



# **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**



## **ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ МАЛООСВОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА**

**Г.В. Батурова**

Совет по изучению производительных сил  
Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС)  
*Москва, Россия*

**А.М. Коновалов**

Совет по изучению производительных сил  
Минэкономразвития России и Российской академии наук (СОПС)  
*Москва, Россия*

Социально-экономическое развитие малоосвоенных территорий, в первую очередь Арктической зоны Российской Федерации, сопряжено с объективно высокими рисками практически в любом виде экономической деятельности, а также с дискомфортом условий проживания, что обусловлено экстремальным сочетанием природных факторов и неразвитостью всех видов инфраструктуры. Сложившаяся в этой области система мер экономического стимулирования нуждается в совершенствовании законодательной и нормативной правовой базы, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях. Правительством Российской Федерации уже принят ряд точечных мер, однако пока они не позволяют в полном объеме обеспечить благоприятные условия для привлечения

инвесторов в макрорегион. В статье убедительно показано, что важнейшим условием устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации становится создание институциональной основы реализации арктической политики с участием государства, бизнеса, науки, структур гражданского общества на основе взаимной ответственности. В основе проектов нового хозяйственного освоения макрорегиона должны лежать институциональные преобразования, которые позитивно изменят инвестиционный климат и обеспечат приток капитала. Работа обосновывает необходимость выделения и законодательного закрепления макрорегиона в качестве самостоятельного объекта государственной политики в рамках системы государственного стратегического планирования.

**Ключевые слова:** государственное управление, малоосвоенные территории, пространственное развитие, институциональные условия, институциональная среда, Арктическая зона Российской Федерации

### **Глобальное измерение арктической политики и стратегическое планирование социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации**

Значение арктических пространств и ресурсов в жизнедеятельности человечества и формировании общемирового валового продукта резко возросло. Прогнозируется, что в результате глобальных климатических изменений в перспективе на главенствующие позиции в структуре всемирной торговли могут выйти товаропотоки, проходящие через высокоширотные транспортно-коммуникационные магистрали Арктики. Начинается полномасштабное освоение минеральных и энергетических ресурсов богатейшего арктического континентального шельфа, что обусловлено истощением запасов полезных ископаемых континентальной части Земли и прямо влияет на структуру мирового энергообеспечения. Вовлечение в промышленный оборот возобновляемых энергоисточников Арктики с использованием ветрогенерации, геотермальной, циркуляционной океанической, волновой, планетарной гравитационной (приливы и отливы) энергии в совокупности с освоением глубоководных районов дна Северного Ледовитого океана генерирует широчайший спектр технологических инноваций, используемых в различных сферах жизнедеятельности. В ближайшее время, согласно сценарным прогнозам Всемирной продовольственной организации ООН, последует резкий скачок спроса на продукцию морского промышленного рыболовства, в производстве которого Арктический регион играет заметную роль. Глобальная климатоформирующая функция Северного Ледовитого океана и его значение в экосистемной динамике побуждают человечество к интенсификации фундаментальных исследований его природы. Приарктическими государствами активно развивается высокодоходный (в некоторых регионах – бюджетоформирующий) туристско-рекреационный бизнес.

Исторически Россия – ведущая арктическая держава, исходя из пространственных особенностей Российской Федерации, ее места и роли в глобальных и региональных международных отношениях в циркумполярном поясе Земли. Она заслужила этот статус благодаря географическому положению с выходом в Северный Ледовитый океан и протяженности арктических границ, огромному вкладу в изучение Арктики, в поиск новых судоходных путей в высокоширотных районах, многим великим открытиям, сделанным бесспорно талантливыми, предприимчивыми и смелыми россиянами: мореплавателями, путешественниками, миссионерами.

И сегодня Россия не имеет исторического права оставаться в стороне от активной деятельности в Арктике. Специфика Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), ее место и роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности предопределили необходимость выделения макрорегиона в самостоятельный объект государственного управления. Принципиально важным моментом в этой связи выступает тот факт, что устойчивое социально-экономическое развитие и жизнедеятельность в Арктической зоне Российской Федерации (в отличие, например, от районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей) теснейшим образом связаны с изучением, освоением и эксплуатацией пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана, предопределяя интенсификацию широкомасштабного международного и межрегионального сотрудничества в этих процессах. Ориентированная на море модель экономики макрорегиона, во многом опирающейся на системообразующую роль Северного морского пути, отличает ее природно-хозяйственные циклы от внутриконтинентальный районов Севера России и обуславливает специализацию формируемых здесь в прогнозный период акваторриальных морехозяйственных комплексов (кластеров) [2].

При этом необходимо учитывать и ряд других характерных черт, разительно отличающих АЗРФ от других регионов Российской Федерации и определяющих условия, направления и масштабы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности. Среди них особо выделяются низкая плотность населения и высокая дисперсность системы расселения, удаленность от основных промышленных центров нашей страны и очаговое освоение территории, обуславливающие переход от площадного к узловому (кластерному) развитию АЗРФ.

Таким образом, в пространственном развитии макрорегиона, с одной стороны, четко выделяется группа старопромышленных регионов – Мурманская и Архангельская области, Красноярский край (точнее, Норильский промышленный и Таймырский муниципальный районы), где особо востребован кластерный подход на основе реиндустриализации и становления элементов инновационной экономики. А с другой – регионы нового масштабного промышленного освоения – Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные окру-



ской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. 8 февраля 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. В Стратегии определены приоритетные направления развития макрорегиона и основные мероприятия во всех сферах жизнедеятельности.

В целом в основу разработки Стратегии положены три базовых принципа. Первый из них связан с ее нацеленностью на возрастание роли и эффективности национальной арктической политики России в укреплении основ российской государственности, включая реализацию суверенитета, суверенных прав и стратегических интересов нашей страны в Арктике. Второй – состоит в обеспечении социальной ориентированности и признании общественной значимости стратегических решений как следствие инновационной модели развития экономики в целом. Такой подход в первую очередь предусматривает раскрепощение человеческого капитала и перехода к экономике знаний – основополагающего ресурса устойчивого социально-экономического роста – и улучшение стандартов качества жизни (не только не ниже среднероссийских показателей, но сопоставимого с уровнем развитых арктических держав). Наконец, третий принцип заключается в комплексном характере разработок, их ориентации на гармонизацию интересов всех субъектов национальной арктической политики – государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории АЗРФ.

Федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации, последовательно реализуются планы мероприятий по реализации Основ и Стратегии. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1181-р в Перечень государственных программ Российской Федерации включена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 была утверждена названная государственная программа Российской Федерации. Однако она носит рамочный, аналитический характер и не обеспечена финансированием.

Таким образом, Арктическая зона Российской Федерации стала полноценным объектом государственного управления и регулирования социально-экономического развития. Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» определен сам объект государственного управления и стратегического планирования – Арктическая зона. После определения состава Ар-

ктическая зона Российской Федерации стала также полноценным объектом государственного статистического наблюдения. Утверждены изменения к Общероссийскому классификатору экономических регионов, в соответствии с которыми в нем появился самостоятельный раздел «Сухопутные территории Арктической зоны». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2437-р Федеральный план статистических работ дополнен подразделом 2.5 «Показатели социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности».

В 2015–2016 гг. произошли существенные изменения в системе государственного управления, координации и регулирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в Арктике. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. № 50 образована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой особое внимание уделяется обеспечению национальной безопасности России в Арктике. В утвержденной Президентом Российской Федерации (от 17 июня 2015 г. № Пр-1210) обновленной Морской доктрине Российской Федерации один из основных акцентов сделан на арктическом направлении национальной морской политики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 638-р расширен состав показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. Разрабатывается проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». Утвержден и реализуется Комплексный проект развития Северного морского пути. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам Восточного экономического форума 4 сентября 2015 г. осуществляется разработка финансово-экономической модели по развитию Северного морского пути в качестве конкурентного транспортного коридора глобального значения, в том числе для контейнерных перевозок. Продолжается формирование системы стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, в том числе в рамках реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Так, на уровне планирования и программирования (программно-целевого планирования) осуществляется актуализация государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

### **Проблема определения критериев отнесения территорий к Арктической зоне Российской Федерации**

В настоящее время ведется активная работа по анализу предложений субъектов Российской Федерации, связанных с включением дополнительных муниципальных образований в состав Арктической зоны Российской Федерации, определенный Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 683 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Для решения этой задачи может быть использован инструментарий районирования. К числу результатов последних работ в этой области можно отнести ландшафтно-климатические критерии, в числе которых выделяются:

- граница между тундрой и лесотундрой в пределах крупных материковых равнин, где иные природные границы четко не выделены в рельефе и геологическом строении (Восточно-Европейская и Западно-Сибирская равнины);
- бровка прибрежных низменностей (Восточно-Сибирская, Яно-Инди-гирская, Колымская низменности), граничащих с прилегающими возвышенностями и горными образованиями;
- граница водоразделов, разделяющих водосборные площади морских и океанских бассейнов (возвышенность Кейвы на Кольском полуострове, Анадырское плоскогорье и Чукотское нагорье на Дальнем Востоке);
- признак отнесения морских водных объектов к Арктическому бассейну и интенсивности водообмена между ними).

При этом выделение АЗРФ должно в первую очередь отвечать главным целям и стратегическим приоритетам государственной политики Российской Федерации в Арктике. При использовании исключительно физико-географических принципов происходит разделение административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, приводит к нарушению административной целостности и затруднению реализации функций государственного управления, регулирования и мониторинга. К тому же выделение АЗРФ в соответствии с природно-географическими показателями (такими, например, как южная граница арктических тундр), отличающимися нестабильностью, вызывает дополнительные вопросы, особенно в свете ожидаемых изменений этих параметров в XXI столетии, из-за возможных последствий глобального изменения климата. В этом случае потребуются регулярный переучет границ арктических территорий.

В этой связи представляется целесообразным при определении состава АЗРФ руководствоваться не столько физико-географическими критериями, уместными для решения некоторых научных задач, сколько приоритетами ее государственного регулирования и управления, а также комплексного социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности, суверенитета, суверенных прав и национальных интересов России в Ар-

ктике. При этом имеет немаловажное значение и выполнение международных обязательств Российской Федерации, зафиксированных в международных актах (конвенциях, соглашениях, договорах), а также решениях международных организаций с участием России.

Необходимо принимать во внимание также рекомендации Арктического Совета, связанные с использованием в качестве границы Арктики линии, которая была предложена разработчиками проекта «Conservation of Arctic Flora and Fauna» (так называемая САFF-граница). Поскольку научная и природоохранная деятельность превалят в деятельности Арктического Совета, в основу были положены природные критерии, включая астрономический – САFF-граница на территории России (как и в других странах) местами соприкасается с линией Полярного круга, но не пересекает ее к северу.

В этой связи предлагается ввести критерий неделимости административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Таким образом, состав АЗРФ целесообразно определять на основе учета линии Полярного круга и сложившейся практики государственного управления, то есть в полном соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Аналогичный подход, связанный с определением территории Арктики через перечень административно-территориальных образований, используют и другие приарктические страны (Канада, государства Фенно-Скандии).

Кроме того, в соответствии с определенными Президентом Российской Федерации основными направлениями и задачами государственной политики Российской Федерации в Арктике приоритетное значение для обеспечения национальных интересов, государственного регулирования и стратегического планирования имеет развитие морских и прибрежных районов Арктики. Именно они призваны стать опорными районами освоения Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны. В этой связи актуализируется проблема обеспечения пространственного единства морехозяйственных территориально-производственных комплексов, особенно тяготеющих к трассам Северного морского пути. Таким образом, предлагается ввести в перечень критериев определения состава сухопутных территорий АЗРФ следующие позиции:

- выход к акваториям Северного Ледовитого океана;
- единство и целостность ресурсно-производственных комплексов, преимущественно ориентированных на транспортную систему Северного морского пути.

Кроме того, в подтверждение необходимости учета представленных критериев при определении состава АЗРФ необходимо отдельно отметить нижеследующие моменты.

1. Арктика не имеет четко обозначенных природных границ. Имеются более или менее плавные переходы, достигающие в ряде регионов многих сотен километров, а среди географов и экологов существует широкий спектр мнений по поводу включения или невключения в Арктику тех или иных участков земной поверхности. Исходя из принципов географического континуализма, Арктика – не объективно существующая природная сущность, а территории, свойства которых в той или иной мере приближаются к неким формализованным представлениям. Из этого следует, что Арктику нужно не искать, а вычленять в соответствии со стоящими задачами. Поскольку объективные природные границы отсутствуют, целесообразно использовать удобные для организации человеческой деятельности границы административные.

2. Решение о составе Арктической зоны Российской Федерации – не результат научного исследования, а политический акт, учитывающий природные, социальные, демографические и политические реалии, соображения преемственности и удобства государственного управления.

3. Наиболее приемлемым представляется правовое закрепление состава АЗРФ на основе решения Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. с возможными добавлениями, отвечающими приоритетам реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Такой подход отвечает соображениям преемственности (в течение последних 20 лет в отсутствие иных правоустанавливающих документов в своей практической деятельности органы государственной власти определяли состав Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с этим документом, что представляется достаточным сроком для признания сложившейся практики значимым аргументом прецедентного характера при выработке правовых установлений) и удобства государственного управления (целостность административных и муниципальных образований, с минимальным их дроблением, учтена в этом Решении близким к оптимальному образом). При этом необходимо учесть произошедшие с 1989 г. изменения в административно-территориальном делении территории страны с тем, чтобы полностью включить в состав АЗРФ относимые к ней ранее территории.

Анализ более чем двадцатилетнего опыта районирования Севера и Арктики показал, что создание универсальной схемы районирования, одинаково пригодной для решения всех возникающих задач, технически неосуществимо и практически нецелесообразно, а проблемы государственных обязательств и социальных гарантий не имеют прямого отношения к выделению зон и Севера, и Арктики. Основные «северные» гарантии и компенсации (районные коэффициенты и северные надбавки) проецируются на районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Более того, районные коэффициенты распространяются еще на 14 регионов страны, не входящих ни в районы Крайнего Севера, ни в приравненные к ним местности.

Решение вопроса о гарантиях и компенсациях жителям Севера и Арктики в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 5 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» должно решаться на основе районирования всей территории Российской Федерации по критериям природной комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения. Оно основано исключительно на физико-географической оценке факторов дискомфорта и их медико-биологической интерпретации с учетом асимметричного распределения факторов дискомфорта на Евразийском континенте.

Вместе с тем необходимо отметить, что, по сравнению с 2013 г., когда готовился проект Указа Президента Российской Федерации «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации», ситуация изменилась. К настоящему времени АЗРФ выделена в самостоятельный объект государственного управления и регулирования социально-экономического развития, а также стала полноценным объектом стратегического планирования и статистического наблюдения. Кроме того, во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (Протокол совещания от 26 февраля 2014 г. № ДК-П16-33пр) для рассмотрения предложений по увеличению состава АЗРФ необходимо наличие перечня мероприятий, планируемых к реализации на предлагаемых к включению территориях, с источниками их финансирования. Актуальность такого перечня существенно возрастает с учетом решения Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, связанного с разработкой новой редакции государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года», обеспечивающей безусловное достижение приоритетов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В этой связи представляется целесообразным также ввести критерий соответствия реализуемых и/или планируемых к реализации инвестиционных проектов и/или мероприятий на территориях муниципальных районов, включаемых в состав сухопутных территорий АЗРФ, основным целям и задачам документов стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания. При этом в качестве обоснований целесообразно отражать также оценку их стратегической значимости для обеспечения национальной безопасности России в Арктике и значения проекта для экономики АЗРФ и возникающих социально-экономических эффектов от реализации, включая

мультипликативные эффекты, а также его комплексный межведомственный (межотраслевой и межведомственный) и/или межрегиональный характер.

Необходимо также отметить, что в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., утвержденным Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г. № 231-Пр, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах разработать было поручено разработать комплекс мер по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации стратегии социально-экономического развития соответствующего федерального округа и приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, включая корректировку документов стратегического планирования на региональном уровне. Реализация указанной корректировки особо актуальна для субъектов Российской Федерации, территории которых могут быть отнесены к АЗРФ частично, поскольку именно в них должна быть отражена специфика арктических территорий и основные цели и задачи их развития исходя из приоритетов государственной политики России в Арктике. На этом основании представляется обоснованным введение следующего критерия отнесения территорий к АЗРФ: отражение арктической специфики муниципальных образований и увязка перспективных планов их развития с федеральными документами стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания в документах стратегического планирования на региональном уровне.

Таким образом, для отнесения территорий к Арктической зоне Российской Федерации может быть предложена взаимозависимая система, включающая в себя ряд критериев.

1. Начальный критерий: учет линии Полярного круга и/или выход к акваториям Северного Ледовитого океана.

2. Состав Арктической зоны Российской Федерации, определенный Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу.

3. Неделимость административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, неучет которого ведет к нарушению административной целостности и затруднению реализации функций государственного управления.

4. Единство и целостность ресурсно-производственных комплексов, преимущественно ориентированных на транспортную систему Северного морского пути.

5. Соответствие реализуемых и/или планируемых к реализации инвестиционных проектов и/или мероприятий на территориях муниципальных районов, включаемых в состав сухопутных территорий АЗРФ, основным целям

и задачам государственной политики Российской Федерации в Арктике (в качестве обоснований целесообразно отражать также оценку их стратегической значимости для обеспечения национальной безопасности России в Арктике и значения проекта для экономики АЗРФ и возникающих социально-экономических эффектов от реализации, включая мультипликативные эффекты, а также его комплексный межведомственный (межотраслевой и межведомственный) и/или межрегиональный характер).

6. Отражение арктической специфики муниципальных образований и увязка перспективных планов их развития с федеральными документами стратегического планирования развития АЗРФ на уровне целеполагания в документах стратегического планирования на региональном уровне (для регионов, входящих в АЗРФ частично – выделение Арктической зоны субъекта Российской Федерации в документах стратегического планирования регионального уровня).

7. Ландшафтно-климатические критерии, представленные выше.

При этом целесообразно включать в состав сухопутных территорий АЗРФ только те административные единицы, которые полностью удовлетворяют всем вышеперечисленным критериям.

### **Институциональные условия пространственного развития Арктической зоны Российской Федерации**

На федеральном уровне созданы необходимые институциональные условия активизации инвестиционных процессов в АЗРФ, сформирована соответствующая законодательная и нормативная правовая база, способствующая эффективному использованию всего комплекса мер прямого и косвенного экономического стимулирования социально-экономического развития макрорегиона, что подтверждается повышением позиции России в рейтинге *Doing Business 2016* Всемирного банка. Вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Активно функционирует Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства и другие государственные институты развития. Формируется сеть территориальных инновационных кластеров. Активно развиваются другие инструменты пространственного развития экономики и привлечения инвестиций. Однако они недостаточно используются в АЗРФ.

Так, например, сложившаяся практика развития особых территорий свидетельствует:

– из 22 проектов создания особых экономических зон лишь один был запланирован к реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации и до сих пор не получил развития (Портовая особая экономическая зона на территории муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области);

– из 9 территорий опережающего развития в Арктической зоне Российской Федерации планируется создание лишь одной из них (Территория опережающего социально-экономического развития «Беринговский» на территориях муниципальных образований Анадырский муниципальный район и городской округ Анадырь Чукотского автономного округа, Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2015 г. № 876);

– из 25 пилотных программ развития территориальных кластеров только один реализуется в Арктической зоне Российской Федерации (Судостроительный инновационный территориальный кластер Архангельской области).

С использованием институтов экономической политики в области поддержки реализации инвестиционных проектов, наиболее перспективных для применения в Арктике, ситуация аналогичная:

– в рамках Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, из 42, по которым принято положительное решение, только 2 направлены на социально-экономическое развитие макрорегиона (строительство ледокольных судов обеспечения класса icebreaker-8; строительство и реконструкция участка автомобильной дороги «Сыктывкар–Ухта–Печора–Усинск–Нарьян-Мар»);

– по направлению Фонда национального благосостояния – из 11 реализуемых проектов только 1 относится к арктическим (Строительство комплекса по добыче и подготовке газа, завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал);

– из заключенных Фондом развития моногородов 17 генеральных соглашений с 11 регионами о сотрудничестве по развитию моногородов нет ни одного в Арктике.

Таким образом, задача текущего этапа заключается в консолидации всего комплекса действующих мер прямого и косвенного экономического стимулирования социально-экономического развития АЗРФ, их адаптация к условиям Арктики и организация работы с администрациями (правительствами) субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав макрорегиона, по более активному использованию всего комплекса инструментов и механизмов повышения инвестиционной привлекательности на региональном уровне.

В этой связи для своевременной и адекватной реакции на имеющиеся вызовы, в первую очередь международные, Российской Федерации необходимо

осуществить ряд следующих первоочередных мер, направленных на консолидацию усилий и средств органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, научного сообщества и деловых кругов в интересах комплексного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и реализации основных направлений государственной политики России в Арктике:

1. В области стратегического планирования Российской Федерации в рамках исполнения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и реализации Стратегии национальной безопасности:

на уровне целеполагания:

– обеспечение эффективного пространственного развития АЗРФ с учетом взаимной согласованности отраслевого и территориального развития, совершенствования системы расселения и размещения производительных сил на территории макрорегиона, а также формирования новой географии экономического роста;

– увязка с документами стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности отраслевых документов стратегического планирования на федеральном уровне и документов стратегического планирования социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации;

– на уровне планирования и программирования – повышение эффективности расходования бюджетных средств и привлечение внебюджетных источников финансирования к реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ;

– на уровне прогнозирования – разработка долгосрочного прогноза и плана развития инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

2. В области стимулирования комплексного социально-экономического развития АЗРФ:

– консолидация мер экономического стимулирования и их адаптация к специфике АЗРФ, в том числе активизация инструментов проектного финансирования, предпринимательской инициативы и развития малого и среднего предпринимательства путем разработки и внедрения упрощенных критериев предоставления поддержки на реализацию деятельности индивидуальных предпринимателей, микро-, малых и средних предприятий в области приоритетных направлений развития экономики макрорегиона в рамках деятельности Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства;

– в рамках реализации норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» расширение использования механизмов государственно-частного партнерства для реализации приоритетных направлений государственной политики России в Арктике и формирования опорной транспортной, энергетической, информационной и социальной инфраструктур, а также комплексного развития Северного морского пути как интегратора социально-экономического развития АЗРФ;

– стимулирование проектной инициативы и реализации кластерной политики в области диверсификации экономики АЗРФ и развития перспективных и новых видов экономической деятельности, в первую очередь: туристско-рекреационного комплекса и обеспечивающей инфраструктуры; рыбохозяйственного комплекса и марикультуры; лесохозяйственного комплекса; перерабатывающей нефтехимической промышленности; промышленности редкоземельных металлов; судостроения и смежных отраслей промышленности; элементов сервисной экономики и сферы услуг;

– расширение количества центров экономического роста в АЗРФ за счет стимулирования развития особых территорий, в первую очередь территорий опережающего социально-экономического развития;

– разработка и внедрение механизма поддержки реализации комплексных межведомственных пилотных проектов, направленных на диверсификацию экономики и социально-экономическое развитие АЗРФ, внедрение моделей развития особых территорий, а также комплексное управление прибрежными зонами в арктических регионах, на принципах субсидирования части затрат на их реализацию из федерального бюджета.

3. В области снятия инфраструктурных и технологических ограничений комплексному социально-экономическому развитию АЗРФ:

– формирование механизма приоритизации инфраструктурных инвестиционных проектов, предполагаемых к реализации в АЗРФ, на принципах их стратегической и общегосударственной значимости, оценки мультипликативных эффектов в экономической, социальной, бюджетной и прочих сферах, их комплексного (межотраслевого и межведомственного) и/или межрегионального характера, вклада от их реализации в достижение основных направлений государственной политики России в Арктике и обеспечение опережающего социально-экономического развития АЗРФ;

– стимулирование развития инновационной инфраструктуры, снижение зависимости от зарубежных технологий и продукции, адаптированных к применению в условиях Арктики, осуществление рационального импортозамещения в ключевых секторах арктической экономики;

– разработка, актуализация и реализация программ и проектов развития военной инфраструктуры с учетом возможностей ее использования в мирное время и сопряжения с объектами гражданской инфраструктуры АЗРФ;

– разработка и совершенствование технологий в области национальной безопасности Российской Федерации в Арктике с учетом возможностей их

применения в целях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

4. В области развития равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике:

– повышение эффективности координации российского участия в арктическом международном сотрудничестве с безусловным соблюдением национальных интересов Российской Федерации в Арктике и их отстаиванием на международной арене;

– активизация участия российской стороны в работе Арктического Совета, его рабочих и целевых групп, а также повышение эффективности использования Инструмента поддержки проектов Арктического совета, с учетом необходимости безусловного соблюдения принципа консенсуса принятия решений и учета позиции всех государств – членов Арктического совета в период председательства в нем США;

– активное развитие международных деловых, научных и культурных контактов, реализация совместных инвестиционных проектов с государствами – партнерами Российской Федерации в АЗРФ, стимулирование притока иностранных инвестиций и технологий в некритические секторы арктической экономики;

– стимулирование развития конгрессного движения в Арктике.

Перечисленные меры целесообразно законодательно закрепить в проекте Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» и включить в состав новой редакции государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

© Батунова Г.В., Коновалов А.М., 2016

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Батунова Г.В., Коновалов А.М.* Стратегическое планирование социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации // *Регион: экономика и социология*. 2015. № 4 (88).
- [2] *Коновалов А.М.* Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2012. № 34.
- [3] *Kononov A.* Transport Infrastructure of the Russian Arctic Zone: Problems and Solutions // *The Arctic: A Space of Cooperation and Common Security*. М.: IMEMO RAN. 2011.

## REFERENCES

- [1] *Baturova G.V., Kononov A.M.* Strategicheskoe planirovanie sotsialno-economiceskogo razvitija Arkticheskoy Zony Rossijskoj Federatsii // *Region: ekonomika i sotsiologija*. 2015. N 4 (88).

- [2] *Kononov A.M. Sistema gosudarstvennogo strategicheskogo planirovanija i upravlenija razvitiem Arkticheskoj Zony Rossijskoj Federatsii // Natsionalnie interesy: priority I bezopasnost. 2012. N 34.*
- [3] *Kononov A. Transport Infrastructure of the Russian Arctic Zone: Problems and Solutions // The Arctic: A Space of Cooperation and Common Security. M.: IMEMO RAN. 2011.*

**SPATIAL DEVELOPMENT  
FOR UNDERDEVELOPED AREAS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION  
IN FRAME OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
PROBLEMS, PERSPECTIVES  
AND INSTITUTIONAL ENVIRONMENT**

**Galina V. Baturova**

The studying of productive forces council  
Ministry of Economic Development of the Russian Federation  
and Russian Academy of Sciences  
*Moscow, Russia*

**A.M. Kononov**

The studying of productive forces council  
Ministry of Economic Development of the Russian Federation  
and Russian Academy of Sciences  
*Moscow, Russia*

Social and economic development of underdeveloped areas, mostly the Arctic zone of the Russian Federation is faced to objectively high risks in any kind of economic activities and also uncomfortable living conditions caused by an extreme combination of natural factors and shortage of infrastructure. The existing system for priming of economy in this field needs improvement of legislative and normative legal base on both federal and regional levels. The Government of the Russian Federation already accepts a number of separate measures, however while they don't allow to provide in full favorable conditions for attraction of investors in the High North of the Russian Federation. In the article is convincingly shown that creation of an institutional basis of realization of the Arctic policy with participation of the state, business, science, and civil institutions on the basis of mutual responsibility becomes the major condition of a sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation. At the heart of projects for new economic development of macroregion institutional transformations which will positively change an investment climate should lie and will provide capital inflow. The article proves necessity of determination and legislative recognition of macroregion as independent object of a public administration and policy in the frame of system of the state strategic planning.

**Key words:** public administration, underdeveloped area, spatial development, institutional terms, institutional environment, Arctic zone of the Russian Federation