

АРКТИКА В МЕНЯЮЩИХСЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ. КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ¹

THE ARCTIC IN CHANGING ECONOMIC CONDITIONS. THE CONCEPT OF DEVELOPMENT AND PRIORITY DIRECTIONS FOR ACTION



Солдаткин Е.И.

Президент АНО Управляющая компания «Трансферт инноваций и разработок» («УК ТИИР»), член Экспертного совета Экспертного центра ПОРА (Проектный офис развития Арктики), e-mail: soldatkin@mail.ru



Жуков М.А.

Кандидат биологических наук, Генеральный директор АНО «Научно-координационный центр по проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера» (НКЦ «Север»), e-mail: nkcsever@gmail.com

Аннотация. Масштаб изменений в мировой экономике, структуре энергопотребления и ресурсопользования требует системного переосмысления подходов к решению задач динамичного и устойчивого развития

Арктической зоны Российской Федерации. В статье рассматриваются новые возможности и подходы к формированию «образа будущего» Арктики в меняющихся экономических условиях.

¹ Фото Солдаткина Е. И., Жукова М. А., Шевчука А. В., публикуется с согласия авторов.

Annotation. The volume of changes in the world economy, in the structure of energy consumption and resource use requires a systematic approaches to solving the problems of dynamic and sustainable

development in the Arctic zone of the Russian Federation. The article discusses new opportunities and approaches to forming the "image of the future" of the Arctic in changing economic conditions.

Ключевые слова: Концепция развития, Система проектного управления в Арктике.

Key words: Development concept, Project management system in the Arctic.

В ожидании спада или «низкого старта»? Негодные средства и «токсичные» стимулы роста

В ближайшей и среднесрочной перспективе два глобальных фактора будут определять «образ будущего» Арктики. Это дисбаланс энергоносителей и дефицит «свободных инвестиционных ресурсов».

Очевидно, что объёмы производства и потребления углеводородного сырья и мировые цены на энергоносители не смогут восстановиться в прежних показателях, что делает арктические углеводородные проекты малопривлекательными. Экономика Российской Арктики какое-то время вынуждена будет работать на сохранение достигнутого экономического потенциала в условиях, усугубляемых внеэкономическим арктическим удорожанием. Разработка проекта строительства альтернативного газопровода (Baltic Pipe) от норвежского шельфа через Данию в Польшу повышает риски российских проектов СПГ. Таким образом расчёт только на прибыльность газодобычи и его поставки в Европу будут приводить к снижению инвестиционной привлекательности арктических проектов. Но в долгосрочной перспективе с учётом выработки старых месторождений развитие нефтегазового комплекса Арктики будет значимым фактором развития экономики макрорегиона. Если рассматривать весь от-



раслевой комплекс от разработки новых технологий, материалов и оборудования до производственных цепочек выпуска продукции машиностроения и смежных отраслей, с целевой установкой их экспортного продвижения, то это создаст новую платформу рассмотрения арктических проектов.

Второй фактор – дефицит инвестиций. Меры по преодолению ситуации вследствие распространения коронавируса и энергетического кризиса существенно ослабляют экономический потенциал системообразующих компаний, работающих в Арктике, а накопленные государственные резервы, которые можно было бы потратить на цели развития, будут в значительной мере исчерпаны.

Главная задача в новых условиях – обеспечение конкурентоспособности арктической экономики. В предкризисный период

решение этой задачи на уровне государственной политики предполагалось осуществить путём стимулирования инвестиций и предоставлением инвесторам различных льгот и преференций. Но теперь такие инвестиции станут «направлениями затрат с неочевидными целями».

Вместе с тем на новой ступени развития технологического уклада можно и нужно говорить о необходимости новой стратегии технологизации, цифровизации и индустриализации экономики на основе национальной программы отраслевого / кластерного развития в сфере добычи и переработки углеводородов (прежде всего ключевых полезных ископаемых Арктики – газ, нефть, уголь). В рамках системного подхода к формированию Арктического энергетического кластера возможна объективная оценка эффективности тех или иных мер государственной под-

держки (льготы, прямые инвестиции, льготные кредиты).

Опыт реализации проектов китайских инвесторов свидетельствует о неприменимости принципа «льготы за инвестиции», так как, по сути, они не дают ожидаемого экономического эффекта:

1. идёт разработка и развитие китайских технологий в российских условиях (что само по себе должно настораживать, так как сами мы не делаем этого, а экономически мощный сосед учиться работать на нашей территории);

2. создаётся спрос на китайское оборудование;

3. создаётся спрос на китайский квалифицированный персонал и рабочие специальности, что повышает занятость и благосостояние китайских, а не российских граждан;

4. финансовое обслуживание осуществляется в китайских банках и китайской финансовой системе в целом (в рамках платёжных систем);

5. намеренное смещение центра доходности основного проекта на территорию КНР, в том числе обслуживающей инфраструктуры (снабжение, логистика, услуги);

6. практически обнуление налогов поступающих в бюджетную систему Российской Федерации;

7. невосполнимая утрата природных ресурсов без справедливой компенсации за их использование, значительный экологический ущерб природной среде.

И в результате – возникновение внутривнутриполитической напряженности, обусловленной угрозой вытеснения (выживания) местного населения.



В новых условиях необходима новая экономическая модель развития Арктики, учитывающая объективные ограничения хозяйственной деятельности и содержащая эффективные механизмы государственного и корпоративного управления. Сверхзадача этой модели – обеспечить условия для устойчивого развития, которые могут быть достигнуты только путём снижения издержек экономической деятельности и регулирования условий её осуществления, а также практики расширенного рассмотрения проектов – в рамках программ отраслевого / кластерного развития.

Особые условия и особенности развития экономики Арктики

Экстремальные условия арктических территорий генерируют значительный дополнительный суммарный объём издержек инвестиционных проектов. Внеэкономическое удорожание – это,

безусловно, главное основание для государственной поддержки проектов развития экономики и инфраструктуры Арктики в целях выравнивания конкурентных условий и обеспечения их конкурентоспособности.

Для обеспечения устойчивого развития Арктики государству необходимо:

а) сформировать концепцию национальной и экспортно ориентированной программы отраслевого/кластерного развития в сфере добычи и переработки углеводородов;

б) определить ключевые системообразующие проекты;

в) сформировать запрос на необходимую инфраструктуру со стороны государства и бизнеса;

г) выработать набор инструментов и мер, направленных на реализацию проектов, включая государственный заказ и государственно-частное партнерство.

Специфика различных территорий Арктики определяет конкретные условия реализации проекта, от которых зависит состав воздействующих на проект факторов внеэкономического удорожания и, соответственно, состав мер, необходимых для их нивелирования и обеспечения рентабельности.

При этом компенсационные меры в виде льгот и преференций, либо целевых субсидий не являются исчерпывающими. На качественном уровне более значимый результат может быть обеспечен на инновационном направлении. В этом качестве Арктика будущего — это полигон для испытаний новой техники, технологий, их прикладного применения в системообразующих компаниях и секторах экономики.

Важнейшее направление повышения конкурентоспособности и снижения издержек — оптимизация инструментов управления. Это максимальное использование уже имеющихся отлаженных механизмов, компактность органов управления, удаление ненужных элементов в целях снижения необоснованных издержек администрирования. Все это может быть результативно реализовано только в рамках проектного подхода.

Арктика настоящего и будущего. Проектный подход

Проектный подход в Арктике — это не только основной формат организации хозяйственной деятельности. Это направление совершенствования государственного и корпоративного управления, с выработкой принципиально новых моделей снижения операционных и финансовых издержек экономической деятельности.



В результате необходимо сформировать Систему проектного управления в Арктике, нацеленную на адресную государственную поддержку проектов развития.

Базовое отличие системы проектного управления состоит в том, что её объектом являются сами проекты развития Арктики, а не «резиденты Арктической зоны». Приоритетом формирования такой системы должен быть ясный, не допускающий двойного толкования принцип. Государственная поддержка проектов развития Арктической зоны Российской Федерации, в том числе с использованием специальных мер компенсации «арктического удорожания», предоставляется для реализации проектных инициатив, имеющих конечным результатом практическую пользу в виде:

— эффективных конкурентных производств и проектов хозяйственного освоения территорий;

— проектов развития и поддержки традиционной хозяйственной деятельности;

— критически важных инфраструктурных объектов;

— проектов развития социальной сферы, повышения качества среды жизнедеятельности и качества жизни.

Основными требованиями к Системе проектного управления в Арктике являются:

1. Прозрачность процедур: доступа к государственной поддержке, рассмотрения заявки и принятия решения, а также «безбарьерного» её предоставления.

2. Адресность — проектные инициативы и проекты, находящиеся в стадии реализации, должны проходить процедуру отбора в федеральном либо региональном уполномоченном органе. (Такие процедуры уже давно реализованы и применяются Минэкономразвития России,

Минпромторгом России, Минсельхозом России и др., и дают очень значимые результаты).

3. Согласование и сближение позиций в процессе подготовки соглашения о реализации проекта (соглашения об инвестиционной деятельности).

По своему содержанию государственная поддержка бизнеса есть форма предоставления государственных услуг. Все необходимые структуры для предоставления таких государственных услуг бизнесу в Арктике в системе государственного управления созданы и функционируют, включая уполномоченный федеральный орган и соответствующие органы в регионах.

Главные выгоды проектного подхода для бизнеса и системы управления:

– возможности гибкого управления системой преференций с учётом конкретных условий;

– возможности встраивания конкретных проектов в систему сетевого сопряженного планирования экономических и инфраструктурных проектов.

Задачи модернизации системы регулирования и стимулирования экономической деятельности в Арктической зоне Российской Федерации в новых условиях

Цель совершенствования системы управления в Арктике – это повышение качества жизни через эффективность экономики. Её достижение требует не только более эффективной модели государственного и

корпоративного управления, но и создание условий для продвижения и реализации предпринимательских инициатив на этом направлении, а также оценки эффективности и действенности мер государственной поддержки предпринимательства.

Для этого необходима содержательно иная конструкция модели государственной поддержки предпринимательства, нежели предложенная в законопроекте «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». Концептуально необходимо перейти от поддержки «резидентов Арктической зоны» к поддержке значимых проектных инициатив.

Положения закона должны обеспечивать:

– прозрачный системный доступ к мерам и механизмам государственной поддержки;

– эффективное исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг;

– экспертный анализ проектных инициатив;

– процедуру согласования интересов при подготовке соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности;

– адресные и дифференцированные меры, и востребованные бизнесом стимулы.

(Основные элементы модернизированной конструкции такого законопроекта в сравнении с разработанным в Минвостокразвития России представлены на сайте «Арктика сегодня» в разделе «Законодательство» и направлены группой экспертов в рабочую группу Государственной Думы и Совета Федерации).

В этой связи попытка предусмотреть в одном акте весь комплекс мер, (включая законодательное регулирование проведения проверок бизнеса, отдельный порядок выделения земельных участков, решения вопросов градостроительной деятельности, вопросов перемещения товаров через государственную границу и таможенные льготы) в значительной мере напоминает так называемый «Арктический кодекс». При этом передача Управляющей компании – субъекту частного права – части полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов фактически является попыткой приватизации государственных функций.

Как показывают действия Правительства Российской Федерации по поддержке малого и среднего бизнеса в период распространения коронавируса, государственное регулирование и управление мерами государственной поддержки, оперативное выделение на эти цели финансовых ресурсов – единственный и безальтернативный по эффективности механизм поддержки предпринимателей и предпринимательской деятельности.

Для формирования эффективной системы регулирования и стимулирования предпринимательской деятельности в Арктике необходимо системное разграничение рамочных правоустановлений и регуляторных воздействий. То есть должны быть чётко разграничены сферы ответственности законодательства и распорядительных функций исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации должно осуществлять регулирование деятельности по государственной поддержке экономических проектов на основании норм, установленных в различных сферах законодательства,



включая специальные меры для Арктической зоны.

Качество и эффективность мер государственной поддержки предпринимательских инициатив напрямую зависит от эффективности связки уполномоченного федерального органа (Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики) и специальных органов государственного управления в арктических субъектах Российской Федерации (министерств по развитию Арктики).

Концепция развития Арктики в новых экономических условиях: комплекс мер, приоритеты и «образ будущего»

Простых решений задачи устойчивого развития Арктики не существует. Эффективен будет только комплекс мер, структури-

рованных по приоритетным направлениям действий в развитии экономики и инфраструктуры, и взаимосвязанных с системой расселения.

В изменяющихся экономических условиях «образ будущего Арктики» и стратегия его достижения весьма далеки от всех тех представлений и предложений арктических регионов, на основе которых формировался в течении года проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации. Сама постановка задачи доведения уровня и качества жизни в Арктике до среднероссийского уровня с использованием модели предоставления государственных, социальных услуг и медицинской помощи, работающей в основной «полосе расселения» страны изначально обречена на провал. Её адаптация к региону с крайне низкой плотностью населения, дисперсным типом расселения, огромными расстояниями между населёнными пунктами с малым числом жителей, концентрацией государственных услуг и социальных благ только в относительно крупных поселениях городского типа – практически невозможна.

В реальных условиях Арктики задача повышения уровня и качества жизни в регионе должна исходить из возможностей доступа к государственным, социальным услугам и к медицинской помощи. То есть дело не количестве ФАПов, хотя это тоже критически важно, а в транспортной доступности и линиях информационной связи с опорными центрами, в которых и может быть обеспечен уровень услуг, общественных и социальных благ, медицинской и правовой помощи, а также комфортности городской среды даже выше среднероссийского.

В отношении смыслового содержания документов стратегического планирования развития

Арктики необходимо сделать шаг от сбора предложений регионов в решении накопившихся проблем к Национальной программе комплексного территориального планирования развития Арктики. Разработка такой программы не менее актуальна, чем разработка Национальной программы развития Дальнего Востока. Эта программа должна заложить новую географическую модель развития Арктики на основе новой её экономики.

Одной из системных и структурных задач государственной административно-территориальной политики в Арктической зоне является формирование устойчивой системы расселения. Исходя из сложившейся в Арктике структуры хозяйственной деятельности и сосредоточения базовых элементов инфраструктуры, жизнеспособная структура населённых пунктов может выглядеть следующим образом:

а) Базовые поселения городского типа – опорные населённые пункты (муниципальные образования) с развитой экономикой и инфраструктурой, включая транспортно-логистические связи, выступающие как центры развития Арктической зоны;

б) Сельские промысловые поселения – населённые пункты, исторически и функционально ориентированные на добычу и первичную обработку биологических ресурсов и нуждающиеся в инфраструктуре обеспечения гарантированного минимума государственных, социальных, образовательных услуг и медицинской помощи.

в) Кэптивные (концессионные) населённые пункты – (промысловые посёлки) для проектов, осуществляемых крупными экономическими субъектами. Это временные поселения, рассчитанные на срок экономической

эксплуатации базового ресурса (месторождения). Их структурное обустройство и необходимый уровень условий обеспечения жизнедеятельности не входит в сферу ответственности муниципальных образований.

В этой связи меняется целеполагание развития арктической инфраструктуры и её основы – Северного морского пути. Системообразующие проекты ресурсного освоения и производства в Арктике, как новые, так и действующие, тем или иным способом замкнуты на СМП, и его развитие должно отвечать реальным потребностям в грузоперевозках и условиям обеспечения безопасности судоходства, приёма и выгрузки грузов. При этом его значение для обеспечения собственных нужд развития становится доминирующим, по отношению к «Северному морскому транспортному коридору».

Практическая работа по обеспечению условий развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) должна быть сфокусирована на следующих вопросах:

1. Программа развития инфраструктуры СМП с учётом изложенных базовых положений предлагаемой Концепции развития АЗРФ и функциональной дифференциации опорных населённых пунктов.

2. Определение перечня Опорных населённых пунктов (в привязке к СМП и логистическим узлам обеспечения ключевых проектов развития).

3. Разработка программы развития Опорных населённых пунктов.

4. Расширение использования форматов ГЧП / Концессии – в части расширенной концессии на право освоения месторождений

в рамках ключевых инвестиционных проектов со строительством кэптивных (концессионных) населённых пунктов.

5. Разработка пакета актов государственного регулирования развития кэптивных (концессионных) населённых пунктов (законодательство, в том числе концессионное).

6. Совершенствование норм регулирования поддержки ключевых инвестиционных проектов (внесение изменений в Налоговый кодекс и иные акты, в том числе отраслевые).

7. Нормативно-правовое регулирование поддержки предпринимательства (внесение изменений в Налоговый кодекс и иные акты специальных мер поддержки предпринимательства в Арктике).

8. Разработка комплекса мер по поддержке проектов сохранения видов традиционной хозяйственной деятельности малых и коренных народов, а также реализации проектных инициатив в традиционном природопользовании.

9. Законодательное регулирование пакета социальных гарантий на базе опорных населённых пунктов (обеспечение услугами, в том числе на основе планового государственного кадрового обеспечения, трудовые и пенсионные гарантии, обеспечение продукцией первой необходимости).

Первоочередные задачи и целевые ориентиры

В изменяющихся экономических условиях устойчивое и динамичное развитие Арктической зоны Российской Федерации возможно и достижимо при только при многовекторной направленности действий.



При этом проектный подход в решении конкретных задач и формирование Системы проектного управления в Арктике обеспечат необходимые условия для экономического роста, социальной стабильности, достойного уровня жизни и её качественно-го улучшения.

Развитие инфраструктурного каркаса Арктической зоны Российской Федерации будет способствовать совершенствованию системы расселения.

Планирование и комплексное территориальное развитие невозможно без предпринимательских инициатив в обустройстве территорий, городской среды, локальных точек генерации тепла и энергии, систем жизнеобеспечения и др.

Базовая задача при создании привлекательного и жизнеспособного «образа будущего Арктики» – принятие новой Концепции и формирование целостной политики её развития на основе перестройки общеэкономической модели развития страны на национальном и экспортно ориентированном направлениях и обеспечении технологического прорыва в машиностроении, освоении природных ресурсов и производстве продукции их высокого передела.

Для этого необходимы:

– чёткая конфигурация и точная настройка функций законодательных, исполнительных органов и проектных организаций;

– разграничение сфер ответственности по проектам общегосударственного, регионально-го и местного значения.

– гибкие инструменты регулирования и стимулирования предпринимательской деятельности, включая специальные меры для арктических проектов,

– новые форматы государственно-частного партнёрства (в зависимости от масштаба проектов).

И, наконец, нужна реальная конкретная работа «на земле» вместе с регионами и профильными экспертами, а не вместо них.

А самое главное – нужны свежие мысли, новые идеи и профессиональные кадры. И если нам нужен и важен тот или иной проект, то консолидация ресурсов на его осуществление – это практическая задача государства и бизнеса, а не «привлечение инвестиций ради инвестиций».

Литература

1. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]-URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения: 12.02.2020)
2. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 N 115-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]-URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (Дата обращения: 12.02.2020)
3. Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства // [Электронный ресурс]-URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/60163> (Дата обращения: 12.02.2020)
4. Законопроект № 895550-7 О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // [Электронный ресурс]-URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/895550-7> (Дата обращения: 12.02.2020)
5. Парламентские слушания «О ходе подготовки проекта стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года» // [Электронный ресурс]-URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/109343/> (Дата обращения: 12.02.2020)
6. Для освоения шельфа Арктики и Дальнего Востока будет создана госкорпорация «Росшельф» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4214227> (дата обращения: 19.01.2020)
7. Освоение Арктики как стратегическая задача [Электронный ресурс]. – URL: <http://actualcomment.ru/osvoenie-arktiki-kak-strategicheskaya-zadacha-1907162359.html> (дата обращения: 20.01.2020)

Literature

1. Federal law "On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation" dated 13.07.2015 N 224-FZ (latest edition) // [Electronic resource] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (accessed 12.02.2020)
2. Federal law "On concession agreements" of 21.07.2005 N 115-FZ (latest edition) // [Electronic resource] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (accessed 12.02.2020)
3. List of instructions on the results of the meeting with members of the Government // [Electronic resource]-URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/60163> (accessed 12.02.2020)
4. Draft law No. 895550-7 On state support for entrepreneurial activity in the Arctic zone of the Russian Federation // [Electronic resource] – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/895550-7> (accessed 12.02.2020)
5. Parliamentary hearings "On the preparation of the draft strategy for the development of the Arctic zone of the Russian Federation until 2035" // [Electronic resource] – URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/109343/> (accessed 12.02.2020)
6. The state Corporation "Rosshelf" will be created for the development of the Arctic and Far East shelf [Electronic resource]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4214227> (date accessed: 19.01.2020)
7. Arctic development as a strategic task [Electronic resource]. – URL: <http://actualcomment.ru/osvoenie-arktiki-kak-strategicheskaya-zadacha-1907162359.html> (accessed 20.01.2020)