

УДК [33 + 355/359] (98) (045)

## **Согласование экономической и оборонной деятельности в Арктике с позиций регионального присутствия**

**В.С. Селин<sup>1</sup>, С.Ю. Козьменко<sup>2</sup>, Н.А. Медведев<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> *Институт экономических проблем КНЦ РАН*

<sup>2</sup> *Северо-западный научно-исследовательский центр морской политики МГТУ*

<sup>3</sup> *Экономический факультет МГТУ, кафедра экономической теории и национальной экономики*

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам согласования оборонных и экономических интересов в российской Арктике. Особое внимание уделяется вопросам обеспечения уровня обороны и безопасности в Арктическом регионе, предлагается комплекс мер, направленных на качественное преобразование сил Северного флота и предприятий оборонного комплекса Мурманской и Архангельской областей.

**Abstract.** The paper highlights problems of co-ordination of defense and economic interests in the Russian Arctic. Special attention has been paid to ensuring the level of defense and safety in the Arctic region; the complex of measures providing qualitative reorganization of the Northern Navy and enterprises of the defense branch of the Murmansk and Arkhangelsk regions has been proposed.

**Ключевые слова:** национальные интересы России в Арктике, согласование оборонных и экономических интересов, результативность конверсии, качественное преобразование сил Северного флота, предприятия оборонного комплекса

**Key words:** national interests of Russia in Arctic, co-ordination of defense and economic interests, effectiveness of conversion, qualitative reorganization of the Northern Navy, enterprises of the defense complex

### **1. Введение**

Как исторически, так и на современном этапе национальные интересы России в Арктике связаны, с одной стороны, с богатейшими природными ресурсами, и с другой – с ее географическим (транспортно-логистическим и экологическим) положением. По мере истощения запасов сырья в более обжитых регионах значение Арктики будет только возрастать и сопровождаться нарастанием объективных противоречий международного характера. Для преодоления их необходимо планомерно и поступательно осваивать ресурсы, обеспечивать нарастающее экономическое присутствие. Но хозяйственная деятельность в Арктике только тогда будет устойчивой и привлекательной для инвесторов, когда она будет обеспечена соответствующим силовым прикрытием, исключающим любой не санкционированный государством доступ к ресурсам. Именно поэтому согласование оборонных и экономических интересов в российской Арктике выступает основным фактором в стратегии ее долговременного освоения. Принципы такого согласования заложены в "Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу".

### **2. Комплекс мер, направленных на качественное преобразование сил Северного флота и предприятий оборонного комплекса Мурманской и Архангельской областей**

Велика роль Арктики в обеспечении обороноспособности России. Контроль над морским, воздушным и космическим пространством Арктики необходим для сдерживания возрастающего военно-политического давления и глубокого проникновения НАТО и США в северное геополитическое пространство России. Оно рассчитано на нейтрализацию российского потенциала ядерного сдерживания в регионе, через который возможно кратчайшим путем вывести ракеты на всю территорию России. Именно поэтому не случайно размещение на Севере мощного военно-морского флота.

Интересы безопасности России в Арктическом регионе и спектр возможных угроз определяют приоритеты в выборе сил и средств ВМФ. Сил и средств Северного флота должно быть достаточно для отражения ударов и нанесения заданного ущерба агрессору в ответных действиях в любых условиях; прикрытия стратегических ядерных сил морского базирования; охраны побережья, морских экономических зон и коммуникаций в Арктике; поддержки миротворческих и спасательных операций, а также ограниченного участия в акциях многосторонних военно-морских сил под эгидой ООН или ОБСЕ.

Однако недостаточные действия власти и отсутствие ясных перспектив в области обороны и безопасности страны привели к тому, что Вооруженные Силы вообще и Военно-Морской флот в

особенности постепенно теряют свою боеспособность. Реформирование флота идет, в основном, по тем же направлениям, что и Вооруженных Сил страны в целом. Основной упор делается на сокращение численности личного состава и количества кораблей. Конечно, в последние 5 лет обстановка существенно изменилась, определенное техническое пополнение и модернизация имеют место, но темпы их пока недостаточны. Сокращение корабельного состава ВМФ происходит не только за счет списания устаревших и отслуживших свой срок кораблей, но и за счет исключения из состава флота кораблей, которые, нуждаясь в ремонте, не могут его пройти из-за дефицита материальных и финансовых средств.

Сегодня все без исключения ведущие страны Запада и Востока имеют долгосрочные, научно обоснованные программы модернизации своих ВМС, которые предусматривают, с одной стороны, вывод из боевого состава флотов морально устаревших кораблей, с другой – постоянное строительство новых современных боевых кораблей и принятие на вооружение новых видов оружия и боевой техники. В кораблестроительных программах ведущих морских держав отчетливо проявляется тенденция превращения надводных кораблей в платформы, с которых будут наноситься удары вглубь территории противника на всю протяженность оперативного построения его сил, что неизбежно повышает роль и значение флотов как в общей структуре вооруженных сил, так и в деле реализации внешней политики этих государств, обеспечения стратегической стабильности и сдерживания от возможных угроз. Столь реальное возрастание роли флотов в системе вооруженных сил многих государств должно оказать влияние на изменение взглядов на роль, место, задачи и развитие ВМФ Российского государства.

Руководствуясь интересами страны и учитывая реалии современных условий ее социально-экономического развития, с целью обеспечения достаточного уровня обороны и безопасности в Арктическом регионе необходимо осуществить комплекс политических, экономических, правовых, собственно военных, военно-технических, социальных и иных мер, направленных на качественное преобразование сил Северного флота и предприятий оборонного комплекса Мурманской и Архангельской областей. В этой связи в первоочередном порядке следует:

1. Принять новую военную доктрину государства, являющуюся основным документом, определяющим направления военной реформы. На основе военной доктрины разработать и принять научно обоснованную и детально проработанную модель военного реформирования государства, отвечающую современным условиям и предусматривающую:
  - развитие в соответствии с целями и задачами военной реформы оборонных НИОКР;
  - укрепление оборонной инфраструктуры (аэродромов, портового хозяйства, военно-морских баз, арсеналов, ремонтных предприятий и пр.);
  - преобразования в промышленности, причем не только в оборонной, нацеленные на обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации передовой военной техникой, качественное снабжение армии материально-техническими ресурсами и всеми видами довольствия;
  - решение всего комплекса социальных проблем военнослужащих и членов их семей, а также таких важных политических вопросов, как укрепление престижа воинской службы, повышение статуса офицера и гражданского персонала Вооруженных Сил.
2. Сосредоточить основные усилия власти на финансовом обеспечении проведения военной реформы.
3. Разработать перспективные планы дальнейшего развития ВМФ в соответствии с военно-морской стратегией РФ, являющейся самостоятельным разделом военной доктрины государства.
4. Обеспечить гарантированное и своевременное доведение бюджетных средств, выделяемых на нужды обороны, до их получателей. С этой целью решить вопрос по переводу Минобороны России на финансирование через органы федерального казначейства.
5. Учитывая, что будущее флота сегодня, как никогда, зависит от потенциала судостроительных и судоремонтных производств, с целью обеспечения надлежащей технической оснащенности флота:
  - погасить задолженность перед судостроительными и судоремонтными предприятиями со стороны МО РФ за ранее выполненные работы по государственному оборонному заказу в полном объеме;
  - провести реструктуризацию задолженности предприятий перед федеральным бюджетом и внебюджетными фондами по налогам, сборам, а также пеням и штрафам, начисленным за несоблюдение сроков уплаты указанных платежей, в связи с тем, что задолженность образовалась в результате ежегодной несвоевременной оплаты выполненных по государственному оборонному заказу работ или оплаты этих работ с помощью зачетов и других неденежных форм расчетов;
  - усилить государственную поддержку оборонного производства;
  - разработать краткосрочные (3-5 лет) и долгосрочные (10-15 лет) целевые программы кораблестроения;
  - увеличить долю заказов ВМФ в государственном оборонном заказе с целью развития МСЯС, обеспечивающих обороноспособность страны. Поддержание на высоком уровне боеготовности ядерного потенциала должно относиться к числу приоритетнейших государственных интересов

России, поскольку ядерные силы на протяжении более 50 лет были и остаются ключевым элементом стратегии обеспечения национальной безопасности и военной мощи страны.

Содержание и темпы адекватного преобразования системы обороны и безопасности страны существенно зависят от финансовых ресурсов и возможностей экономики. Оптимальное использование этих ограниченных возможностей должно обеспечить поддержание обороноспособности страны на должном уровне и последовательное осуществление военной реформы.

Для достижения этой цели необходимо мобилизовать максимум средств на возобновление экономического роста и структурную перестройку народного хозяйства, на увеличение инвестиций в реальный сектор экономики и повышение их эффективности. Только рост экономики позволит выделять необходимые ресурсы для укрепления обороноспособности страны и военно-политического влияния России в мире. Попытки же добиться этих целей в ущерб развитию экономики приведут лишь к противоположным результатам.

В соответствии с Федеральным законом "О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации" государственная политика в области конверсии должна предусматривать предоставление средств федерального бюджета на возмездной и платной основе на финансирование инвестиционных программ конверсии предприятий оборонной промышленности, а также компенсации конвертируемым организациям, социальные выплаты их работникам и выделение бюджетных дотаций в целях компенсации сокращения объема государственного оборонного заказа. Указанные бюджетные расходы имеют строго социальную направленность в связи с принятием на государственном уровне решений по сокращению военного производства по не зависящим от предприятий причинам.

Кредиты и займы, привлекаемые под государственные гарантии, предоставляемые на конкурсной основе для реализации инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности, в условиях сложившейся финансово-экономической ситуации и отсутствия у предприятий оборонного комплекса необходимых собственных средств являются единственно возможным источником технического перевооружения высокотехнологичных отраслей промышленности для создания конкурентоспособной гражданской продукции. За счет указанных средств должны решаться также проблемы занятости высвобождаемых работников оборонного комплекса путем создания дополнительных рабочих мест в гражданской сфере производства.

Результативность конверсии должен определять вклад вчерашних оборонных предприятий в решение общей задачи оздоровления экономики страны и достижения на этой основе высоких народнохозяйственных результатов. Нельзя допустить, чтобы взамен наукоемкой, технологически сложной и технически совершенной военной продукции выпускалась самая заурядная по качеству продукция гражданского назначения.

В этой связи следует подвергнуть критике подход к проведению конверсии в регионе, когда производственный потенциал судоремонтных и судостроительных заводов, высвобождаемый в результате сокращения военных заказов, используется для:

- ремонта гражданских судов, объемы которого постоянно снижаются из-за большой конкуренции с гражданскими судоремонтными заводами, переориентации флотов на ремонт судов за границей и неплатежеспособности судовладельцев;
- производства товаров народного потребления.

Это является не конверсией, а обычной диверсификацией производства.

Высвобождаемые в результате сокращения военного кораблестроения и судоремонта мощности и средства предприятий военно-промышленного комплекса следует направить, прежде всего, на развитие отраслей производственной инфраструктуры, так как именно эти отрасли способны в короткий срок укрепить свою конкурентоспособность на мировых рынках и резко увеличить экспортный потенциал региона. Такой подход позволит предприятиям оборонной промышленности в гораздо большей мере скомпенсировать потери, связанные с сокращением военных заказов, сохранить научно-технический и кадровый потенциал.

### **3. Концептуальные направления по согласованию перспективной экономической политики в Арктике и поддержанию обороноспособности**

Стабилизация и развитие хозяйственной деятельности в Арктике связаны с государственной экономической политикой. В основе такой политики должно лежать активное сочетание рыночных и административных методов регулирования, в перспективе до 2015 года имеющих главной целью поддержку отечественных производителей, конверсию оборонных отраслей и расширение емкости внутреннего рынка. В этом случае может быть задействован весь геополитический и ресурсный потенциал зоны Арктики, в свою очередь обеспечивающий рост экономической активности на прилегающих северных территориях и в других районах страны.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие основные направления перспективной хозяйственной деятельности:

- разведочные, добычные и сопутствующие им работы по освоению минерально-сырьевых и энергетических ресурсов сухопутной части Арктики и шельфа северных морей. В перспективе до 2015 г. это месторождения углеводородов на полуострове Ямал, в Ненецком автономном округе и на шельфе Печорского моря, а в более отдаленной перспективе – крупных газоконденсатных месторождений Баренцева моря;
- связанные с освоением природных ресурсов мероприятия по развитию машиностроительного комплекса и производственно-транспортной инфраструктуры, в том числе на основе конверсии оборонных судостроительных и судоремонтных предприятий, в первую очередь в Мурманской и Архангельской областях;
- расширение комплексной и координированной деятельности по всей трассе Северного морского пути с сохранением национальных приоритетов и привлечением зарубежных инвесторов к его обслуживанию. При этом к 2015 г. ожидается рост грузоперевозок до уровня 10-15 млн т, что позволит пароходным компаниям работать по принципу самокупаемости даже с учетом содержания ледокольного флота;
- проведение эколого-производственных мероприятий по утилизации судов гражданского и военного флота, в том числе атомных подводных лодок с переработкой и захоронением ядерных радиоактивных отходов. Последнее направление рассматривается как самостоятельная научно-техническая задача;
- рационализация добычи и повышение уровня переработки биологических ресурсов сухопутной части Арктики и морской акватории, в том числе с развитием рыбного промысла в прибрежной зоне;
- использование богатейших рекреационных и географических ресурсов для развития туристической деятельности. Изучение возможностей по превращению оборонных объектов по мере прекращения эксплуатации и истечения их стратегического значения, в том числе военных баз в Арктике, ядерных полигонов на Новой Земле в объекты туристического бизнеса.

Можно ожидать, что отличительной особенностью хозяйственной деятельности в Арктике будет постоянное ужесточение экологических требований. С одной стороны, это связано с объективно существующей повышенной ранимостью северных экосистем и с уже нанесенным им в ходе техногенной деятельности ущербом. С другой – с продолжением масштабной производственной деятельности и постепенным переносом ее на шельф северных морей, где технологические сбои, особенно катастрофического форсмажорного характера, нанесут значительно более высокий ущерб, чем на сухопутных участках. А ликвидация последствий будет стоить в несколько раз дороже.

Оборонная деятельность в Арктике будет тоже определяться взаимодействием достаточно противоречивых тенденций. С одной стороны, ее геополитическое положение по-прежнему будет определять стратегические интересы Российской Федерации и адекватную защиту, в том числе в части хозяйственной деятельности в морских акваториях. Сохраняется и значение арктических территорий с точки зрения новой военной доктрины по стратегическому сдерживанию потенциальных противников, что детерминируется, в первую очередь, особыми возможностями Северного морского флота.

С другой стороны, та же военная доктрина определяет сокращение вооружений и численности Вооруженных Сил в Арктике. Весьма вероятно закрытие части военных гарнизонов. Будет происходить сокращение оборонной, а следовательно, и гражданской деятельности в закрытых административных территориальных образованиях. Все это потребует комплексных мероприятий по переезду населения в другие регионы страны с увеличением финансирования по линии соответствующих федеральных программ.

Сокращение вооруженного присутствия должно будет компенсироваться повышением качественного уровня вооружений и подготовки персонала. В этом аспекте новые требования к движению флота, системам наведения, силовым установкам и т.п. могут накладывать определенные ограничения на хозяйственную деятельность, в том числе на шельф северных морей.

Можно выделить следующие концептуальные направления по согласованию перспективной экономической политики в Арктике и поддержанию обороноспособности:

- усиленное внимание при освоении новых и традиционных источников сырья к задачам и требованиям оборонной деятельности в Арктике, в том числе по техническим характеристикам взаимодействующих сторон;
- перспективный учет при разработке проектов деятельности на шельфе северных морей требований оборонных объектов, в первую очередь подводного флота;
- совместное ведение деятельности, обеспечивающей как военные, так и гражданские объекты в таких сферах, как метеорология, океанография, навигационные системы, экология и т.п.;
- соблюдение повышенных экологических требований в Арктике к обоим рассматриваемым видам деятельности, в том числе при их согласовании;

- снижение российского военного присутствия в Арктике только по мере появления адекватных компенсаторов, обеспечивающих соблюдение национальных геополитических и хозяйственных интересов;
- обеспечение организованного переселения персонала в случае сокращения численности или закрытия отдельных оборонных объектов.

Проблемы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в рассматриваемых сферах связаны с тем, что интересы их часто не совпадают. Оборонная деятельность воспринимается регионами в политическом аспекте как крайне важная, но вынужденная и, по существу, безальтернативная. Она выступает доминирующим гарантом поддержания российского присутствия в Арктике, в том числе в отношении хозяйственной деятельности. При этом важно иметь в виду, что стратегические меридиональные границы, определенные в Арктике Союзом ССР в 30-е годы, в настоящее время мировым сообществом не признаются. То есть российское водное пространство ограничивается 200-мильными зонами вокруг имеющихся участков суши, охранять которые дорого и не всегда целесообразно.

С другой стороны, оборонные объекты, военные мероприятия и пограничный режим накладывают серьезные ограничения на хозяйственную деятельность и даже на полномочия региональных органов государственной власти. Изымаются из обращения участки земли, нередко достаточно важные с точки зрения экономики. Возникают определенные препятствия в использовании или характере использования отдельных видов и участков минерально-сырьевых, биологических и других ресурсов. В условиях повышенной нестабильности растет нагрузка на территориальные бюджеты при реформировании частей и гарнизонов с сохранением соответствующих населенных пунктов. Для коммунальных предприятий оборонные объекты выступают основными источниками кредиторской задолженности. В зоне Арктики все указанные проблемы значительно обостряются, в том числе за счет многократно возрастающих удельных расходов по отношению к районам страны, находящимся в благоприятных условиях.

#### **4. Принципы согласительных процессов в Арктике**

При выработке согласительных процедур следует исходить из правовых норм, определяемых Конституцией (Основным законом) Российской Федерации, в соответствии со статьей 71 которой в исключительном ведении Федерации находятся:

- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира.

Ряд направлений, прямо не закрепленных в Конституции, относится к федеративному уровню в соответствии с другими законами или решениями органов исполнительной власти. К ним относится атомная энергетика, вопросы утилизации радиоактивных отходов и радиационная безопасность. Другим таким направлением является все, что связано с деятельностью на территории РФ так называемых нерезидентов – зарубежных юридических лиц.

В арктической зоне России они являются наиболее актуальными в связи с огромной продолжительностью морской границы и насыщенностью оборонными объектами, что накладывает дополнительные ограничения на многие виды хозяйственной деятельности.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится большинство экономических вопросов, таких, как:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

В географическом плане особенностью арктической зоны для организации согласительных процессов является то, что она представляет собой широтный геотаксон огромной протяженности и площади с обширной водной акваторией, на территории которого проживают десятки коренных малочисленных народов и осуществляют социально-экономическую деятельность несколько субъектов Федерации, в том числе: Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Республика Якутия (Саха), Чукотский автономный округ.

В оборонном аспекте особое значение Арктике придает то, что здесь расположен самый мощный в ВМФ РФ Северный флот, в силу особенностей зоны располагающий практически неограниченными возможностями выхода на стратегические позиции в любом районе планеты.

В хозяйственном аспекте, как уже отмечалось, такими особенностями является концентрация многих видов полезных ископаемых, в том числе не менее 50 % запасов углеводородного сырья. Принципиальное значение для национальных интересов имеют и биологические ресурсы Арктики. Особую роль в ближайшей перспективе может приобрести Северный морской путь, выступая своеобразным "стягивающим поясом" для кооперации, а затем и интеграции хозяйственных систем Европейской части России и Дальнего Востока.

Однако сегодня согласительные процессы в Арктике протекают на основании разрозненных и часто несовместимых Договоров о разграничении полномочий с указанными выше субъектами или даже с краями и областями, в состав которых входят указанные выше округа. Представляется целесообразным упорядочение договорных процедур для всей арктической зоны на следующих принципах:

на федеративном уровне:

- признание особой роли и стратегического значения Арктики для государства с законодательным закреплением направлений и механизма поддержки выходящих в нее регионов;
- признание паритета оборонной и хозяйственной деятельности в арктической зоне и целесообразности согласования с региональными органами государственной власти всех вопросов размещения, ликвидации и хозяйственной деятельности оборонных объектов, включая отвод территорий;
- учет при оборонной деятельности и поддержка традиционных видов промысла и социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера с первоочередным финансированием разработанных для них федеральных программ;
- принятие общенационального значения для оборонной и хозяйственной деятельности Северного морского пути, разработку и реализацию долговременной федеральной программы его развития;
- соблюдение паритета государственных и региональных интересов при освоении и использовании любых видов расположенных в Арктике ресурсов, включая ресурсы шельфа Северных морей, в том числе в рамках механизма соглашений о разделе продукции;
- обоснование особых экологических режимов для оборонной и хозяйственной деятельности;

на региональном уровне:

- признание паритета, а в необходимых случаях и приоритета общегосударственных оборонных интересов перед хозяйственной деятельностью;
- поддержка оборонных и пограничных объектов и оказание им материальной помощи в соответствии с имеющимися в распоряжении субъектов РФ ресурсами;
- проведение согласованной межрегиональной экономической и экологической политики в арктической зоне;
- поддержка, в том числе в рамках федеральной программы, всех объектов и видов деятельности, связанных с функционированием Северного морского пути;
- разработка и реализация региональных программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера;
- координацию деятельности метеорологических и экологических служб гражданского и оборонного характера в арктической зоне.

## 5. Заключение

Организационным механизмом такого согласительного процесса на первом этапе могла бы служить специальная правительственная Комиссия, созданная из представителей Министерства регионального развития РФ, Северного флота, Арктической группы погранвойск, Российской академии наук, администрации Северного морского пути и всех субъектов Российской Федерации, расположенных в арктической зоне.