

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №9, 2020 (№192)¹

О новой государственной политике России в Арктической зоне до 2035 года

Валерий Петрович Журавель

кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований, руководитель Центра арктических исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** 5 марта 2020 года Президент России В.В. Путин утвердил Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г. – важный документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, разработанный для защиты ее интересов в Арктике. Автор анализирует направления и задачи политики России в Арктике на ближайшие 15 лет, отмечая, что их комплексное выполнение будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне, улучшению социально-экономического развития страны, повышению ее обороноспособности на арктическом направлении.*

***Ключевые слова:** Россия, Арктика, Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г.*

5 марта 2020 г. Президент России В.В. Путин указом №164 утвердил Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г. (далее – Основы, Документ). Проект указа подготовлен Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики РФ. 27 декабря 2019 г. Документ был одобрен Советом Безопасности РФ. Основы

¹ DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics92020>

определяют цели, направления, задачи, а также механизмы реализации политики России в Арктике, которая всегда находилась в поле зрения руководства страны. Десятилетиями шаг за шагом Россия наращивала свое присутствие в этом регионе. На каждом этапе определялись задачи по его освоению и развитию.

Причины подготовки нового стратегического документа по Арктике

Документ призван подвести итоги реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, утвержденных 18 сентября 2008 г. С них начинается отчет современной государственной политики в области развития российской Арктики.

За прошедшие 12 лет было сделано немало. Утверждена новая арктическая нормативно-правовая база, определены сухопутные территории Арктической зоны РФ (АЗРФ), приняты необходимые организационные меры по защите интересов РФ в регионе. Важное место в анализе арктических проблем заняла Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, образованная в феврале 2015 г. За 5 лет она определила приоритеты и основные задачи на ближайшие годы с точки зрения стратегического планирования. Ведь, кроме Крайнего Севера, у России масса других важных проблем, которые надо решать и реализовывать своевременно и эффективно.

В настоящее время ведущее место принадлежит национальным проектам. Но их выполнение в Арктике, к сожалению, пока вызывает много вопросов. На заседании Государственной комиссии по вопросам развития Арктики², было отмечено, что состояние в социальной сфере АЗРФ существенно хуже, чем в среднем по РФ. Так, в 16 из 23 территорий ожидаемая продолжительность жизни ниже среднероссийской, в 15 территориях доля ветхого и аварийного жилищного фонда выше среднероссийского значения. Для региона характерны медленный рост объема нового жилищного строительства, низкая плотность автомобильных дорог.

В Арктике постепенно увеличивался объем перевозок по Северному морскому пути (СМП). По данным Минтранса РФ, в 2013 г. было перевезено менее 4 млн т грузов, а в 2019 г. уже 30 млн т³. В этот же период были созданы условия для реализации на территории АЗРФ крупных экономических проектов: производство никеля в Норильске, ввод в строй завода «Ямал СПГ» по производству сжиженного природного газа и газового конденсата и порта Сабетта, расширение инфраструктуры Варандейского терминала и др. Этими проектами Россия по праву может гордиться. Но большую часть из запланированного по совершенствованию инфраструктуры Севморпути, строительству судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, созданию наземных транспортных средств и авиационной техники для работы в сложных природно-климатических условиях Арктики реализовать в полном объеме не удалось. Сроки их ввода в строй перенесены на

² Юрий Трутнев провёл заседание президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. 10.04.2019. <http://government.ru/news/36350/> (дата обращения: 12.04.2019).

³ Объем перевозок грузов по Севморпути достиг 30 млн тонн. 13.01.2020. URL: <https://sudostroenie.info/novosti/29125.html> (дата обращения: 15.01.2020).

середины 2020-х годов. Причинами такого положения являются недофинансирование проектов или его полное отсутствие, а также санкции против российских и зарубежных нефтяных и газовых компаний, работающих в Арктике.

Большинство основных эффективных управленческих решений по развитию Арктики было принято лишь в 2018-2019 гг., т.е. только на завершающем этапе выполнения Основ, принятых в 2008 г.

В рамках развития Северного морского пути госкорпорация «Росатом» стала его единым инфраструктурным оператором. Для вывоза сжиженного природного газа и газового конденсата с «Ямал СПГ» и «Арктик СПГ-2» установлена возможность использования в этих целях 28 иностранных судов-газовозов. Распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. утвержден план развития инфраструктуры СМП на период до 2035 г.⁴ Также приняты решения по реализации инвестиционных проектов «Морской перегрузочный комплекс сжиженного природного газа в Камчатском крае»⁵ и строительству терминала перевалки СПГ в морском порту Сабетта для освоения Салмановского (Утреннего) нефтегазоконденсатного месторождения на Гыданском полуострове⁶.

В этот период значительно расширилось применение особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в АЗРФ. Так, если в 2014 г. в российской части Арктики было 24 особо охраняемых природных территории федерального значения⁷, то на начало 2019 г. их стало 35⁸. В этот период образовались национальные парки: «Русская Арктика» (2009 г.), «Онежское Поморье» и «Беренгия» (2013 г.), Хибины (2018 г.).

Сотрудничество России с арктическими государствами активно развивалось до 2014 г., потом из-за санкций США и Европейского союза против России оно было свернуто почти по всем направлениям, за исключением деятельности в рамках Арктического совета.

Главным и видимым достижением в прошедший период в Арктике явилось создание в декабре 2014 г. на базе Северного флота новой военной структуры – Объединенного стратегического командования «Север». В последующие годы интенсивно продолжилось укрепление группировки Российской армии, береговой охраны ФСБ РФ и других силовых структур (МВД, МЧС, Росгвардии), что способствовало сохранению

⁴ Постановление Правительства РФ от 21.12.19. № 3120-р. Сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/itR86nOgy9xFEvUVAgmZ3XoeruY8Bf9u.pdf> (дата обращения: 25.12.2019).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2019 г. №436-р «Об инвестиционном проекте строительства морского перегрузочного комплекса сжиженного природного газа в Камчатском крае». 20.03.2019. URL: <http://government.ru/docs/36084/> (дата обращения: 01.06.2019).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28 марта 2019 года №554-р «О расширении морского порта Сабетта». 01.04.2019. URL: <http://government.ru/docs/36227/> (дата обращения: 11.05.2019).

⁷ Доклад Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского на Научной сессии Общего собрания членов Российской академии наук 16 декабря 2014 г. // Научно-технические проблемы освоения Арктики /Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 11.

⁸ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». URL: <http://gosdoklad-ecology.ru/2018/arkticheskaya-zona-rossiyskoy-federatsii/sostoyanie-okruzhayushchey-sredy/> дата обращения: 10.03.2020).

баланса сил в данном регионе и обеспечению необходимого уровня военной безопасности.

Разрабатывая Основы развития Арктики на ближайшие 15 лет, чрезвычайно важно было определиться с основными внутренними проблемами на арктических территориях и дать им принципиальную оценку. Это, в первую очередь, причины и последствия продолжающегося сокращения численности населения Арктической зоны РФ⁹, а также низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры сухопутных территорий АЗРФ, в том числе в местах традиционного проживания малочисленных народов. Переход к рыночной экономике, закрытие тысяч предприятий, резкое сокращение финансирования арктических проектов, низкая заработная плата без учета региональных выплат отрицательно сказались на качестве жизни населения и обусловили усиление оттока населения из большинства арктических территорий, что привело их к запустению.

Важно также было уяснить новые вызовы и угрозы национальной безопасности России в Арктике в условиях нарастающей напряженности в отношениях с США и странами Запада. Не преувеличивая эти угрозы и вызовы¹⁰, необходимо уточнить место арктического вектора в системе внешней политики РФ. Как подчеркивается в Основах, это во многом связано с незавершенностью международного правового разграничения морских пространств в Арктике, а также с агрессивным наращиванием иностранными государствами военного присутствия в регионе. Так, в апреле-мае 2020 г. на территории ряда государств Европы вдоль западной границы России запланированы учения НАТО «Defender Europe-2020», в которых, помимо европейских натовцев, участвуют более 20 тысяч американских военнослужащих и десятки тысяч единиц военной техники. Учения станут крупнейшими с окончания «холодной войны» и, что примечательно, совпадают по времени с празднованием 75-летия Победы в Великой Отечественной войне.

В этих условиях в Основах обращается внимание на повышение боевых возможностей группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в АЗРФ и поддержание их боевого потенциала на уровне, гарантирующем решение задач по отражению агрессии против РФ и ее союзников.

Все это в совокупности определило содержание Основ, новые особенности и перспективы развития российской Арктики.

Национальные интересы, направления и задачи государственной политики России в Арктике

⁹ Волгин Н.А., Широкова Л.Н., Мосина Л.Л. Российская Арктика: социально-трудовые и демографические особенности развития // Социально-трудовые исследования. 2019. № 1. С. 117-133.

¹⁰ Fedorov V.P., Zhuravel V.P., Grinyaev S.N., Medvedev D.A. IOP Conference Series Earth and Environmental Science. August 2019 DOI:10.1088/1755-1315/302/1/012012 (дата обращения: 25.01.2020).

В Основах определены 6 главных национальных интересов России в Арктике, которые можно условно разделить на 3 блока: международные и военные вопросы (обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства); экономические проблемы (обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения, развитие Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста страны, развитие СМП в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации РФ) и проблемы экологии и жизни коренных малочисленных народов (охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории АЗРФ).

На основе национальных интересов в Документе определены 8 направлений реализации государственной политики РФ в Арктике, дана их характеристика. Это: социальное и экономическое развитие АЗРФ, а также развитие ее инфраструктуры; развитие науки и технологий в интересах освоения Арктики; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; развитие международного сотрудничества; обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечение общественной безопасности в российской Арктике; обеспечение военной безопасности; защита и охрана государственной границы РФ. Для их выполнения в целом необходимо реализовать 63 задачи. Из них к обороне и безопасности относятся лишь 17 задач, но они являются гарантом решения социально-экономических проблем¹¹.

Кроме того, в Основах определен ряд задач, которые будут способствовать росту человеческого потенциала в развитии АЗРФ, улучшению условий жизни людей, постоянно живущих и работающих в Арктике. Вот некоторые из них:

- стимулирование местного производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия, так как через Северный завоз не всё можно своевременно и в необходимых объемах завести в населенные пункты, расположенные в отдаленных местностях¹²;
- сохранение и развитие традиционных отраслей хозяйствования, народных промыслов и ремесел, способствующих обеспечению занятости и развитию самозанятости лиц, относящихся к малочисленным народам;
- оказание государственной поддержки экономически активному населению России, готовому к переезду в АЗРФ в целях осуществления трудовой деятельности. Ранее с этой идеей выступил член-корр. РАН В.П. Федоров¹³, который предложил переселению в Арктику придать организованный массовый характер. Он назвал это собственным российским мегапроектом «Даёшь Арктику!»;

¹¹ Подсчитано автором по тексту Основ.

¹² Анищенко А.Н. Потенциал сельского хозяйства Европейского Севера России и проблемы его реализации в рамках Стратегии развития Арктической зоны РФ// Проблемы развития территории. 2019. № 1. С. 121-139.

¹³ Федоров В.П. Арктические преобразования//Современная Европа. 2018. № 1. С.13.

- совершенствование информационно-коммуникационной инфраструктуры, позволяющей оказывать услуги связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории АЗРФ (интернет, устойчивая связь, наличие банкоматов и т.д.).

Выводы/оценки

1. Нынешние Основы уточняют государственную политику России в Арктике на ближайшие 15 лет, подтверждают лидирующую роль РФ в Арктике как мегарегионе. Документ носит комплексный, инновационный характер, его выполнение будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне РФ, улучшению социально-экономического развития страны, повышению ее обороноспособности на арктическом направлении. Он может стать хорошей основой для подготовки программы председательства РФ в Арктическом совете в 2021-2023 гг.

2. Решение многих вопросов связано со специфическими природно-климатическими условиями и особенностями Арктики, поэтому разработчики Основ ушли от указания определенных периодов решения тех или иных задач. В Документе также конкретно не обозначена задача, названная Президентом РФ в выступлении на международном форуме «Арктика – территория диалога», согласно которой по ключевым социально-экономическим показателям, по качеству жизни людей все арктические регионы должны выйти на уровень не ниже среднероссийского¹⁴. Необходимо отразить это положение в Плане реализации Основ, Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности, в Госпрограмме по социально-экономическому развитию Арктической зоны, а также в законодательных актах. Важно, чтобы в перечисленных документах были объединены мероприятия нацпроектов и государственных программ, инвестиционные планы инфраструктурных компаний, программы развития арктических регионов и городов. По примеру Норвегии, в развитии Арктики надо применять сухопутно-морской принцип планирования, где суша и море рассматриваются в единстве. Слабая изученность экологии Арктики, процессов глобального потепления должны стимулировать руководство министерств и ведомств к поиску эколого-сберегающих технологий, эффективных решений при определении и запуске крупных хозяйственных проектов по освоению Арктического региона.

3. В Основах не упоминаются опорные зоны развития¹⁵, которые ранее были предложены Госкомиссией по вопросам развития Арктики. В этой связи существует опасность, что в ближайшее время статус арктических территорий АЗРФ будет определяться с точки зрения значимости проектов, которые там будут осуществляться, а также точечного развития Арктики. В настоящее время развиваются лишь Кольская и Ямало-Ненецкая опорные зоны.

4. В Документе прямо не идет речь о развитии и увеличении транзитных перевозок по СМП, а это главный фактор превращения его в мировую транспортную артерию. Не

¹⁴ Пленарное заседание Международного арктического форума. 09.04.2019. Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60250> (дата обращения: 15.04.2019).

¹⁵ Речь идёт о Кольской, Ненецкой, Архангельской, Воркутинской, Ямало-Ненецкой, Таймыро-Туруханской, Северо-Якутской и Чукотской опорных зонах развития Арктики.

упоминается и о таких современных угрозах безопасности в Арктике, как терроризм и незаконная миграция.

5. Среди основных задач в сфере развития международного сотрудничества не указываются ближайшие союзники РФ по Евразийскому экономическому совету, которые могли бы внести свой вклад в арктические проекты.

6. На сегодняшний день Арктика – это территория низкой политической напряженности и успешного развития многостороннего международного сотрудничества, уровень ее милитаризации не выходит за пределы разумной достаточности. Однако геополитическая ситуация в Арктическом регионе не может оставаться стабильной длительное время на фоне периодического обострения отношений в мире.

***Annotation.** On March 5, 2020 President of Russia V.V. Putin approved the Basic Principles of State Policy in the Arctic Zone until 2035, an important strategic planning document in the field of Russian Federation national security, aimed at protection of Russian national interests in the Arctic region. The author analyzes directions and tasks of the state policy in the Arctic for the next 15 years. It is noted that their comprehensive implementation will contribute to the quality of life of people in the Arctic zone of the Russian Federation, improve socio-economic development of the country, increase its defense capability in the Arctic region.*

Keywords: Russia, Arctic, Basic Principles of state policy in the Arctic zone until 2035.

Дата выпуска: 13 марта 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs