

ПАВЛЕНКО Владимир Ильич – доктор экономических наук, профессор; директор Федерального исследовательского центра комплексного изучения Арктики РАН (ФИЦКИА РАН) (163000, Россия, г. Архангельск, ул. Садовая, 3; chairman.arhsc@mail.ru)

МЕЛАМЕД Игорь Ильич – кандидат технических наук, генеральный директор ЗАО «Международный центр развития регионов» (129515, Россия, г. Москва, ул. Академика Королева, 13, оф. 722; info@mfr.ru)

КУЦЕНКО Светлана Юрьевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ФИЦКИА РАН (163000, Россия, г. Архангельск, ул. Садовая, 3)

ТУТЫГИН Андрей Геннадиевич – кандидат физико-математических наук, заведующий лабораторией ФИЦКИА РАН (163000, Россия, г. Архангельск, ул. Садовая, 3; andgt64@yandex.ru)

АВДЕЕВ Михаил Алексеевич – начальник управления региональных программ ЗАО «Международный Центр Развития Регионов» (129515, Россия, г. Москва, ул. Академика Королева, 13, оф. 722; info@mfr.ru)

ЧИЖОВА Людмила Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института комплексных исследований Арктики ФИЦКИА РАН (163000, Россия, г. Архангельск, ул. Садовая, 3)

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СБАЛАНСИРОВАННОГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье изложены принципиальные положения обеспечения сбалансированного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Они основаны на учете не только уникальности природной среды макрорегиона и географического положения, а главным образом особенностей управления, а также понимании и осознании места и роли АЗРФ в обеспечении стратегических национальных интересов страны в области экономики, инфраструктуры, транспорта, охраны окружающей природной среды и безопасности.

В статье показана роль целевых индикаторов и пороговых значений для проведения анализа состояния экономики и социальной сферы как инструмента системного анализа и прогнозирования социально-экономического развития АЗРФ; обосновывается необходимость пересмотра действующей схемы и принципов бюджетного управления, исходя из анализа показателей развития экономики субъектов федерации и муниципальных образований, составляющих АЗРФ, качества жизни, долговой нагрузки бюджетов. Авторы предлагают схему проектно-бюджетного управления финансовыми ресурсами АЗРФ.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, государственная политика в Арктике, социально-экономическое развитие Арктики

Вызовы и угрозы национальным интересам России в Арктике выдвигают необходимость переосмысления места и роли арктических территорий страны в обеспечении ее стратегического экономического и социального развития, в укреплении обороноспособности и национальной безопасности.

Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) представляет собой особое, весьма специфическое объединение регионов и их частей, отличающееся от остальных территориальных образований страны не только известным набором природных факторов (суровость климата, недостаток инсоляции и кислорода, резкие смены атмосферного давления, наличие полярных ночи и дня, широкое распространение вечной мерзлоты, кратно сниженная способность ландшафтов и экосистем к самовосстановлению, в т.ч. после техногенных воздействий), но и неопределенностью юридического статуса.

В системе обеспечения стратегических национальных интересов страны в области экономики и инфраструктуры (в т.ч. транспортной), инноваций, обороны и геополитики, охраны окружающей природной среды АЗРФ занимает особое место. Долгосрочные прогнозы обеспечения экономической безопасности России в значительной степени связаны с перспективами промышленного освоения сырьевых ресурсов АЗРФ, в пределах которой добывается около 80% российского газа, более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% платиноидов, 100% барита. Значительная доля углеводородов, меди, никеля, серебра, золота, платиноидов, редких металлов и других видов ценного сырья идет на экспорт [Павленко 2013: 16-17].

На площади около 10,5 млн кв. км и при населении немногим более 1% общероссийского здесь производится внутреннего регионального продукта почти на 2,5 трлн руб., или около 5% этого показателя по РФ. Вклад Арктической зоны в объем производимой собственными силами продукции по профильным видам деятельности (добыча и переработка полезных ископаемых, генерация и транспорт электроэнергии, обрабатывающие производства) в 2014 г. составил немногим менее 6% общероссийского объема. В пересчете на душу населения это составляет 904,2 тыс. руб., что в 3,5 раза больше, чем в среднем по стране.

Материковая часть Арктической зоны России как самая обширная и наиболее промышленно освоенная среди других приарктических государств является крупным полигоном мировых фундаментальных и прикладных научных исследований в различных областях знаний, а также конвертации знаний в новые оригинальные технологии.

Исключительно важным представляется военно-стратегическое значение АЗРФ: здесь действует группировка войск Вооруженных сил РФ, других воинских формирований, обеспечивающих обороноспособность государства на северном направлении и защиту государственной границы, протяженность которой составляет около 20 тыс. км.

Вклад российской Арктики в поддержание глобального экосистемного баланса оценивается в 12% общемирового и превосходит совокупный вклад всех других стран Арктического региона. В АЗРФ представлено примерно 80% всего видовой биоразнообразия северной циркумполярной части Земли.

При этом отличительными особенностями, которые ограничивают не только выбор направлений, но и возможности экономического и социального развития территорий АЗРФ, являются их удаленность от основных промышленных центров страны, значительное отставание в развитии транспортной сети, энергетики, высокая дисперсность системы расселения, слабое развитие социальной инфраструктуры, не прекращающийся отток населения.

Сдерживающее воздействие на развитие АЗРФ оказывает отсутствие централизованной системы управления, специальных инструментов и методов, адаптированных к особенностям хозяйствования в условиях Арктики.

Тем не менее в Арктической зоне России создан очень мощный индустриальный слой, а масштабы хозяйственной деятельности значительно превосходят показатели других 7 приарктических стран. В ВВП АЗРФ высока доля добавленной стоимости добывающих отраслей и предприятий — около 60%, в то время как в Дании (Гренландия), Норвегии, Швеции, Финляндии и Исландии — не более 15%; на Аляске и в арктической части Канады — около 30%.

Нацеленность на ускоренное развитие территорий с высоким ресурсным потенциалом, направленное на решение национальных, внешнеэкономических и внешнеполитических задач, в наибольшей степени относится к АЗРФ, т.к. в пределах макрорегиона сосредоточены основные запасы важнейших полезных

ископаемых для развития в стране высоких технологий и инноваций, обеспечения минерально-сырьевой безопасности России.

Особое место в структуре национальных интересов России занимает биологический комплекс АЗРФ, связанный с высокой обеспеченностью биологическими ресурсами и их разнообразием. Наиболее богаты биоресурсами Баренцево и Берингово моря, в которых обитает и воспроизводится соответственно 80% и 70% фито- и зоопланктона, до 90% биомассы зообентоса [Павленко 2013: 20].

Развитие биологического комплекса Арктической зоны сдерживается резким ослаблением регулирующих функций государства и его институтов, несовершенством законодательной базы, старением рыболовного флота и практическим исчезновением соответствующей отрасли гражданского судостроения.

Укрепление национальной безопасности страны невозможно без опережающего развития транспортной сети и систем связи в Арктике. Развитие транспортной инфраструктуры и ее обеспеченность различными видами транспорта являются ключевыми факторами эффективного освоения природных ресурсов, повышения конкурентоспособности производимой в пределах АЗРФ продукции, формирования внутреннего единства и целостности экономического пространства, улучшения условий и повышения уровня жизни населения [Меламед и др. 2015: 5-6].

Развитие транспортного комплекса тесно связано с масштабами и направлениями экономического и социального развития административно-территориальных единиц, составляющих Арктическую зону, которые не только определяют объемы и направления грузопотоков и пассажирских перевозок, но и формируют соответствующие требования к структуре и количеству транспортных средств.

В условиях высокой степени участия транспортной сети Арктики, включающей Северный морской путь, меридиональные речные пути, порты и портопункты, железные и автомобильные дороги, аэродромы, в решении федеральных и межрегиональных задач, развитие и совершенствование различных видов транспорта предполагает определенную государственную поддержку.

Принципиально важным является нормативно-правовое обеспечение экономических и организационных мероприятий по снижению дотационной зависимости транспортной системы и повышению эффективности функционирования различных видов транспорта, совершенствование методов хозяйствования и управления с учетом формирования гибкой системы взаимоотношений транспортных предприятий с потребителями их услуг и предприятиями – поставщиками транспортных средств.

Морская транспортная система, и прежде всего Северный морской путь (СМП) – национальная трансконтинентальная транспортная магистраль в Арктике, занимают особое место в транспортном комплексе Арктической зоны. СМП – кратчайший путь между Северной Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, основная магистраль транспортировки российских грузов из Арктики в Европу и АТР. Объем перевозок по СМП уже превысил максимальный советский уровень и достиг в 2016 г. 7,5 млн т.

Создание новых высокоширотных глубоководных маршрутов, пролегающих севернее Новосибирских островов, позволит осуществлять судоходство крупнотоннажных судов с осадкой более 15 м. Использование их полной грузоподъемности и дополнительная экономия времени обеспечит повышение экономической эффективности доставки грузов как в российские порты, так и в Юго-Восточную Азию.

По прогнозам экспертов, уже в ближайшие несколько лет грузопоток может быть доведен до 35–50 млн т в год. Основная потенциальная грузовая база включает 16,5 млн т сжиженного природного газа завода «Ямал СПГ», кото-

рый из порта Сабетта (ЯНАО) будет доставляться потребителям в странах АТР, 5–7 млн т нефти с МЛСП «Приразломная» (Печорское море), нескольких млн т из Новопортовска (ЯНАО), а также транспортировку высококачественного угля с полуострова Таймыр. Следует учесть также около 10 млн т суммарного транзита норвежского СПГ в Азию из Хаммерфеста и скандинавской железной руды (Кируна) в Китай [Меламед и др. 2015: 8–10].

Анализ показывает, что стратегической задачей устойчивого развития экономики высокоразвитых стран является обеспечение перевозки 50% национальной внешнеторговой грузовой базы национальным транспортом и 100% – через национальные терминальные мощности.

Представляется крайне важной необходимостью учета тенденций развития мирового судоходства, которые могут иметь решающее значение для развития отечественного судостроения. Практически все трансконтинентальные перевозки осуществляются по кратчайшим маршрутам, условия плавания по которым в сочетании с объемами грузопотоков формируют требования по предельным размерам судов различных типов.

Реконструкция Панамского канала и реализация проекта создания Никарагуанского канала, несомненно, изменят размерный состав торгового флота, используемого в первую очередь на маршрутах в Америку, Китай и Азию. Максимизация эффективности грузоперевозок, в свою очередь, вызовет рост потребности в судах более высоких дедевейтных групп. Это создает дополнительные предпосылки ориентации российских заказов на российские верфи, в т.ч. расположенные в АЗРФ (при условии принятия необходимых мер государственной поддержки).

Северный морской путь является важнейшей частью инфраструктуры экономического и оборонного комплекса Арктики, связывающей европейскую и дальневосточную части страны (с их меридиональными водными путями) в единую транспортную систему.

Развитие транспорта на внутренних водных путях имеет огромное социальное значение и играет ключевую роль в обеспечении грузовых и пассажирских перевозок не только для Арктической зоны. Расположение крупнейших рек европейской части страны, Сибири и Дальнего Востока обеспечивает транспортные связи между Транссибирской магистралью и СМП и, наряду с использованием разветвленной системы протяженных притоков, позволяет выполнять транспортную работу для предприятий и населения районов большей части Сибири и Дальнего Востока в условиях отсутствия железных и автомобильных дорог. Речные суда смешанного плавания «река–море» ледового класса являются наиболее прогрессивным видом транспорта в транспортных схемах в прямом водном сообщении на таких грузопотоках, как перевозка нефтепродуктов, специальных конструкций, контейнеров, насыпных грузов.

Значение и место Арктической зоны в системе защиты национальных интересов в экологической сфере определяют уникальные экосистемы, их существенный вклад в обеспечение сбалансированности и устойчивости климата планеты. Велика роль АЗРФ и в сохранении биологического равновесия на планете и поддержании традиционной системы природопользования коренных малочисленных народов Севера, для которых природная среда является основой жизнедеятельности. Экосистемы Арктики особенно восприимчивы к изменениям климата планеты, поэтому состояние окружающей среды макрорегиона является одновременно и четким индикатором глобальных изменений.

Несмотря на относительную (по сравнению с другими регионами) чистоту природной среды российской части Арктики, высокая чувствительность к антропогенному и техногенному загрязнению предопределяет необходимость

принятия адекватных комплексных мер по снижению влияния различных видов хозяйственной деятельности на арктические экосистемы, защите животного и растительного мира. Важное место в ряду этих мер занимает необходимость выполнения обязательств по охране природной среды Арктики в соответствии с Нуукской декларацией приарктических государств.

В условиях развивающегося взаимодействия циркумполярных стран в области охраны окружающей среды (например, в 2013 г. в Кируне, Швеция, было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности реагирования на загрязнение нефтью арктических морей) важное место должны занять вопросы гармонизации нормативно-правовой базы оценки состояния природных комплексов районов шельфа сопредельных стран – России, Норвегии, США, Канады, Дании (Гренландии).

В числе важнейших российских национальных мер по защите природных комплексов Арктической зоны – совершенствование федерального и регионального природоохранного законодательства, разработка и внедрение в практику экологических нормативов и стандартов качества природной среды, обеспечение контроля их исполнения, введение мониторинга антропогенного и техногенного воздействия на окружающую природную среду арктических регионов.

Меры по обеспечению экологической безопасности и охране окружающей среды в Арктике должны предусматривать установление специального режима природопользования, введение более жесткой системы экологических ограничений, внедрение системы страхования и аудита в области природопользования, формирование целевых фондов по охране и воспроизводству отдельных видов фауны в Арктической зоне.

Пример Норвегии убедительно показывает, что решение задач экономического развития Арктики может быть тесно увязано, а в ряде случаев – и подчинено целям сохранения окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности. Промышленное развитие и строительство инфраструктурных объектов должно осуществляться при отказе от реализации проектов, которые способны нанести вред окружающей среде или экологические последствия которых недостаточно изучены [Павленко, Селюков 2013: 54-57].

В условиях экстремальности климатических факторов, исключительной чувствительности окружающей среды к техногенному и антропогенному воздействию, удаленности перспективных территорий нового освоения от индустриально развитых районов вовлечение в хозяйственное освоение природных ресурсов АЗРФ следует осуществлять, исходя из принципов максимальной ресурсоэффективности и природосбережения при повышении качества жизни населения, включая коренные малочисленные народы Севера.

Необходимым условием обеспечения национальной безопасности в Арктике и управления этим процессом должна стать разработка целевых индикаторов развития АЗРФ и организация их мониторинга.

Субъектами федерации, вошедшими полностью или частично в состав АЗРФ, разработаны стратегии развития, но показательно, что ни в одной из них не выделяется арктическая составляющая. Показатели, характеризующие уровень развития экономики арктических субъектов федерации (целиком, а не только их арктических частей) и сводный показатель качества жизни (последний рассчитан по 71 показателю агентством РИА Рейтинг) приведены в таблицах 1 и 2.

При этом проведение анализа состояния экономики и социальной сферы территорий, составляющих Арктическую зону России, возможно пока только на основе экспертных оценок, различных экономических моделей, но никак не официальной статистической информации.

Показатели, которые отражают «критические» точки в развитии экономики

Показатели развития

Субъект Российской Федерации	ВРП на 1 занятого в экономике, тыс. руб.		ВРП/ОФ, руб./руб.		Платежи в бюджет на 1 занятого в экономике,		Платежи в бюджет /ОФ, коп./руб.		Платежи в бюджет /ВРП, коп./руб.
	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение
Архангельская обл. без Ненецкого АО	718,70	37	0,37	59	113,64	34	5,91	46	15,81
Ненецкий АО	6554,38	1	0,39	51	1821,89	3	10,96	12	27,80
Мурманская обл.	981,37	17	0,22	83	157,75	25	3,46	79	16,07
Республика Коми	1230,22	10	0,20	84	357,59	7	5,84	49	29,07
Ямало-Ненецкий АО	4825,42	2	0,22	82	2086,16	2	19,35	2	43,23
Красноярский край	1144,96	13	0,56	7	250,20	12	3,79	78	21,85
Республика Саха (Якутия)	1555,67	7	0,43	38	319,79	8	13,71	6	20,56
Чукотский АО	2081,77	5	0,55	9	485,99	5	6,80	36	23,34
Российская Федерация	952,88		0,41		200,88		8,55		21,08

Таблица 2

Сводный показатель качества жизни в субъектах АЗРФ*

Субъект Российской Федерации	Рейтинговый балл в рейтинге российских регионов по качеству жизни – 2016	Позиция в рейтинге – 2016	Позиция в рейтинге – 2015
АРКТИКА			
Архангельская обл. без Ненецкого АО	33,99	71	74
Ненецкий АО	35,74	68	69
Мурманская обл.	43,47	48	49
Республика Коми	39,13	59	60
Ямало-Ненецкий АО	49,03	24	24
Красноярский край	44,06	43	43
Республика Саха (Якутия)	33,99	71	72
Чукотский АО	28,94	77	79

* Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2016. – РИА Рейтинг. Доступ: <http://riarating.ru/regions/20170220/630056195.html> (проверено 26.03.2017).

Таблица 1

экономики субъектов АЗРФ

Объем инвестиций в основной капитал на I занятого в экономике, тыс. руб.		Инвестиции/ОФ, %		Инвестиции/ВРП, %		Объем инновационной продукции на I занятого в экономике, тыс. руб.		Объем инновационной продукции/ВРП, %		Сумма мест	Рейтинг	
место в РФ	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение	место в РФ	значение			
39	90,53	75	4,71	82	12,60	84	21,85	43	3,04	46	545	66
6	3408,80	1	20,50	2	52,01	1	0,00	84	0,00	84	245	9
38	253,99	14	5,57	79	25,88	28	10,99	58	1,12	59	480	55
5	411,70	7	6,72	72	33,47	11	39,86	24	3,24	43	312	20
2	2066,75	2	9,26	44	42,83	3	7,05	60	0,15	71	270	12
19	279,07	10	13,70	11	24,37	34	41,63	22	3,64	39	245	10
22	414,77	6	11,37	22	26,66	24	5,86	61	0,38	65	259	11
17	275,02	11	7,24	65	13,21	82	3,52	64	0,17	70	364	32
	206,10		8,77		21,63		56,20		5,90			

и социальной сферы макрорегиона, следует использовать в качестве пороговых значений его развития и обеспечения экономической безопасности. Они характеризуют предельные величины, игнорирование которых приводит к формированию разрушительных тенденций в экономике, природопользовании и уровне жизни населения. Целевые индикаторы и пороговые значения должны стать важным инструментом системного анализа и прогнозирования социально-экономического развития Арктики с точки зрения обеспечения ее экономической безопасности.

Предлагается сформировать следующие группы целевых индикаторов и пороговых значений:

- макроэкономические показатели, отражающие главные, принципиальные черты национальных интересов в Арктике, утверждаемые на правительственном уровне;

- показатели функционального и отраслевого уровня, утверждаемые соответствующими министерствами и ведомствами;

- показатели экономической безопасности регионов, входящих в зону Арктики [Павленко 2015: 176-177].

Особо следует выделить необходимость разработки важнейших индикаторов в отношении территорий и ресурсодобывающих предприятий, находящихся в

АЗРФ, формирующих ВРП, инвестиционный климат, уровень жизни населения, запасы и объемы добычи природных ресурсов, состояние окружающей среды и др.

Нелишне напомнить, что упомянутые группы индикаторов широко используются в анализе и мониторинге экономического развития приарктических стран.

Необходимо констатировать, что сложившееся управление развитием территорий Арктики, координация деятельности органов власти не всегда адекватны складывающимся вызовам и угрозам. Задача заключается в формировании системы управления АЗРФ, содержащей набор взаимосвязанных экономических, финансовых, фискальных, административно-организационных инструментов, побуждающих, направляющих, стимулирующих и вынуждающих, наряду с государственными структурами, бизнес и каждого гражданина, проживающего на территории Арктической зоны, участвовать в их неукоснительном выполнении для достижения общенациональных целей.

Формирование системы управления социально-экономическим развитием АЗРФ, адекватной месту и роли макрорегиона, должно занять приоритетное место в комплексе государственных мероприятий по совершенствованию управления территориальным развитием страны.

Более чем 20-летняя практика поисков национальных методов и инструментов развития арктических территорий убедительно демонстрирует неэффективность и несостоятельность возложения на отдельные федеральные органы исполнительной власти функций управления Арктической зоной РФ – нестандартной по геополитическому положению, разнообразию, масштабам и сложности решаемых в ее пределах задач. После ликвидации в 1991 г. Государственной комиссии по делам Арктики при Совете министров СССР ни Госкомсевер, ни Минэкономики, ни Минрегионразвития не оказали практически никакого стратегического позитивного влияния на состояние дел в Арктической зоне, формирование специального правового поля, обеспечение государственного статистического учета, реализацию масштабных перспективных проектов.

Проведенный анализ целей, задач, программных мероприятий, некоторых итогов работ, выполняемых в рамках действующих федеральных целевых программ, а также намеченных в государственных программах РФ мероприятий показал, что проблемы устойчивого развития АЗРФ решаются в них фрагментарно и несистемно.

При этом опыт межведомственного управления Арктической зоной ГКА при СМ СССР, зародившийся в нашей стране, активно используется в циркумполярном мире (США, Канада, Норвегия, Исландия) и стал надежной опорой для принятия взвешенных, лишенных ведомственных рамок решений в системе советов и комитетов различных уровней.

Регионы АЗРФ существенно различаются по уровню бюджетной обеспеченности. Несмотря на выделяемую федеральным центром финансовую помощь, наблюдаются значительные межрегиональные диспропорции в социально-экономических показателях (например, по среднедушевым денежным доходам и потребительским расходам, среднемесячной начисленной заработной плате работников организаций, основным фондам в экономике, инвестициям в основной капитал и др.).

Лидером по объему финансовой помощи в 2014–2015 гг. в общей сумме доходов бюджета выступили Чукотский АО (54% и 48%) и Республика Саха (Якутия) (46% и 39%). У таких регионов, как Республика Коми, Мурманская обл., Ненецкий АО и Ямало-Ненецкий АО, доля финансовой помощи не превышает 20%.

Объем финансовой помощи в общей сумме доходов бюджета Архангельской обл. составлял 27% в 2014 г. и 29% в 2015 г.

В целом по арктическим территориям бюджеты исполнены с дефицитом в размере 49 793,9 млн руб. в 2014 г. и 34 605,83 млн руб. в 2015 г. Финансовое состояние субъектов РФ, территории которых полностью или частично отнесены к АЗРФ, свидетельствует о большой дифференциации и необходимости бюджетного выравнивания. Оценка финансовой устойчивости бюджетов регионов Арктической зоны РФ показывает, что достаточно стабильное финансовое состояние в целом наблюдается только в двух субъектах РФ – Ненецком АО и Ямало-Ненецком АО (несмотря на дефицит бюджета в 2015 г.), которые по своей сути всегда являлись и являются регионами-донорами в бюджетной системе страны.

Государственный долг регионов АЗРФ за 2014 г. в совокупности составил более 227 млрд руб., а в 2015 г. он увеличился еще более чем на 40 млрд руб.

Низкий уровень долговой нагрузки (менее 10% к налоговым и неналоговым доходам бюджета региона) характерен только для Ненецкого АО.

Самый высокий показатель долговой нагрузки наблюдался в 2014–2015 гг. у бюджета Чукотского АО (144,4% и 100,9%). В критическом состоянии по показателю долговой нагрузки бюджета также находится Архангельская обл. (71,7% и 80,8%) и Республика Коми (61,2% и 71,2%). Остальные регионы Арктической зоны характеризуются меньшей долговой нагрузкой своего бюджета.

Все вышесказанное характеризует финансовое состояние регионов АЗРФ как неустойчивое, лишенное единого контура управления. Во многом это объясняется тем, что АЗРФ как объект управления фактически уже имеется, а как субъект управления еще не сформирован. Понятно, что принимать в такой ситуации взвешенные и эффективные решения крайне затруднительно.

В связи с этим можно констатировать следующую проблемную ситуацию, характеризующуюся двумя основными аспектами.

1. Территориальные границы АЗРФ, определенные указом Президента РФ, фактически не учитывают исторически сложившееся административно-территориальное деление субъектов федерации, полностью или частично входящих в Арктическую зону [Павленко и др. 2015: 5]. Логика создания нового территориального образования – АЗРФ – продиктована целым рядом географических и геополитических факторов. При этом новая «нарезка» территории вступает в противоречие с существующей схемой административно-территориального деления. Поэтому действующая схема и принципы бюджетного управления «федеральный центр – регионы – муниципалитеты», адаптированные под существующие субъекты, в реалиях АЗРФ требуют кардинального пересмотра.

2. Важнейшие инфраструктурные проекты в Арктике имеют стратегические масштабы общероссийского и международного характера, а поставленные перед ними цели не ограничиваются региональными потребностями, а нередко и вступают с ними в противоречие (например, проекты строительства железнодорожных магистралей, конкурирующие между собой, – «Белкомур», «Северный широтный ход» и др.). Кроме того, при организации работ по межрегиональным проектам позиции различных регионов могут существенно различаться. Снятие потенциальных межрегиональных противоречий возможно только на более высоком уровне принятия решений.

Немаловажную роль в устойчивом проектном управлении играет стабилизация финансовых потоков и иных ресурсов. Полагаем, что в сложившейся с управлением АЗРФ ситуации первоочередными мерами являются:

– достижение финансовой устойчивости территорий АЗРФ путем жесткой консолидации финансовых ресурсов;

– создание принципиально новой комплексной модели управления финансовыми ресурсами АЗРФ;

– выстраивание иерархии задач в соответствии с уровнями принятия решений.

Конечно, было бы неправильным полностью лишать регионы каких бы то ни было ресурсов и возможностей управления ими. В связи с этим предлагается провести позиционирование целей, задач и сценариев развития, а также принимаемых решений с учетом интересов определенных территорий и имеющегося населения и не противоречащих ключевым проектным установкам.

Те решения, которые прежде всего направлены на достижение интересов конкретных инвесторов, должны ресурсно обеспечиваться самими интересантами по согласованию со всеми заинтересованными сторонами. В качестве механизмов реализации принимаемых решений могут быть предложены такие инструменты, как концессии, инвестиционные льготы, особые экономические зоны и др.

Социальная сфера (образование, здравоохранение, культура), ЖКХ, сфера услуг, муниципальный транспорт, развитие малого и среднего предпринимательства остаются зоной ответственности регионов. Вместе с тем, учитывая особые территориальные и экономические реалии, ресурсное обеспечение этих обязательств может осуществляться федеральным центром на условиях жесткого сметного финансирования. Это позволит регионам сосредоточиться на решении чисто региональных задач с использованием модели социально ориентированного бюджета, что представляется оптимальным.

Складывающиеся сценарии развития в идеале должны привести к сбалансированности интересов территорий и инвесторов, совместно реализующих системообразующие проекты с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Проведенное авторами позиционирование зон их интересов и ответственности показывает, в частности, что решения, попадающие в неэффективную по основным параметрам зону, должны быть подвергнуты централизованному жесткому администрированию. Выход из данной зоны возможен двумя путями:

а) передачей рычагов управления ситуацией конкретным инвесторам с последующим увеличением социальной нагрузки;

б) оперативной разработкой и принятием государственных программ, направленных на снижение социальной напряженности.

Предлагаемая принципиальная схема проектно-бюджетного управления финансовыми ресурсами АЗРФ имеет четко выраженный иерархический характер и замыкается на центр управления – назовем его «Центр развития АЗРФ», – наделенный достаточно большими полномочиями и ресурсами.

Предлагаемый подход базируется на результатах более чем 20-летней исследовательской деятельности авторов по арктической тематике.

Список литературы

Меламед И.И., Павленко В.И., Авдеев М.А., Куценко С.Ю. 2015. Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны. – *Власть*. № 1. С. 5-11.

Павленко В.И. 2013. Арктическая зона Российской Федерации в системе обеспечения национальных интересов страны. – *Арктика: экология и экономика*. № 4(12). С. 16-25. Доступ: <http://www.ibrae.ac.ru/pubtext/37/> (проверено 25.03.2017).

Павленко В.И., Селюков Ю.Г. 2013. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канада, Норвегия). – *Арктика: экология и экономика*. № 3. С. 50-57. Доступ: <http://ibrae.ac.ru/pubtext/32/> (проверено 25.03.2017).

Павленко В.И. 2015. Россия в системе международной интеграции исследований Арктики. — *Научно-технические проблемы освоения Арктики*: монография (под ред. Н.П. Лаверова). М.: Наука. С. 167-179.

Павленко В.И., Меламед И.И., Куценко С.Ю., Авдеев М.А. 2015. Формирование контура Арктической зоны Российской Федерации как субъекта управления. — *Известия РАН. Серия географическая*. № 4. С. 5-11.

PAVLENKO Vladimir Il'ich, Dr.Sci. (Econ.), Professor; Director of Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences (3 Sadovaya St, Arkhangelsk, Russia, 163000; chairman.arhsc@mail.ru)

MELAMED Igor' Il'ich, Cand.Sci. (Tech.Sci.), Director General of International Center for the Development of Regions (of. 722, 13 Academica Koroleva St, Moscow, Russia, 129515; info@mfr.ru)

KUTSENKO Svetlana Jur'evna, Cand.Sci. (Econ.), Senior Researcher of Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences (3 Sadovaya St, Arkhangelsk, Russia, 163000)

TUTYGIN Andrey Gennadivich, Cand.Sci. (Phys. and Math.), Chief of Laboratory, Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences (3 Sadovaya St, Arkhangelsk, Russia, 163000; andgt64@yandex.ru)

AVDEEV Mihail Alekseevich, Chief of the Department of Regional Programs, International Center for the Development of Regions (of. 722, 13 Academica Koroleva St, Moscow, Russia, 129515; info@mfr.ru)

CHIZHOVA Lyudmila Aleksandrovna, Cand.Sci. (Econ.), Senior Researcher of Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences (3 Sadovaya St, Arkhangelsk, Russia, 163000)

THE FOUNDATIONS OF BALANCED SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES OF ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article discusses the foundations of the balanced socio-economic development of Arctic Zone of the Russian Federation (AZRF). They are based on the uniqueness of macroregion in the framework of certain natural factors, peculiarities of management, importance in providing strategic national interests of the country in the sphere of economics, infrastructure, transport and security.*

The role of main indicators and threshold values for the analyses of economics and social sphere as an instrument for system analysis and prediction of socio-economic development of the Arctic is considered. The article argues a new scheme and principles of the management of budget by indicators of the economic development of regions of AZRF, the quality of life level, debt load of the budgets. The authors suggest the scheme of project-budget management of financial resources of AZRF.

Keywords: *Arctic zone of the Russian Federation, state policy in Arctic, socio-economic development of Arctic*