

АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ: ОЦЕНКИ, ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

15 марта 2013 года в САФУ в рамках выполнения научно-исследовательского проекта по государственному заданию Минобрнауки России «Исследование фундаментальных проблем геополитического сотрудничества и соперничества в Арктике на рубеже XX–XXI веков» состоялся круглый стол, посвященный обсуждению «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения

национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденной президентом России В.В. Путиным в феврале 2013 года. Его открыл профессор В.И. Голдин, обратившийся к участникам с предложением проанализировать этот документ, выявить его сильные и слабые стороны, определить роль в формировании арктической политики России, сопоставить с аналогичными документами других стран.

Журавлёв Павел Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент, начальник отдела науки и высшей школы министерства образования и науки Архангельской области, заведующий кафедрой политологии и социологии института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ: ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ

Утвержденная президентом В.В. Путиным в феврале 2013 года «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности» (в дальнейшем – Стратегия) ознаменовала очередной этап в определении российской властью целей и приоритетов в отношении Арктики и прилегающих территорий.

Данный акт, по всей видимости, претерпел значительные изменения, т. к. в распоряжении общества были и иные, более пространные проекты документов. Обращает внимание и 5-летняя пауза между принятием «Основ государственной политики Российской Федерации

в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (в дальнейшем – Основы) в 2008 году и нынешним документом.

Наиболее вероятная причина заключается, на наш взгляд, в происшедших после очередного мирового экономического кризиса геополитических изменениях. Очевидно, что следствием «арабских революций» стало не только возрастание хаоса на Ближнем Востоке и на севере Африки, сколько усиление контроля западных держав над нефтедобычей в этом регионе. Противоречивая информация о «сланцевой революции», нарастающее энергопотребление в Европе за счет нетрадиционных ис-

точников, ориентация Китая на конкуренцию в выборе импортеров нефти и газа привели к замораживанию российскими компаниями проектов добычи на арктическом шельфе (в т. ч. Штокмановского месторождения). Определенный отрицательный эффект вызвало открытие значительных и технологически доступных месторождений энергоносителей в только что уступленной Россией в пользу Норвегии большей части акватории Баренцева моря.

Наверное, поэтому президентская Стратегия превратилась в относительно небольшой документ, определяющий направления действий всех субъектов арктического освоения и требующий детализированного плана действий. Разработчики Стратегии обозначили приоритетные направления, но в условиях ограниченных ресурсов и идущих геополитических изменений явно потребуются концентрация всего на нескольких задачах. Неслучайно, большинство экспертов уже сегодня задаются вопросом: а хватит ли у России средств и сил реализовать цели Стратегии и следует ли расконцентрировать их?

Пауза, возникающая в превращении Арктики из богатейшей кладовой в крупнейший источник энергоресурсов, должна быть использована для направления инвестиций в воссоздание инфраструктуры Северного морского пути и обеспечение военной безопасности арктических владений России. Принятый документ позволяет сосредоточить усилия субъектов политики и экономики на этих направлениях.

Без сомнения, Россия должна продолжить наращивания своего присутствия (в разных формах) в Арктике, включая научно-образовательную и экологическую сферу. Происходящий поворот меняет задачи научных и образовательных учреждений. То, что казалось очевидным в 2008–2011 годах, сегодня становится неактуальным. На первое место (по отношению к подготовке кадров) выходит наука, должная последовательно и всесторонне сосредоточиться на изучении Арктики и народов ее населяющих. В то же время, понимая, что, видимо, в самой ближней перспективе не по-

требуется масштабной подготовки кадров для нефтегазовых компаний, именно наука должна сохранить возможности России в кратчайшие сроки при необходимости развернуть такую подготовку.

С другой стороны, потребуются квалифицированные кадры для обеспечения СМП, транспортной логистики и энергетики. В этой связи логичными являются усилия, предпринятые министерством образования и науки Архангельской области по сохранению профильных образовательных учреждений СПО и филиала Арктического морского института в Архангельске, попавшего в число неэффективных, отказ мурманских университетов от объединения, воссоздание филиала САФУ в Ненецком автономном округе, укрепление архангельского академического центра.

Другим направлением по реализации задач президентской Стратегии должно стать новое территориальное планирование арктических и приарктических регионов. Необходимость консолидации ограниченных ресурсов, сосредоточение политической власти, подчиненной приоритетной цели, преодоление накопившихся негативных тенденций в управлении регионами и их устройстве и взаимодействии должны в ближайшее время вернуть в повестку государства задачу административно-территориальной реформы.

В кругах научной общественности широко обсуждаются идеи создания Северного (или в иных вариантах Арктического) федерального округа, урегулирования вопроса со статусом Ненецкого автономного округа, решения мешающей достижению единой цели проблемы конкурентной борьбы между северными региональными центрами за привлечение ресурсов и инвестиций, размещение инфраструктуры арктических проектов.

Президентский документ обозначает целостный и взаимозависимый комплекс мероприятий, необходимых для реализации стратегических задач в Арктике. Видимо, поэтому и на федеральном уровне будет необходим государственный орган, отвечаю-

щий за арктическое направление и обеспечивающий ответственность и координацию органов государственного управления. В противном

случае последующие решения, планы и проекты будут носить бессистемный и малоэффективный характер.

Контактная информация:

адрес: 163004, г. Архангельск, просп. Троицкий, д. 49;
e-mail: zhuravlev@dvinaland.ru

Подоплёкин Андрей Олегович, кандидат исторических наук, доцент, советник губернатора Архангельской области, ведущий научный сотрудник отдела комплексных исследований Арктики Архангельского научного центра Уральского отделения РАН

«АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ-2013» КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛАН НОВОГО ТИПА

Анализ экспертных оценок свидетельствует о двойственной реакции в России и за рубежом на рассматриваемую Стратегию. Ее появление стало в равной степени и ожидаемым, и неожиданным событием. Парадоксальным образом Россия – крупнейшая арктическая держава – оказалась одной из последних в числе стран, заявивших свои интересы и планы в Арктике. Стратегия в целом сохраняет концептуальную и политическую преемственность по отношению к Основам. В то же время она имеет серьезные структурные и содержательные отличия от проектов, дискутировавшихся на протяжении последних двух лет.

В целом Стратегия является масштабным документом доктринального плана, который недвусмысленным образом позиционирует Россию как ключевого арктического субъекта с интересами, охватывающими все сферы социально-экономической, военно-стратегической и международно-политической деятельности в регионе. За рубежом отмечают тот факт, что в отличие от документа 2008 года обеспече-

ние интересов и присутствия России на архипелаге Шпицберген выделено в специальную Стратегию, сведения о работе над которой открыто публикуются с 2011 года. Обращает на себя внимание отсутствие определений границ арктической зоны, конкретных мероприятий по реализации основных положений и механизмов ресурсного обеспечения Стратегии, а также детализированных критериев и индикаторов эффективности ее реализации. Эти вопросы подлежат решению в рамках закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», соответствующих федеральных и региональных программ, а также ряда специальных государственных и ведомственных нормативных актов. До 2015 года планируется обеспечить международно-правовое оформление внешней границы континентального шельфа РФ, создать береговую охрану ФСБ, комплексную ИКТ-инфраструктуру, комплексные аварийно-спасательные центры и единую национальную систему мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды.

Подобный подход, основанный на «дисперсии» усилий по стратегическому планированию и управлению в Арктике, вызвал серию скептических откликов и суждений со стороны как российских, так и зарубежных политиков и экспертов. Тем не менее представляется, что Стратегия, в отличие от ее аналогов в других странах «Арктической пятерки», применительно к России является оптимальным решением, адаптирующим международный контекст, политическое и экономическое положение страны, ее национальный исторический опыт.

Неопределенность географических пределов самой Арктической зоны содержит в себе предпосылки для уточнения ее границ и, соответственно, для создания уникальных административных субъектов на Севере России с особыми налоговыми, инвестиционными и территориально-управленческими статусами. В отличие от других геополитически чувствительных регионов России, таких как Северный Кавказ или Дальний Восток, Арктика не сгруппирована в единую административную идентичность по образцу федерального округа или субъекта федерации. В силу этого отмечается синтетический характер арктической политики РФ, сочетающей деятельность органов государственной власти и бизнес-структур и требующий особого решения в рамках стратегического документа. Доктрина также учитывает состояние переговоров об участии корпораций, например «Газпром» и «Роснефть», в разработке месторождений арктического шельфа и привлечении иностранных инвестиций, партнеров для этих проектов. Существенными вызовами

для РФ являются позиции зарубежных стран в отношении нормативно-политических подходов России к вопросам границ континентального шельфа и режима Северного морского пути.

Стратегия также фиксирует баланс в вопросах международного сотрудничества в Арктике. При ее разработке были учтены конструктивные результаты региональных моделей взаимодействия, например в рамках СБЕР и «Северного измерения», а также ассоциаций коренных народов Севера. Документ благоприятствует расширению партнерства с арктическими государствами, чьи подходы и позиции в отношении ключевых региональных проблем близки к российским, например с Канадой. Вместе с тем Стратегия демонстрирует приверженность принципу приоритета интересов арктических государств над устремлениями отдельных «стран-нерезидентов», в первую очередь из Восточной Азии.

Таким образом, учитывая особенности региона, Стратегия утверждает достаточно уникальный формат российской политики, условно определяемой как «внутренне-внешняя», поскольку именно в Арктике выявляется острая взаимозависимость международных и внутренних аспектов современного развития страны. В целом обсуждаемый документ может рассматриваться как прото- или мета-стратегия, общий характер положений которого в дальнейшем без существенных ограничений компенсируется их вариативной реализацией в рамках законодательных актов и госпрограмм.

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 2;

e-mail: podoplekin@dvinaland.ru

ТАМИЦКИЙ Александр Михайлович, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и социологии института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

ОТ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВ К ГУМАНИТАРНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ

Принятие рассматриваемой Стратегии спустя 4,5 года после подписания Основ было логическим продолжением усилий по реализации конкурентных преимуществ российской части арктического региона.

Одной из центральных проблем принятых документов является состояние информационно-коммуникационных технологий в Арктической зоне РФ, а именно ее материально-технической составляющей. Связано это с имеющимся «цифровым провалом» не только между регионом и другими циркумполярными державами, но и близлежащими субъектами Российской Федерации. Согласимся, что технические условия для развития науки, образования, контроля, управления и военной безопасности создавать стратегически важно. Также важной является цель создания единого информационного пространства, сроки достижения которой от Основ к Стратегии сдвинулись с 2015 на 2020 год. Однако изначально принятый крен в сторону развития технологичности информационного пространства получил расширенное толкование в Стратегии развития Арктической зоны РФ.

В этом программном документе неразвитость информационно-телекоммуникационной инфраструктуры северных российских территорий предстает уже как угроза для национальной безопасности страны. Действительно, она касается вопросов судоходства, авиаперелетов, научных экспедиционных исследований, обра-

зования, среды обитания человека, гидрометеорологической и экологической безопасности, т. е. от проблем обеспечения доступа к информации и ее распространения до собственно российского присутствия в Арктике. Эти вопросы требуют взвешенной государственной политики в арктическом регионе, которая отнюдь не должна сосредотачиваться на решении технической составляющей. Важным является реализация комплекса мероприятий, которые охватывают и гуманитарную сторону технологического прорыва, что нашло некоторое отражение во вновь принятом документе.

Однако основные положения Стратегии нуждаются при практическом ее воплощении в дополнении, в частности обеспечении информационной безопасности личности, общества и государства в условиях интеграции региона в международное информационное пространство. Развитие техники и технологий в условиях арктических широт не сможет получить должного развития без внимательного отношения к человеку как ее источнику, потребителю, хранителю и преобразователю. Именно оптимальное соотношение гуманитарной и технологической составляющей развития информационного пространства позволит обеспечить защиту национальных интересов Российской Федерации в арктическом регионе, а значит, и реализовать поставленные задачи в установленные сроки.

*Контактная информация:
адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 2;
e-mail: a.tamitskiy@gmail.com*

ГОЛДИН Владислав Иванович, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения и международных отношений института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

РОЛЬ И МЕСТО СТРАТЕГИИ В АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

Начать хотелось бы с размышлений о причинах значительной дистанции по времени между Основами и Стратегией. Думается, что объяснение кроется не только в причинах, указанных П.С. Журавлёвым, но и в разногласиях, концептуальных и содержательных различиях в подходах к арктической политике России в руководстве страны и среди специалистов, причастных к ее разработке и осуществлению. Напомню в связи с этим, что после объявления в сентябре 2008 года о подписании Основ президентом Д.А. Медведевым прошло более полугода до их публикации, а вслед за этим развернулась дискуссия экспертов о содержании появившегося документа, принципиально противоречащего другой существовавшей версии, и прозвучало даже предложение к президенту дезавуировать данный текст. Без сомнения, эта борьба мнений продолжалась и в дальнейшем. Кроме того, в период работы над Стратегией публиковались стратегии других арктических государств или уже появлялись их новые версии, шли активные дискуссии об Арктике на различных международных форумах, и все это требовало внесения изменений в разрабатываемый документ, коррекции позиции российского руководства. Наконец, наиболее трудным вопросом стало, вероятно, финансовое обеспечение Стратегии.

Как соотносятся между собой Основы и Стратегия? В Стратегии указывается, что она разработана во исполнение Основ и с учетом других документов стратегического планирования России и способствует выполнению основ-

ных задач, определенных в Основах. Ключевые факторы, оказывающие влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ, указанные во втором разделе Стратегии, фактически дублируют особенности, оказывающие влияние на государственную политику в Арктике, отмеченные в Основах. Но далее в этом разделе перечислены риски и угрозы применительно к социальной, экономической сфере, сфере науки и технологий и в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Целью Стратегии названа реализация национальных интересов и достижение главных целей государственной политики РФ в Арктике путем решения основных задач с учетом стратегических приоритетов, определенных в Основах.

Раздел III Стратегии «Приоритетные направления и основные мероприятия» перекликается с приоритетами Основ, но более объемно представляет их и сведен в 6 основных направлений, которые затем более подробно раскрываются в 10 статьях с перечислением конкретных задач и мероприятий. IV раздел Стратегии посвящен механизмам ее реализации, что соответствует и логике Основ, где этому посвящен раздел V.

Реализация Основ предусматривала выделение трех этапов, а в Стратегии выделены два этапа, ибо первый этап осуществления Основ завершился 2010 годом. Время завершения оставшихся этапов совпадает, а вот комплекс задач, которые предстоит решить в их рамках, в Стратегии значительно расширен. До 2015 го-

да должны быть выполнены 11 перечисленных в ней пунктов (в Основах их было 4). А ключевая задача обеспечения международно-правового оформления внешней границы континентального шельфа РФ дополнена тезисом: «недопущение пространственных потерь и худших по сравнению с другими государствами правовых условий деятельности Российской Федерации в Арктике». И это, вероятно, сделано не случайно, ибо идет жесткая борьба за раздел Арктики, а после делимитации Российской морской границы с Норвегией, которая была воспринята международным сообществом как уступка России, давление на нее по другим спорным вопросам усиливается.

В Стратегии по сравнению с Основами переформулировано то, что предстоит достичь к 2020 году. Если в Основах это звучало как «превращение Арктической зоны Российской Федерации в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации», то в Стратегии указывается на осуществление перехода к устойчивому инновационному социально-экономическому развитию этой зоны, что должно воплотиться в решении 8 перечисленных задач.

Реализация Стратегии призвана обеспечить комплексное наращивание конкурентных преимуществ Арктической зоны РФ в целях укрепления позиций России в Арктике, упрочения международной безопасности, а также активизации международного сотрудничества.

Важным является то, что в Стратегии перечислены 15 характеристик/индикаторов социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности, но их значения предполагается определить при разработке госпрограммы социально-экономического развития этой зоны до 2020 года и после выделения ее в качестве самостоятельного объекта государственного статистического

наблюдения. Перечислены и 5 макроэкономических индикаторов уровня социально-экономического развития и состояния национальной безопасности этой зоны, но количественные значения их не указаны.

Контроль за реализацией Стратегии возложен на Правительство РФ, которое должно представлять ежегодный доклад Президенту РФ о ходе и результатах ее реализации.

Таким образом, можно считать, что в Стратегии получили определенное развитие и конкретное наполнение основные положения, цели и задачи, сформулированные в Основах. Иначе говоря, этот документ можно квалифицировать как определенный шаг в разработке политики России в Арктике. Принципиальное значение в условиях жесткой международной конкурентной борьбы, развернувшейся в Арктике, и сложной геополитической обстановки здесь имеет связь в названии Стратегии проблемы развития арктической зоны РФ с обеспечением национальной безопасности страны. Решение внутренних и внешнеполитических задач, например, тесно переплетается в условиях обострившейся борьбы вокруг СМП. Важно переломить негативное развитие демографических процессов в Российской Арктике, ибо это единственная территория из арктических стран, где происходит сокращение численности населения.

В целом же о реальностях российской политики в Арктике и ее будущем можно будет окончательно говорить после того, как появится федеральный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации» и особенно госпрограмма социально-экономического развития этой зоны до 2020 года с конкретными цифрами по ключевым проблемам, с наполнением значимых критериев и индикаторов. Тем более что до 2020 года остается уже не так много времени, а конкурентная борьба за Арктику обостряется.

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 2;
e-mail: v.i.goldin@yandex.ru

Составитель – Журавлёв Павел Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент, начальник отдела науки и высшей школы министерства образования и науки Архангельской области, заведующий кафедрой политологии и социологии института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова