

ДРУГАЯ АРКТИКА: ОПЫТ СИСТЕМНОЙ ДИАГНОСТИКИ

ЛЕКСИН Владимир Николаевич, д.э.н., профессор, leksinvn@yandex.ru, Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук, Москва, Россия

ПОРФИРЬЕВ Борис Николаевич, академик РАН, b_porfiriev@mail.ru, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия

Отличие российской Арктики от других территорий России не исчерпывается экстремальным климатом, низкой плотностью населения и слабыми транспортными связями. Таких отличий намного больше и их необходимо учитывать при прогнозировании и принятии решений о развитии этой территории. Первым из таких отличий является выделение Арктики в единый объект федерального регулирования, что создало зону, по неоднородности структуры не имеющую аналогов ни в России, ни в мире. Требуются особые решения по переосвоению арктического «советского наследия» – результата уникального генезиса экономического, социального и инфраструктурного потенциала Арктики. Отличными от других территорий являются угрозы, вызовы и риски всем видам арктической деятельности. Из таких и иных особенностей формируется реальный облик «другой Арктики» как предмета новых исследований и регулятивной деятельности.

Ключевые слова: Арктика, особенности, территориальная структура, «советское наследие», угрозы и риски.

DOI: 10/47711/0868-6351-190-34-44

Постановка проблемы. Постановка и обсуждение проблемы «другая Арктика» вызваны недооценкой фактической эксклюзивности этого удивительного макрорегиона. Сравнение регионов по небольшому числу социально-экономических показателей (апофеоз этого – ранжирование регионов) стало привычным для исследователей и принимающих соответствующие решения. Но только фиксация исторических, культурных и ментальных особенностей населения, масштабов и структуры «советского наследия», специфики системы расселения, поведения основных экономических акторов и даже отношения руководства региона и федеральных властей способны прояснить, чем, например, различается ситуация в соседствующих областях. Без этого трудно рассчитывать на успехи региональной политики и, тем более, на осмысление стратегии пространственного развития страны. Все это напрямую касается выявления особенности самой северной и самой широтно-протяженной территории России.

В российской Арктике все – другое: и в философски-отвлеченном¹, и в житейски-обыденном смысле. Сегодняшняя Арктика другая – по отношению к остальной России, по отношению к своему недавнему прошлому, к своему вчера, к своему завтра и, главное, по отношению к представлениям обо всем этом. Арктика – парадоксальна, и это делает особо заманчивой и оправданной попытку системного осмысления ее *многоаспектной особости* как основы возникновения реальных проблем и как стимулов и ограничений государственной политики в арктическом макрорегионе.

Было бы наивным считать себя первооткрывателями проблемного поля и особости российской Арктики. Трудно найти хотя бы одну публикацию по арктической тематике, в которой не назывались бы одна или несколько арктических проблем.

¹ В трудах корифеев постклассической философии именно различие «другого» трактовалось как логическое основание его точной идентификации. Замечательно сказано: «другой только через интерсубъективность, через отношение двух субъектов предстает во всей «неповторимой уникальности единичности» [1, с. 165].

С этого начинаются и практически все принятые президентские и правительственные документы, определяющие цели и средства развития этого макрорегиона, без разделения специфически арктических и общероссийских «вызовов и угроз». Так, например, в новой стратегии развития АЗРФ² (далее – «Стратегия 2020-2035») перечислены два десятка «угроз», среди которых *только* арктическими можно признать лишь экстремальные природно-климатические условия (они, кстати, характерны и для многих неарктических территорий России) и низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера. Все остальное свойственно любому региону России. Так в чем же тогда состоит «неповторимая уникальность единичности» Арктики? В чем своеобычность конгломерата различных регионов и муниципальных образований, административно соединенных в едином предмете государственного регулирования – Арктической зоне Российской Федерации (далее АЗРФ)? Почему важнейшим трансформационным процессом на территории Арктики становится «переосвоение советского наследия»? С какими собственно арктическими «вызовами, угрозами» и рисками связана реализация всех арктических новаций? Почему столь своеобразно организовывалось государственное регулирование развития Арктики? Не претендуя на исчерпывающие ответы на такие и подобные им вопросы, хотелось бы на ограниченном текстовом пространстве этой статьи лишь очертить контуры истинной особенности нашей Арктики как повода для ее объективного восприятия и для формирования обоснованных представлений о необходимости ее особой поддержки и особой защиты сверх общепринятого в России.

Особость арктического пространства: нечеткость границ и несопоставимость составляющих. Российская Арктика – сложнейший конгломерат административно-территориальных единиц, составляющих единый объект федерального управления – АЗРФ, по разнообразию его частей и по нечеткости его границ, вероятно, не имеющий аналогов в мире. Он зримо распадается на множество «других Арктик» различного расположения, масштаба и статуса, а его государственно-управленческая целостность географически может быть объяснена лишь общим высокоширотным положением и сопредельностью с морями Северного Ледовитого океана. Известны несколько различных версий выделения южных границ Арктики. Это, например, границы по Северному полярному кругу, т.е. на широте 66°33'44" к северу от экватора (все что севернее – «заполярье») [2], границы зоны дискомфорта проживания [3], границы по критериям интегральной климатической оценки [4], величины и продолжительности экстремальных отрицательных температур [5] и др. Все эти версии имеют свои основания [6-8], и каждая из них предложена для разных целей определения «арктичности» и условна. Например, граница Арктики, проведенная по 60-й параллели, сделала бы арктическими С.-Петербург и Вологду. А подобные расхождения в представлениях о границах Арктики играют немалую практическую роль при реализации программ любых арктических притязаний, ограничений или предпочтений. Не менее прагматически значимыми являются и расхождения в оценке национальной принадлежности арктических акваторий, в том числе их континентально-шельфовой части.

Закрепление границы и состава *части* российской Арктики как особой территории федерального регулирования – АЗРФ было предпринято в 2014 г. в указе Президента РФ о сухопутных территориях Арктики³. Изначально эта зона включала территории четырех субъектов РФ с их муниципальными образованиями (Мурманской области, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов), а также

² Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. №645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202010260033>

³ Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70547984/>

территории ряда отдельных муниципальных образований других субъектов РФ – семи в Архангельской области, одного в республике Коми, трех в Красноярском крае и пяти в Республике Саха (Якутия). Но затем начались изменения. Летом 2017 г. Президент РФ дополнил исходный перечень территорий АЗРФ тремя северными муниципальными районами Республики Карелия⁴, а в 2019 г. – восемью муниципальными районами (улу-сами) Республики Саха (Якутия)⁵. Эти дополнения были приняты по инициативе глав республик Карелия и Саха (Якутия), подчеркивавших, что новые узаконенные в арктическом статусе территории получают предполагаемые преференции.

К концу 2021 г. АЗРФ состояла из административно-территориальных образований шести различных типов, из пересекающихся ареалов хозяйственной деятельности крупнейших корпораций и территорий традиционного природопользования, из специфической системы расселения, территорий особого природоохранного статуса и т.д. При этом АЗРФ стала единственным в России конгломератом несопоставимых пространственных компонентов, государственные интересы к которому формулируются в виде специальных федеральных законов и правительственных постановлений. И не случайно в последних из них представлены различные решения по каждой территориальной части АЗРФ, являющейся, по сути, «другой Арктикой».

Освоение или переосвоение? «Советское наследие» – дар или обуза? Происходящие в России перемены не имеют аналогов в мире ни по масштабам, ни, главное, по предмету перемен, состоящему, с одной стороны, из материального, ментального и идеологического фундамента «советского наследия» и, во-вторых, из принципиально новых оснований нашей государственной и частной жизни, в немалой степени существующих на базе того же фундамента. Эта особенность России, по нашему мнению, недоучитывается ни в текущих оценках ситуации, ни разработке различных материалов стратегического характера, ни при создании всевозможных прогнозов. В связи с этим проблема «советского наследия» рассматривалась в большинстве наших работ последнего тридцатилетия, но наиболее отчетливо была сформулирована на примере российской Арктики в исследованиях 2014–2021 гг. Именно тогда было обосновано понятие «переосвоение» как антитезис понятию «освоение», которым в настоящее время можно называть лишь начало строительства новых объектов (порты, дороги и т.п.) и разработку новых месторождений на необжитых территориях, но и там «советское наследие» будет присутствовать.

Процессы «переосвоения» идут во всей России, но на территории Арктики они другие и генетически, и содержательно, и это во многом связано с уникальными масштабами «советского наследия». Анализ огромного массива нормативных актов, статистики, архивных материалов и публикаций отечественных специалистов позволяет оценивать освоение Арктики «по-советски» сопоставимым по энергии реализации и результативности, вероятно, лишь с ядерным и космическими проектами. Началось плановое освоение трассы Северного морского пути (далее СМП), были найдены и освоены богатейшие месторождения различных полезных ископаемых, развернуто и завершено строительство крупнейших промышленных объектов, сооружен широтный пояс метеорологических станций, военно-морских и авиационных оборонных баз, в послевоенные годы началась промышленная эксплуатация незадолго до того открытых месторождений нефти и газа. Фактически «с нуля» созда-

⁴ Указ Президента РФ от 27.06.2017 г. №287 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». <https://bazanra.ru/prezident-rf-ukaz-n287-ot27062017-h3016004/>

⁵ Указ Президента РФ от 13.05.2019 г. №220 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». <https://bazanra.ru/prezident-rf-ukaz-n220-ot13052019-h4389374/>

валась сеть городских поселений с соответствующей тому времени инженерной инфраструктурой. И все это дожило до конца советского периода, в 1990-е годы слабо поддерживалось (а иногда и разрушалось), но в значительной степени стало естественной частью современной российской Арктики.

Арктическое «советское наследие» создавалось в условиях доминирования государственной собственности и отсутствия свободного ценообразования и рыночной конкуренции, в связи с чем произошедший в начале 1990-х годов слом политических, экономических и социальных оснований прежней социально-экономической системы крайне негативно сказался на особо уязвимой рыночными преобразованиями подсистеме Арктического макрорегиона. На первых порах трансформация «советского наследия» в российской Арктике сводилась к поддержанию в работоспособном состоянии, незначительной модернизации или освобождению от рыночно неэффективных объектов этого «наследия» в сочетании с изменением мотиваций и патерналистских привычек населения, выросшего в период их созидания. Но уже с конца 1990-х годов ситуация начала кардинально изменяться, и не только на государственном уровне, но и в общественном мнении стала утверждаться уверенность в том, что Арктика имеет особое значение для страны.

Современная Арктика с избытком покрывает вложения в нее корпораций и государства», но с каждым годом становится ошутимее, что «советское наследие» в значительной степени не отвечает современным требованиям и нуждается в коренной модернизации или замене. Сегодня для его поддержания хотя бы в прежнем состоянии требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы не сопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на расположенных южнее территориях, а создание в Арктике каждого нового рабочего места обходится в несколько раз дороже, чем в среднем по России.

Особая концентрация вызовов и угроз. Вызовы и угрозы – слова, часто используемые не только в большинстве исследований и публикаций, характеризующих проблемы российской Арктики, но и в официальных документах стратегического характера. Впечатляюще выглядит перечень «вызовов и угроз» российской Арктике в трактовке нового президентского указа о государственной политике в этом макрорегионе⁶, а в п. 8 этого документа представлен следующий перечень «основных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике»: «(а) попытки ряда иностранных государств пересмотреть базовые положения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, и создать системы национального правового регулирования без учета таких договоров и региональных форматов сотрудничества; (б) незавершенность международного правового разграничения морских пространств в Арктике; (в) воспрепятствование осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике со стороны иностранных государств и (или) международных организаций; (г) наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала в регионе; (д) дискредитация деятельности Российской Федерации в Арктике».

Все это создает впечатление об Арктике как территории практически неизбежного риска повседневной деятельности и каждого начинания независимо от его характера. Уникальность Арктики и ее отличие от других регионов России в том, что над АЗРФ и над каждой точкой этой огромной зоны нависли все эти угрозы и вызовы вместе. Поистине, Арктика, перефразируя приписываемое Ф.И. Тютчеву изречение – «Ахиллес, у которого везде пятка». Это предъявляет повышенные требования к оценке результативности каждого действия и к качеству прогноза всех его последствий. При этом

⁶ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/>

осознание и предупреждение негативных последствий рисков всегда приводит к дополнительным расходам, и это одна из ряда причин высоких затрат на реализацию проектов и на обеспечение жизнедеятельности в АЗРФ.

Природно-климатические риски устойчивого функционирования всех систем АЗРФ общеизвестны и многократно описаны [9-14]]. Политико-правовые риски устойчивого функционирования АЗРФ связаны с ограниченностью и/или неполным урегулированием прав и юрисдикций России на соответствующие территории, причем основным предметом разногласий является арктический шельф. Кроме того, военно-политическое руководство США, считая Арктический бассейн одним из важных оперативно-стратегических районов Мирового океана, стремится к объединению усилий стран НАТО по наращиванию экономического и военного присутствия в Арктике. Это объективно требует от России принятия адекватных мер, включая развитие в этой зоне военной и гражданской инфраструктуры, создание полноценных военных группировок на всех стратегических направлениях [15; 16], что нашло отражение в изменении политической риторики последних лет.

Так, четыре года назад, выступая на открытии IV Международного Арктического форума (Архангельск, 29-30 марта 2017 г.) Президент РФ заявил: «Россия исходит из того, что в Арктическом регионе нет потенциала для конфликтов»⁷. Но уже в начале 2020 г. в указе Президента РФ о стратегии развития АЗРФ на период до 2035 г.⁸ одной из важнейших особенностей, определяющей «специальные подходы к обеспечению национальной безопасности в Арктике» впервые назван «рост конфликтного потенциала», в связи с чем «в Арктической зоне располагаются объекты стратегических сил сдерживания в целях недопущения агрессии против Российской Федерации и ее союзников».

«Милитаризация» российской Арктики (многократное увеличение числа и технического переоснащение объектов оборонной инфраструктуры, постоянно проводимые военные учения и т.п.), о которой с негодованием и удивлением пишут на Западе, вполне объяснима. Достаточно вспомнить о крайне запущенном и часто разрушенном состоянии этих объектов на протяжении двух первых постсоветских десятилетий и о том, что в октябре 2019 г. Министерство обороны США представило конгрессу «Арктическую доктрину», где отмечается, что Арктика «имеет прямое отношение к национальной безопасности США», а главной задачей Вашингтона названо – «развертывание более смертоносной, устойчивой, гибкой боевой группировки, способной обеспечить конкурентное преимущество в этом ключевом регионе»⁹. В этом же году Государственный секретарь США М. Помпео заявлял о «характерном для России агрессивном поведении в Арктике»¹⁰, считая таковым подписанный Президентом РФ в конце декабря 2017 г. закон об изменениях в Кодексе торгового мореплавания РФ, согласно которым только судам, плавающим под госу-

⁷ В Архангельске открылся IV Международный Арктический форум. <https://rg.ru/2017/03/29/reg-szfo/v-arhangelske-otkrylsia-arkticheskij-forum.html>

⁸ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645. «О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74710556/>

⁹ «Арктическая доктрина» США: Северный морской путь будет заблокирован. <https://ria.ru/20191018/1559911797.html>

¹⁰ Речь Государственного секретаря США Майкла Помпео. <https://medium.com/@USApoRusski/D1%80%D0%B5%D1%87%D1%8C-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%8F-%D1%81%D1%88%D0%B0-%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%BB%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D0%BE-%D0%B2%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80-%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%B5%D1%82-%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B5-8d49152ca470>

дарственным флагом РФ, разрешено осуществлять многие виды деятельности в акватории Северного морского пути¹¹.

Повторим, что в отношении «вызовов, угроз и рисков» наша Арктика, действительно, «другая» по сравнению с большинством регионов России, и даже общие проблемы санкционного характера проявляются на территории АЗРФ в гипертрофированном виде. Но оценивая эту ситуацию, следует обратить внимание на то, что «вызовы и угрозы» обладают мощным мотивационным потенциалом и его не случайно используют во многих странах мира как повод для мобилизации самых разных ресурсов. Об этом писал А. Дж. Тойнби (особенно часто в главе «Вызов-и-ответ» первой части книги «Постижение истории»), трактуя вызовы как стимулы роста и доказывая, что, отвечая на вызов, «общество... переводит себя в более высокое и более совершенное... состояние». Универсальность формулы «чем сильнее вызов, тем сильнее стимул» была блестяще иллюстрирована этим историком на примере пяти типов вызовов, названных им «вызов суровых стран», «вызов новых земель», «вызов ударов», «вызов давлений» и «вызов ущемления» [17, с. 62-83]. Следует ли говорить, что все они полностью применимы к нашей Арктике?

Особенности организации государственного управления развитием АЗРФ.

Арктика в отличие от других макрорегионов России периодически становилась предметом государственного управления (вначале союзного, затем федерального уровня), причем организация этого управления и его метаморфозы беспрецедентны. Советский период становления этого управления всесторонне рассмотрен в [18] и отражен в доступной нормативно-правовой документации. Отметим, что на излете советской власти в 1991 г. был образован союзно-республиканский орган государственного управления – Комиссия по делам Арктики и Антарктики с функциями координации и совершенствования общего руководства советской научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельностью в Арктике и Антарктике и контроля за ходом выполнения решений высших органов государственной власти СССР, Президента СССР и Правительства СССР в этих областях. Но всего через полгода в связи с начавшейся административной перестройкой эта комиссия была упразднена. Началась новая государственно-управленческая эпоха в границах той части СССР, которая называлась РСФСР и стала именоваться Российской Федерацией. Вряд ли следует напоминать, что при этом вся арктическая часть СССР осталась на территории России.

В «новой России» единственным центральным органом управления развитием Арктики в РФ стал Государственный комитет РСФСР по социально-экономическому развитию Севера, который получил название Госкомсевер¹². Он был создан в 1990 г. еще в СССР, и республиканский статус этого органа позволил ему избежать плачевной участи союзных управленческих структур. Судьба Госкомсевера характеризует и государственно-управленческую сумятицу и, одновременно, неприоритетное отношение новой власти к Арктике на всем протяжении 1990-х годов. В 1992 г. указом первого Президента РФ он был преобразован в Комитет, в 1993 г. – в Государственный комитет, в 1994 г. упразднен, в 1995 г. воссоздан, в 1998 г. снова

¹¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2017 № 450-ФЗ. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748762/>; Об утверждении Положения о Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете Министров СССР и персонального состава этой Комиссии: Постановление Кабинета министров СССР от 29.05.1991 г. № 308пр. http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=x07q8+zl71g7vLu4fDg5uDI8vH/1O3l1O1g7+7x6++Xk7eXpIPDI5ODq9ujo&backlink=1&nd=102021802&page=1&rdk=3#10

¹² Закон РСФСР от 14.07.1990 «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1990. № 7. Ст. 100.

упразднен, в следующем году преобразован из ликвидированного Министерства региональной политики РФ в Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера и, наконец, в 2000 г. окончательно ликвидирован, а его функции переданы различным министерствам, далеким от специфики проблем российской Арктики.

Только в начале нового века контуры государственной политики в Арктике, учитывающие кардинальные перемены во всех сторонах жизни страны, начали постепенно определяться. В 2008 г. Президентом РФ были утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу»¹³ (далее – «Основы 2008-2020»), в 2013 г. – «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»¹⁴ (далее – «Стратегия 2013-2020»), а через год был опубликован уже упоминавшийся Указ Президента РФ о сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации с последующими дополнениями. Тогда же Правительство РФ приняло постановление о государственной программе социально-экономического развития АЗРФ на период до 2020 г.¹⁵, а в 2017 г. – фактически новый вариант этой программы¹⁶. Кроме того, были опубликованы десятки федеральных законов и документов стратегического характера, прямо или опосредованно формировавших представление об АЗРФ как предмете государственного управления. Его уточняли десятки подзаконных актов Правительства РФ (постановления и государственные программы) и администраций субъектов РФ, различные регламентирующие документы федеральных и субфедеральных министерств и других органов исполнительной власти, а также международные регламентирующие акты (юридически признанные в России в форме совместных договоров, соглашений и т.п.) и решения (концепции, доклады и т.п.) международных арктических организаций, в работе которых Россия принимала участие.

Содержание, назначение и специфика этих документов были обстоятельно прокомментированы в монографии и в серии статей по арктической проблематике, опубликованных нами в 2014–2020 гг. Мы писали, в частности, о многих недостатках программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», которая представляла механическое сложение отдельных и мало связанных между собой программных заданий ранее принятых федеральных и государственных программ, а также 75-и проектов по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в Арктической зоне Российской Федерации в рамках федеральной инвестиционной адресной программы на 2014–2015 гг.

Как ни парадоксально, но при доминировании в России централизованного федерального управления его долго не было именно по отношению к АЗРФ, и ситуация изменилась лишь во втором десятилетии XXI в. На начальном этапе Указом Президента РФ в начале 2015 г.¹⁷ И реализующими его Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228 и Распоряжением Правительства РФ от 14 марта

¹³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442/

¹⁴ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232). <http://kremlin.ru/events/president/news/17539>

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544266/>

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в 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». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71662010/>

¹⁷ Указ Президента от 3 февраля 2015 года № 50 «О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики». <https://government.ru/Документы/17319>

2015 г. № 431-р была создана Комиссия по вопросам развития Арктики. К сожалению, координационный статус этой Комиссии и ее неполное соответствие критериям и требованиям проектного управления ограничивали возможности и эффективность его реализации. В связи этим в 2017 г. Постановлением Правительства РФ¹⁸ было предложено внести изменения в постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» в части уточнения полномочий этого министерства в связи с наделением его полномочиями ответственного за формирование и развитие «опорных зон развития» в Арктике. Упомянутые зоны в течение непродолжительного времени стали рассматриваться как основная составляющая этого развития. В начале 2019 г. было принято решение о преобразовании Министерства РФ по развитию Дальнего Востока в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики с возложением на него дополнительных функций выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗР¹⁹. Это действие федерального правительства следует признать правомерным, но недостаточным в связи с кардинальными различиями АЗРФ и Дальнего Востока как принципиально разных объектов федерального управления.

Наиболее значимые действия в формировании государственной политики на территории АЗРФ, в значительной части устранившие предыдущие недостатки, произошли в 2020 г., когда были приняты принципиально обновленные основы этой политики²⁰ (далее – «Основы 2020-2035») и стратегия развития АЗРФ на период до 2035 г. (далее – «Стратегия 2020-2035»)²¹. Они не столько подводили итоги предыдущего периода государственной арктической политики, сколько впервые наметили конкретную программу действий на период до 2035 г. по каждому субъекту РФ и муниципальному образованию, территории которых входят в состав АЗРФ. Возросшее место российской Арктики в системе федерального управления характеризует то, что согласно ст. 23 «Основ 2020-2035» общее руководство реализацией государственной политики России в Арктике осуществляет Президент РФ, и он же согласно ст. 38 «Стратегии 2020-2035», выполняет функции общего руководства реализацией этого стратегического документа; в п. 37 предыдущей стратегии (в «Стратегии 2013-2020» указывалось лишь, что контроль за реализацией Стратегии осуществляет Правительство РФ). Ни один другой макрорегион России до сих пор не находился под столь прямым президентским управлением.

* * *

Обозначенная в названии тема – «другая Арктика», конечно же, книжного, а не статейного формата, и поэтому выше были рассмотрены, причем в самом кратком изложении, лишь несколько иллюстративных сюжетов. Не рассматривались, например, такая важнейшая особенность АЗРФ, как сосредоточение на ее территории именно производственной, а не финансово-банковской деятельности крупнейших российских корпораций; причины и прогноз ожидаемых последствий нового федерального закона о государственной поддержке предпринимательской деятельности

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71662010/>

¹⁹ Указ Президента РФ от 26 февраля 2019 года № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоной Российской Федерации». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72084546/>

²⁰ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164. Об «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73606526/>

²¹ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74710556/>

в АЗРФ²², хотя с принятием этого закона специфика Арктики неизмеримо возросла. АЗРФ стала территорией применения детально прописанной таможенной процедуры свободной таможенной зоны и приравнена к особой экономической зоне. Основным действующим лицом стал «резидент» зоны, был создан «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ»²³ и в соответствии с законом о территориях опережающего социально-экономического развития был введен институт «управляющей компании» (и ее «дочернего общества»). Все это принципиально новые и концептуально значимые особенности современной российской Арктики.

По тем же причинам в статье не отражены исключительно важные в социальном отношении последствия уникального сосредоточения на территории АЗРФ групп населения со специфическими условиями труда и образа жизни. Это представители коренных малочисленных народов Севера (среди них – ведущие традиционный образ жизни и природопользования тундровики-оленьеводы и охотники), работники горнодобывающих и металлургических производств, военнослужащие (в том числе, на новых арктических военных объектах), моряки и разнообразные по социальному обустройству когорты вахтовых работников. Это определяет необходимость разработки и реализации особых моделей организации труда и здравоохранения в арктических регионах²⁴. Показать Арктику, эту замечательную часть России, во всей ее «неповторимой уникальности», как уже говорилось, – задача непосильная для формата статьи, в которой, смеем надеяться, удалось очертить контуры такой задачи, рассмотреть лишь избранные характеристики реальной арктической особенности и, главное – изложить концептуальный авторский подход и аргументирующие его положения, которые могут стать поводом для дискуссии, на что авторы искренне рассчитывают.

Литература / References

1. Бубер М. Два образа веры. М.: Республика, 1995. 464 с. [Buber M. Two images of faith. M.: Respublika, 1995. 464 p.]
2. Российская Арктика в поисках интегральной идентичности / Под ред. О.Б. Подвинцева. М.: Новый хронограф, 2016. 208 с. [Russian Arctic in Search of Integral Identity / Ed. O.B. Podvintsev. M.: Novyy khronograf, 2016. 208 p.]
3. Харитонов И.А., Вижина В.Н. Трансформация государственной социально-экономической политики на Севере // Регион. Экономика и социология. 2004. № 2. С. 164-176. [Kharitonov I.A., Vizhina V.N. Transformation of state socio-economic policy in the North // Region. Economics and Sociology. 2004. No. 2. Pp. 164-176.]
4. Артамонов В.С., Мусиенко Т.В. Геополитика Арктики: система управления рисками безопасности жизнедеятельности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2-2(14). С. 72-78. [Artamonov V.S., Musienko T.V. Arctic geopolitics: risk management of life safety system // National security and strategic planning. 2016. No. 2-2(14). Pp. 72-78.]
5. Данилов Ю.Г. Физико-географический подход к выделению Арктической зоны в Якутии // Арктика XXI век. Естественные науки. 2016. № 1 (4). С. 4-9. [Danilov Yu.G. Physiogeographic approach to allocation of the arctic zone in Yakutia // Arctic. XXI century. Humanitarian sciences. 2016. No. 1 (4). Pp. 4-9.]
6. Журавель В.П. Арктика как постоянно развивающееся многомерное пространство // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 62-79. [Zhuravel V.P. The Arctic as a constantly evolving multidimensional space // Arctic and North. 2018. No. 31. Pp. 62-79.]
7. Лукин Ю.Ф. Многомерность пространства Арктики. Архангельск: САФУ им. М.В. Ломоносова, 2017. 250 с. [Lukin Yu.F. The multidimensionality of the Arctic territory. Arkhangel'sk: SAFU im. M.V. Lomonosova, 2017. 250 p.]
8. Мартынов В.Л., Кузин В.Ю. Границы Арктики и границы в Арктике // Арктика. XXI век. Гуманитарные науки. 2018. № 2 (16). С.4-17. [Martynov V.L., Kuzin V.Yu. Borders of the Arctic and borders in the Arctic // The Arctic. XXI century. Humanitarian sciences. 2018. No. 2(16). Pp. 4-17.]
9. Порфирьев Б.Н., Терентьев Н.Е. Эколого-климатические риски социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации // Экологический вестник России. 2016. № 1. С. 44-51. [Porfir'yev B.N., Terent'yev N.Ye. Ecological and climatic risks of socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation // Russian Ecological Bulletin. 2016. No. 1. Pp. 44-51.]

²² Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». <http://kremlin.ru/acts/bank/45677>

²³ Эти функции, в принципе, должно выполнять специализированное федеральное Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики.

²⁴ Эти проблемы рассмотрены в [19; 20], а также в статье: Лексин В.Н. Организация здравоохранения в Арктической зоне России. Накопленные и новые проблемы и решения // Российский экономический журнал. 2019. № 4. С. 3-20.

10. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)*. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014. 151 p.
11. *Arctic Resilience Report / M. Carson and G. Peterson (eds). Arctic Council Stockholm Environment Institute and Stockholm Resilience Centre. Stockholm, 2016. 218 p.*
12. Forbes, B.C. *Equity, vulnerability and resilience in social-ecological systems: a contemporary example from the Russian Arctic // Research in Social Problems and Public Policy. 2008. Vol. 15. Pp. 203-236.*
13. Kattsov V., Ryabinin V., Overland J., Serreze M., Visbeck M., Walsh J., Meier W., Zhang X. *Arctic sea ice change: a grand challenge of climate science // Journal of Glaciology. 2010. Vol. 56. № 200. Pp. 1115-1121.*
14. Post E., Forchhammer M.C. et al. *Ecological Dynamics Across the Arctic Associated with Recent Climate Change // Science. 2009. Vol. 325. № 5946. Pp. 1355-1358. DOI:10.1126/science.1173113.*
15. Дмитриев В.Г. *Военно-оборонная инфраструктура и военно-оборонный аспект арктической политики России // В кн.: Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления. СПб.: СПбГУ им. Петра Великого. Изд. дом «Наука», 2016. С. 978-988. [Dmitriyev V.G. Military-defense infrastructure and the military-defense aspect of Russia's Arctic policy // Arctic territory of Russia in the XXI century: development factors, management organization. SPb.: SPbTU im. Petra Velikogo; Izd. dom «Nauka», 2016. Pp. 978-988.]*
16. Комков Н.И., Сутягин В.В., Бондарева Н.Н., Романцов В.С. *Состояние военно-оборонной инфраструктуры арктического пространства циркумполярных стран // В кн.: Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления. СПб.: СПбГУ им. Петра Великого. Изд. дом «Наука», 2016. С. 989-1015. [Komkov N.I., Sutyagin V.V., Bondareva N.N., Romantsov V.S. The state of the military-defense infrastructure of the Arctic space of the circumpolar countries. Requirements of the leading countries to ensure the security of the Arctic zone // Arctic space of Russia in the XXI century: factors of development, management organization. SPb.: SPbTU im. Petra Velikogo; Izd. dom «Nauka», 2016. Pp. 989-1015.]*
17. Тойнби А.Дж. *Постижение истории. М.: Академический проект, 2019. 802 с. [Toynbee A.J. A Study of History. M.: Akademicheskiiy proyekt, 2019. 802 p.]*
18. Немченко С.Б., Цеценевская О.И. *Арктическая зона Российской Федерации: развитие законодательства в советский период // Вестник МГТУ. 2016. Т. 19. № 2. С. 466-475. [Nemchenko S.B., Tsetsenevskaya O.I. The Arctic zone of the Russian Federation: The development of legislation in the Soviet period // Vestnik of MSTU. 2016. Vol. 19. No. 2. Pp. 466-475.]*
19. Ревич Б.А. *Детерминанты общественного здоровья населения в российской Арктике и на приарктических территориях // Проблемы прогнозирования. 2017. № 1. С. 50-61. [Revich B.A. Determinants of public health in Arctic and Subarctic territories of Russia // Problemy Prognozirovaniya. 2017. No 1. Pp. 50-61.]*
20. Шапошиников Д.А., Ревич Б.А., Школьник И.М. *Сценарные оценки потепления климата и смертности населения российских приарктических городов в XXI веке // Анализ риска здоровью. 2019. № 4. С. 37-49. [Shaposhnikov D.A., Revich B.A., Shkolnik I.M. Scenario assessments of climate warming and mortality of the urban population in the Russian Subarctic in the 21st century // Health Risk Analysis. 2019. No 4. Pp. 37-49.]*

Статья поступила 13.08.2021. Статья принята к публикации 06.09.2021.

Для цитирования: В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев. Другая Арктика: опыт системной диагностики // Проблемы прогнозирования. 2022. № 1(190). С. 34-44.
DOI: 10.47711/0868-6351-190-34-44.

Summary

THE OTHER ARCTIC: EXPERIENCE IN SYSTEM DIAGNOSTICS

V.N. LEKSIN, Doct. Sci. (Econ), Federal Research Center of Computer Science and Control, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

B.N. PORFIRIEV, Academician of RAS, Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract: The differences between the Russian Arctic and other territories of Russia are not limited to the severe climate, low density of population and weak transport links. Aside from these, multiple differences can be found, and they must be taken into account when forecasting and making decisions about the development of the Arctic territory. The first of such differences is separation of the Arctic into a single object of federal regulation which has created a zone having no analogues neither in Russia nor in the other world in terms of the heterogeneity of its structure. Special solutions are required to redevelop the Arctic «Soviet legacy», which is the result of the unique genesis of the economic, social and infrastructural potential of the Arctic. Quite specific are the threats, challenges and risks to all types of activities in the Arctic region. These and other features form the real image of «another Arctic» as the subject for further researches and regulatory activities.

Keywords: Arctic, specificity, territorial structure, «Soviet legacy», threats and risks.

Received 13.08.2021. Accepted 06.09.2021.

For citation: *V.N. Leksin and B.N. Porfiriev. The other Arctic: Experience in System Diagnostics // Studies on Russian Economic Development. 2022. Vol. 33. No. 1. Pp. 22-28.*

DOI: 10.1134/S1075700722010105