
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА РОССИИ

М.Я. Корнилов

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

В статье освещаются насущные проблемы государственного управления процессами освоения Арктического региона России. Показаны условия освоения, вскрываются объективные и субъективные трудности организации эффективного государственного и муниципального управления на северных и арктических территориях нашей страны. Предлагаются пути совершенствования государственного и муниципального управления, ведущие к скорейшему разрешению застарелых социально-экономических проблем развития российского Севера.

Ключевые слова: Арктика, регион, государственное управление, освоение Арктического региона, национальные интересы России.

С наступлением XXI в. на просторах Северного Ледовитого океана и прилегающих к нему территориях сосредоточили свое внимание многие страны мира. Причины, по которым это произошло, различны: от природно-климатических до военно-стратегических и экономических. Постепенно международная активность в этом регионе планеты начинает приобретать характер соперничества за право обладания Арктикой и эксплуатации ее ресурсов. Неудивительно, что в это соперничество оказалась втянутой и Россия – страна, обладающая самым протяженным арктическим побережьем. Необходимость отстаивать свои национальные интересы в Арктике вынуждает нашу страну все больше усилий уделять освоению и развитию своих северных

и арктических регионов. Проблемам, которые при этом возникают, и путям их преодоления и посвящена эта статья.

В ходе 21-й (парижской) Конференции ООН по климату в конце 2015 г. был принят документ, в соответствии с которым 195 стран мира обязались принять меры, препятствующие повышению глобальной температуры воздуха на 2°C от доиндустриального уровня (1) [10]. Вместе с тем уже при росте температуры на 1,5°C по сравнению с обозначенным уровнем начнется масштабное таяние вечной мерзлоты (2) в большинстве северных регионов планеты. В нашей стране, где вечная мерзлота занимает до 65% территории, она тает особенно быстро. Если в среднем на планете за последнее столетие температура поднялась на 0,75 °C, то в России – на 1,29 °C, а температура верхнего слоя вечной мерзлоты еще больше – на 3 °C [6].

Стремительность этого процесса связана с аномально быстрым потеплением Арктики. Только за один год (с октября 2014 г. по октябрь 2015 г.) в Арктике была зафиксирована температура, превышающая норму на 1,3 °C.

И хотя многие ведущие ученые предостерегают о серьезных опасностях для экономики от таяния вечной мерзлоты, существует и другой подход к проблеме. Он сводится к тому, что, если негативных последствий климатических изменений избежать нельзя, то следует воспользоваться теми преимуществами, которые сопутствуют этому процессу. Таяние вечной мерзлоты позволит расширить к северу зону комфортного проживания людей. Облегчится судоходство вдоль арктического побережья. Станет рентабельным освоение арктического шельфа. Увеличатся водные ресурсы, пригодные для развития гидроэнергетики. И пока мерзлотоведы и климатологи спорят о масштабах и скорости идущих изменений, политики предпринимают все более активные усилия по закреплению за своими государствами арктических акваторий и территорий.

В XX в. основанием для закрепления за тем или иным государством части Арктики были его северные границы. Таких стран, за которыми числился определенный сектор Арктики, было всего пять – СССР, США, Канада, Норвегия и Дания.

Земли и острова, находящиеся в пределах определенного сектора, включались в состав территории соответствующего государства. За Советским Союзом был закреплён самый большой сектор, составивший почти треть площади Арктики. Теперь на него претендует Российская Федерация как международно признанный правопреемник СССР. Когда в арктическом регионе намечались масштабные климатические изменения, сулящие новые возможности, еще три страны, не имеющие непосредственного выхода к Северному Ледовитому океану, вошли, тем не менее, в число арктических государств. Швеция и Финляндия являются государствами, обладающими территориями в Заполярье, а Исландия находится в непосредственной близости к Полярному кругу.

В сентябре 1996 г. восемью арктическими государствами и Европейским парламентом был основан Арктический союз (АС), заявленной целью которого было развитие сотрудничества в Арктике (3).

«Швеция – арктическое государство, имеющее собственные интересы в регионе и играющее важную роль в многосторонних и двухсторонних дискуссиях по вопросам Арктики», – так позиционирует себя один из членов АС [4]. Собственные интересы – вот ключевое слово в арктической проблематике. Об этом наглядно свидетельствует настойчивое желание многих весьма далеких от Арктики государств поучаствовать в процессе совместной деятельности в этом регионе. По состоянию на сентябрь 2011 г. в АС входили наблюдатели от шести неарктических государств: Франции, Германии, Нидерландов, Польши, Испании, Великобритании. В 2013 г. АС предоставил статус наблюдателей Индии, Италии, Китаю, Южной Корее, Сингапуру и Японии. Количество наблюдателей расширяется с заявленной целью содействия развитию отношений между странами, которые имеют свои интересы в Арктике.

В современной арктической эпопее все более просматривается четкий экономический интерес: реализовать в этих местах национальное видение Клондайка, какой сегодня многие рассчитывают обрести в этой северной оконечности Земли. Ведь пока Арктика была кладовой, наглухо закрытой многометровым ледяным панцирем, она в этом качестве мало кого интересовала. Теперь же, когда замаячила реальная перспектива открытия (пусть даже приоткрытия) этой сокровищницы, число заинтересованных акторов растет с каждым годом. Ученые считают, что Северный Ледовитый океан таит в себе не только запасы углеводородов, но также богатые залежи других природных ресурсов. В пределах материковой части Арктики разведаны уникальные запасы и прогнозные ресурсы цветных, драгоценных и редкоземельных металлов, огромные запасы оптического и другого минерального сырья. Только запасы нефти в арктической зоне, по данным ООН, превышают 100 млрд тонн [12].

Подтверждающиеся прогнозы специалистов о темпах глобального потепления и освобождения ото льда значительной части Северного Ледовитого океана подстегивают нетерпеливое желание приобщиться к добыче природных богатств, благо и перевозка их подешевеет. Аналитики уже заговорили о Северном морском пути как о потенциальной альтернативе Суэцкому каналу. В июле 2013 г. корреспондент Financial Times Р. Милн писал, что арктическое судоходство благодаря таянию льдов может стать новым торговым путем между Европой и Азией. «По состоянию на 19 июля администрация Северного морского пути (СМП), протянувшегося вдоль северного побережья России, выдала разрешение на проход 204 судам. Для сравнения, в 2012 году этим путем проследовали 46 кораблей, а в 2010 – всего 4» [7].

Многие на Западе считают, что СМП не принадлежит исключительно России. Более того, сегодня на участие в его эксплуатации претендуют и другие страны. Особенно энергичные меры предпринимают США.

Первый план освоения Арктики, арктическую «дорожную карту», руководство ВМС США разработало еще в 2009 г. Предполагалось, что присутствие американских боевых кораблей в акватории Северного Ледовитого океана будет обеспечено к середине 2030-х гг. Однако повышение температуры Мирового океана потребовало ускорения этого процесса. США форсировали подготовку своих кораблей к действиям в арктических условиях. Процесс завершится к середине 2020-х гг., то есть на десять лет раньше, чем первоначально предполагалось. Об этом официально заявил адмирал ВМС США Дж. Уайт. А командующий ВМС США Дж. Гринерт «предупредил Пентагон, что Америка начнет отставать в гонке за Арктикой, если не начнет размещать военные эсминцы и подлодки в регионе уже сейчас» [1]. Таким образом, США уже в настоящее время планируют расширение патрулирования военно-морскими силами в арктических водах. Предполагаемой целью подобных действий является не только охрана новых водных путей, но и контроль над действиями потенциального противника, которым, по всей вероятности, является для США Россия.

«Целая битва» между «серьезными игроками» разворачивается за Арктику. И для России освоение и развитие этого региона – вопрос национальной безопасности, такое мнение высказал вице-премьер Дмитрий Рогозин на заседании Морской коллегии в конце 2013 г. По его оценке, «это величайшее богатство и было бы просто тупиковой ситуацией, если бы Россия потеряла здесь свои амбиции» [14].

Для России хозяйственное значение арктической зоны трудно переоценить. Здесь сосредоточена большая часть разведанных запасов всей нефти и природного газа страны. В хозяйственный оборот вовлечены месторождения каменного угля, цветных металлов, золота, алмазов. Доходы российского бюджета во многом зависят именно от этого региона. И хотя на Крайнем Севере нашей страны уже давно строятся не только небольшие поселки, но и целые города (Магадан, Якутск, Норильск, Новый Уренгой, Салехард, Воркута и др.), приарктические регионы России заселены все еще крайне слабо. Плотность населения здесь в среднем оценивается как 0,1–0,2 человека на кв. км. Да и такое редкое расселение неравномерно. Так, если в Ямало-Ненецком национальном округе этот показатель равен 0,6 человека на кв. км, то в Эвенкии и на Таймыре он ниже на порядок – 0,06.

Создание инфраструктуры и строительство зданий на вечной мерзлоте является сложной инженерной и высоко затратной задачей. Даже в Мурманске – крупнейшем в мире городе, расположенном за Северным полярным кругом, из-за вечной мерзлоты нельзя строить дома выше 16 этажей. Однако даже суровость климатических условий и финансово-технические сложности освоения арктической зоны не отменяют необходимость закрепления за Россией ее приарктических территорий. Ведь фактическая утрата контроля над Арктикой будет потерей гораздо более серьезной, чем, например, была для России продажа Аляски.

Стоит вспомнить, по каким соображениям Россия отказалась от Аляски. Весной 1853 г. императору Николаю I была представлена специальная записка о перспективах развития ситуации на Тихоокеанском Севере. Ее автором был генерал-губернатор Восточной Сибири Н.Н. Муравьев-Амурский. В своей записке он ратовал за продажу российских колоний США в целях укрепления русско-американских отношений. По мнению Н.Н. Муравьева-Амурского, США рано или поздно оккупировали бы весь материк Северной Америки, а потому лучше добровольно уступить им тамошние российские владения. Кроме того, русско-американское сближение могло бы послужить сильным противовесом политике Великобритании, которая в этот период являлась главной соперницей России на международной арене.

Записка Н.Н. Муравьева-Амурского встретила интерес и поддержку в правящих кругах империи, в том числе и у следующего российского монарха Александра II. Особенно рьяно отстаивал продажу колоний вел. кн. Константин Николаевич (младший брат Александра II).

Константин Николаевич, которому Александр II доверял беспредельно, будучи главой морского ведомства и отвечая за безопасность заокеанских владений империи, не надеялся на Тихоокеанский флот.

У российского флота на Тихом океане тогда действительно не было устойчивых баз снабжения. Исключительно государственное управление Аляской требовало колоссальных финансовых расходов, и Константин Николаевич убедил царя в том, что Аляска – непосильная ноша для государственной казны. Владение в Северной Америке общей площадью более 1,5 млн кв. км было продано США в 1867 г. за 7,2 млн долл. (4). Для сравнения, в это же время, когда была продана Аляска, одно-единственное трехэтажное здание в центре Нью-Йорка обошлось казначейству этого штата дороже, чем правительству США – вся Аляска [5].

Стоит надеяться, что продажа Аляски убедила всех в неосмотрительности отказа от прав собственности на богатства из-за сложности их освоения и иллюзорных видов на дружеские союзы. Во всяком случае, Правительство РФ еще в 2001 г. в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике» определило Арктику в качестве самостоятельного объекта государственной политики в целях обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития районов арктической зоны [8]. В развитие и конкретизацию положений этого документа в 2008 г. Президентом РФ был утвержден новый документ: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [9]. В его тексте определены главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики России в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности России.

В Основах определены границы Арктической зоны, в пределах которой Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. Правда, уточняется, что границы могут быть детализированы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация (5).

Политика России в Арктике не может не учитывать природно-климатические и социально-экономические особенности этой зоны:

- экстремальные природно-климатические условия;
- очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий;
- низкую плотность населения;
- удаленность от основных промышленных центров;
- высокую зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России;
- низкую устойчивость экологических систем к антропогенному воздействию.

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. все положения строятся с учетом этих особенностей [13]. Стратегией определяются основные механизмы, способы и средства достижения приоритетов устойчивого развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности. В третьей части Стратегии «Приоритетные направления развития и основные мероприятия» обращает на себя внимание девятый раздел, посвященный совершенствованию системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ. В этом разделе (пункт «г») намечена разработка и апробация моделей комплексного управления прибрежными зонами в арктических регионах. По моему мнению, присутствие в Стратегии этого раздела имеет огромное значение. Именно в прибрежных зонах могут и должны в первую очередь формироваться государством те условия, которые будут способствовать социально-экономическому развитию Арктической зоны РФ. Ведь именно в прибрежных зонах сосредоточены собственные интересы, как они сами это обозначают, стран-членов и наблюдателей АС. Стратегия, направленная на укрепление суверенитета и защиту национальных интересов России в Арктике, должна учитывать, что главной угрозой как раз и является инспирируемая извне утрата российского суверенитета над этой зоной.

Суверенитет, как известно, означает «независимость государства во внешних и верховенство государственной власти во внутренних делах» [15. С. 1517]. История Российского государства, в частности его продвижение на Восток, убеждает, что дисперсное расселение населения и слабость экономических связей облегчают колонизацию даже весьма воинственных племен.

Конечно, давно сформировавшееся государство, подобное России, нельзя равнять с сибирскими ханствами XVI в. Но с тех пор несоизмеримо воз-

росла и цена «суверенности». Сегодня исключительно военное закрепление территорий может опустошить любую государственную казну.

Такую точку зрения трудно опровергнуть, поэтому весной 2014 г. была утверждена новая государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Программа)» [11]. Целью этой программы является повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны РФ. В ней утверждены следующие базовые подходы к статусу Арктической зоны и правам россиян, проживающих в этой зоне:

– Арктическая зона является территорией России, и Россия осуществляет все права и контроль над этой территорией в полном объеме;

– Россия обеспечивает всем гражданам, находящимся на этой территории, все права в соответствии с российским законодательством и международными нормами, включая важнейшее право человека на жизнь, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций.

Здесь уместно остановиться на одной из важнейших проблем, вытекающих из базовых подходов к статусу Арктической зоны. Ею является отсутствие специального закона, который бы закреплял права России на ее Арктическую зону. Актуальность такого федерального закона очевидна всем знакомым с проблемами безопасности, особенно безопасности Арктики, и, тем не менее, закон до сих пор не принят. Так, проблемам безопасности в Арктике посвящено специальное исследование под редакцией члена Экспертного Совета по Арктике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ А. Вылегжанина. Принявшие участие в исследовании специалисты разных профилей, имеющие собственное видение безопасности Арктики, единодушны в одном – такой закон необходим. Сам А. Вылегжанин в интервью после встречи Международной рабочей группы по управлению Беринговым проливом, прошедшей в 2014 г. в США, высказался по этому поводу так: «Прежде всего, следует развеять миф: российское военное присутствие в Арктике не растет, если сопоставить его с нашим присутствием в этом регионе в период СССР. После прекращения существования Советского Союза все было брошено, целые военно-морские базы. Сегодня речь идет о том, чтобы восстановить некоторые базы, которые у нас там были традиционно. И это не новость. Что касается наших арктических соседей, то, как вы понимаете, белых и пушистых здесь нет» [3]. Солидарная позиция на принятие закона и у А. Пилясова – директора Центра экономики Севера и Арктики Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития РФ. Он считает, что в законе, который необходимо принять, «должна быть продекларирована энергетическая безопасность поселков, местных сообществ, людей. Федеральный закон гарантирует, что государство защитит арктических граждан: обеспечит поселки топливом и не допустит их вымерзания» [18].

В советские времена северным завозом занималось государство. В начале 90-х он финансировался федеральным фондом. Потом на волне «берите

суверенитета, сколько сможете проглотить» поднялись регионы, и организацию завоза передали в региональные фонды, которым федеральные власти выдали кредиты. Опыт оказался не самый удачный, потому что средства растрачивались и фонды приходилось наполнять заново. Объем северного завоза традиционно исчисляется в денежном, а не в натуральном выражении, а факторы инфляции и коррупции негативно воздействуют на объем завозимых материальных ресурсов.

Постепенно продовольственное и материально-техническое обеспечение перешло к коммерческим структурам, а завоз мазута и угля, который им невыгоден, остался ежегодным государственным мероприятием, осуществляемым за счет средств федерального бюджета силами региональных и местных властей. Именно поэтому А. Пилясов и отнес северный завоз к вопросам энергетической безопасности и настаивает на подкреплении его законом, «так как предусматривает в том числе особый порядок участия федерального бюджета в экономическом развитии субъектов, входящих в Арктическую зону» [18].

Согласно Программе хозяйственное освоение Арктической зоны Российской Федерации строится на следующих принципах:

- максимальная ресурсоэффективность (максимальное использование возможностей извлечения топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов);
- максимальное природосбережение (применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм, использование наиболее эффективных природосберегающих технологий);
- предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей;
- максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Арктической зоны Российской Федерации.

Как говорит верная русская пословица, «гладко было на бумаге, да забыли про овраги» (6). На сегодняшний день уже наступил период действия второго этапа Программы, но арктическая зона весьма далека от ресурсоэффективности, природосбережения, предоставления людям современных возможностей жизнеобеспечения.

С 30 октября по 8 ноября 2015 г. в Москве в Центральном доме художника проходил II Фестиваль Русского географического общества, где экспозиция была построена по принципу природных зон. Зона Арктики, в качестве современного жизнеобеспечения и традиционного проживания коренных малочисленных народов, экспонировала юрту. А в качестве наглядных свидетельств, помимо пейзажных красот, можно было увидеть чудовищные антропогенные напластования, запечатленные фотоаппаратом – горы бочек изпод мазута на некогда девственных льдах.

Русское географическое общество с 2010 г. поддерживает проект «Очистка Арктики», целью которого является очистка берегов Северного Ледовитого океана от неутраченных горюче-смазочных материалов, техники, оборудования и мусора. Но без специального закона, регламентирующего права и обязанности владельцев арктических территорий, принципы хозяйственного освоения Арктической зоны РФ так и останутся на бумаге, тем более что реализация этих принципов требует высокочрезвычайных мероприятий, эффект от которых можно будет получить не сразу, а именно:

- проведения широкомасштабных научно-практических и геологоразведочных работ как для увеличения запасов минерально-сырьевой базы, отработки технологий их извлечения в арктических условиях, так и для создания наиболее комфортных условий жизни и работы человека в Арктической зоне Российской Федерации;

- широкой международной кооперации для вовлечения в масштабный процесс освоения Арктики наиболее передовых ресурсоэффективных и природоохранных технологий с учетом индивидуальных особенностей каждого отдельного проекта;

- внедрения передовых российских инновационных технологий [11].

В начале 2015 г. Указом Президента Российской Федерации была создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики [17]. Председателем комиссии стал вице-премьер РФ Д. Рогозин. Новая структура была организована, чтобы сформировать взаимодействие федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, других госорганов и организаций для решения социально-экономических задач развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности, а также для того, чтобы изучить эффективность государственных мероприятий, осуществляемых в Арктической зоне.

В апреле состоялось первое заседание Государственной комиссии, на котором в качестве первоочередной задачи по развитию Арктики было определено создание единой стройной системы законодательных и нормативных правовых актов об Арктической зоне. Председатель госкомиссии считает, что Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» должна стать эффективным инструментом реализации Стратегии развития Арктической зоны РФ. Однако, как отметил Д. Рогозин, пока она носит экспертный характер, так как в бюджете пока нет средств на ее реализацию. «В программе отражены мероприятия 14 госпрограмм России, 9 федеральных целевых программ и адресных программ, реализация которых осуществляется на территории Арктической зоны. Общий объем финансирования мероприятий отраслевых программ на период 2015–2020 годы должен составлять около 222 млрд рублей, в том числе за счет федерального бюджета около 160 млрд рублей...

Но даже предварительный анализ перечисленных программ показывает, что проблема устойчивого развития макрорегиона и национальной безопас-

ности России в Арктике решается фрагментарно и бессистемно, а перечень предусмотренных программой мероприятий исчерпывающим назвать никак нельзя, поскольку он не охватывает весь спектр задач, определенный президентом и правительством» [2].

В Программе в качестве ключевого механизма ее реализации упомянута некая триединая конструкция:

- каркасно-кластерный подход;
- формирование опорных зон развития;
- селективная государственная политика развития арктических территорий.

Каркасно-кластерный подход основан на опережающем развитии транспортного, энергетического и социального каркаса территории и концентрации ресурсов на приоритетных опорных зонах развития и освоения. На территории Арктической зоны Российской Федерации выделяются опорные зоны развития, которые естественным образом опираются на развитие транспортного и энергетического каркаса региона и порождают новую систему расселения населения.

Опорные зоны развития обуславливают выделение следующих типов территорий Арктической зоны Российской Федерации:

- территории индустриального развития с перспективой перехода к постиндустриальному развитию, опирающиеся на развитые территории Арктической зоны Российской Федерации (Мурманская и Архангельская области);
- территории активного освоения, опирающиеся на открытые месторождения, существующие сети газопроводов и нефтепроводов, морские порты;
- территории перспективного освоения, опирающиеся на изучаемые месторождения, формируемые и развиваемые транспортные пути;
- территории дикой природы, формирующие среду сохранения естественного пространства.

Преградой реализации каркасно-кластерного подхода может стать реальная ситуация в регионах, входящих в Арктическую зону. Так, в Мурманской и Архангельской областях, отнесенных к развитым территориям, на которые следует опираться, социально-экономическое положение не самое лучшее. В обеих областях имеются схожие ограничения в развитии, устранение которых невозможно в короткие сроки. Среди важнейших следует отметить:

- ухудшение условий добычи освоенных минеральных и биологических ресурсов;
- высокую капиталоемкость производства;
- высокие темпы роста цен и тарифов естественных монополий, в том числе цен на энергоносители;
- дефицит трудовых ресурсов, особенно квалифицированных рабочих и инженерно-технического персонала;
- высокий уровень износа основных производственных фондов, недостаточные темпы их обновления;

- низкий потенциал строительной индустрии, ограничивающий объемы строительства и число одновременно возводимых объектов;
- вероятность отставания в развитии производственной инфраструктуры (транспортной, энергетической и др.) от потребностей экономики;
- естественную убыль и устойчивый миграционный отток населения, вызванный неблагоприятными условиями и низким качеством жизни.

Вот самые свежие статистические данные, которые подтверждают низкое качество жизни в предположительно опорных зонах. Оборот розничной торговли в Мурманской области в январе–сентябре 2015 г. сократился по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. в сопоставимых ценах на 15,8%; в Архангельской области – на 8%. Это наглядно свидетельствует о снижении покупательской способности населения.

Селективная государственная политика развития Арктической зоны РФ означает, что к осуществлению бюджетной, налоговой, тарифной и социальной политики государства должны применяться особые подходы, а также особые механизмы прямого участия государства в развитии экономики. Предполагается, что они будут включать размещение государственных заказов, создание и деятельность государственных корпораций, создание особых экономических зон, распределение средств институтов развития РФ и ряда других преференций.

В отсутствие специального, сбалансированного законодательства по Арктической зоне РФ селективный подход к предоставлению льгот и преференций может привести к созданию коррупционных схем по освоению государственных финансовых ресурсов. Стоит вспомнить, что, например, в 2015 г. в управление Следственного комитета РФ по Республике Крым поступило 154 сообщения о преступлениях, связанных с коррупцией. По словам В. Архангельского – заместителя руководителя главного следственного управления этого комитета, чаще всего факты получения взяток зафиксированы в контролирующих и надзорных органах [16].

По моему мнению, государственная политика должна подчиняться ясным и прозрачным законам, поддерживающим хозяйствующих субъектов, готовых вложить свои средства в многотрудное, высокорисковое дело развития Арктической зоны. Без привлечения частной инициативы и частных финансовых ресурсов освоение Арктики может не просто затянуться, но перейти в руки других стран, имеющих здесь собственные интересы. Селективная государственная политика в отсутствие государственных гарантий возврата инвестиционных затрат не сможет привлечь ни одного добросовестного частного инвестора. Необходим закон, однозначно гарантирующий, что по истечении определенного времени – 10–15 лет, если инвестор не получит дивидендов, он вправе получить от государства первоначально вложенные средства. Таким образом, инвестиции в развитие Арктической зоны будут своего рода венчурными долгосрочными вложениями. Нельзя не учитывать общее человеческое желание рискнуть, чтобы сорвать куш: лотереи, венчурные вло-

жения – в этом многие видят способ разбогатеть. Государство должно регламентировать с помощью законов это стремление, чтобы оно не превращалось в финансовые пирамиды.

Существует прекрасный пример эффективного использования государством подобных человеческих устремлений. В 90-е гг. XIX в. с открытием россыпей золота на реке Клондайк (территория Юкон, Канада) началась так называемая «золотая лихорадка». Множество людей, оказавшихся из-за финансового кризиса в неблагоприятных обстоятельствах, решили отправиться на Юкон. Это были люди из разных слоев общества, в основном квалифицированные работники, оставившие свою работу в надежде разбогатеть. Большинство из них понимало, что шансы найти значительное количество золота невелики. И все же люди решили рискнуть. Большая часть прибывших в последствии отказалась от золотоискательства, но осталась на Юконе.

В результате концентрации в регионе квалифицированных кадров золотая лихорадка способствовала экономическому развитию Западной Канады и Аляски. Поселения, образовавшиеся в ходе золотой лихорадки, отличались высоким уровнем самоорганизации. Их можно считать кузницей гражданского общества там, где суровые условия выживания требуют консолидированных усилий и взаимной поддержки.

Конечно, сегодня невозможно и не нужно возвращаться к порядкам XIX в. Но определенный опыт извлечь необходимо. В будущем законе об Арктической зоне России необходимо большую финансовую свободу предоставлять местному самоуправлению, которое сможет оперативно, при наличии денежных ресурсов от собственно хозяйственной деятельности в муниципальном образовании, проводить селективную политику обеспечения местных нужд и потребностей. Это не противоречит и Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, где говорится: «Реализация национальных интересов Российской Федерации в Арктике обеспечивается институтами государственной власти совместно с институтами гражданского общества в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации и ее международными договорами» [9].

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Уровень температуры воздуха в различных регионах Земли, зафиксированный наблюдениями в конце XIX в.
- (2) Вечная мерзлота – верхняя часть земной коры, температура которой долгое время (от 2–3 лет до тысячелетий) не поднимается выше 0 °С.
- (3) Арктический совет – межправительственный форум, обеспечивающий содействие согласованной деятельности арктических государств.
- (4) Но и этих денег Россия не получила. В результате череды преступных и мошеннических махинаций деньги до казны не дошли.

- (5) В 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию по морскому праву 1982 г. Конвенция устанавливает одинаковые для всех стран 12 миль суверенных территориальных вод и 200 миль экономической зоны – со свободным судоходством, но исключительными правами на использование минеральных и биоресурсов. Любая страна может претендовать на свою национальную юрисдикцию на морское дно и его недра (часть VI Конвенции) и за пределами 200 миль, если будет доказано, что шельф от ее берегов тянется дальше этого расстояния.
- (6) Полный текст: «Гладко было на бумаге, Да забыли про овраги. А по ним идти...». Выражение кажется народным, но у него есть конкретный автор – Лев Николаевич Толстой.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Арктика может стать театром военных действий // Военно-политический журнал Intrpolit. 14.01.2014. URL: www.interpolit.ru.
- [2] Арктике нужен закон и ревизия // Торгово-промышленные ведомости. 15.04.2015. URL: www.tpp-inform.ru.
- [3] Арктические соседи России: «Белых и пушистых здесь нет» интервью с А. Вылегжаниным // Портал "Защищать Россию". 17.11.2014. URL: www.defendingrussia.ru.
- [4] Арктический совет. URL: www.arctic-concil.org.
- [5] Болховитинов Н.Н. Русско-американские отношения и продажа Аляски 1834–1867. М., 1990.
- [6] Доклад о реализации в 2014 году комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года. Подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации 15.04.2015.
- [7] На фоне таяния льдов в Арктике ожидается рекорд судоходства // Материалы зарубежной прессы "Inopressa". 22.07.2013. URL: www.inopressa.ru.
- [8] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 14 июня 2001 г. № 24, раздел III, п. 1).
- [9] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года (Пр-1969) // Российская Газета – Столичный выпуск № 4877 от 27.03.2009.
- [10] Парижское соглашение (Paris Agreement), – в составе «Рамочной конвенции об изменении климата». 12.12.2015.
- [11] Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» 5 мая 2014 // Информационно-правовой портал "Гарант". URL: www.garant.ru.
- [12] Природные ресурсы Арктики. Справка // Официальный сайт РИА Новости. 15.04.2010. URL: www.gia.ru/arctic_spravka.
- [13] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 года.
- [14] Рогозин: За Арктику разворачивается целая битва // Взгляд: деловая газета. 20.12.2013.

- [15] Российский энциклопедический словарь / Главный редактор А.М. Прохоров. Кн. 2. М.: Научное изд-во «Большая Российская энциклопедия», 2000.
- [16] Следственный комитет: С начала 2015 г. в Крыму по обвинению в коррупции возбуждено 80 уголовных дел // РИА Крым. 21.04.2015. URL: www.crimea.ria.ru.
- [17] Указ Президента Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. № 50 «О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики».
- [18] «Я бы доверил создание закона «Об Арктической зоне» опытному «морскому волку» интервью с А. Пилясовым – директором Центра экономики Севера и Арктики Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН // Интернет-портал "Arctic info". URL: www.arctic-info.ru.

REFERENCES

- [1] Arktika mozhet stat' teatrom voennyh dejstvij // Voенно-politicheskij zhurnal Intrpolit. 14.01.2014. URL: www.interpolit.ru.
- [2] Arktike nuzhen zakon i revizija // Torgovo-promyshlennye vedomosti. 15.04.2015. URL: www.tpp-inform.ru.
- [3] Arkticheskie sosedi Rossii: «Belyh i pushistyh zdes' net» interv'ju s A. Vylegzhaninym // Portal "Zashhishhat' Rossiju". 17.11.2014. URL: www.defendingrussia.ru.
- [4] Arkticheskij sovet. URL: www.arctic-concil.org.
- [5] Bolhovitinov N.N. Russko-amerikanskije otnoshenija i prodazha Aljaski 1834–1867. M., 1990.
- [6] Doklad o realizacii v 2014 godu kompleksnogo plana realizacii Klimaticheskoi doktriny Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda. Podgotovlen Ministerstvom prirodnyh resursov i jekologii Rossijskoj Federacii 15.04.2015.
- [7] Na fone tajaniya l'dov v Arktike ozhidaetsja rekord sudohodstva // Materialy zarubezhnoj pressy "Inopressa". 22.07.2013. URL: www.inopressa.ru.
- [8] Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v Arktike. Odobreny na zasedanii Pravitel'stva Rossijskoj Federacii (protokol ot 14 ijunja 2001 g. № 24, razdel III, p. 1).
- [9] Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v Arktike na period do 2020 goda i dal'nejshuju perspektivu. Utverzhdeny Prezidentom Rossijskoj Federacii 18 sentjabrja 2008 goda (Pr-1969) // Rossijskaja Gazeta – Stolichnyj vypusk № 4877 ot 27.03.2009.
- [10] Parizhskoe soglasenie (Paris Agreement), – v sostave «Ramochnoj konvencii ob izmenenii klimata». 12.12.2015.
- [11] Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 21 aprelja 2014 goda № 366 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Social'no-jekonomicheskoe razvitie Arkticheskoi zony Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» 5 maja 2014 // Informacionno-pravovoj portal "Garant". URL: www.garant.ru.
- [12] Prirodnye resursy Arktiki. Spravka // Oficial'nyj sajt RIA Novosti. 15.04.2010. URL: www.ria.ru/arctic_spravka.
- [13] Strategija razvitiya Arkticheskoi zony Rossijskoj Federacii i obespechenija nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 goda. Utverzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii 20 fevralja 2013 goda.
- [14] Rogozin: Za Arktiku razvorachivaetsja celaja bitva // Vzgljad: delovaja gazeta. 20.12.2013.
- [15] Rossijskij jenciklopedicheskij slovar' / Glavnyj redaktor A.M. Prohorov. Kн. 2. M.: Nauchnoe izd-vo «Bol'shaja Rossijskaja jenciklopedija», 2000.
- [16] Sledstvennyj komitet: S nachala 2015 g. v Krymu po obvineniju v korrupcii возбуждено 80 уголовных дел // RIA Krym. 21.04.2015. URL: www.crimea.ria.ru.

- [17] Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 3 fevralja 2015 goda № 50 «O Gosudarstvennoj komissii po voprosam razvitija Arktiki».
- [18] «Ja by doveril sozdanie zakona «Ob Arkticheskoj zone» opytному «morskому volku» interv'ju s A. Piljasovym – direktorom Centra jekonomiki Severa i Arktiki Soveta po izucheniju proizvoditel'nyh sil Minjekonomrazvitija Rossii i RAN // Internet-portal "Arctic info". URL: www.arctic-info.ru.

PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN ARCTIC REGION

Michael J. Kornilov

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

The article deals with the pressing problems of public management of processes of development of the Arctic region of Russia. Displayed the conditions of exploitation, reveals the objective and subjective difficulties the organization of effective public management in the Northern and Arctic territories of our country. Suggest ways to improve public management, leading to a speedy resolution of long-standing socio-economic problems of development of the Russian North.

Key words: Arctic, region, public management, the development of the Arctic region, Russia's national interests.