

УДК 323+338+351/354

**АРКТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ****THE ARCTIC PROJECTS OF THE INTERREGIONAL INTEGRATION**

© *Лукин Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, главный редактор электронного научного журнала «Арктика и Север». Автор 16 монографий, в том числе «Российская Арктика в изменяющемся мире» (2013). E-mail: lukin.yury@mail.ru*

© *Lukin Yuri Fedorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation, Editor-in-chief of the Electronic scientific journal 'Arctic and North'. The author of 16 monographs, including 'The Russian Arctic in a Changing World' (2013), etc. E-mail: lukin.yury@mail.ru*

**Аннотация.** Исследуются проблемы межрегиональной интеграции в Российской Арктике на примере Совета Белого моря и проектируемого Арктического союза регионов России

**Ключевые слова:** *Российская Арктика, Белое море, интеграция, регионы, проекты, Арктический союз*

**Abstract.** The problems of the interregional integration in the Russian Arctic, as the example of the White Sea and the planned Arctic union of the regions of Russia

**Keywords:** *Russian Arctic, the White Sea, integration, the regions, the projects, Arctic Council*

**Введение**

Целью данной статьи является анализ проблем межрегиональной интеграции субъектов Российской Арктики на основе изучения потребностей в таком сближении как на уровне российского государства, так и на уровне самих арктических регионов. Ставятся задачи рассмотреть складывающуюся в настоящее время ситуацию, проанализировать Стратегию развития АЗРФ и другие документы, обобщить имеющийся практический опыт создания Совета Белого моря в конце XX – начале XXI вв., выявить арктические вызовы для современной России и дать общее описание проекта Арктического союза регионов России. Используются как общенаучные методы (анализ, синтез), так и методы специальных наук – истории, регионологии, геополитики, публичного администрирования, конфликтологии.

В методологическом плане очень важно концептуально определиться с объектом исследования, так как в публикациях по арктической проблематике нередко используются различные дефиниции, затуманивающие содержание и границы арктического пространства, постоянно льющие воду на мельницу его интернационализации вплоть до передачи под международное управление территорий и акватории Российской Арктики, включая Северный морской путь. Научным мифотворчеством является, например, введение в научный оборот-

концепта — «Северо-Арктический регион» (С-АР). Север и Арктика — два различных крупных международных региона, расположенных на территории шести государств мира, а не только в одной России. Чтобы объединить два транснациональных региона — Арктику и Север — в один Северо-Арктический регион, необходимо концептуально обосновать в этом случае понятие такого общего региона, его целостность и признаки, отличающие от других территорий. Такого научного обоснования пока не встречается в публикациях, хотя в САФУ имени М.В. Ломоносова, например, ежегодно проводятся конференции, где в качестве объекта исследований обозначена не Российская Арктика (АЗРФ), не Арктический регион, а именно какой-то мифический Северо-Арктический регион.

Кому выгодно подобное «научное» мифотворчество с трансформацией Российской Арктики (АЗРФ) в Северо-Арктический регион? Явно поверхностный подход к определению объекта научного исследования снижает имидж университета, призванного стать одним из лидеров в изучении арктического пространства в России. Арктика становится ареной борьбы не только за пространство, углеводородные ресурсы, транспортные коммуникации, но и за национальный статус региона, содержание различных концепций в науке, за эффективное применение мягкой силы. Поэтому смысловая трансформация Российской Арктики в С-АР уже не кажется таким безобидным делом в защите суверенитета и национальных интересов России. Арктический Совет отдаёт приоритет восьми циркумполярным странам, ограничивая даже состав наблюдателей. Сам по себе Северо-Арктический регион выглядит при этом какой-то серой зоной, безликим образованием с непонятным статусом. Великий передел Арктики за полярные территории и акватории практически уже завершён и принимает в XXI веке иные формы с использованием мягкой силы. С-АР нельзя идентифицировать даже с Арктической G-20 как продуктом многополярного мира.

В официальных российских документах Арктика и Север употребляются отдельно сами по себе и не позиционируются единым регионом. В научных публикациях содержательно выделяются, кроме того, Европейская Арктика, Урал Полярный, Западно-Сибирская Арктика, Крайний Север, Европейский Север России и другие названия [1, с. 8, 64, 241].

В отечественной юридической науке АЗРФ рассматривается как современный масштабный объект международного права в аналитико-правовом сравнении этого понятия с сектором полярных владений СССР и Российской Арктикой; четко определяются пространственные пределы АЗРФ, её легитимные внешние границы [2, с. 6—9, 12—15].

Объектом исследования в данной статье является Российская Арктика, идентифицируемая как Арктическая зона Российской Федерации, в которую в соответствии с опублико-

ванным Минрегионом России 23 января 2013 г. проектом ФЗ «Об Арктической зоне РФ» входят полностью или частично территории и акватории девяти субъектов РФ [3]. Указанные на авторской карте Российской Арктики (рис.1) они рассматриваются в данной статье в качестве внутренних арктических регионов, между которыми в той или иной степени протекают процессы сближения, образования взаимных горизонтальных связей в экономике, культуре, управлении и политике, в социальной сфере.

### Карта Российской Арктики (АЗРФ)



Рис.1. Карта Российской Арктики / ©Лукин Ю.Ф., Еремин А.Э. - Архангельск, 2011

Современные нормативные правовые акты, закрепляющие в России перечень территорий Арктики и Севера, пока отсутствуют. Проект федерального закона 2013 г. об Арктической зоне Российской Федерации отложен. Вместо его Минрегион России в срочном порядке разрабатывает распоряжение Президента РФ «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации». При такой формулировке вполне логично возникают вопросы о том, входят ли вообще акватории в состав АЗРФ? Будет ли учитываться при этом фактор талассократии, морского могущества России? Куда войдёт акватория Севморпути?

### Нужна ли сегодня государству АЗРФ как единый объект и субъект управления?

При исследовании процессов интеграции арктических регионов — субъектов РФ, входящих в АЗРФ, помимо четкого определения объектов взаимодействия, а также предмета интеграционного сближения возникает проблема наличия потребности в таком сближении у

государства и самих регионов. Вполне ожидаемым и очевидным будет ответ на вопрос: «Нужна ли сегодня государству Арктическая зона России как единый объект и субъект управления и политики, экономического, социального и культурного взаимодействия»? В существующем сегодня огромном российском арктическом пространстве, внутренние границы которого до сих пор законодательно даже не определены, очевидно, нет, не нужна. В лучшем случае нужен Северный морской путь (СМП) как единая национальная транспортная магистраль<sup>1</sup>, на который существует огромный потенциальный спрос. В качестве стратегического резерва необходимо также континентальный арктический шельф с его предполагаемыми, но пока ещё не подтвержденными в полной мере запасами углеводородов<sup>2</sup>.

Арктическая зона России как единый объект и субъект управления на уровне государства сегодня скорее является *виртуальным понятием*. Все субъекты АЗРФ живут сами по себе, проявляя минимальный интерес друг к другу. Государство «долго запрягает» и решает возникающие арктические проблемы в основном сверху, постепенно по мере своих бюджетных возможностей с привлечением бизнеса. Это генеральная очистка островов и прибрежных территорий; начало строительства атомных ледоколов нового поколения, морского порта Сабетта, 10 аварийно-спасательных центров МЧС<sup>3</sup>, 20 новых пограничных застав<sup>4</sup>, принятие федерального закона - ФЗ-№132 и создание администрации СМП, обновление инфраструктуры; проект России в Печорском море - Приразломная, проведение разведки и бурения на арктическом шельфе с привлечением зарубежных компаний и другие шаги.

Проблема сегодня заключается в том, есть ли у России время и ресурсы для начала не просто арктического прорыва Путина, о котором я писал ранее, а реального, мощного наступления в Арктике для значительного улучшения ситуации и в полной мере использования открывающегося в XXI веке окна возможностей всеми арктическими субъектами РФ. Очевидно, пока нет. А в условиях скатывания экономики страны к рецессии и сокращения бюджета на 2014-2016 гг. о некоторых арктических проектах, в том числе о таком масштабном проекте, как «Программа разведки континентального шельфа России и разработки минеральных ресурсов на долгосрочную перспективу, до 2030 года» можно уже вообще не вспомнить,

---

<sup>1</sup>Федеральный закон ФЗ-№132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» действует с 2013 года, создана администрация СМП в Москве, офис в Архангельске.

<sup>2</sup>В данной статье я не касаюсь вопросов обеспечения безопасности и укрепления обороноспособности России.

<sup>3</sup>Пока в 2013 г. введен в эксплуатацию только один в г. Нарьян-Мар Ненецкого автономного округа.

<sup>4</sup>Открытая информация по обустройству госграницы в Арктике отсутствует. Вполне вероятно, что принятая ФЦП в отношении Российской Арктики в установленные сроки и в полном объёме не будет выполнена.

правительство РФ этим летом просто закрыло программу шельфовой добычи<sup>5</sup>.

Направлением главного удара в государственной политике России сегодня практически определён Восток, Азия, но не Арктика. А для бизнеса прибыльнее разработка углеводородных месторождений на суше (Ямал, Сибирь), что вполне логично и обоснованно, а не на арктическом шельфе с его экологическими и инвестиционными проблемами. Утвержденная В.В. Путиным Стратегия развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.<sup>6</sup> в качестве шести приоритетных направлений развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности выделяет: 1) комплексное социально-экономическое развитие АЗРФ; 2) развитие науки и технологий; 3) создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; 4) обеспечение экологической безопасности; 5) международное сотрудничество в Арктике; 6) обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ в Арктике [4]. Если убрать концепт «Арктика», то подобные общие задачи можно поставить перед любым другим макрорегионом, федеральным округом, а также всей Россией. Отсутствуют четко обоснованные конкретные приоритеты на ближайшую перспективу, которых не может быть много в указанном хронологическом интервале до 2020 года, учитывая инвестиционные, бюджетные, технологические и другие ограничения. Существующие проблемы совершенствования системы государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ раскрываются в п.9 в достаточно общих формулировках. Об управлении общими фразами говорится и в других пунктах стратегии. Было бы логичнее с позиций менеджмента выделить вопросы государственного, регионального и муниципального управления, делегирования полномочий, определения функций и ответственности в качестве одного из главных приоритетных направлений развития АЗРФ. Российская практика показывает, что основная проблема публичного администрирования заключается не в отсутствии понимания что делать, а в неумении организовать как делать, достичь практических положительных результатов в реальной жизни, а не на бумаге, в кабинетах. Встречи президента России с правительством, министрами, совещания в субъектах РФ по вопросам качественного выполнения майских указов 2012 г. о социально-экономическом развитии страны наглядно раскрывают существующую в федеральных органах власти и управления формально-бюрократическую практику выполнения принятых ранее решений. И Арктика здесь не является приятным исключением.

---

<sup>5</sup>Совещание о перспективах развития отечественного гражданского судостроения. 30 августа 2013 г., Владивосток. URL: <http://президент.рф/новости/19107> (дата обращения: 02.09.2013).

<sup>6</sup> Опубликована 20.02.2013 на сайте правительства РФ. URL: <http://www.government.ru/docs/22846/> (дата обращения: 22.02.2013).

Сравнительный анализ показывает, что национальная стратегия США для арктического региона от 10 мая 2013 г. также устанавливает самые общие стратегические приоритеты правительства США в Арктике. В этом отношении она мало отличается от российской. Но американская стратегия в какой-то степени нацелена на более эффективное управление, новые возможности, связанные со значительным увеличением активности в Арктике. Стратегия США опирается на существующие инициативы федеральных, государственных, местных органов власти, частного сектора и международных партнеров. Стремится сосредоточить приоритетные усилия там, где существуют возможности и необходимы действия: национальная безопасность, арктическая инфраструктура, улучшение информированности о происходящих в Арктике изменениях. Ключевыми моментами национальной безопасности определяется удовлетворение потребностей энергетики США, активное сохранение ресурсов, ответственные оценки рисков. Поставлена задача создания схем и картографирования океана, водных путей, которых не было видно из-за многолетних льдов. Много говорится о партнерских отношениях и взаимодействии между арктическими государствами и коренными народами Арктики [5].

Возвращаясь к России, можно с сожалением констатировать, что Арктическая зона РФ не представляет сегодня собой единого целого ни в одной из сфер жизнедеятельности российского общества. Глубокая межрегиональная интеграция в Российской Арктике практически не развивается из-за высокого уровня пространственной, информационно-коммуникационной, социально-экономической разобщенности регионов – субъектов АЗРФ. Кроме того, имеются и субъективные причины, проявления регионализма в практике управления, отсутствие инициативы снизу в ожидании указаний сверху.

### **Совет Белого моря**

Зададимся еще одним вопросом: *«Нужна ли сегодня интеграция, объединение усилий на уровне самих арктических субъектов РФ?»*. Здесь можно сослаться на тот практический опыт, который был получен нами в процессе создания Совета Белого моря, реализации других проектов. Актуальность межрегиональной интеграции в акватории Белого моря обусловлена общностью условий жизнедеятельности населения, проживающего здесь, экспортно-сырьевой ориентацией экономики, природно-климатическими факторами и общей исторической судьбой. Северные территории до 1918 г. частично или полностью входили в состав Архангельской губернии, в 1929—1936 гг. — Северного края. В XX — начале XXI в. исторически единое социокультурное и экономическое пространство оказалось разорванным по административно-территориальным границам разных субъектов РФ.

В настоящее время Белое море является внутренним морем России и объединяет территории, входящие в состав Архангельской, Мурманской областей, Республики Карелия и Ненецкого автономного округа. Они имеют не только общее историческое прошлое, но и одинаковые проблемы в социально-экономическом развитии, культуре, в формировании инфраструктуры и в других сферах жизнедеятельности. Это та основа для межрегионального взаимодействия, которую необходимо сегодня развивать. Геополитический же парадокс заключается здесь в том, что при наличии идентичных проблем отсутствуют постоянные контакты, партнерство и диалог, как будто живут северяне по берегам Белого моря не в России, а вообще в разных странах. Уровень горизонтальной межрегиональной интеграции в Беломорье даже ниже, чем в Баренцевом Евро-Арктическом регионе (проекте МИД Норвегии).

Поэтому еще в 1997 г. были сделаны первые шаги по созданию межрегионального объединения в рамках Совета Белого моря (СБМ). Участники IX Соловецкого форума обратились к руководству субъектов Европейского Севера РФ, политическим и общественным организациям, гражданам Беломорья с предложением рассмотреть и поддержать идею о создании межрегионального СБМ, о разработке и осуществлении *целевой межрегиональной программы* (ЦМП) оптимального использования потенциала Белого моря и прибрежных территорий в интересах устойчивого экономического роста при обеспечении экологической безопасности жизни населения. Составными направлениями такой ЦМП становятся совместные усилия власти и бизнеса по согласованию и осуществлению единой энергетической политики, устойчивому обеспечению населения, субъектов хозяйствования топливом и энергией; размещению и строительству автомобильных и железных дорог, терминалов, трубопроводов, внедрению новейших средств связи, формированию единой инфраструктуры, отвечающей стандартам мирового уровня; регулированию зверобойного промысла, ловле рыбы, проведению совместных мероприятий по экологии Белого моря, обеспечению безопасности во всех сферах жизнедеятельности человека; развитию образования, науки и культуры населения; укреплению доверия и международного сотрудничества на Севере Европы [6].

Это обращение Соловецкого форума получило поддержку председателя правительства Республики Карелия В. Степанова, губернатора Мурманской области Ю. Евдокимова, министра региональной политики РФ В. Кирпичникова. Рабочая группа в г. Архангельске под руководством Н. Исакова активно работала в 1998—1999 гг. по нормативно-правовому обеспечению деятельности СБМ. Было разработано два проекта: Устав межрегиональной ассоциации «Совет Белого моря» и Устав некоммерческого партнерства «Совет Белого моря». В декабре 1998 г. глава администрации А. Ефремов принимал в Архангельске председателя пра-

вительства Республики Карелия С.Катанандова, глав администраций Мурманской области Ю.Евдокимова и Ненецкого автономного округа В. Бутова, но подписать тогда какие-либо документы не удалось.

Вопросы о создании Совета Белого моря и основных направлениях его работы обсуждались позднее 5 марта 1999 г. на собрании представителей Архангельской и Мурманской областей, республики Карелия и Ненецкого автономного округа [7]. В план мероприятий СБМ были включены предложения о постройке судна река-море для перевозки пассажиров и туристов на Соловки и по беломорскому побережью; издании свода памятников истории и культуры, природы, науки и техники прибрежных территорий Беломорья; проведении Беломорского конгресса пользователей Белого моря; создании на базе Соловецкого музея-заповедника межрегионального центра изучения эколого-биологического, историко-культурного потенциала Белого моря; объединении усилий регионов по проведению тюленьего промысла; о создании своего печатного издания и др. Большинство из предложенного осталось тогда всего лишь благими пожеланиями. Сказалось то, что формально главы администраций не подписали никакого документа о создании СБМ, а представители четырех субъектов Севера России в марте 1999 г. не имели таких полномочий.

28—30 октября 1999 г. в г. Архангельске состоялся первый Двино-Беломорский экологический форум «Межрегиональное взаимодействие на Русском Севере». 29 октября 1999 г. единогласно была принята Декларация о межрегиональном сотрудничестве между республиками Карелия и Коми, Архангельской, Вологодской и Мурманской областями, Ненецким автономным округом. После доработки документов и их правовой экспертизы в Мурманск, Петрозаводск и Нарьян-Мар были отправлены Соглашение о межрегиональном сотрудничестве в бассейне Белого моря между Республикой Карелия, Архангельской и Мурманской областями, Ненецким автономным округом и Положение о Совете Белого моря. Ответы были получены тогда только из Мурманска и Петрозаводска. Никакой реакции не последовало от администрации Ненецкого автономного округа. Достаточно сдержанно, если не сказать пассивно, вела себя администрация Архангельской области.

Развитие партнёрских отношений между субъектами РФ на Севере России по разработке совместной целевой программы межрегионального сотрудничества «Белое море» на 2000—2005 гг., реализации других шагов,— все это не получило реального продвижения, а наоборот выявило перманентную конфликтную ситуацию в межрегиональных отношениях. Все попытки общественных объединений создать хотя бы *консультационно-координирующую структуру* на побережье Белого моря с участием администрации субъектов РФ не

принесли ожидаемых результатов. А причина самая банальная заключалась в том, что у региональных властных элит были свои интересы, амбиции и стремление к регионализму в не лучшем его проявлении. Очень негативно сказалось нежелание администрации Архангельской области взять на себя в полном объеме функции лидерства по координации всей этой работы без указаний сверху. Сами же некоммерческие общественные объединения не обладали тогда необходимыми организационно-финансовыми ресурсами для такого рода деятельности. По сути речь шла о создании инновационного *общественно-государственного партнёрства* в той или иной форме. Можно сказать, в данном случае общественные организации Архангельска, опережая время, провели социальный эксперимент, выявили конфликт интересов, неготовность региональных властных элит субъектов РФ, расположенных в бассейне Белого моря, к межрегиональной интеграции не на словах, а на деле.

В сложившейся ситуации общественные движения сделали еще одну попытку начать движение к сотрудничеству на уровне муниципальных образований. В администрации муниципального образования «Приморский район» 6 сентября 2001 г. прошел первый Беломорский симпозиум «Муниципальная власть, самоуправление в социокультурном пространстве северных территорий», на котором обсуждались доклады о социально-экономическом и культурном развитии Приморского района, о местном самоуправлении в Архангельской области, о межрегиональной интеграции. В очередной раз отмечалось, что Белое море — это уникальное единственное внутреннее море России. У северных народов одна историческая судьба. И проблемы у них одни и те же: низкий уровень жизни; транспортные, экологические проблемы (в Белом море, например, огромные захоронения химического оружия); квоты, лов рыбы; пути решения социально-экономических задач. Поэтому был поднят вопрос о создании Совета муниципальных образований побережья Белого моря. Северному сообществу нужна взаимная поддержка, коллективное решение многих социальных проблем. Не получилось сверху, может, получится объединение снизу, на уровне муниципальных образований побережья Белого моря, так думали мы в то время. Было принято решение создать оргкомитет, доработать документы симпозиума, направить их всем главам муниципальных образований на побережье Белого моря, получить от них замечания и предложения, собраться затем в г. Онеге, чтобы создать там Совет глав муниципальных образований побережья Белого моря (Совет Белого моря).

21 февраля 2002 в г. Онеге была образована некоммерческая организация, получившая название «Совет Белого моря». Ее учредителями стали муниципальные образования «Приморский район», «Город Онега и Онежский район», общественные объединения «Ар-

хангельский зеленый крест», «Соловецкий форум» и ряд физических лиц. 28 июня 2002 г. некоммерческое партнерство «Совет Белого моря» было зарегистрировано Управлением юстиции администрации Архангельской области. Предполагалось участие в работе СБМ других муниципальных образований, расположенных по побережью Белого моря, из Республики Карелия и Мурманской области, Ненецкого автономного округа. Собственно говоря, СБМ и был создан для объединения усилий государственных, региональных и муниципальных органов власти и управления, представителей бизнеса, общественных объединений и граждан всех четырех субъектов России на основе *муниципально-общественного партнерства*, солидарности и взаимной выгоды. В результате деятельности СБМ было реализовано несколько конкретных проектов, разработана концепция «Белкон».

Однако в муниципальных образованиях, расположенных на побережье Белого моря, существующая потребность в интеграции усилий при решении социально значимых проектов ограничивалась отсутствием необходимых финансовых ресурсов, профессиональных компетенций, креативности. Социальная инициатива общественных формирований по межрегиональному сотрудничеству муниципальных образований в Беломорье оставалась в те времена гласом вопиющего в пустыне. Понимание бесперспективности крупных социальных проектов без внешней поддержки государства и субъектов АЗРФ привело нас к созданию ещё одной неформальной организации — Архангельского регионального экспертного совета по местному самоуправлению (АРЭС МСУ) для оказания информационной, научной, проектной и экспертной поддержки инициатив муниципальных образований и территориальных органов управления (ТОС). Разрабатывались другие проекты межрегиональной интеграции.

### **Проект Арктического союза регионов России**

Наиболее значимым проектом в 2010—2013 гг. стала работа по созданию Арктического союза регионов России (АСРР). Основу его заложили проекты арктической стратегии и ГП «Арктика» (2010). В разрабатываемой тогда СОР государственной программе «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны РФ на 2011—2020 гг.» (ГП «Арктика») одним из десяти стратегических приоритетов государственной политики РФ в Арктике было определено совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ.

Актуальность и обоснование проекта «Арктический союз регионов России» определялось также федеральным проектом «Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.», опубликованной Минрегионом России в 2010 г. [8]. Этот документ был нацелен на создание *единого системного блока арктическо-*

го управления с учетом прогнозируемых рисков. Отмечая острейшую потребность в межрегиональной экономической, социальной, политической координации деятельности арктических территорий России, проект подчеркивал необходимость создания «виртуального» арктического федерального округа и межрегиональной ассоциации взаимодействия «Арктическое соглашение» во имя сглаживания контрастов развития внутри Арктической зоны и налаживания эффективных перетоков знания и кадров между старо- и «молодыми» арктическими территориями. Проектировалось активное внедрение технологий дистанционного управления; нейтрализация издержек монопрофильной специализации арктических поселений; использование лучшего международного опыта управления; организация внутреннего взаимодействия между властью, бизнесом, структурами национального самоуправления коренных малочисленных народов Севера и некоммерческими организациями во имя пробуждения инициативы удаленных местных арктических сообществ [8].

С учетом указанных документов к началу декабря 2010 г. появился первый вариант проекта, названный мною «Арктический союз регионов России» («Arctic union regions of Russia», сокращенно АСРР). В методологическом плане основу проекта составляет *междисциплинарный, системный подход*, рассматривающий арктическое пространство в различных измерениях регионологии. *Главная цель* проекта на первом этапе заключается в создании «Арктического союза регионов России» для решения следующих задач:

- a) развития диалога, доверия и взаимопонимания между людьми, информационного взаимодействия субъектов и муниципальных образований АЗРФ с использованием ИТ;
- b) организации межрегиональной координации, кооперации и интеграции экономической, социальной, политической, культурной деятельности регионов АЗРФ;
- c) бенчмаркинга — использования лучшего позитивного опыта управления приарктическими территориями;
- d) налаживания эффективных коммуникаций, повышения открытости и информационной доступности этнокультурного наследия коренных народов.

В дорожной карте предлагается осуществить в 2011—2020 гг. более 40 мероприятий, расписанных по годам. Обозначены ожидаемые результаты. Для реализации намеченных мероприятий просчитана сумма в 34,3 млн рублей на 10 лет. Город Архангельск при успешной реализации задуманного проекта становится неформальной, электронной столицей регионов АЗРФ, мотором создания Арктического союза регионов России. Формирование «виртуального» Арктического федерального округа (государственно-общественной организации) на основе реализации первоначального проекта «Арктический союз регионов России» включает ряд мер, уже реализованных к сегодняшнему дню (с 2011 г., например, издается элек-

тронный научный журнал «Арктика и Север»), и одновременно ликвидацию ИУиР в 2012 г. и центра «Арктические партнерства» в 2013-м, которые были базовыми в выполнении намечаемых мероприятий.

### **Приоритеты межрегиональной интеграции в рамках проекта АСРР**

В числе приоритетных факторов, способствующих межрегиональной интеграции в рамках предлагаемого проекта АСРР, концептуально можно отметить следующие. Во-первых, это **коммуникации**. Использование ТВ, радио, современных ИТ на основе творческих, креативных идей позволяет развивать прямые контакты, деловые связи между организациями, предприятиями и людьми во всех сферах жизнедеятельности арктических социумов. Обмениваться информацией, документацией, опытом работы; содействовать созданию межрегиональных информационных банков и баз данных; осуществлять сотрудничество на основе непосредственных связей между администрациями, правительствами регионов и хозяйствующими субъектами независимо от их формы собственности и подчиненности. Развитие диалога, доверия и взаимопонимания осуществляется путем проведения межрегиональных совещаний, деловых встреч, семинаров, конференций. В перспективе возможно образование телекомпании «Российская Арктика», нескольких электронных сетевых площадок с ориентацией на арктические регионы России; создание в Архангельске информационного портала «Электронные правительства субъектов АЗРФ», проведение первого Конгресса муниципальных образований АЗРФ, а также реализации других мероприятий.

Во-вторых, **арктический менеджмент**. Создание отдельного Министерства по делам Арктики кажется мне очень проблематичным, так как функционально вопросы развития всех субъектов РФ, их бюджетного обеспечения, инвестирования проектов в рамках федеральных целевых программ решаются в установленном законами порядке соответствующими структурами власти и управления. Другое дело, скажем, создание АСРР, Администрации Северного морского пути и тому подобных органов публичного администрирования в Арктике. Было бы правильным создание *офиса Арктических проектов* в автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (URL: [http://www.asi.ru/about\\_agency/](http://www.asi.ru/about_agency/)). Возможно также функционирование подобного офиса в структуре САФУ имени М. В. Ломоносова как одного из шагов по созданию Арктического союза регионов России в западной части Российской Арктики и такого же офиса в Сибирском федеральном университете для Восточно-Сибирской Арктики. Такие проектные офисы АСРР могли бы осуществлять арктический мониторинг экономической, социальной, геополитической, этнокультурной ситуации в Арктике. В рамках АСРР может осуществляться

оказание арктическим стейкхолдерам консалтинговых, образовательных, информационных, проектных и других видов услуг, связанных с Арктикой и Севером, как на основе грантов, так и за счет других источников финансирования.

В результате на втором этапе становится реальным создание «виртуального» Арктического федерального округа как *государственно-общественного партнерства* с учетом интересов всех субъектов жизнедеятельности в Арктике; удовлетворения потребностей разных социальных групп в информации, знаниях, коммуникациях, социально-культурном взаимодействии и этнокультурном самоопределении. Вводимые новые концепты «*муниципально-общественное партнерство*», «*государственно-общественное партнерство*» (*государственно-общественная организация*), несомненно, нуждаются в правовом обосновании и законодательном оформлении по аналогии с «государственно-частным партнерством». Взаимодействие государственных структур, организаций гражданского общества и бизнеса при реализации арктических проектов становится основной парадигмой в деятельности АСРР. Такой подход актуален не только для Арктики.

В-третьих, *культура*. Актуально продвижение гуманитарных проектов в сфере культуры, включая науку, образование, традиционную культуру коренных народов. С 2012 г. центр «Арктические партнёрства» САФУ с партнёрами из Ненецкого автономного округа (М.Чупров) начал осуществлять культурный проект, имеющий огромный объединительный потенциал. Имеется в виду проведение общего для арктических регионов праздника Дня холода в последний день февраля. Общекультурные мероприятия вообще обладают значительным позитивным потенциалом. Культурные, научные, образовательные проекты имеют сегодня даже больше шансов для интеграции арктических регионов, чем промышленные, не говоря уже о перманентной конфликтности при реализации углеводородных проектов.

Однако, в отличие от добычи нефти и газа в Арктике, гуманитарные проблемы арктических регионов являются априори как бы менее актуальными. Сложившаяся ситуация в полной мере отражает тренды и кризис в целом гуманитарного образования и науки в России, усилившийся с приходом новой техно-бюрократической команды к управлению. Необходимо заметить, что гуманитарная наука по исследованию Арктики и Севера России переживает сейчас нелегкие времена. В частности, недостаточно исследуются проблематика, связанная с *гуманизацией арктического пространства*, чему был посвящен XVI Соловецкий форум «Гуманитарное измерение Российской Арктики» 20-21 сентября 2013 года [9]. Постоянного внимания и значительных ресурсов требует сохранение культурного наследия в Российской Арктике: артефактов, объектов морского наследия, памятников истории и культуры,

памятных мест полярных экспедиций, а также духовного достояния. Продолжение исследований этнокультурного пространства АЗРФ, проблем коренных народов, перспектив сохранения языков, развития позитивных традиций, самоуправления позволяет адекватно реагировать на применение мягкой силы в этих вопросах.

В-четвертых, **арктический туризм**. Это мощный, можно даже сказать, определяющий фактор межрегиональной интеграции. В настоящее время в каждом из арктических регионов ищут свои семь чудес света. Очевидно, что пришло время для создания единого арктического туристического агентства, на сайте которого можно было бы найти информацию о всех туристических маршрутах в Арктике, начиная от путешествия на Северный полюс до поездки на остров Врангеля, священный для ненцев остров Вайгач и др. В числе достопримечательностей можно назвать: Соловецкие острова в Белом море [URL: <http://mysolovki.ru/turism/how-to-get/>]; национальный парк «Русская Арктика» [URL: <http://www.rusarc.ru/ru/Contact>]; памятники истории и культуры Кольской земли, включая знаменитые сейды [URL: [http://www.team51.ru/Kola\\_Istor.Htm](http://www.team51.ru/Kola_Istor.Htm); <http://www.wildfree.ru>]. Заслуживают внимания проект «Всероссийская технотека» по сохранению оборудования кораблей атомного подводного флота различных проектов и поколений в Северодвинске, многие другие местные и региональные культурные инициативы и проекты.

В-пятых, **экономика**. Ведущую роль в вопросах социально-экономической интеграции арктических регионов сегодня играет **транспорт**. Морской и речной транспорт реально обеспечивают регулярное судоходство по студеным северным морям и впадающим в них речным артериям, осуществляя «северный завоз» грузов. Что касается межрегиональных авиационных маршрутов, то из Мурманска и Нарьян-Мара можно долететь до Архангельска, где функционирует авиакомпания «Нордавиа — региональные авиалинии». Однако лететь в Салехард придется пока еще через Москву. Автотранспортное и железнодорожное сообщение между арктическими регионами вообще находится в зачаточном состоянии. Перспективные инвестиционные проекты развития транспортной инфраструктуры Российской Арктики в XXI в. рассматриваются в статье В. А. Андрианова и в других работах, публикуются соответствующие карты [10]. Актуален в частности и наш проект строительства автодороги Нарьян-Мар – Мезень - Архангельск с выходом на федеральную трассу М-8 Архангельск-Москва. Существует множество других инфраструктурных проектов.

Межрегиональную интеграцию в АЗРФ не имеет смысла начинать сегодня в условиях кризиса с реализации крупных проектов в экономике, требующих значительных инвестиций на уровне регионов. Многострадальный «Белкомур» тому пример. Вопросы финансиру-

ния этого проекта обсуждались еще в 1997 г. на заседании совета директоров ОАО «Межрегиональная компания «Белкомур», где присутствовали представители администрации Пермской и Архангельской областей, Республики Коми и Коми-Пермятского автономного округа. В ноябре 1998 г. были начаты строительные работы на участке Карпогоры — Вендинга. Завершение строительства предполагалось в 2013 г. Однако в настоящее время даже уложенные когда-то шпалы и рельсы растащены, а поиск инвесторов продолжается до сих пор.

Практика показывает, что реализация арктических проектов в целом, включая межрегиональную интеграцию, требует огромных инвестиций и адекватных ответов на арктические вызовы для современной России.

### **Арктические вызовы для современной России**

Арктика – это очень дорогостоящее удовольствие. Имеет ли сегодня российское государство, субъекты АЗРФ, а также бизнес инвестиционные возможности вкладываться в реализацию арктических проектов? Государственный бюджет РФ – пока точно нет. Дай Бог, как говорится, выполнить те ФЦП, которые уже запущены, да ещё реализовать без коррупционных потерь двухтриллионную госпрограмму по социально-экономическому развитию АЗРФ до 2020 г. Региональные бюджеты части арктических субъектов не справляются без дотаций федерального центра даже с выполнением социальных обязательств перед населением, строительством жилья, детских садов... Что касается бизнеса, то крупные ОАО «Газпром», «Роснефть», «Новатэк» уже не первый год работают в Арктике (Ямал, Сабетта, Приразломное, Карское море и др.), но и они не могут обойтись без инфраструктурной, налоговой поддержки российского государства и международной интеграции с крупнейшими ТНК.

В связи с рассмотрением проблем межрегиональной интеграции возникает поэтому вполне естественный вопрос о том, сумеет ли вообще Россия ответить на арктические вызовы. Моя авторская формула современных вызовов при этом выглядит следующим образом:

**Арктические вызовы = Л + И + Т + Э + АС**, где: Л - люди, человеческий капитал; И- инвестиции в экономику, инфраструктуру; Т- технологии; Э- экология, сбережение культурной и природной окружающей среды в АЗРФ; АС- арктическая солидарность, интеграция.

Для социально-экономического развития Российской Арктики необходим огромный капитал. В первую очередь, человеческий, сформированный в результате инвестиций, обеспечения высокого качества жизни, накопленного людьми запаса здоровья, знаний, профессиональных компетенций, мотиваций. Анализ документов и литературы, индексов человеческого развития (ИЧР), креативности (таланта, технологий, толерантности), качества жизни коренных народов, личные наблюдения позволяют сделать вывод о крайне неравномерном

развитии субъектов АЗРФ, нерешаемых годами социальных проблемах. При геополитическом раскладе Россия имеет самую низкую продолжительность жизни по сравнению с другими арктическими странами.

Во-вторых, инвестиции в инфраструктуру, экономику АЗРФ, затраты на разработку арктической нефти и газа достигают просто космических высот в триллионы рублей. «Роснефть» ещё в 2008 году подсчитала затраты на освоение нефтяных месторождений в Арктике, которые могут составить 61 триллион рублей. Из заявленной суммы 45 трлн. руб. инвестиций требовалось на освоение шельфовых месторождений, 16 трлн. – на геологоразведочные работы<sup>7</sup>. Естественно, что суммы затрат постоянно изменяются, во многом зависят от спроса и цены, складывающейся конъюнктуры рынка. Отложенный до 30-х годов XXI века проект Штокмана, рост добычи сланцевого газа в США являются тому примерами.

Бывший министр регионального развития РФ В.Басаргин в апреле 2012 года сообщил, что по проектным расчетам, на реализацию стратегических приоритетов в Арктике до 2020 года потребуется около 1,3 триллиона рублей. Около 503 миллиардов рублей должен выделить федеральный бюджет, 724 миллиарда - регионы. Еще 80 миллиардов - доля бизнеса [11]. Одна часть арктических проектов касается создания новых транспортных коридоров и освоения новых месторождений углеводородов с учетом обеспечения экологического баланса. Другая, не менее важная, - развитие социальной инфраструктуры, обеспечение доступности социальных услуг и повышение качества жизни населения, сохранение культурного наследия коренных народов. Все эти задачи были якобы учтены при разработке стратегии развития Российской Арктики (февраль 2013 г.).

Однако разработанный Минрегионом России проект Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ до 2020 года» потребует финансирования уже около двух триллионов рублей, в том числе из федерального бюджета будет выделено 600 млрд рублей, а за счет внебюджетных источников планируется привлечь более 1 трлн рублей<sup>8</sup>. Уделяется особое внимание развитию экологических видов туризма в Арктике, вахтовой миграции, формированию опорной сети автомобильных дорог общего пользования.

<sup>7</sup> Разработка арктической нефти будет стоить России 60 триллионов. 21.04.08. URL: <http://www.nr2.ru/есопому/174858.html> (дата обращения: 21.10. 2013).

<sup>8</sup> Триллион для Арктики. Разработана госпрограмма развития Севера. URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/publications/3645.html](http://www.minregion.ru/press_office/publications/3645.html) (дата обращения: 23.10. 2013).

К этому времени в зоне экстремально низких температур должна появиться развитая железнодорожная сеть и реализованы крупные инфраструктурные проекты. В качестве безусловного приоритета декларируется повышение качества жизни людей, проживающих на Севере, а также обеспечение эффективного баланса между хозяйственной деятельностью и сохранением окружающей среды, - о чем заявил министр регионального развития РФ И.Слюняев на заседании XI Генеральной ассамблеи Северного форума в октябре 2013 г. [12]. Если такой стратегический курс будет реализован на деле, то открываются возможности и для реальной межрегиональной интеграции субъектов АЗРФ.

Не касаясь проблем использования современных технологий, баланса экономики и экологии в данной статье, отмечу в заключение значимость арктической солидарности и социальной сплочённости. Без геополитического диалога, стратегического партнёрства, концентрации ресурсов, финансов, применения самых современных технологий Арктику просто нельзя освоить в одиночку, одной стране. Арктическая солидарность проявляется именно как интеграция в экономике, политике, культуре, социальной сфере в самых разных проявлениях как на международном, так и на межрегиональном уровнях. Партнёрство глобальных нефтяных корпораций в Арктике нацелено, например, на получение прибыли, в основе своей имеет чисто экономические интересы. Частно-государственное партнёрство представляет собой в определенной степени баланс или компромисс интересов частного бизнеса и государства. Появляются также другие виды арктических партнерств, открывающие новые возможности для межрегиональной интеграции в Российской Арктике. Актуально формирование *социальной сплочённости* как общественного благополучия, стабильных социальных отношений, снижения уровня диспропорций в развитии регионов АЗРФ, обеспечение каждому человеку доступа к рабочим местам, стимулирования активности, толерантности и ответственности людей, их вовлечения в жизнь общества на основе общих ценностей.

### **Заключение**

Общий вывод можно сделать такой, что в системе функционирования российской вертикали управления региональные властные элиты субъектов АЗРФ пока ещё не готовы к горизонтальной интеграции. Об этом свидетельствует практический опыт создания Совета Белого моря, о чем шла речь в статье выше. Пространственная раздробленность РФ на 80 с лишним субъектов сама по себе является конфликтогенным фактором, тормозящим развитие межрегиональной интеграции. Руководство каждого субъекта АЗРФ мотивировано, прежде всего, на реализацию своих региональных текущих потребностей и целевых программ.

Субъекты АЗРФ входят в состав нескольких федеральных округов, также не особенно мотивированных в углублении межрегиональной интеграции в Арктике.

Причина здесь кроется даже не в человеческом субъективном факторе. Действующая объективно централизованная федеральная система управления и власти, бюджетирования не оставляет места для эффективного интеграционного сближения регионов, создания арктических партнёрств. Существующие проблемы инвестирования дорогостоящих арктических проектов перманентно ограничивают возможности для их своевременной реализации.

В условиях существующих и постоянно изменяющихся природно-климатических, экологических рисков многочисленные современные вызовы в АЗРФ объективно требуют существенно модернизировать основы управления арктическими регионами и муниципальными образованиями России как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях. Поэтому становится актуальным создание Арктического союза регионов России, как общественно-государственного партнёрства инновационного типа в XXI веке.

Устойчивое развитие Российской Арктики как интегрированного макрорегиона будет определяться качеством человеческого капитала, экономическим потенциалом и инновационностью, социальной сплочённостью и системным характером взаимодействия между субъектами АЗРФ. Развивая интеграцию в Арктике, важно оказывать хозяйствующим субъектам необходимую помощь в установлении деловых связей, поиске инвестиций, создании совместных предприятий и партнёрств. Содействовать в предоставлении информации по правовым, пограничным, миграционным и другим вопросам; в перевозке туристов на арктические острова и побережье северных морей. Формирование единой арктической инфраструктуры (транспорт, энергия, связь, информация) потребует длительного времени и огромных инвестиций, но позволит в конечном итоге обеспечить население и субъекты хозяйственной деятельности теплом и энергией, создать современную индустрию по комплексной добыче, переработке минерально-сырьевых и биологических ресурсов.

Указанными выше концептуальными подходами тема межрегиональной интеграции арктических субъектов безусловно не исчерпывается. Редакция журнала «Арктика и Север» готова и дальше продолжать публикации по этой проблематике, включая арктические проекты в публичном администрировании, промышленности, на транспорте, в культуре, образовании, как намечаемые в будущем, так и уже реализуемые в настоящее время. В результате мы планируем создание информационного банка арктических проектов XXI века.

## Литература

1. Морская стратегия России и приоритеты развития Арктики. Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. 262 с.
2. Ростунова О. С. Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации / автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012.
3. Проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». URL: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/2701.html](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/2701.html) (дата обращения: 30.01.2013).
4. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. 20.02.2013. URL: <http://www.government.ru/docs/22846/> (дата обращения: 22.02.2013).
5. National strategy for the Arctic region. 10.05.2013. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf) (дата обращения: 15.05.2013).
6. Обращение IX международного Соловецкого форума // Волна. 1997. 14 октября.
7. Ненашева Л. Четыре региона у Белого моря создали свой союз // Правда Севера. 1999. 10 марта.
8. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.: проект. М.: Минрегион России, 2010. URL: [http://www.minregion.ru/upload/02\\_dtp/101001\\_str.doc](http://www.minregion.ru/upload/02_dtp/101001_str.doc) (дата обращения: 12.06.2011).
9. XVI Соловецкий форум 20-21 сентября 2013 года. URL: <http://narfu.ru/aan/SF/2013/> (дата обращения: 24.10.2013).
10. Андриянов В.И. Формирование транспортной инфраструктуры российского сектора Арктики в XXI веке // Арктика и Север. 2012. №9. С.118. URL: [http://narfu.aan/article\\_index\\_years.php](http://narfu.aan/article_index_years.php)
11. Виктор Басаргин: На развитие Российской Арктики понадобится 1,3 триллиона рублей // "Российская газета" - Федеральный выпуск. 05.04.2012. URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/publications/1874.html](http://www.minregion.ru/press_office/publications/1874.html) (дата обращения: 23.10.2013).
12. Триллион для Арктики. Разработана госпрограмма развития Севера. URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/publications/3645.html](http://www.minregion.ru/press_office/publications/3645.html) (дата обращения: 23.10.2013).

*Рецензент — Тоскунина Вера Эдуардовна,  
доктор экономических наук*