

УДК 332.1

ББК 65.214

© Селин В.С.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В АРКТИКЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ¹



СЕЛИН ВЛАДИМИР СТЕПАНОВИЧ

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН
E-mail: silin@iep.kolasc.net.ru

В статье рассматривается структура современной арктической зоны и протекающие в ней экономические процессы. Целью работы является диагностика существующих подходов к освоению арктических территорий и акваторий в условиях глобализации и усиления внимания к проблемам защиты национальных интересов. В связи с этим основными методами, применяемыми в исследовании, являются системный анализ, контент-анализ и элементы факторного подхода, позволяющие с определенной долей условности структурировать экономические процессы в мировой Арктике. Показано, что глобальные тенденции проявляются здесь в сложном взаимодействии большого числа движущих сил. При этом стратегическое значение имеют минеральные ресурсы, а также пространственно-логистический потенциал мировой Арктики. Проводится сравнительный анализ экономической политики различных стран в формировании и развитии производительных сил в экстремальных условиях хозяйствования. Показано, что и в рыночной экономике государство устанавливает для северных производств различные преференции, фирмы добиваются более низких отчислений по социальному страхованию, в пенсионные фонды и т. п. В канадской модели («освоение без заселения») для повышения заработной платы трудовые отношения освобождаются от некоторых ограничений, налагаемых профсоюзами. В ведущей промышленной сфере – недропользовании – экономическое регулирование добычи полезных ископаемых связано в основном с формой собственности на недра и системой налогообложения. С точки зрения регионального механизма отмечено, что большинство стран создают компенсационные фонды, рассчитанные на сглаживание негативных последствий, возникающих при истощении и закры-

¹ Статья подготовлена по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН № 13 «Пространственное развитие России в XX веке: природа, общество и их взаимодействие» при поддержке гранта РГНФ № 15-02-00540 «Теоретические основы и механизм согласования государственной, региональной и корпоративной политики в Арктике».

тии месторождений. Разработана схема образования таких финансовых институтов для российских арктических территорий, что объективно необходимо по социальным основаниям и вполне оправдано – по экономическим. Анализируются современные тенденции в освоении шельфа арктических морей, выявлено, что «санкционная» политика западных стран может повлиять на реализацию соответствующих мегапроектов, но только в среднесрочной перспективе. Обосновано, что при освоении арктического шельфа промышленные комплексы являются высокотехнологическими и наукоемкими объектами, способными быть своеобразными локомотивами инновационной динамики. Определенную новизну имеет вывод о том, что усиливаются региональные факторы и программно-целевые механизмы в освоении арктических пространств, дифференцированные по условиям жизнедеятельности, уровню развития и стоящим задачам.

Арктика, экономика, политика, ресурсы, национальные интересы, налоги, стимулы, инновации.

Геоэкономическая ситуация в Арктике складывается в сложном взаимодействии как объективных, так и субъективных факторов. К первым относится, безусловно, наличие стратегических углеводородных ресурсов и пространственный потенциал этих территорий. Поэтому арктические страны проводят активную политику защиты своих интересов. Однако освоение таких ресурсов технически сложно, особенно на шельфе, и весьма затратно, что обуславливает необходимость интеграции капиталов и международного взаимодействия. К относительно субъективным факторам можно отнести и наличие неразграниченных акваторий, привлекающих внимание третьих стран. Положение осложняется двойственным позиционированием США, которые, рассчитывая и на дальнейшую мировую гегемонию, в качестве официальной доктрины выдвигают интернационализацию акваторий. Во всяком случае в части арктических проливов.

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года определяет основные механизмы, способы и средства достижения долговременных целей и приоритетов устойчивого развития российской Арктики, реализации суверенитета и национальных интересов в этом важнейшем

регионе. При этом в качестве основных рисков и угроз в экономической сфере выступают:

- отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях;

- высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержек арктического производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда;

- дисбаланс в экономическом развитии между отдельными арктическими территориями, неразвитость инструментов выравнивания и снижения негативных явлений при истощении разрабатываемых месторождений.

Экономическая политика Российской Федерации как совокупность мер в налоговой, бюджетной, инвестиционной, инновационной и других сферах в этой связи должна снижать риски и угрозы, повышать конкурентоспособность хозяйствующих субъектов и целых регионов в сложных условиях Арктики. В этом аспекте опыт других арктических стран может быть достаточно интересным.

Арктические морские пространства России при секториальном делении составляли 5,84 млн км². Однако в подписан-

ной и ратифицированной нами Конвенции по морскому праву (1997 год) нет упоминания про такой подход и по общему основанию (200-мильная исключительная экономическая зона) российские арктические акватории составляют 4,1 млн км², то есть уменьшаются на 1,7 млн км². Что касается сухопутной границы российской Арктики, то она в настоящее время имеет нормативное определение.

Вторыми по площади арктическими территориями располагает Канада, которая еще в 1926 году определила их географию как водосборный бассейн территории Юкон, все земли севера 60^о северной широты и область прибрежных зон Гудзонова залива и залива Джеймса [1, с. 113]. Административно выделяют провинции Юкон (население 36,1 тыс. чел., площадь 474,4 тыс. км²), Северо-Западные территории (43,4 тыс. чел. и 1183,1 тыс. км²) и Нановут (33,7 тыс. чел. и 1936,1 тыс. км²). Таким образом, общая площадь арктических областей Канады составляет 3,6 млн км² с численностью населения немногим более 110 тыс. чел., то есть по его плотности она более чем на порядок уступает российской Арктике [2].

Соединенные Штаты не считают весь штат Аляска арктической территорией, они выделили только часть к северу от Полярного круга с общей площадью 126 тыс. км², что составляет менее 10% площади полуострова. США наиболее активно протестуют против секториального деления Арктики, которое иногда выдвигается Канадой, Данией и Россией. Они настаивают, что и в арктических акваториях всем гражданским и военным судам должно в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву предоставляться право мирного прохода через территориальные воды и исключительную экономическую зону прибрежного государства [13].

Норвегия, как и Дания, в национальных нормативно-правовых актах не дает

определения своих арктических территорий. Но при подписании 13 июня 1997 года министрами по окружающей среде арктических государств «Руководства по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике» определила, что в соответствии с руководством арктическую акваторию Норвегии образуют районы Норвежского моря 65^о северной широты общей площадью 746 тыс. км². Согласно Отчету ООН «О человеческом капитале в Арктике» к арктическим территориям Норвегии могут быть отнесены провинции Финмарк (население 74,5 тыс. чел., площадь 48,6 тыс. км²), Тромс (население 160,4 тыс. чел., площадь 25,9 тыс. км²) и Нурланн (население 239,6 тыс. чел., площадь 38,5 тыс. км²) [4].

Расстановка сил в мировой Арктике достаточно противоречива, при этом экономические интересы переплетены с политическими, но первые чаще превалируют. Так, даже у таких интегрированных партнеров, как США и Канада, неоднократно возникали разногласия в отношении Северо-Западного прохода, в том числе в связи с ориентацией на возможные климатические изменения. Серьезные споры существуют у той же Канады с Данией из-за небольшого острова Ханса, затерянного в арктических льдах между Гренландией и крупным канадским о. Эльсмер (Байерз). Считается, что прилегающая акватория богата ценными морепродуктами, а шельф – запасами углеводородов, поэтому удовлетворяющие обе стороны решения не видимы даже в проекте. Есть разногласия в отношении отдельных участков Арктики между Данией и Норвегией, хотя все перечисленные страны являются членами НАТО. Все эти аспекты Российская Федерация должна не только учитывать, но и использовать в своей экономической политике.

Особый интерес вызывает формирование и развитие северных производств.

Необходимо отметить, что арктическая экономика органически встроена в состав более крупного географического образования – Севера. Его выделение характерно как в историческом, так и в географическом аспекте практически для всех северных стран. В Канаде тоже выделяют Дальний Север (провинции, указанные в предыдущем разделе) и Ближний Север (Саскачеван, Альберта и др.), численность населения последнего на порядок выше при значительно меньшей площади. Даже США относят к арктическим территориям только часть штата Аляска.

В Российской Федерации Арктика также выступает составной частью более крупного геотаксона – российского Севера, к которому относятся 11 из 17 млн км² общей территории России (64,7%). Здесь (на Севере) сосредоточены почти 80% минерально-сырьевого потенциала страны, огромная зона бореальных лесов (5,5 млн км²) и другие важнейшие природные ресурсы, включая биологические. Они обеспечивают соответствующую ренту, за счет которой формируется от 60 до 70% золотовалютных запасов страны [5; 10].

Кроме того, под Севером имеют в виду, как правило, только соответствующие территории, тогда как Арктика – пространственное образование, включающее огромные акватории. Ресурсы этих акваторий, по природному газу, например, значительно превышают разведанные запасы суши. Однако уровень их изученности крайне низок, и сами они в доминирующей части относятся пока к категории технически недоступных и экономически невыгодных. Но это пока, потому что ресурсы планеты не безграничны и истощаются довольно быстро.

Следует иметь в виду, что действующая нормативная правовая база РФ пока выделяет как категорию только Крайний Север и приравненные к нему местности, поэтому в ходе исследования довольно

часто приходится рассматривать Арктику именно в качестве составной части российского Севера. Это позволяет рассматривать проблемы и возможности их решения более прагматично.

Если не учитывать внеэкономические (оборонные, политические, экологические и т. п.) движущие силы или преграды, то развитие промышленности в арктических регионах всегда базировалось на двух факторах: наличие природных ресурсов, которые нельзя добывать в других районах, и возможности привлечения трудовых и капитальных ресурсов на экономически приемлемых условиях. Хотя фактически в любой системе все преграды, риски и факторы в той или иной мере действуют совместно (Янг).

Формирование и развитие северных производств исторически связано именно с движением населения, освоением новых территорий. При этом мы не рассматриваем традиционные промыслы коренных малочисленных народов, которые живут в Арктике уже сотни лет. Поэтому с точки зрения формирования промышленного потенциала проблемы заселения просто не существует. Численность населения и трудовых ресурсов в экстремальных условиях хозяйствования всегда была близка к максимально допустимой для соответствующего уровня развития производительных сил. Вопрос о целенаправленном заселении Севера ни в одной стране всерьез не ставился, даже у нас в период административно-репрессивной системы 30-х годов в нашей стране. В Канаде вообще длительное время для Дальнего Севера используется модель «освоение без заселения» (Агранат, Черкасов). То есть преобладающим является вахтовый метод с небольшим числом базовых поселений. Достаточно отметить, что административные центры арктических провинций Канады по численности не превышали 20 тыс. чел.

Большинство крупных производств, действующих на российском Севере и в Арктике, сформировалось еще в советское время, в другой системе хозяйствования. Она действовала в основном по целевому критерию, а не по признаку эффективности и прибыльности. Государство как монопольный собственник средств производства определяло, какие ресурсы ему нужны и какие месторождения необходимо осваивать. Соответственно, оно же выделяло необходимые инвестиции, устанавливало закупочные цены, системы оплаты труда и т. п. (Лексин, Порфирьев). Тем не менее большинство производств устояло в переходный период и работает до настоящего времени, теперь уже по критерию эффективности.

Однако и в рыночной экономике государство устанавливает для северных производств различные преференции, фирмы добиваются более низких отчислений по социальному страхованию, в пенсионные фонды и т. п. В канадской модели, например, для повышения заработной платы персонал освобождается от некоторых ограничений, налагаемых профсоюзами, – продолжительность рабочего дня может достигать 12 часов с соответствующей оплатой сверхурочного времени. В результате «проточности» рабочей силы на крупнейшем предприятии канадского Севера конца 80-х годов – никелевом комбинате «Томисон» – из 3 тыс. рабочих 56% были заняты менее года и лишь 11% проработали более 5 лет [10, с. 81]. На аналогичном российском предприятии «СевероНикель» на Кольском полуострове к началу реформ свыше 60% работающих имели стаж свыше 15 лет, а до 1 года – только 7%.

Низкая мобильность трудовых ресурсов, впрочем, как и строительных мощностей, обслуживающих производств и т. п., сохраняется у нас и до сих пор. В связи с этим для российской Арктики характерно наличие большого числа моногоро-

дов с численностью свыше 50 (а то и 100) тыс. человек, обслуживающих разработку месторождений (города Сургут, Воркута, Мончегорск, Норильск, Уренгой и др.). Хотя другой особенностью российской Арктики является наличие крупных городов с многопрофильной структурой, как правило, являющихся портами (города Мурманск, Архангельск, Салехард, Кандалакша и др.). Впрочем, это характерно и для штата Аляска, с тем отличием, что в наших центрах население достаточно быстро уменьшается, а там растет: так, еще в 1990 году численность населения г. Мурманска в два раза превышала численность г. Анкориджа, а в 2012 году они сравнялись. При этом в Мурманске она уменьшилась почти в полтора раза, а в Анкоридже во столько же увеличилась.

В заключение остановимся еще на одном исключительно важном вопросе развития северных производств – методах закрепления рабочей силы. В Российской Федерации практически в неизменном виде действует система государственных гарантий, перешедшая из административной экономики и очень эффективная в свое время. Так, система районных коэффициентов компенсировала влияние удорожающих факторов, а полярные надбавки, которые постепенно увеличивались в течении пяти лет, выполняли функцию закрепления рабочей силы (Васильев). К тому же по своему экономическому содержанию они формировали «отложенный спрос», то есть позволяли выехать из арктических регионов при достижении пенсионного возраста. В настоящее время в производственном секторе эти инструменты во многом утратили свое значение, поскольку фирмы ориентируются только на реальную стоимость труда и установленный государством (регионом) размер оплаты. Сам тарифный заработок представляет по существу обратную величину, то есть определяется делением рыночной величины на размер гарантий.

В более высокой мере эта система осталась дееспособной в бюджетной сфере, но и там не отражает реального положения с удорожающими условиями. В этом аспекте заслуживает внимания длительное время применяемая на Севере Канады система, которая предусматривает аддитивный учет при установлении размера надбавки 10 факторов: шести природно-климатических (широта места, средние зимние и летние температуры, промерзание почвы, количество осадков, растительность) и четырех экономических (состояние наземного транспорта, регулярность воздушных сообщений, численность и плотность жителей на территории и хозяйственная диверсификация). Соответственно выделено шесть природных зон (надбавка от 300 до 1500 канадских долларов) и четыре по стоимости жизни. Частные компании сами регулируют размер оплаты труда, но они тоже вынуждены учитывать государственные схемы, особенно по одинаковым и конкурирующим должностям и специальностям.

Частные компании, ведущие освоение северных месторождений в Канаде и на Аляске, придерживаются дифференцированного подхода при определении методов привлечения различных категорий работников. При этом выделяют, как правило, две крупные группы: семейные, квалифицированные работники, приехавшие на Север на достаточно длительный срок, и малоквалифицированные, как правило, молодые рабочие, приехавшие на заведомо небольшой срок. Надбавки к заработной плате первой категории составляют от 40 до 70%, на их закрепление ориентированы и меры по улучшению жилищных и культурно-бытовых условий. Государственная программа поддержки жилищного строительства на Аляске предусматривает льготные ссуды в размере 75% стоимости строительства сроком на 25

лет [1; 12]. Конечно, простой перенос тех или иных положений в российские условия вряд ли даст положительный результат. Что можно заимствовать из рассмотренного канадского опыта – так это увеличение количества учитываемых факторов и повышение «точности» их применения. Это особенно важно в условиях небольших поселений, в том числе созданных для обеспечения монопродуктовых производств и специальных объектов.

Следует сказать и об экономической политике в недропользовании. Экономическое регулирование добычи полезных ископаемых связано в основном с формами собственности на недра и системой налогообложения. В России закреплена государственная форма собственности, участки передаются недропользователям на основании лицензии. В Канаде и Соединенных Штатах Америки при наличии частной собственности на земельный участок допускается и право собственности на полезные ископаемые. Более того, возможны сделки отдельно в отношении прав на земельный участок и на недра под ним.

В РФ, помимо лицензионной, существует и договорная разрешительная система, но обе они относятся ко всем видам недр. В других арктических странах государственное управление дифференцировано по видам минерального сырья. Выделяется три направления регулирования: отношения в сфере твердых полезных ископаемых; отношения в сфере углеводородного сырья (нефти и газа); отношения при пользовании недрами на континентальном шельфе.

Необходимо отметить еще одну особенность Канады: экономическая политика здесь построена на основании федеративного устройства, согласно которому каждая провинция строит свою систему управления недропользованием, в том числе в отношении нефти и газа. Федеральная система управления мине-

рально-сырьевым комплексом действует только на территориях и акваториях, находящихся под юрисдикцией центрального правительства.

Государственное регулирование строится на возможностях извлечения бюджетных доходов от недропользования исходя из прямого воздействия на стратегию добычи. Компаниям невыгодно разрабатывать труднодоступные месторождения (что свойственно Северу, особенно арктическому шельфу), поэтому фискальная система старается компенсировать дополнительные издержки. На Аляске, например, стимулируется развитие добычных работ на нефть путем снижения роялти или его отмены для всей арендной площади, для отдельного месторождения, участка внутри площади. В Норвегии применяется дифференцированная шкала роялти для нефтяных месторождений шельфа, которая учитывает степень истощенности залежи, ее доступность, размеры, продуктивность и т. п.

В Канаде каждая провинция обладает полной юрисдикцией над природными ресурсами, расположенными на ее территории. Они имеют право контролировать нормы добычи, вопросы вывоза полезных ископаемых, налогообложения прибыли, полученной от добычи. В России, согласно статье 72 Конституции, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении, хотя режимы и характеристики такого ведения законодательством о недрах не определены. В результате практически все основные месторождения находятся в федеральной собственности, поэтому налог на добычу полезных ископаемых полностью поступает в центральный бюджет [8; 9]. В него же зачисляются таможенные пошлины и платежи, что особенно важно для арктических регионов. Так, в Мурманской

области только таможенные платежи превышают все доходы областного бюджета. С учетом налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых и т. п. около 70% всех доходов бюджетной системы изымается на федеральный уровень, назад возвращается только незначительная часть из них. Впрочем, такое положение свойственно для всех ресурсных регионов Арктической зоны РФ.

Достаточно интересной с позиций экономической политики выступает норвежская модель, хотя она и является унитарной. Налогообложение нефтяных компаний, действующих на шельфе северных морей (включая Баренцево), основано на общих нормах и дополнениях Закона о нефтяном налогообложении. Стратегической задачей признано обеспечить значительный государственный доход от нефтегазовой деятельности (в 2014 году они составили около 30% всех государственных доходов) и при этом поддерживать высокий уровень активности на шельфе.

Нефте- и газодобывающие предприятия, кроме общих для всех корпоративных налогов, выплачивают арендную плату за лицензионную площадь и экономический налог. Но главным элементом налогообложения в отрасли является специальный нефтяной (газовый) налог. Его величина меняется в зависимости от конъюнктуры рынка, что делает всю систему самонастраивающейся в зависимости от прибыли нефтяных компаний. Существуют также инструменты поддержки убыточных компаний. Так, правительство возмещает налоговые платежи на сумму убытков, связанных с геолого-разведочной деятельностью для компаний, которые не имеют налогооблагаемой прибыли.

Для характеристики регионального экономического механизма недропользования арктических стран отметим, что

все они создают компенсационные фонды, рассчитанные на сдерживание негативных последствий, возникающих при истощении и закрытии месторождений. Цели и порядок их расходования могут отмечаться, но миссия везде одинаковая. Так, Национальный фонд Норвегии в 2014 году превышал 80 млрд долл. США. В Соединенных Штатах каждый «ресурсный» штат помещает часть ежегодных платежей в траст-фонды. Наиболее крупный из них находится на Аляске (создан в 1976 году), в него поступает 25% всех платежей и бонусов от добычи нефти и газа. В 2014 году его ресурсы превысили 15 млрд долл. при численности населения немногим больше 700 тыс. чел. На средства фонда законодательно закреплена неприкосновенность, однако все жители получают дивиденды от размещения средств [4; 9].

Несколько другая цель предусматривалась для такого фонда в провинции Нунавут Дальнего Севера Канады. Она рассматривалась в виде компенсации коренным жителям (эскимосам) в связи с выводом из оборота отдельных мест (площадей) традиционного хозяйствования.

Однако поступления в фонд оказались столь значительны (в 2014 году они превысили 1 млрд долл.), что фонд распространили на все население, которое составило 44 тыс. чел.

Как уже отмечалось, ресурсные (рентные) платежи арктических субъектов Российской Федерации сейчас централизуются, не образуя никаких стабилизационных фондов. Хотя это объективно необходимо по социальным основаниям и вполне оправдано – по экономическим.

Как видно из *таблицы 1*, арктические субъекты РФ за рассматриваемые пять лет наращивали свою экономику значительно более высокими темпами, чем средние по стране, за исключением Мурманской области, но и она не сильно отставала. При этом негативные тенденции наблюдаются в сфере денежных доходов (*табл. 2*), где во всех четырех рассматриваемых субъектах РФ за последние годы рост реальной заработной платы происходит значительно более низкими темпами, чем в среднем по стране, или вообще не происходит (Ненецкий АО). Основная причина – опережающий рост цен на

Таблица 1. Валовый внутренний (региональный) продукт на душу населения

Регион	Динамика доходов, %					За 5 лет
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
Мурманская обл.	103.1	113.0	102.3	118.6	98.5	139.0
Ненецкий АО	142.3	109.3	91.0	124.6	105.1	185.0
Чукотский АО	150.1	89.9	95.0	122.1	124.3	194.0
Ямало-Ненецкий АО	96.0	124.0	102.0	146.9	98.2	175.0
Российская Федерация	94.5	115.9	104.1	127.4	102.0	148.0

Источник: Регионы России в 2013 году. – М.: Статистика, 2015.

Таблица 2. Реальные денежные доходы населения, в % к предшествующему году

Регион	Динамика доходов, %					За 5 лет
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
Мурманская обл.	99.9	98.5	96.7	107.6	104.7	107.0
Ненецкий АО	89.4	101.4	98.4	110.9	101.5	100.0
Чукотский АО	91.9	106.0	109.5	105.9	95.2	108.0
Ямало-Ненецкий АО	91.5	100.4	103.8	110.6	102.7	108.0
Российская Федерация	101.8	105.4	101.2	105.8	103.7	119.0

Источник: Регионы России в 2013 году. – М.: Статистика, 2015.

предметы первой необходимости в рамках перечня потребительской корзины.

Нет необходимости проводить тщательный сравнительный анализ, чтобы отметить существенное различие в тенденциях, имеющее явно дискриминационный характер: реальные денежные доходы населения растут значительно медленнее удельного ВРП, в том числе по отношению к пропорции в среднем по Российской Федерации. Это происходит как за счет высоких налогов и платежей в федеральный бюджет, так и по линии трансфертных инструментов, применяемых корпорациями.

Представляется, что в финансовую систему арктических регионов России должен быть заложен механизм если не развития, то хотя бы стабилизации. То есть по мере исчерпания соответствующих сырьевых ресурсов должны появляться резервные фонды, обеспечивающие жизнедеятельность этих поселений, включая процесс переезда в более благоприятные районы. Поэтому можно считать целесообразным закрепить в новом проекте закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» хотя бы рамочные положения о формировании такого фонда. Например, что он образуется за счет части налога на природные ресурсы предприятий и организаций, добывающих и перерабатывающих эти природные ресурсы в Арктической зоне Российской Федерации, а также за счет части налога на добавленную стоимость, дополнительно формируемой в арктических регионах за счет повышения трудозатрат в экстремальных природно-климатических условиях.

Фонд наследия расходуется на цели поддержки арктических субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе в случае истощения разрабатываемых месторождений полезных ископаемых и других ресурсов. К основным направлениям расходования относятся затраты на

ликвидацию (консервацию) предприятий, обеспечение экологической безопасности их закрытия, поддержание инфраструктуры муниципальных образований и социально-экономической ситуации, обеспечение организованной миграции населения, его расселения и трудоустройства на новом месте жительства и т. п. Основные положения по образованию и расходованию Фонда наследия Арктической зоны могут определяться как федеральными, так и региональными нормативными актами.

Толчком к ускорению инновационной динамики отечественной экономики должно послужить освоение арктического шельфа. Объективные предпосылки новой, «третьей» индустриализации заложены в самой структуре нашего «реального» сектора, в котором сочетаются относительно высокоразвитые комплексы (ресурсно-сырьевой, топливно-энергетический и военно-космический) и превратившиеся в последние десятилетия в отсталые производства (машиностроение, горная техника, транспортные средства, системы управления и т. п.), требующие стратегической модернизации [3; 10]. Взаимодействие этих комплексов, в том числе финансовое, может дать синергетический эффект.

Очевидно, что определенное влияние на экономическую политику будет оказывать международная ситуация, в том числе в связи с украинским и сирийским кризисами. «Война санкций» сдерживает приток инвестиций и возможности заимствования техники и технологий, однако только в краткосрочном периоде, потому что это невыгодно многим странам. Конечно, самую жесткую позицию занимали и будут занимать Соединенные Штаты: стремясь поддержать исчезающую иллюзию «однополярного» мира, они продолжают развязывать стратегические конфликты и не оставляют попыток раз-

говаривать с позиции силы. В этом аспекте политика Российской Федерации по защите своих национальных интересов представляется американским властям как все более раздражающий фактор. Однако снижение цен на энергоносители наносит существенный ущерб и их сланцевой отрасли, при движении цен ниже 40 долл. за баррель оказываются нерентабельными более половины действующих газовых скважин и практически прекращается строительство новых.

Для отечественной промышленности санкции могут и должны послужить мощным толчком к импортозамещению. При этом необходимо отметить, что включиться в современное мировое разделение труда и занять в нем высокие конкурентные позиции, будучи технологически отсталым, невозможно. В связи с этим представляется некорректной принципиальное разделение ресурсно-сырьевой экономики и инновационной. Можно ли считать эти экономические системы антиподами? Видимо, нет: к какому типу следует отнести Норвегию, Канаду, Мексику? Или тот же Китай, который неоднократно демонстрировал миру великолепные возможности сырьевого комплекса, когда он поддерживается эффективной государственной политикой: сначала на мировых рынках магния, потом титана, наконец, в 2011 – 2013 гг. на рынках редкоземельных металлов. А ведь без последних сегодня не обходится ни один самый инновационный сектор любой экономики.

Представляется, что в настоящее время самым значительным и интересным опытом ресурсно-инновационной экономики, основанной в том числе на освоении шельфа северных и арктических морей, обладает Норвегия. Как известно, в Российской Федерации в настоящее время реализуется только один такой проект – нефтяное месторождение «При-

разломное» в Печорском море. Наиболее перспективным с позиций освоения в ближайшие десять лет является Штокмановское газоконденсатное месторождение, попытка совместной разработки которого компаниями «Газпром», «Statoil» и «Total» в 2005 – 2008 годах так и не увенчалась успехом [11, с. 113-115].

У норвежских компаний уже имеется опыт реализации проектов, по сложности сопоставимых со Штокманом. Полигоном для внедрения технико-технологических и управленческих инноваций стали месторождения Сневит (Snehvit – «Белоснежка») и Ормен Ланге (Ormen Lange – «Длинный Змей») в Баренцевом море. На обоих объектах добыча осуществляется платформенным способом, поскольку в районах залегания отмечаются значительные глубины. С Ормен Ланге природный газ идет в Великобританию по трубопроводу, который в момент ввода был самым протяженным (подводным) в мире – более 1 тыс. км. В рамках проекта Сневит было осуществлено строительство первого в Европе завода по производству сжиженного природного газа (СПГ). Предприятие располагается на специальном судне около города Хаммерфест, проектная мощность 10 млн тонн. Продукцию предполагалось поставлять на регазификационный терминал Cove Point в американском Балтиморе, однако в связи со сланцевой «революцией» в настоящее время она направляется в европейские страны.

Схожей чертой Ормен Ланге со Штокмановским месторождением можно считать большое рассмотрение до берегового терминала. Конечно, проектная мощность последнего в 4 раза больше (соответственно 90 и 22 млрд м³), однако близость природно-климатических условий позволяет говорить о возможности применения соответствующих решений. Самые большие трудности, связанные с

реализацией Штокмановского проекта, – глубина, холод и ледник, в этом районе отмечались отдельные объекты с массой свыше 1 млн тонн. Они могут касаться льда на глубинах свыше 300 м, что создает особые требования к приданным эксплуатационным установкам.

При температурах до -2°C , присущим большим глубинам в Баренцевом море, газ в трубопроводах может замерзнуть. Поэтому необходимы адекватные технологические решения по выделению жидкости из проходящего газового потока и закачиванию ее в специальный резервуар. Далее, после нескольких лет эксплуатации на Штокмановском месторождении необходимо будет поддерживать падающий уровень давления газа. На Ормен Ланге оно осуществляется с 2015 года с применением подводных компрессоров, для которых требуются значительные электрические мощности (десятки мегаватт), для этого норвежские компании разработали уникальные технологии построения электрических сетей. Не менее сложные технические сооружения и технологические решения будут необходимы при освоении гигантских месторождений российского арктического шельфа [6; 7].

Если говорить об экономической политике, то Норвегии, не имевшей опыта разведки и освоения морских нефтегазовых месторождений, предстояло решить сложнейшую задачу: с одной стороны, выработать эффективную государственную политику комплексного управления углеводородными ресурсами и, с другой стороны, привлечь частный капитал, способный организовать на высоком технико-технологическом и социально-экономическом уровне весь процесс их освоения. Почти 40-летний положительный опыт проведения такой политики дает все основания полагать, что и в перспективе Норвегия останется в числе ведущих производите-

лей нефти и газа, а норвежский континентальный шельф благодаря рациональной модели управления его освоением – достаточно привлекательным для инвестирования, а также полигоном для отработки и внедрения инновационных технологий. В этом аспекте он представляется очень важным при формировании российской модели освоения шельфа арктических морей [11, с. 142-143].

Строительство морских буровых платформ и производство оборудования для освоения шельфа стали весьма значительными отраслями национальной экономики. К настоящему времени норвежские подрядчики в выполнении различных работ при разведке и разработке нефтегазовых месторождений в арктических морях являются одними из наиболее компетентных в мире. Поэтому их компании способны конкурировать на равных с другими подрядчиками и практически не нуждаются в дополнительных защитных мерах со стороны государства.

Пример Норвегии показывает, что развитие нефтегазового сектора является также и движущей силой процесса инноваций в масштабах всей национальной экономики, поскольку стимулирует разработку и применение новых технологий в других отраслях промышленности. И это неудивительно, так как нефтегазовый сектор имеет очень тесные взаимосвязи не только с другими отраслями норвежского энергетического комплекса, но и с промышленностью информационных технологий, судоходством, финансами, страхованием. Косвенные экономические эффекты развития нефтегазового сектора, выражающиеся в росте занятости и объемов производства в других отраслях национальной экономики, весьма и весьма существенны.

В Норвегии уже в течение многих лет процесс инноваций является фокусной точкой государственной политики по от-

ношению к нефтегазовому сектору. Правительство страны относит развитие технологии к числу наиболее приоритетных задач, от решения которых зависит возможность перманентного роста стоимости, создаваемой при проведении нефтегазовых операций на континентальном шельфе. С технологическими инновациями связываются возможности снижения производственных издержек и увеличения нефтеотдачи, охраны окружающей среды и повышения степени безопасности выполняемых работ, что справедливо рассматривается в качестве базиса для устойчивого развития национальной нефтегазовой промышленности.

Таким образом, оценка геоэкономической ситуации и рассмотрение норвежского опыта освоения месторождений арктического шельфа позволяют сделать следующие выводы, обуславливающие необходимость усиления нашего присутствия в арктических акваториях.

Во-первых, освоение морских объектов сырья – это высокотехнологичный процесс, определяющий инновационное развитие целых отраслей и регионов, формирование новых кластеров конкурентоспособности. Следовательно, несмотря на «сырьевую» направленность, освоение шельфа полностью соответствует стратегической линии перевода экономики России на инновационный путь эволюции. И для сохранения конкурентоспособности в морской экономике выход на шельф нельзя откладывать на долгие годы, поскольку в технологических аспектах обустройства глубоководных морских промыслов наше отставание от передовых стран, эксплуатирующих в настоящее время морские месторождения углеводородов, уже исчисляется не годами, а десятилетиями.

Во-вторых, в последнее время значительно активизировались различные общественные и политические органи-

зации, которые неуклонно и последовательно пытаются обосновать целесообразность и правомерность передачи шельфовых ресурсов под международный контроль в тех случаях, когда суверенные права соответствующих государств на их освоение практически не используются. Не вызывает сомнения, что «крен» делается именно в сторону России, которой принадлежит 20% площади мирового шельфа, при этом 85% классифицируется как категория Д, то есть не только не разрабатываемые, но и практически не разведанные.

Можно с полной уверенностью утверждать, что с каждым годом нефть, газ и другие сырьевые продукты становятся во все большей степени продуктами наукоемкими. При этом арктические проекты могут стать рычагом инновационного прорыва для национальных компаний, поскольку надежными системами крупномасштабной добычи и транспортировки углеводородов в покрытых льдами акваториях Арктики пока не обладает ни одна страна.

Подводя краткий итог проведенному выше анализу, можно отметить, что арктические страны проводят активную политику защиты своих интересов в этом стратегически важном регионе. Инструменты этой политики существенно отличаются в зависимости от стоящих экономических задач, но все-таки могут быть сформулированы некоторые идентификационные характеристики:

- государство непосредственно участвует в развитии арктических территорий и освоении акваторий, в первую очередь путем формирования необходимой инфраструктуры;

- сохраняется прямая помощь государства фирмам и предпринимателям, изучающим недра, осваивающим месторождения и проводящим другие работы и услуги в арктической зоне;

– наблюдается постепенное усиление инструментов косвенного влияния в виде регулирования налогообложения (включая предоставление вычетов), стимулирования природоохранных мер, тарифной политики и т. п.;

– учитывая, что ресурсные отрасли становятся все более технологически сложными и наукоемкими, обладают достаточными финансовыми ресурсами, активно используется государственно-частное партнерство в сфере инновационной динамики;

– особенно высокие технико-технологические требования предъявляются к проектам освоения арктического шельфа, что необходимо учитывать в стратегических и нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе в части импортозамещения;

– усиливаются региональные факторы и программно-целевые механизмы в освоении арктических территорий, дифференцированные по условиям жизнедеятельности, уровню развития и стоящим задачам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агранат, Г. А. Зарубежный Север: опыт освоения [Текст] / Г. А. Агранат. – 2-е изд. – М. : Наука, 1980. – 414 с.
2. Байерз, М. Правовой статус Северо-Западного прохода и арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее, желаемое будущее [Текст] / М. Байерз // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. – 2011. – № 2. – С. 92–128.
3. Балашов, А. Реиндустриализация российской экономики и развитие оборонно-промышленного комплекса [Текст] / А. Балашов, Я. Мартыанова // Вопросы экономики. – 2015. – № 9. – С. 31–44.
4. Васильев, В. В. Взаимодействие глобальных, национальных и региональных экономических интересов в освоении Севера и Арктики [Текст] : монография / В. В. Васильев. – Апатиты : Изд. Кольского научного центра РАН, 2011. – 191 с.
5. Додин, Д. А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы [Текст] / Д. А. Додин. – СПб. : Наука, 2005. – 283 с.
6. Ивченко, Б. П. Обеспечение национальной безопасности при освоении минерально-сырьевой базы шельфовых месторождений Арктики [Текст] : монография / Б. П. Ивченко, В. Л. Михеев, Б. А. Смыслов, А. Р. Гитовт. – СПб. : Петрополис, 2012. – 510 с.
7. Кайзер, М. Дж. Риски и потери при морской добыче [Текст] / М. Дж. Кайзер, А. Г. Пулцифер // Oil and Gas Journal. – 2015. – № 3. – С. 97–105.
8. Лексин, В. Н. Научный и институциональный потенциал комплексного развития российской Арктики в средне- и долгосрочной перспективе [Текст] / В. Н. Лексин, Б. Н. Порфирьев // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 6. – С. 58–66.
9. Пилясов, А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] : монография / А. Н. Пилясов. – М. : Либроком, 2009. – 544 с.
10. Российская Арктика: современная парадигма развития [Текст] : монография / под ред. А. И. Таркина. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 844 с.
11. Селин, В. С. Экономические условия и инновационные возможности обеспечения конкурентоспособности месторождений углеводородного сырья арктического шельфа [Текст] : монография / В. С. Селин, В. А. Цукерман, А. Н. Виноградов. – Апатиты : Изд. Кольского НЦ РАН, 2009. – 267 с.
12. Черкасов, А. И. Зарубежный опыт исследования и освоения Севера [Текст] / А. И. Черкасов // Итоги науки и техники. География зарубежных стран. – 1986. – Т. 11. – 156 с.
13. Янг, О. Р. Будущее Арктики: роль идей [Текст] / О. Р. Янг // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. – 2011. – № 2. – С. 22–40.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Селин Владимир Степанович – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН. Россия, 184209, г. Апатиты, ул. Ферсмана, д. 24а. E-mail: silin@ier.kolasc.net.ru. Тел.: (815) 5574844.

Selin V.S.

ECONOMIC POLICY IN THE ARCTIC: COMPARATIVE ANALYSIS

The article deals with the structure of the modern Arctic zone and its economic processes. The purpose of the study is to analyze the existing approaches to the development of the Arctic territories and waters in the context of globalization and greater attention to the problems of protection of national interests. In this regard, the main methods used in the study is a systematic analysis, content analysis and elements of the factor approach, which help, with a certain degree of conditionality, to structure the economic processes in the global Arctic. It is shown that global trends are manifested here in the complex interaction of a large number of driving forces. At the same time, mineral resources, as well as space and logistic capacity of the global Arctic are of strategic importance. Comparative analysis of economic policy of the formation and development of productive forces under extreme economic conditions is conducted in various countries. The study demonstrates that in a market economy the state sets different preferences for northern productions; the companies seek for lower premiums for social security, pensions and funds, etc. In the Canadian model ("development without settling"), in order to raise wages, employment relations are freed from certain limitations imposed by trade unions. In the leading industrial sector – subsurface management – the economic regulation of mineral extraction is to a large extent dependent on the types of ownership of the subsoil and the taxation system. From the perspective of the regional mechanism, it has been noted that most countries establish compensation funds designed to offset the negative effects resulting from deposit exhaustion and closure. The scheme of the formation of such financial institutions for the Russian Arctic territories has been developed, which is economically justified and objectively necessary on social grounds. The study analyzes the current trends in the development of the Shelf of Arctic Seas, and reveals that "the sanctions" policy of the Western countries may influence the implementation of the respective mega-projects, but only in the medium term. It has been justified that amid the development of the Arctic Shelf industrial complexes are high-tech and science-based facilities able to be drivers of innovation dynamics at the national level. The conclusion that enhanced regional factors and program-target mechanisms in the development of the Arctic territories differentiated by living conditions, development level and the set objectives, contains certain novelty.

The Arctic, economics, politics, resources, national interests, taxes, incentives, innovations.

REFERENCES

1. Agranat G. A. *Zarubezhnyi Sever: opyt osvoeniya* [The Foreign North: development experience]. 2nd edition. Moscow: Nauka, 1980. 414 p.
2. Byers M. *Pravovoi status Severo-Zapadnogo prokhoda i arkticheskii suverenitet Kanady: proshloe, nastoyashchee, zhelaemoe budushchee* [The legal status of the Northwest Passage and the Arctic sovereignty of Canada: the past, the present and the desired future]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25. Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika* [Moscow University bulletin. Series 25. International relations and world politics], 2011, no. 2, pp. 92–128.
3. Balashov A., Mart'yanova Ya. *Reindustrializatsiya rossiiskoi ekonomiki i razvitie oboronno-promyshlennogo kompleksa* [Re-industrialization of the Russian economy and development of the military-industrial complex]. *Voprosy ekonomiki* [Economic issues], 2015, no. 9, pp. 31–44.

4. Vasil'ev V. V. *Vzaimodeistvie global'nykh, natsional'nykh i regional'nykh ekonomicheskikh interesov v osvoenii Severa i Arktiki: monografiya* [The correlation of global, national and regional economic interests in the development of the North and the Arctic]. Apatity: izd. Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN, 2011. 191 p.
5. Dodin D. A. *Ustoichivoe razvitie Arktiki. Problemy i perspektivy* [Sustainable development of the Arctic zone. Problems and prospects]. Saint Petersburg: Nauka, 2005. 283 p.
6. Ivchenko B. P., Mikheev V. L., Smyslov B. A., Gitovt A. R. *Obespechenie natsional'noi bezopasnosti pri osvoenii mineral'no-syr'evoi bazy shel'fovykh mestorozhdenii Arktiki: monografiya* [National security in the development of mineral resource base of the Arctic shelf deposits: monograph]. Saint Petersburg: Petropolis, 2012. 510 p.
7. Kaiser M. Dzh., Pulcifer A. G. Riski i poteri pri morskoi dobyche [Risks and losses of offshore mining]. *Oil and Gas Journal*, 2015, no. 3, pp. 97–105.
8. Leksin V. N., Porfir'ev B. N. Nauchnyi i institutsional'nyi potentsial kompleksnogo razvitiya rossiiskoi Arktiki v sredne- i dolgosrochnoi perspektive [Scientific and institutional capacity of the complex development of the Russian Arctic zone in the medium- and long-term]. *Problemy prognozirovaniya* [Forecast problems], 2015, no. 6, pp. 58–66.
9. Pilyasov A. N. *I poslednie stanut pervymi. Severnaya periferiya na puti k ekonomike znaniya: monografiya* [And the last will become the leading ones. Northern periphery on the way to knowledge economy: monograph]. Moscow: Librokom, 2009. 544 p.
10. Tatarkin A. I. (Ed.). *Rossiiskaya Arktika: sovremennaya paradigma razvitiya: monografiya* [The Russian Arctic zone: modern development paradigm: monograph]. Saint Petersburg: Nestor–Istoriya, 2014. 844 p.
11. Selin V. S., Tsukerman V. A., Vinogradov A. N. *Ekonomicheskie usloviya i innovatsionnye vozmozhnosti obespecheniya konkurentosposobnosti mestorozhdenii uglevodorodnogo syr'ya arkticheskogo shel'fa: monografiya* [Economic conditions and innovation opportunities for the competitiveness of the Arctic Shelf raw hydrocarbon deposits]. Apatity: izd. Kol'skogo NTs RAN, 2009. 267 p.
12. Cherkasov A. I. Zarubezhnyi opyt issledovaniya i osvoeniya Severa [Foreign experience of exploration and development of the North]. *Itogi nauki i tekhniki. Geografiya zarubezhnykh stran* [Scientific and technological results], 1986, volume 11. 156 p.
13. Yang O. R. Budushchee Arktiki: rol' idei [The future of the Arctic: the role of ideas]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25. Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika* [Moscow University bulletin. Series 25. International relations and world politics], 2011, no. 2, pp. 22–40.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Selin Vladimir Stepanovich – Doctor of Economics, Professor, Leading Research Associate. Federal State Budgetary Institution of Science “Luzin Institute for Economic Studies, Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences”. 24A, Fersman Street, Apatity, 184209, Russian Federation. E-mail: silin@iep.kolasc.net.ru. Phone: +7(815) 5574844.