ, арктическое международное управление, расширение границ национального континентального шельфа, содействие международному научному сотрудничеству, свобода морской полярной навигации (что расходится с российским пониманием этого вопроса), энергетическая политика, охрана окружающей природной среды и консервация природных ресурсов. Провозглашается принцип экологической устойчивости природопользования и экономического развития в Арктической зоне, ответственной манеры управления ресурсами арктического шельфа. Ставится задача гарантированной глобальной мобильности военных и гражданских судов и самолетов повсеместно в Арктике (что явно противоречит интересам других полярных стран).

С 1980-х годов арктические страны включились в процесс постиндустриальной модернизации, который для большинства из них совпал с временем масштабного экономического развития – освоения новых шельфовых месторождений, биологических ресурсов, формирования новых инновационных акваториальных комплексов. С опозданием, спустя 20 лет, в эти процессы вовлекаются и территории Российской Арктики.

Инновационная модернизация экономики и социальной сферы российской Арктики, на которую нацеливает Стратегия развития Арктической зоны России, для всей страны является важнейшей задачей, от решения которой зависит мировой статус России и сохранение роли ведущего игрока на мировых энергетических рынках. В результате консолидации ресурсов государства, бизнеса, некоммерческих организаций необходимо осуществить в ближайшие десять–пятнадцать лет переход к новой постиндустриальной экономике, реализовать ряд крупных инвестиционных проектов в Арктике. Это трудные, многоплановые задачи. Они потребуют активного сотрудничества с другими полярными странами, приобретения новых арктических компетенций передовой российской молодежью, которая захочет связать свою жизнь с Арктикой.

Преобразование Арктики России, как мало еще какой другой территории России, востребует творческую энергию людей, дух первоходства. И важнейшая задача государства – раскрепостить эту энергию, обеспечить превращение Арктики в территсию коллективного творческого поиска, передовых технических, организационных и институциональных решений.