

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

На правах рукописи

Новожилов Виктор Феодосьевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РАЗВИТИЮ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ:
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Специальность 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии

Аннотация диссертации
на соискание ученой степени кандидата политических наук

Москва – 2020

Основные результаты диссертации В.Ф Новожилова
«Государственная политика Российской Федерации по развитию
Арктической зоны: состояние и перспективы»

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью комплексного научного анализа государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны. С учетом того, что геополитическая конкуренция за регион постоянно усиливается, сформировалась потребность в исследованиях, направленных на оценку сложившейся ситуации и прогнозирование ее развития в интересах выработки научно обоснованных подходов для формирования и реализации политики Российского государства в регионе. Постоянное усиление динамики развития ситуации в регионе сопровождается регулярным выходом документов стратегического планирования Российской Федерации, связанных с Арктикой. Появление все новых вызовов, рисков, опасностей и угроз обуславливает необходимость постоянной теоретической проработки проблем формирования и реализации государственной политики России в Арктике. Выявление и научное осмысление сложного комплекса проблем развития региона и обеспечения его безопасности является важным для органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, институтов гражданского общества, в том числе и бизнес-сообщества, в условиях, когда руководство страны артикулирует необходимость консолидации усилий всех субъектов, заинтересованных в благополучии и развитии региона. Отсюда в теоретическом обосновании нуждается и разработка предложений и рекомендаций по решению проблем региона, конкретных управленческих решений.

Объект исследования – государственная политика Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

Предмет исследования – основные проблемы реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

Цель исследования – выявить проблемы государственной политики Российской Федерации в Арктическом регионе и на основе применения нескольких конкретных методов исследования предложить набор мер по оптимизации данной политики.

Задачи диссертационного исследования.

1. Сформулировать определение государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны и провести ее анализ.

2. Исследовать конкретными методами (контент-анализ и сравнительный анализ) доктринальные документы, в которых изложены установки государственной политики России по развитию Арктической зоны.

3. Провести рискоориентированный анализ государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

4. Выявить геополитические особенности реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

5. Выявить основные политико-управленческие проблемы реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

6. Разработать предложения по решению выявленных проблем реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны.

Методология и методы диссертационного исследования. Теоретическими и методологическими подходами, использованными в исследовании, выступают общеполитические методы, социологические, исторические и специфические политологические методы, в том числе такие как контент-анализ документов, сравнительный анализ документов, SWOT-анализ, экспертный опрос, статистический анализ, ранжирование.

В качестве эмпирической основы и статистических источников исследования в работе использованы национальные статистические показатели при анализе геополитического распределения территории, населения и ВВП государств циркумполярного пространства; результаты экспертного опроса, проведенного в Архангельской области (для изучения социально-политической, инфраструктурной, экономической и геополитической проблематики Арктического региона). Проводился и экспертный опрос по теме исследования.

Научная новизна диссертации заключается в следующем.

1. В работе обосновано и впервые сформулировано определение государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны. Соответствующее определение отсутствует в научной литературе и в документах стратегического планирования России, вместе с тем схожими терминами активно оперируют в современном политическом и научном дискурсе, в том числе в официальных документах. Авторское восприятие указанной государственной политики построено на признании координирующей функции государства в процессе принятия и реализации совместных со структурами гражданского общества и бизнесом управленческих решений. Приведенное понимание роли государства, как показывает анализ содержания документов стратегического планирования, соответствует установкам руководства страны в отношении развития региона и обеспечения его безопасности. В результате государственная политика Российской Федерации по развитию Арктической зоны определена как управленческий процесс, осуществляемый институтами государственной власти, по консолидации ресурсов и усилий всех заинтересованных субъектов с целью решения ключевых проблем Арктической зоны и создания условий для ее устойчивого и безопасного развития.

2. Посредством контент-анализа установлено, что документы стратегического планирования Российской Федерации, манифестирующие официальную позицию (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года) недостаточно выражают целевую установку, отраженную в их названии. Использованный метод анализа позволил констатировать, что в содержащихся в документах установлениях проблематика обеспечения безопасности существенно превалирует над проблематикой развития региона. Причем тема социально-экономического и иного развития Арктики в первом из указанных документов, вопреки заявленному названию, представлена существенно слабее, чем во втором. Более того, в первом документе тема обеспечения безопасности выражена существенно сильнее, чем во втором. Сложившаяся ситуация ориентирует на совершенствование механизмов участия представителей научного и экспертного сообщества в процессе разработки документов стратегического планирования, связанных с государственной политикой в отношении Арктической зоны. В результате проведенного анализа выявлены и проблемы формирования политики по развитию Арктической зоны: а) незавершенность нормативно-правовой регламентации деятельности органов государственной власти по развитию Арктической зоны, особенно в части разграничения полномочий и финансирования крупных проектов; б) недостаточное качество проработки в документах экономических (торговля, разработка ресурсов и т.д.) и экологических (научные исследования, защита окружающей среды и т.д.) вопросов. Впервые проведенный сравнительный анализ доктринальных документов России, США и Китая в отношении Арктики позволил установить, что международные игроки признают важность региона как стратегической ресурсной базы и геополитического объекта. Несмотря на установленное различие в позициях, страны признают, что международное сотрудничество может обеспечить устойчивое процветание, стабильность и безопасность региона в условиях присутствия на его территории.

3. Изучение реализуемых арктическими странами стратегий, содержание и направленность которых были выявлены посредством изучения их документов и заявлений официальных лиц, позволило выявить геополитические риски реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны. Обосновано, что при освоении Арктики со стороны России и других приарктических государств, следует ориентироваться на арктическую солидарность и партнерство, предполагающие постоянное стремление к конструктивному диалогу власти, бизнеса, гражданского общества. Политика России по развитию Арктики направлена на недопущение пересмотра исторически сложившегося правового режима. Геополитическая борьба за Арктику является «борьбой за перспективу», поскольку добыча природных ресурсов требует развитых технологий и является существенно более затратным, чем добыча в более мягких климатических условиях. Развитие транспортных морских путей требует внедрения новых материалов и технологий строительства ледокольного флота. России необходимо выдвигать и поддерживать международные инициативы и проекты сотрудничества приарктических

государств, благодаря чему она сможет закрепить за собой роль ключевого игрока в регионе. Пассивно следуя стратегиям других стран, Россия рискует утратить приоритет в освоении Арктики, допустить возможность разработки ископаемых на своих исконных территориях, побережье и на дне моря. Инициатива должна проявляться в научных исследованиях, которые подразумевают двусторонние трансферы технологий, касающиеся использования новых материалов, и технологий выживания человека в высоких широтах. Сотрудничество в развитых технологических сферах востребовано в условиях глобальной нестабильности. Благодаря созданию технологий разработки и переработки природных ресурсов в высоких широтах Россия сможет сделать их одной из инновационной составляющей своей экономики. Установлено также, что несмотря на недопущение дальнейшей милитаризации Арктики, решающее преимущество получит та страна, которая обеспечит военное присутствие в регионе.

4. Выявлено, что в процессе реализации государственной политики России по развитию Арктической зоны накапливаются риски, связанные с недостаточностью ее инфраструктурного обеспечения. В условиях, когда все больший интерес к региону проявляют и более удаленные государства, инфраструктурное освоение становится первоочередной задачей. При освоении региона особенно необходимо осмысление опыта поколений полярников, прежде всего, опыт выживания в экстремальных условиях. Экологический фактор развития является одним из связующих элементов международной стратегии освоения Арктики и одновременно одним из спорных. Несомненна необходимость максимальной направленности государственной политики России на создание природосберегающих технологий добывающей и перерабатывающей отрасли хозяйствования, добычи возобновляемых биоресурсов. Поддержание экологии должно носить комплексный международный характер и обеспечивать налаживание продуктивного и безвозмездного трансфера экологосберегающих технологий. Как показывает анализ геополитических и экологических рисков, освоение Арктики должно идти не в направлении военно-территориального и ресурсного противостояния, а в русле экологического, туристического и научно-культурного сотрудничества. Главной ценностью Арктики и основной целью политики России по ее развитию являются не только природные ископаемые, а уникальное разнообразие возобновляемых биоресурсов и уникальные северные культуры. В этих условиях экологические программы имеют не только этическое, но и утилитарно-прагматическое значение, поскольку забота о природе может обернуться повышением эстетического спроса на туризм и ростом доходов от него. Развитая инфраструктура позволит привлечь к работе в северных широтах специалистов и обеспечит тем самым обнаружение природных ископаемых, а позже и возможную их сберегающую добычу. При сохранении коренных этносов необходима разработка особого типа северной толерантности, которой свойственно не борьба за ресурсы, а, напротив, максимальная степень бытового альтруизма. Именно в экстремальных условиях Арктики проявляется настоящая

гуманность, требующая от любого человека повышенного уровня сочувствия и бескорыстного стремления помочь. Но в условиях глобализации существует вероятность изменения северного типа толерантности в сторону преобладания персональной идентификации и конкуренции.

5. Выявление актуальных проблем реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны было обеспечено использованием автором SWOT-анализа Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. В результате было установлено существенное различие выявленных проблем с оценками, изложенными в профильных источниках и литературе. В дальнейшем, в интересах переведения решения проблем в управленческое русло, был проведен экспертный опрос для ранжирования полученных результатов в зависимости от степени важности проблем для органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. К наиболее важным оказались отнесены проблемы экологии, финансового обеспечения государственной политики в Арктике, социально-экономического развития. Как менее важные экспертами были определены проблемы неопределенности внутренних границ и состава Арктической зоны России, недостаточность диалога между государством и коммерческими и некоммерческими организациями по вопросам развития региона, незаинтересованность указанных организаций в решении этого вопроса, отсутствие конструктивного диалога между Россией и мировым сообществом. По результатам ранжирования установлено, что наиболее перспективным является применение методов проектирования и программирования, целевые программы, изменение роли государства на соинвестора и партнера бизнесу. В исследовании определен комплекс мер, позволяющих решить или минимизировать выявленные проблемы государственной политики России по развитию Арктической зоны.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

1. Комплексный политологический анализ с точки зрения теоретических и прикладных подходов к исследованию перспектив развития арктического региона показал необходимость относительно отдельного изучения двух сфер государственной политики в отношении данного региона в ракурсе соответствия национальным интересам современной России: а) сферы формирования политики государства и б) сферы ее реализации. Государственная политика Российской Федерации по развитию Арктической зоны определена как управленческий процесс, осуществляемый институтами государственной власти, по консолидации ресурсов и усилий всех заинтересованных субъектов с целью решения ключевых проблем Арктической зоны и создания условий для ее устойчивого и безопасного развития.

2. Существуют вполне реальные проблемы формирования государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны. Среди них:

- в доктринальных российских документах по развитию Арктической зоны проблематика безопасности преобладает над проблематикой развития;
- не завершено нормативно-правовое регулирование деятельности органов государственной власти по развитию Арктической зоны, особенно в части разграничения полномочий и финансирования крупных проектов;
- экономические (торговля, разработка ресурсов и т.д.) и экологические вопросы (научные исследования, защита окружающей среды и т.д.) остаются проработанными недостаточно.

3. Проведенный рискоориентированный анализ государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны позволяет утверждать, что если для европейских государств в приоритете находятся геополитические цели в регионе, то для стран Азии на первый план пока еще выступает экономический интерес. Несмотря на явно неарктический характер азиатских государств, сегодня их привлекают северные ресурсы, которые позволяют поддержать развитие их промышленности. Активно и настойчиво продвигают свои интересы в арктическом регионе Китай, Индия, Япония, Южная Корея, Сингапур, Филиппины, т.е. наиболее развитые в технологическом и промышленном отношении государства Азии. Главным политическим инструментом удовлетворения экономических интересов и проникновения в Арктическую зону, используемым азиатскими странами, являются научные исследования и технологическое, а также финансовое участие в программах разработки полезных ископаемых.

4. Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ, наращивание экономической мощи региона и расширение возможностей использования ресурсного потенциала региона могут существенно замедлиться вследствие ряда факторов. Кроме сложных природно-климатических условий, удаленности от основных промышленных центров, очагового характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и высокой ресурсоёмкости проводимых работ можно отметить неразвитость и слабую активность институтов гражданского общества, этнополитические проблемы, связанные с малыми народами Севера и попытки Запада дестабилизировать социально-политическую обстановку в регионе.

5. Основными проблемами, характерными для реализации государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны в настоящее время являются:

- недостаточность диалога на взаимовыгодной основе между Российской Федерацией и другими странами по вопросам развития Арктики и инвестиционных вложений в Арктическую зону РФ;
- недостаточность диалога между Российским государством и коммерческими и некоммерческими организациями по вопросам арктического развития, а также при вовлечении крупных компаний и бизнес-структур в процесс инвестирования в Арктическую зону РФ;

- недостаточная определенность состава Арктической зоны Российской Федерации, а также размытость внутренних границ препятствует скоординированности взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и объединений малочисленных коренных народов Севера;

- незаинтересованность коммерческих и некоммерческих организаций в развитии Арктической зоны РФ может сказаться на участии России в международных форумах, на процессе улучшения качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, модернизации и развитии инфраструктуры региона;

- дороговизна осуществления хозяйственной и иной деятельности в регионе отталкивает коммерческие организации, снижает их заинтересованность в том, чтобы принять участие в развитии региона;

- сложность решения задачи по сбережению уникальных экологических систем Арктики из-за низкой устойчивости этих систем и их зависимости от антропогенных воздействий, которые являются довольно тяжёлыми в условиях расширения ресурсной базы Арктической зоны РФ. Сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики становится трудновыполнимой задачей в условиях возрастающей экономической активности в регионе.

6. В ходе исследования разработаны предложения, направленные на оптимизацию государственной политики Российской Федерации по развитию Арктической зоны:

- создать пакеты инвестиционных проектов путем привлечения опытных профессиональных консалтинговых организаций;

- организовать эффективную маркетинговую деятельность в регионе, опираясь на опыт уже успешных областей экономики (научные исследования, добывающая промышленность, торговля и т.д.);

- изменить роль государства, которое должно выступать в качестве инвестора и/или партнера для многих арктических проектов, в первую очередь, социально ориентированных;

- развитие инфраструктуры туризма за счет туристических компаний (может быть даже иностранных);

- государство может предложить льготные условия для организаций, осуществляющих свою деятельность в Арктической зоне РФ, или организовать особые экономические зоны в регионе (возможно за счет сниженного налогообложения или длительных налоговых каникул);

- проводить дополнительные рекламные кампании региона для привлечения инвесторов;

- разработать новые государственные программы (возможно, при поддержке международных организаций), направленных на сохранение экологической системы Арктики: создание заповедников, баз научных исследований и т.д. Такие проекты также были бы привлекательны для инвесторов, обеспечивали бы рабочие места;

- развивать в регионе «экотуризм» и др.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенной работы представлялись автором на научных мероприятиях. Материалы исследования использовались автором при проведении занятий со студентами Северного (Арктического) федерального университета. Результаты социологических исследований, в организации и проведении которых автор принимал участие, были опубликованы.

Публикации по теме исследования. Автором опубликовано шесть статей в изданиях, входящих в утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:

1. *Новожилов В.Ф.* Теоретические аспекты развития системы политического планирования в современной России // *Управленческое консультирование*. 2015. № 10. С. 48-53.

2. *Новожилов В.Ф.* Российский арктический проект: политическое целеполагание и экспертная оценка // *Власть*. 2016. № 9. С. 37-42.

3. *Новожилов В.Ф.* Взаимодействие власти и бизнес-структур как определяющий фактор в процессе реализации российского арктического проекта: политика и проектный менеджмент // *Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление*. 2016. № 4. С. 85-88.

4. *Новожилов В.Ф.* Системно-политическая основа деятельности России в Арктической зоне // *Власть*. 2017. № 11. С. 49-53.

5. *Новожилов В.Ф., Цыплаков А.Ю.* К проблеме политического инструментария снижения геополитической рискогенности арктического региона // *Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление*. 2019. № 7. С. 139-143.

6. *Аверин А.Н., Понедельков А.В., Ляхов В.П., Новожилов В.Ф.* Приоритеты национальной безопасности в государственной политике развития Арктической зоны Российской Федерации // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2019. № 3. С. 202-206.

7. *Новожилов В.Ф.* Государственная политика развития северных территорий России: к вопросу проблемности // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2019. № 11. С. 136-139.

Другие публикации:

1. *Васецкий Д.А., Волков В.А., Новожилов В.Ф.* Результаты выборочного социологического опроса экспертов Архангельской области // *Власть, бизнес, гражданское общество: модели взаимодействия (отечественный и зарубежный опыт)*. Информационно-аналитические материалы Круглого стола с международным участием. – Ростов н/Д: Издательство ЮРИУ РАНХиГС, 2016. С. 36-49.

2. *Новожилов В.Ф.* Роль российских элит в реализации современного Арктического проекта // *Элитология и стратегии развития современной*

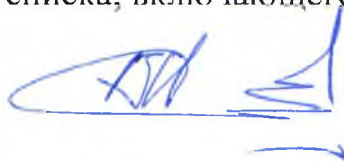
России: материалы Второго Всероссийского элитологического конгресса с международным участием 21-22 октября 2016 г., Ростов-на-Дону. Т. 1. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС. 2016. С. 836-843.

3. *Новожилов В.Ф. (и др.)* Политические аспекты в научном осмыслении системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды Российской Федерации // Защита окружающей среды как фактор социально-экономического развития территорий муниципальных образований: опыт и проблемы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием 14-15 апреля 2017 г., Ростов-на-Дону. – Ростов н/Д: ЮРИУ РАНХиГС, 2017. С. 494-501.

4. *Новожилов В.Ф. (и др.)* Российская элитология: инновационные ответы на вызовы современного мира: материалы Третьего Всероссийского элитологического конгресса с международным участием 15-16 февраля 2019 г., (2 том). – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2019. С. 163-170; 279-283; 287-292.

5. *Новожилов В.Ф. (и др.)* Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России: Сборник материалов научно-практической конференции с международным участием 04-05 апреля 2019 г. – Ростов-на-Дону. Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2019. С. 124-135; 356-362.

Диссертация состоит из введения, трех глав по два параграфа каждая, заключения и библиографического списка, включающего 185 наименований.



В.Ф Новожилов