

Научная статья  
УДК 332.122  
doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-1-96-110

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Софья Михайловна Казакова<sup>1</sup>, Владимир Викторович Климанов<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия

<sup>1,2</sup>Автономная некоммерческая организация «Институт реформирования общественных финансов», Москва, Россия

<sup>1</sup>kazakova-sm@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2306-7924>

<sup>2</sup>klimanov@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>

**Аннотация.** Развитие арктических регионов связано с ограниченным развитием социальной и магистральной инфраструктуры, низкой плотностью населения, природно-климатическими изменениями и другими факторами. При этом макрорегион является устойчиво депопулирующим на протяжении нескольких десятилетий. В связи с тем, что в 2020-2021 гг. были приняты новые ключевые документы стратегического планирования развития Арктики, целеполагание на федеральном уровне кардинально изменилось и носит ярко выраженный социальный характер. При этом структурно-содержательный анализ программно-стратегических документов позволяет выявить их низкую согласованность по целям и задачам, так же, как и несогласованность системы целеполагания федерального и регионального уровней между собой. Стратегическое планирование арктических муниципальных образований также развивается обособленно от регионального уровня. Тем не менее, арктические регионы и муниципалитеты не видят своего развития без учета арктической повестки в рамках реализации конкретных проектов и мероприятий. Таким образом, единая политика по формированию целей и задач развития российской Арктики не выработана, что является весомым препятствием выхода арктических территорий на декларируемый ускоренный путь роста.

**Ключевые слова:** Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, стратегическое планирование, государственная политика в Арктике, стратегия развития Арктики, государственная программа развития Арктики, регионы России, региональное развитие, устойчивое развитие, социально-экономическое развитие

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Казакова С. М., Климанов В. В. Трансформация целей развития Арктической зоны Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 96–110. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-96-110>.

## TRANSFORMATION OF THE DEVELOPMENT GOALS OF THE RUSSIAN ARCTIC

Sofia M. Kazakova<sup>1</sup>, Vladimir V. Klimanov<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

<sup>1,2</sup>Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russia

<sup>1</sup>kazakova-sm@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2306-7924>

<sup>2</sup>klimanov@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>

**Abstract.** The development of Russian arctic regions is associated with the limited development of social and main infrastructure, low population density, natural and climatic changes, and other factors.

At the same time, the macroregion has been steadily depopulating for several decades. Since in 2020-2021 new key documents for strategic planning for the Arctic development were adopted, goal setting at the federal level has significantly changed towards the social sphere. At the same time, analysis of the program documents and strategic plans allows us to reveal their low consistency in terms of goals and objectives, as well as the inconsistency of the goal setting system of the federal and regional levels with each other. Strategic planning of arctic municipalities is also developing apart from the regional level. Nevertheless, the Arctic regions and municipalities do not see their development without taking into account the Arctic agenda in the framework of the implementation of specific projects and activities. Thus, a unified strategic development policy of the Russian Arctic has not been formed, which is a significant obstacle for the arctic territories to enter accelerated growth path.

**Keywords:** Arctic, Russian Arctic, Arctic zone of the Russian Federation, arctic regions, arctic municipalities, arctic strategic development, regional development, sustainable development, socio-economic development

**Financial Support:** the article was prepared based on the results of studies carried out at the expense of budget funds on the state assignment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**For citation:** Kazakova S. M., Klimanov V. V. Transformation of the development goals of the Russian Arctic. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(1):96–110. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-96-110>.

В международном сообществе не сложилось общепринятого определения Арктики. Если ограничивать Арктику с юга Северным полярным кругом, ее площадь в совокупности составляет 21 млн км<sup>2</sup>, площадь сухопутной территории – около 12 млн км<sup>2</sup>, более 40% которой относится к территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 (далее – Основы-2035), под Арктикой понимается северная полярная область Земли, включающая северные окраины Евразии и Северной Америки, остров Гренландия, моря Северного Ледовитого океана с островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. Для целей управления в состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296, включены территории Мурманской области, Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов и территории муниципальных образований Республики Карелия (3), Республики Коми (1), Республики Саха (Якутия) (13), Красноярского края (3), Архангельской области (7), а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, в соответствии с нормативными актами СССР<sup>2</sup>. Интересно, что Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ) устанавливает более широкий перечень муниципальных образований АЗРФ: территории, определенные Основами-2035, дополняются отдельными муниципалитетами в Республике Карелия (3), Республике Коми (3), Красноярском крае (10) и Архангельской области (2).

На Российскую Федерацию приходится 41% всех залежей арктической нефти и 70% запасов газа<sup>3</sup>, в связи с чем АЗРФ является перспективным минерально-сырьевым центром и имеет огромный признаваемый международным сообществом ресурсный потенциал. Занимая почти треть территории России, АЗРФ составляет менее 2% населения страны, а ее вклад в экономику страны, выражаемый через валовую добавленную стоимость, составляет чуть более 10% общестранового уровня.

<sup>1</sup> National Geographic Resource Library: Arctic // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/arctic/>.

<sup>2</sup> См., например, Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> Роль Арктической нефтегазодобычи в развитии регионов России. // [Электронный ресурс]. Институт региональных проблем. URL: [https://www.irpr.ru/wp-content/uploads/2015/01/irp\\_brochure\\_rus.pdf](https://www.irpr.ru/wp-content/uploads/2015/01/irp_brochure_rus.pdf).

По ряду экономических показателей арктические регионы опережают регионы других частей страны (табл. 1). Так, заработные платы в макрорегионе в силу северных надбавок являются одними из самых высоких в стране: в более, чем половине арктических регионов уровень оплаты труда выше среднего по России, в остальных – отставание незначительное. ВРП на душу населения почти во всех северных регионах (за исключением Республики Карелия и Архангельской области) также превышает среднероссийский показатель, в Ненецком и Чукотском автономных округах – в девять-десять раз. Подушевой объем инвестиций в основной капитал во всех регионах, относящихся к АЗРФ (за исключением Республики Карелия), также выше среднего по стране уровня.

Во многом такой уровень экономического развития обусловлен малочисленностью арктического макрорегиона, и если оценить его экономическое развитие в динамике, то нельзя констатировать опережающие темпы роста, декларируемые документами стратегического планирования.

**Таблица 1 – Основные характеристики арктических регионов России**

Table 1 – Main characteristics of the arctic regions of Russia

Субъект Российской Федерации	Удельный вес населения в общей численности населения, на 1 января 2020 г., %	Удельный вес территории в общей площади, %	ВРП на душу населения, тыс. руб. (2019)	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб. (2019)	Средне-месячная заработная плата, на 01.08.2021, тыс. руб.
Республика Карелия*	0,08	0,42	527,9	78,4	43,0
Республика Коми*	0,11	1,04	873,2	147,3	53,4
Республика Саха (Якутия)*	0,05	9,41	1 123,1	434,2	73,4
Красноярский край*	0,17	6,40	938,1	152,1	49,9
Архангельская область*	0,46	1,31	509,9	169,4	49,4
Мурманская область	0,51	0,85	828,4	229,4	63,7
Ненецкий автономный округ	0,03	1,03	7 530,5	2 206,9	88,0
Чукотский автономный округ	0,03	1,53	5 710,5	1 738,3	101,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,37	4,50	1 578,5	544,5	107,1
АЗРФ в среднем	1,80	29,20	633,4	250,8	69,9
Российская Федерация	100	100	646,1	131,7	55,1

\* численность и площадь территории рассчитаны исходя из границ муниципальных образований, входящих в состав АЗРФ

Источник: сост. авт. по данным Росстата

Главным сдерживающим фактором развития АЗРФ является недостаточная степень ее освоения. Численность населения макрорегиона устойчиво сокращается уже на протяжении нескольких десятилетий: с 1990 по 2020 гг. сокращение произошло почти на 20%. Население Чукотки сократилось почти на две трети, более чем на треть – Республики Коми и Мурманской области, на более чем 20% – Республики Карелия (рис. 1).

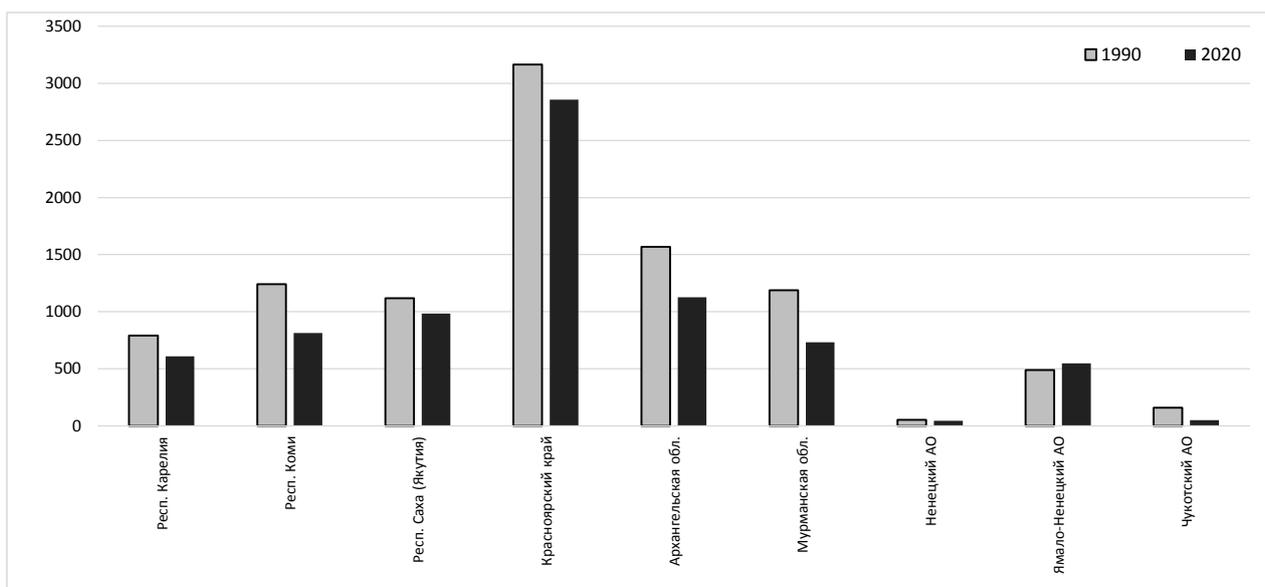


Рис. 1. Динамика численности населения арктических регионов в 1990-2020 гг., тыс. чел.

Источник: сост. авт. по данным Росстата

Fig. 1. Dynamics of the population of the arctic regions in 1990-2020, thousand people.

Source: comp. aut. to Russian Statistics Service.

Помимо низкой плотности населения, развитие Арктики сопровождается экстремальными природно-климатическими условиями и высокой чувствительностью к любым климатическим изменениям и воздействиям антропогенного характера [1]. Кроме того, наряду с необходимостью ускоренного экономического развития в целях превращения АЗРФ в основную ресурсную базу страны, арктические территории нуждаются в сохранении традиционного уклада и поддержании благоприятных условий проживания коренных и малочисленных народов севера, испытывающих достаточно серьезные социальные проблемы [2], в связи с чем проблема устойчивого развития Арктики в настоящее время особенно актуальна [3, 4].

Концепция устойчивого развития, основанная на соблюдении баланса между развитием общества, экономической эффективностью и экологической безопасностью, является базисной парадигмой в управлении развитием арктических территорий [5]. А эффективное переосвоение российской Арктики возможно лишь в условиях сбалансированного изъятия всех природных ресурсов и восстановления потенциала окружающей среды, диверсификации экономики и взаимовыгодного международного сотрудничества, сбалансированности мест приложения труда и системы расселения населения [6, 7].

Развитие арктических регионов весьма неоднородно: в половине основным видом деятельности является разработка природных ресурсов (Республики Коми и Саха (Якутия), Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа) либо обрабатывающие производства (Республика Карелия, Красноярский край, Архангельская область). Регионы нефтегазодобычи наиболее сильно подвержены различным внешним воздействиям, поскольку поступления в их региональные бюджеты сильно зависят от глобальных колебаний цены на нефть. Возрастание роли нефтедобывающей промышленности в общем объеме производства в таких регионах приводит к усилению моноотраслевого характера хозяйства. В то же время, исчерпание природных ископаемых и, как следствие, уход из региона крупных добывающих компаний несет в себе риск превращение этих регионов в депрессивные. Таким, образом, несмотря на внешнее благополучие, в регионах разработки природных ресурсов существует множество проблем, требующих разрешения [8].

Обеспечение процесса устойчивого развития арктических регионов также сильно затормаживается недостаточной развитостью транспортной и социальной инфраструктуры и, как следствие, низкой пространственной связностью территории макрорегиона. Практически вся производственная и транспортная инфраструктура (по некоторым оценкам, более 90% современной инфраструктуры) в Арктике была создана еще в советский период, в связи с чем в настоящее время она характеризуется высокой степенью износа [9]. Так, плотность автомобильных дорог с твердым покрытием в макрорегионе в пять раз меньше средней по стране, а железнодорожные пути полностью отсутствуют в Ненецком и Чукотском автономном округах, и почти полностью – в Якутии и на Ямале.

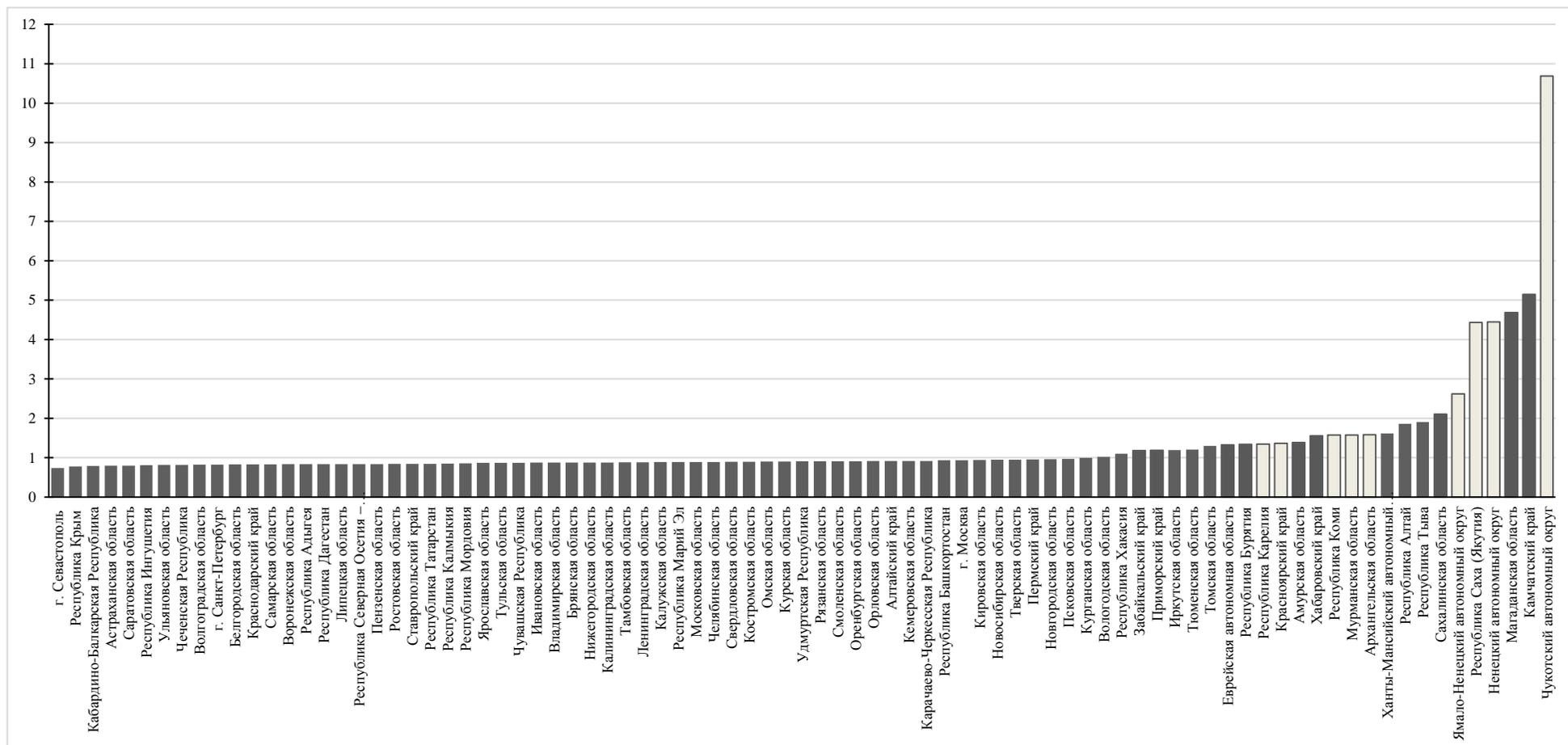


Рис. 2. Индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, средняя величина за 2008-2021 гг.  
 Источник: сост. авт. по данным Казначейства России

Fig. 2. Index of budgetary expenditures of the Russian regions, average value for 2008-2021.  
 Source: comp. aut. to Russian Federal Treasury.

Непривлекательными арктические регионы для жизни делает низкая доступность социальной инфраструктуры, а также неудовлетворительное качество и доступность жилищного фонда. Так, каждый пятый школьник в Арктике обучается во вторую смену из-за нехватки мест в общеобразовательных организациях. В Республиках Карелия, Коми, Саха (Якутия), Красноярском крае, Мурманской области, Ямало-Ненецком и Чукотском автономных округах менее 50% домов оборудованы газом, а в Республике Саха (Якутия) и Архангельской области каждый второй-третий дом не оснащены водопроводом<sup>1</sup>.

Вместе с тем жизнь в Арктике дороже, чем в центральной и западной России: значения индекса бюджетных расходов, отражающего относительный объем расходов регионального консолидированного бюджета, затрачиваемый на предоставление одинакового подушевого объема бюджетных услуг, в арктических регионах одни из самых максимальных (рис. 2). В Чукотском автономном округе наблюдается удорожание стоимости услуг в 10,7 раза, а в Республике Саха (Якутия) и Ненецком автономном округе в более, чем четыре раза.

Таким образом, развитие арктических территорий России связано с вызовами экономического, демографического, инфраструктурного, технологического и экологического характера. В этой связи сегодня необходима новая парадигма развития Севера России, связанная прежде всего не просто с освоением, но обживанием территории, не только эффективным использованием человеческого и природного потенциала, но и его воспроизводством, не только реализацией государственной поддержки, но и эффективной координации всех институтов и хозяйствующих структур [10]. Арктические регионы, таким образом, при наличии сильного внешнего импульса могут перейти на новый уровень развития<sup>2</sup>.

### **Управление и планирование развития Арктической зоны Российской Федерации**

Внимание государственных органов власти к Арктике особенно усилилось в последние годы. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» появился самостоятельный орган управления арктическими территориями в лице департамента развития Арктики в структуре Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики<sup>3</sup>. Таким образом, полномочия Минвостокразвития России, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Дальнего Востока были распространены и на АЗРФ.

В 2020 г. полномочия Минвостокразвития России в сфере арктической политики были расширены с учетом принятия Федерального закона № 193-ФЗ. Функции, определенные указанным законом, предусматривают регулирование предпринимательской деятельности, включая выдачу различных разрешений, утверждение порядка и форм ведения различной документации, контроль за соблюдением условий соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности, утверждение стандарта ответственности во взаимоотношениях с коренными народами Севера и многое другое. Также за Министерством закреплялось определение состава и положения об общественном совете АЗРФ.

На Арктику распространились функции и институтов развития Дальнего Востока, находящихся в ведении Минвостокразвития России (Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики, ВЭБ.РФ), с открытием филиалов и представительств в городах Крайнего Севера. Кроме того, органом, координирующим деятельность заинтересованных в решении задач развития Арктики органов власти федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления, выступает Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, возглавляемая заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе.

<sup>1</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 1242 с. – URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/LkooETqG/Region\\_Pokaz\\_2020.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/LkooETqG/Region_Pokaz_2020.pdf).

<sup>2</sup> Получите, подтянитесь. Владимир Климанов — о том, зачем в России запустили программы развития отстающих регионов // [Электронный ресурс]. Известия. URL: <https://iz.ru/1134300/vladimir-klimanov/poluchite-podtianites>.

<sup>3</sup> Приказ Минвостокразвития России от 12 марта 2020 г. № 37 «Об утверждении Положения о Департаменте развития Арктики Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

Таким образом, целостная система управления Арктикой в России сложилась относительно недавно, но уже можно говорить о том, что наделение полномочиями и функциями по управлению ее развитием отдельного органа, позволяет обеспечить более точечный и в то же время системный подход работы в рамках заявленной компетенции [11].

При этом успех арктической политики России возможен только при наличии общенациональной стратегии ее развития [12], сочетающей инструменты эффективного использования советского наследия наряду с созданием новых объектов социального и инфраструктурного характера [9]. Кроме того, именно документами стратегического планирования развития территорий должны закладываться основы эффективного управления, ориентированного на устойчивое развитие [13, 14, 15]. В этой связи содержательный анализ ключевых документов стратегического планирования развития российской Арктики, а также особенностей их взаимной согласованности позволит выявить существующие пробелы в выработке целей и задач ее развития.

Целеполагание развития российской Арктики в 2020-2021 гг. кардинально изменилось. Были приняты новые ключевые документы стратегического планирования федерального уровня:

- упомянутые ранее Основы-2035;
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года,<sup>1</sup> (далее – Стратегия-2035);
- Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» на период 2021-2024 гг.<sup>2</sup> (далее – Государственная программа развития Арктики), сменившая аналогичную государственную программу на предыдущий срок.

Цели развития АЗРФ в данных документах сопряжены и дополняют друг друга. Основные цели определены в Основах-2035 и касаются вопросов социального («повышение качества жизни населения...»), экономического («ускорение экономического развития территорий...»), экологического или средового развития («охрана окружающей среды, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов...»), а также осуществления международного сотрудничества и защиты национальных интересов Российской Федерации в Арктике.

В свою очередь достижение целей, определенных в Основах-2035, является целью Стратегии-2035. Государственная программа направлена на ускорение экономического развития арктических территорий, увеличение их вклада в экономический рост страны и обеспечение условий их социально-экономического развития, то есть практически не касается вопросов социального и экологического развития.

Предыдущие Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и на дальнейшую перспективу (далее – Основы-2020)<sup>3</sup> связывали цели государственной политики Российской Федерации в Арктике с расширением ресурсной базы, сохранением и защитой окружающей среды, обеспечением национальной безопасности, развитием научной деятельности, формированием единого информационного пространства, обеспечением взаимовыгодного международного сотрудничества.

Как видно, направления, связанные с расширением ресурсной базы, научно-технологическим развитием, а также формированием единого информационного пространства, не нашли свое отражение в целях Основ-2035, где наблюдается более комплексный подход к целеполаганию развития Арктики. В то же время, развитие науки и технологий закладывается в рамках основных направлений реализации Основ-2035, особое внимание в данном документе также уделяется вопросам социального развития (табл. 2).

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969) // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

Таблица 2 – Целеполагание государственной политики Российской Федерации в Арктике

Table 2 – Goal setting of the Russian Federation Arctic policy

Элементы целеполагания	Основы-2020	Основы-2035
Расширение ресурсной базы	+	-
Национальная безопасность и защита национальных интересов	+	+
Экология (охрана окружающей среды)	+	+
Формирование единого информационного пространства	+	-
Развитие науки и технологий	+	-
Международное сотрудничество	+	+
Повышение качества жизни населения (в т.ч. коренных малочисленных народов)	-	+
Ускорение экономического развития территорий Арктической зоны и увеличение их вклада в экономический рост страны	-	+

Источник: сост. авт.

Таким образом, цели развития Арктики в 2020-2021 гг. изменились в сторону усиления социальных аспектов, однако по-прежнему остались рассинхронизированными с различными документами стратегического планирования. В том числе несогласованной с документами целеполагания остается Государственная программа развития Арктики, которая является ключевым инструментом реализации стратегических ориентиров посредством конкретных мероприятий и проектов. Отсутствуют в государственной программе цели, задачи и основные мероприятия по экологическому сопровождению деятельности в Арктике, что несет риски нанесения экологического ущерба уязвимой природе Крайнего Севера. Не уделяется в программе отдельное внимание развитию инфраструктуры, как социальной, так и магистральной, научно-технологическому освоению и развитию Арктики, а также обеспечению национальной безопасности и укреплению международного сотрудничества. Отсутствуют мероприятия и целевые индикаторы по улучшению качества жизни проживающих в Арктике граждан, сохранению культуры коренных малочисленных народов.

В рамках системы стратегического планирования на региональном уровне выявляется разнообразие подходов к включению арктической повестки в ключевые документы целеполагания арктических регионов. За первое полугодие 2021 г. региональные стратегии приняты во всех регионах АЗРФ. Особенности учета связаны в первую очередь с необходимостью реализации крупных инфраструктурных проектов, приграничного сотрудничества и международного партнерства, повышения качества жизни населения, проживающего на севере, освоения территории Арктики, а также повышения конкурентоспособности макрорегиона через создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности и диверсификации экономики.

Структурно аспекты развития АЗРФ в рамках территории каждого входящего в ее состав региона представлены в качестве задач, приоритетных направлений или стратегических приоритетов развития, конкретных мероприятий или проектов, а также в качестве ожидаемых результатов (табл. 3).

Так, в Стратегии Республики Карелия<sup>1</sup> развитие арктических территорий предполагается через развитие научно-исследовательской и инновационной деятельности, международного сотрудничества, создание межмуниципального туристического кластера «Арктическая Карелия».

В Республике Коми<sup>2</sup> предполагается создание Воркутинской опорной зоны развития Арктики (в сфере промышленности), а также реализация Флагманского мультипроекта «Арктика», связанного с созданием на территории Республики ключевого сухопутного транспортного коридора для освоения и использования АЗРФ с эффективным использованием географического, ресурсного, инфраструктурного, научно-технического и человеческого потенциала региона.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Республики Карелия от 29 декабря 2018 г. № 899р-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Коми от 11 апреля 2019 г. № 185 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года».

Таблица 3 – Перечень стратегий социально-экономического развития регионов АЗРФ

Table 3 – List of strategic plans for socio-economic development of the regions of the Russian Arctic

Субъект Российской Федерации	Задачи	Приоритетные направления / стратегические приоритеты	Мероприятия / Проекты	Ожидаемые результаты
Республика Карелия			+	
Республика Коми	+	+	+	
Архангельская область	+		+	
Мурманская область	+	+		+
Ненецкий автономный округ	+	+	+	+
Красноярский край		+	+	+
Республика Саха (Якутия)	+		+	
Чукотский автономный округ			+	+
Ямало-Ненецкий автономный округ		+	+	

Источник: сост. авт.

Проект предполагает масштабные мероприятия по созданию и обновлению транспортной инфраструктуры, развитию логистических центров, проведению научных исследований экосистем, создание новых продуктов и технологий для развития Арктики. Воркута, согласно Стратегии, может рассматриваться опорным исследовательским центром по изучению поведения мерзлоты в условиях изменения климата, адаптации человека в условиях Арктики.

Реализация проекта «Развитие традиционной экономической базы с инновационной составляющей» обеспечит развитие угольной отрасли, разработку нефтегазовых месторождений, производство угольных брикетов и строительных материалов, развитие энергетики, северного оленеводства и т.д.

Образ будущего Архангельской области<sup>1</sup> до 2035 г. заключается в том, что область займет место лидера в сфере арктического туризма, будет развивать сеть сельских туристских направлений этнографического, экологического и агротуризма. В стратегии к реализации предусмотрено большое число масштабных проектов, направленных на развитие экологического и круизного туризма по Арктике, авиационного пассажирского транспорта, инновационной деятельности арктических научных центров и высших учебных заведений.

Мурманская область<sup>2</sup> позиционирует себя как стратегический центр российской Арктики, который к 2025 г. будет обеспечивать всю АЗРФ интеллектуальными ресурсами, финансовыми услугами и научными кадрами, сервисно обеспечивать морехозяйственную деятельность. Основу развития области составит высокотехнологичное, экологичное и инновационное освоение природных ресурсов территории области, океана и прилегающего шельфа северных морей. Для достижения поставленных задач планируется развитие арктического туризма, повышение конкурентоспособности добывающей и обрабатывающей промышленности, диверсификация экономики, максимальное использование экономического и научно-исследовательского потенциала внешнеэкономических и межрегиональных связей, создание условий для деятельности организаций, активно занимающихся внедрением инноваций.

Ненецкий автономный округ<sup>3</sup> в долгосрочной перспективе стремится стать конкурентоспособным регионом с привлекательными относительно других арктических государств условиями для проживания граждан. В этой связи приоритетными направлениями являются развитие социальной

<sup>1</sup> Областной закон Архангельской области от 18 февраля 2019 г. № 57-5-03 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Мурманской области от 25 декабря 2013 г. № 768-ПП/20 «О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года».

<sup>3</sup> Постановление Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 7 ноября 2019 г. № 256-сд «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ненецкого автономного округа до 2030 года».

инфраструктуры, в том числе повышение уровня обеспеченности жильем, культурно-познавательного арктического туризма, технологического предпринимательства и инновационной инфраструктуры, системы поддержки коммерциализации арктических технологий, международного сотрудничества. Нарьян-Мар в перспективе позиционирует себя третьей точкой роста в области арктических технологий и освоения Арктики после Архангельска и Мурманска.

В Ямало-Ненецком автономном округе<sup>1</sup> делается акцент на необходимости освоения Арктики, используя внутренний ресурсный потенциал и географическое положение региона для экономического роста и развития международного сотрудничества. В то же время подчеркивается важность устойчивого развития Арктики за счет сохранения и защиты окружающей среды и социального развития. В приоритетах государственной политики, направленных на достижение стратегической цели развития региона, декларируется сохранение и устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера и рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности.

Красноярский край<sup>2</sup>, согласно своей Стратегии, развивает свою инфраструктуру за счет развития Северного морского пути и сопряженной транспортной системы «Енисей-СМП», арктических морских портов. Перспективным направлением трансформации экономического пространства края является развитие зон промышленного освоения ресурсов Арктики и Крайнего Севера – Норильского промышленного района, центров нефтегазодобычи.

В Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия)<sup>3</sup> заложено большое число задач в рамках совершенно разных целевых ориентиров, связанных с сохранением культурного наследия и единства многонационального народа Республики, повышением доступности и качества образования для детей Арктики, качества жилищного фонда, развитием транспортно-логистического комплекса, внутреннего и въездного туризма, научного, арктического туризма, современной информационной инфраструктуры, созданием условий для сохранения и регенерации арктических экосистем и рациональным использованием биологических ресурсов.

В Якутии реализуется также Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года<sup>4</sup>. Этот документ стратегического планирования разработан в рамках целеполагания для Арктической зоны Республики с целью выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития.

В Стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа<sup>5</sup> особое внимание уделяется обеспечению высокого уровня и качества жизни коренных народов Севера, а также роста их численности. Кроме того, округ участвует в развитии Северного морского пути посредством проведения различных метеорологических наблюдений, что является триггером развития научно-исследовательской деятельности и повышения уровня инфраструктурной обеспеченности региона.

Таким образом, содержательный анализ стратегий социально-экономического развития арктических регионов показывает, что они не видят свое развитие без ориентации на развитие Арктики. Часть стратегий разработана в логике конкретных проектов и мероприятий, часть регионов рассматривает АЗРФ как территорию возможностей для их комплексного социально-экономического развития без конкретизации отдельных направлений такого развития. Нельзя не отметить, что концепция устойчивого развития не находит своего отражения в региональных документах стратегического планирования, в то время как это должно стать главным приоритетом в условиях глобальных вызовов. Не учитывается также важность осуществления межрегионального сотрудничества арктических регионов внутри Арктической зоны и за ее пределами, которое, в свою очередь, является одним из драйверов качественных социально-экономических преобразований [16].

Несмотря на разнообразие подходов к включению арктической повестки в свои стратегии эти регионы объединяет то, что Арктика для них – это безграничные возможности и перспективы при

<sup>1</sup> Постановление Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 июня 2021 г. № 478 «О Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 30 октября 2018 г. № 647-П «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года».

<sup>3</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года».

<sup>4</sup> Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 14 августа 2020 г. № 1377.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 16 июля 2014 г. № 290-рп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2030 года».

правильном комплексном подходе к ее развитию. Тем не менее, формирование правильных ориентиров такого развития остаются за федеральными органами государственной власти.

В силу того, что АЗРФ покрывает не всю территорию регионов, входящих в ее состав, целесообразно проведение анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, территория которых относится к Арктике.

В соответствии с положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», документами стратегического планирования муниципального уровня являются стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации. Эти документы разрабатываются и реализуются по решению местной администрации, таким образом, их разработка не является обязательной. Единых методических рекомендаций по разработке муниципальных стратегий на федеральном уровне не принято, субъекты Федерации устанавливают подобные рекомендации самостоятельно. В этой связи подходы к содержанию и структуре подобных документов на муниципальном уровне отличаются.

Стратегии социально-экономического развития приняты в восьми из 26 городских округов, 23-х из 36 муниципальных районов и семи из 13 муниципальных округов, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации (рис. 3).

Наиболее активно стратегическое планирование на муниципальном уровне развито в Республике Коми. Все стратегии приняты в 2020 г. после принятия новой стратегии социально-экономического развития региона и в этой связи согласованы с ней по горизонту планирования.

В Ямало-Ненецком автономном округе стратегическое планирование на муниципальном уровне также активно развито (стратегия отсутствует только в Красноселькупском муниципальном районе). Большая часть муниципальных документов стратегирования согласована по сроку окончания действия – до 2030 г., тогда как региональная стратегия, принятая позже муниципальных, действует до 2035 г. Отсутствуют утвержденные стратегии у арктических муниципалитетов Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа (за исключением Анадырского района), в более, чем половине муниципальных образований Республики Карелия, Архангельской и Мурманской областей.

Таким образом, анализ стратегий социально-экономического развития арктических муниципальных образований позволяет сделать вывод, что процесс стратегического планирования в Арктической зоне Российской Федерации на муниципальном уровне развивается несистемно, поскольку, как минимум, отсутствует привязка к региональным горизонтам стратегирования [17].

Кроме того, то, что большинство арктических муниципалитетов не разрабатывают свою стратегию социально-экономического развития, является сдерживающим фактором трансляции федеральных и региональных интересов на муниципальный уровень, что негативно влияет на эффективность реализации различных проектов федерального и регионального масштаба.

### **Направления совершенствования федеральной арктической политики**

Учитывая значительные специфические особенности Арктической зоны РФ в различных сферах, представляется целесообразной выработка дифференцированных и даже индивидуальных инструментов поддержки и развития арктических регионов. Одним из таких инструментов может быть решение различных вопросов «на местах» с участием представителей федерального правительства в формате рабочих поездок в регионы с целью ускоренного принятия решений по отдельным направлениям либо же выработки комплексных программ развития.

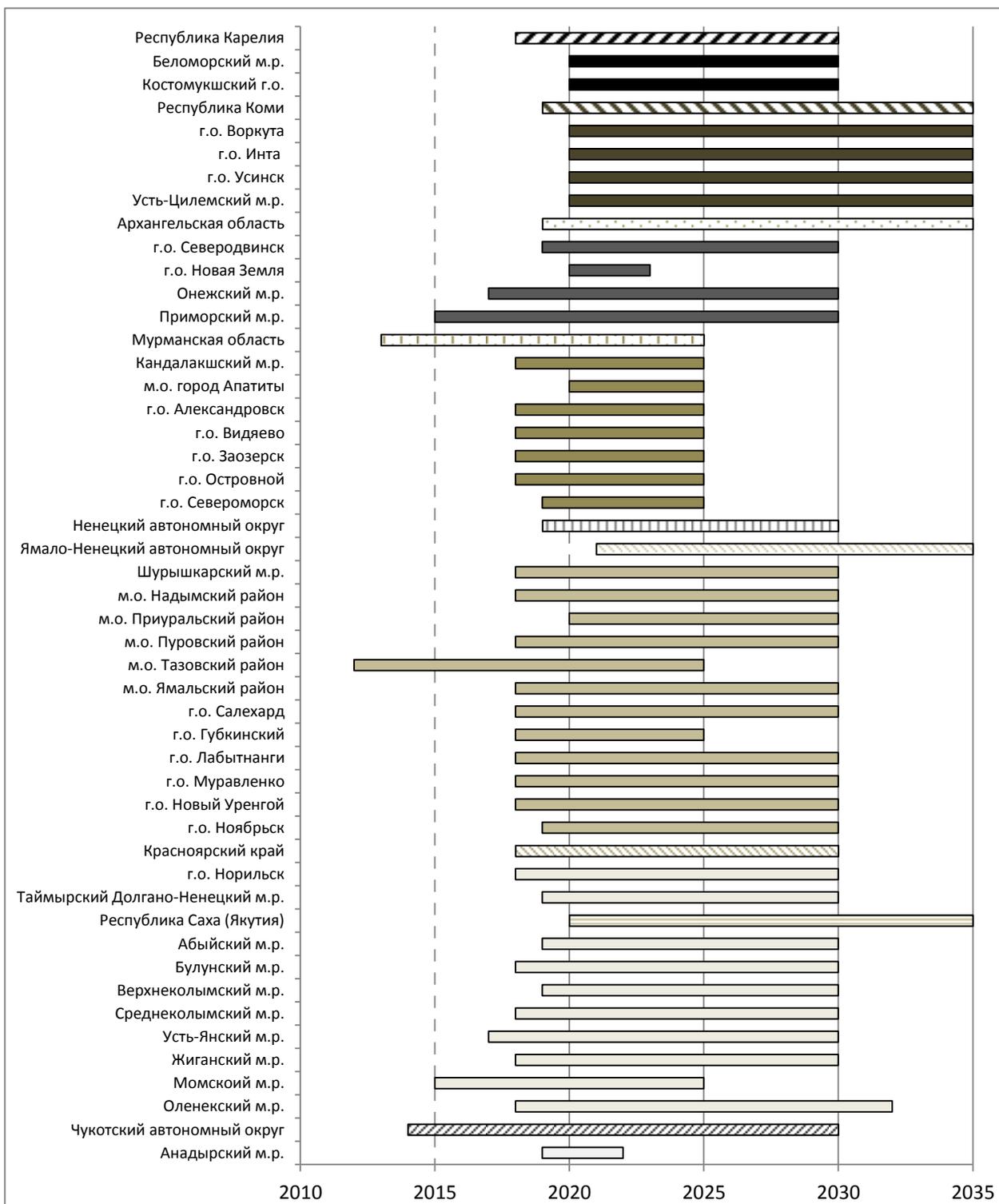
В 2020 – первой половине 2021 гг. руководством Правительства Российской Федерации подобные рабочие поездки были совершены более чем в 30 субъектов Федерации, в том числе в три арктических региона (Республику Карелия, Мурманскую область и Чукотский автономный округ)<sup>1</sup>. Только по итогам двух поездок Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина – в Мурманскую область<sup>2</sup> и Чукотский автономный округ<sup>3</sup> – были приняты решения, касающиеся развития непосредственно АЗРФ.

---

<sup>1</sup> Поручения и их выполнение // [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/orders/all/>.

<sup>2</sup> О решениях по итогам рабочей поездки в Мурманскую область // [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/40758/>.

<sup>3</sup> О решениях по итогам рабочей поездки в Дальневосточный федеральный округ 13-18 августа 2020 году // [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/40297/>.



\* г.о. – городской округ, м.р. – муниципальный район, м.о. – муниципальный округ

\*\* Перечень муниципальных образований представлен в соответствии с Федеральным законом № 193-ФЗ

Рис. 3. Горизонты планирования стратегий социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, входящих в состав АЗРФ

Источник: сост. авт.

Fig. 3. Horizons of strategic plans for socio-economic development of regions and municipalities of the Russian Arctic.

Source: comp. aut.

Так, в августе 2020 г. по итогам встречи с представителями органов государственной власти и бизнеса в Чукотском автономном округе были даны поручения как межрегионального характера, так и частного, касающиеся отдельных вопросов социально-экономического развития Чукотки. К первым относятся вопросы дальнейшего использования гидротехнических сооружений, находящихся в морских портах Восточной Арктики. По второму типу поручений рассматривались вопросы оснащения Чукотской окружной больницы, развития телекоммуникационной инфраструктуры округа, электроэнергетики, реализации инвестиционных проектов по освоению Баимской рудной зоны, а также по внесению изменений в условия программы «Дальневосточная ипотека» в части развития приобретения жилья на вторичном рынке недвижимости.

По результатам поездки в Мурманскую область были рассмотрены не только вопросы развития данного региона, но и других субъектов Российской Федерации, Северного морского пути, а также всей Арктической зоны страны. В том числе, ответственным федеральным органам исполнительной власти поручалось представить предложения по развитию Северного морского пути, портовой, аэропортовой, железнодорожной, аварийно-спасательной инфраструктуры, геолого-геофизической разведке, привлечению частных инвестиций, созданию новых рабочих мест, освоению ресурсного потенциала полуострова Ямал и иным направлениям.

Таким образом, в ходе поездок в регионы Арктической зоны руководством страны не только решаются частные вопросы развития отдельных территорий, но и поднимаются принципиальные стратегические вопросы, что влияет на корректировку целеполагания на данном направлении.

В то же время, на фоне большого числа принимаемых решений по другим регионам России необходимо отметить весьма низкую активность посещения арктических территорий членами Правительства Российской Федерации. В то время как по ряду регионов, отстающих в социально-экономическом развитии (Республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва, Чувашская Республика, Алтайский край, Курганская и Псковская области)<sup>1</sup>, принимаются индивидуальные программы, среди арктических регионов такие инструменты предусмотрены только для Республики Карелия.

Учитывая индивидуальные особенности развития АЗРФ, целесообразно изменение политики поддержки арктических регионов федеральным центром в сторону выработки дифференцированного подхода. Для арктических территорий как никогда актуален точечный подход в решении проблем их развития, в связи с чем необходимо продолжить и усилить практику рабочих поездок Правительства Российской Федерации в регионы и муниципалитеты, находящиеся в Арктической зоне Российской Федерации, а также рассмотреть возможность разработки индивидуальных программ развития арктических территорий.

#### **Список источников**

1. Коньшев В. Н., Сергунин А. А., Субботин С. В. Государственный приоритет – устойчивое развитие российской Арктики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. Вып. 3. С. 416–430.
2. Ryabova L. Community Viability and Well-Being in the Circumpolar North. In: Globalization and the Circumpolar North. Ed. by L. Heininen and Ch. Southcott. Fairbanks: University of Alaska Press, 2010. P. 119–147.
3. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития Арктического макрорегиона России // Экономика региона. 2017. Т. 13, № 4. С. 985–1004.
4. Dobretsov N. L., Pokhilenko N. P. Mineral resources and development in the Russian Arctic // Russian Geology and Geophysics. 2010. Vol. 51. Iss. 1. P. 98–111. DOI: 10.1016/j.rgg.2009.12.009.
5. Цукерман В. А., Горячевская Е. С. Система подготовки и переподготовки управленческих кадров для комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации // МИР. 2015. № 4–1 (24). С. 35–42.
6. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Новое обустройство Арктики. Вызов и социально-экономический ресурс будущего России // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 6. С. 54–60.
7. Фаузер В. В., Лыткина Т. С., Фаузер Г. Н. Особенности расселения населения в Арктической зоне России // Арктика: экология и экономика. 2016. № 2. С. 40–50.

---

<sup>1</sup> Программа для отстающих: что даст точечная поддержка бедных регионов // [Электронный ресурс]. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/economics/09/03/2021/60477d899a79475c7c5eafab>.

8. Ларченко Л. В. Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками: монография / под научной редакцией В. А. Крюкова, Т. П. Скуфыной, Е. А. Корчак. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020. 245 с.
9. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Российская Арктика: логика и парадоксы перемен // Проблемы прогнозирования. 2019. № 6. С. 4–21.
10. Лаженцев В. Н. Актуальные проблемы Севера и России (теория и рекомендации) // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 2. С. 67–78.
11. Алтынцев А. В., Яговкина В. А. Управление развитием северных и дальневосточных территорий // Общественные финансы. 2021. Выпуск 1 (41). С. 53–64.
12. Синтез научно-технических и экономических прогнозов. Тихоокеанская Россия-2050 / под ред. П. А. Минакира, В. И. Сергиенко. Владивосток: Дальнаука, 2011. 912 с.
13. Klimanov V., Kazakova S., Mikhaylova A. Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions. *Regional Science, Policy and Practice*. 2020. Volume 12, Issue 4, pp. 627–640. DOI: 10.1111/rsp3.12282.
14. Zhikharevich B. S., Klimanov V. V., Maracha V. G. Resilience of a Territory: Concept, Measurement, Governance. *Regional Research of Russia*. 2021. Vol. 11. No. 1. Pp. 1–8. DOI: 10.1134/S2079970521010135.
15. Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 435 с.
16. Климанов В. В., Казакова С. М., Яговкина В. А. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления // Регионоведение. 2021. Т. 29. № 2. С. 250–282. DOI: 10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282.
17. Шеломенцев А. Г., Ковров Д. Ю. Стратегии развития арктических муниципалитетов: методология и практика // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2019. №3 (59). 23 с.

### References

1. Konyshov V. N., Sergunin A. A., Subbotin S. V. State priority - sustainable development of the Russian Arctic. *Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*. 2017; 13(3): 416–430. (In Russ.).
2. Ryabova L. Community Viability and Well-Being in the Circumpolar North. In: *Globalization and the Circumpolar North*. Ed. by L. Heininen and Ch. Southcott. Fairbanks: University of Alaska Press, 2010. P. 119-147.
3. Leksin V. N., Porfiriev B. N. Socio-economic priorities for sustainable development of the Arctic macroregion of Russia. *Ekonomika regiona = Economy of the region*. 2017; 13 (4): 985–1004. (In Russ.).
4. Dobretsov N. L., Pokhilenko N. P. Mineral resources and development in the Russian Arctic. *Russian Geology and Geophysics*. 2010. Vol. 51. Iss. 1. P. 98-111. DOI: 10.1016 / j.rgg.2009.12.009.
5. Tsukerman V. A., Goryachevskaya E. S. The system of training and retraining of management personnel for the integrated development of the Arctic zone of the Russian Federation. *MIR = MIR*. 2015; 4-1 (24): 35–42. (In Russ.).
6. Leksin V. N., Porfiriev B. N. New Arrangement of the Arctic. Challenge and socio-economic resource of the future of Russia. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Problems of theory and practice of management*. 2015; (6): 54–60. (In Russ.).
7. Fauser V. V., Lytkina T. S., Fauser G. N. Peculiarities of population settlement in the Arctic zone of Russia. *Arktika: ekologiya i ekonomika = Arctic: ecology and economy*. 2016; (2): 40–50. (In Russ.).
8. Larchenko L. V. *Economy of the modern Arctic: the basis of success is effective interaction and management of integral risks: monograph*. V. A. Kryukov, T. P. Skufina, E. A. Korchak eds. Apatity: FRC KSC RAS; 2020. 245 p. (In Russ.).
9. Leksin V. N., Porfiriev B. N. Russian Arctic: logic and paradoxes of change. *Problemy prognozirovaniya = Problems of forecasting*. 2019; (6): 4-21. (In Russ.).
10. Lazhentsev V. N. Actual problems of the North and Russia (theory and recommendations). *Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta. = Corporate governance and innovative development of the North: Bulletin of the Research Center for Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University*. 2008; (2); 67–78. (In Russ.).
11. Altyntsev A. V., Yagovkina V. A. Management of the development of northern and far eastern territories. *Obshchestvennyj finansy = Public finance*. 2021;1 (41): 53–64. (In Russ.).

12. Minakir P. A., Sergienko V. I. (ed.) *Synthesis of scientific, technical and economic forecasts. Pacific Russia-2050*. Vladivostok: Dalnauka, 2011; 912 p. (In Russ.).

13. Klimanov V., Kazakova S., Mikhaylova A. Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions. *Regional Science, Policy and Practice*. 2020. Volume 12, Issue 4, pp. 627-640. DOI: 10.1111 / rsp3.12282.

14. Zhikharevich B. S., Klimanov V. V., Maracha V. G. Resilience of a Territory: Concept, Measurement, Governance. *Regional Research of Russia*. 2021. Vol. 11.No. 1. Pp. 1-8. DOI: 10.1134 / S2079970521010135.

15. Seliverstov V. E. *Regional strategic planning: from methodology to practice*. Novosibirsk: IEOPP SO RAN; 2013. 435 p. (In Russ.).

16. Klimanov V. V., Kazakova S. M., Yagovkina V. A. Instruments of interregional interaction in the system of public administration. *Regionologiya = Regionology*. 2021; 29 (2): 250–282. DOI: 10.15507 / 2413-1407.115.029.202102.250-282. (In Russ.).

17. Shelomentsev A. G., Kovrov D. Yu. Strategies for the development of Arctic municipalities: methodology and practice. *Regional'naja ekonomika i upravlenie: elektronnyj nauchnyj zhurnal = Regional economy and management: electronic scientific journal*. 2019; 3 (59): 23 p. (In Russ.).

### **Информация об авторах**

С. М. Казакова – младший научный сотрудник Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС; эксперт Института реформирования общественных финансов;

В. В. Климанов – докт. экон. наук, доцент, директор Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС; директор Института реформирования общественных финансов.

### **Information about the authors**

S. M. Kazakova – Junior Researcher, Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research; expert of the Institute of Public Finance Reform;

V. V. Klimanov – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Director, Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research; Director of the Institute for Public Finance Reform.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 01.12.2021; одобрена после рецензирования 25.12.2021; принята к публикации 10.01.2022.

The article was submitted 01.12.2021; approved after reviewing 25.12.2021; accepted for publication 10.01.2022.