

УДК 323;332.1

Научный компонент российской политики в Арктике: актуальные аспекты программирования и институционального обеспечения арктических исследований

В. И. Павленко¹, доктор экономических наук,
А. О. Подоплёкин², кандидат исторических наук
Архангельский научный центр Уральского отделения РАН

Рассмотрена роль системы научных исследований как одного из ключевых инструментов обеспечения эффективности политики сбалансированного развития Арктической зоны Российской Федерации. Обоснована необходимость разработки и реализации национальной программы комплексных исследований Арктики, создания государственной структуры управления Арктической зоной.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, социально-экономическое развитие, научное обеспечение, фундаментальные и прикладные научные исследования, национальная программа.

На протяжении последнего десятилетия в России отмечается не просто возрождение, а нарастание общественного интереса к проблемам освоения и развития Арктики. Эта тенденция, особенно заметная в связи с утверждением в 2013 г. «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» («Стратегия»), в полной мере коррелирует с аналогичными процессами в государствах — членах Арктического совета (АС), а также в странах Евросоюза и Юго-Восточной Азии.

Вопросы арктической деятельности становятся предметом общественно-политических и научных дискуссий в рамках мероприятий, проводимых в России едва ли не ежемесячно. По оценкам авторов настоящей статьи, в 2013—2014 гг. в стране было организовано порядка пятидесяти различных мероприятий только международного и всероссийского уровня, посвященных вопросам освоения Арктики. Инициаторами подобных форумов выступали федеральные и региональные органы исполнительной власти, научные организации и вузы, структуры некоммерческого сектора, в том числе общественные

организации, среди них Русское географическое общество, Российский совет по международным делам, Ассоциация полярников и др.

На соответствующей тематике специализируются десятки информационных, научно-аналитических и экспертно-политических порталов российского сегмента Интернета: «Arctic-Info», «Pro-Arctic», «Арктика сегодня» и ряд других.

Национальная дискуссия о развитии макрорегиона, несомненно, важна как необходимый шаг по привлечению общественного внимания к значению для страны выявленных природных ресурсов, необходимости реализации значительных материальных и финансовых ресурсов для их освоения, к обновлению и развитию транспортно-логистической инфраструктуры.

При этом очевидно, что разработка рекомендаций и предложений по сбалансированному социально-экономическому развитию субъектов Федерации и муниципальных образований, составляющих Арктическую зону Российской Федерации (АЗРФ), по защите и сохранению региональных природных комплексов, модернизации транспортной и энергетической инфраструктуры, поддержке коренного населения и пр. требует участия профессионального сообщества ученых и специалистов.

Закономерен вопрос об эффективности множества проводимых мероприятий. Соизмеримо ли

¹ e-mail: chairman.arhsc@mail.ru.

² e-mail: podoplekin@mail.ru.

отвлечение значительных, фактически бюджетных средств на их проведение с результатами? Это особенно важно с учетом качества и уровня предложений, формируемых в рамках инициативы Международного арктического научного комитета «The Arctic Science Summit Week» (ASSW), ежегодных конференций «Арктические рубежи» («Arctic Frontiers») и др.

Одним из недавних и, несомненно, знаковых мероприятий, связанных с обсуждением места и роли арктических проблем в России, стал дискуссионный клуб «Арктика как системообразующий проект социально-экономического и инновационного развития России», проведенный в Архангельске 24 ноября 2014 г. Федеральным агентством научных организаций (ФАНО России) при поддержке Правительства Архангельской области.

Тема, вынесенная в повестку дня, собрала в Архангельске более 80 представителей (68% из них — руководители) практически всех научных организаций ФАНО России, программы научно-исследовательских работ которых охватывают арктическую проблематику. По сути это была глубоко научная конференция с развернутыми докладами о ходе, результатах и ближайших целях исследований Арктики, проводимых научными центрами и институтами в различных отраслях знаний.

Предложенные ФАНО России вопросы в большинстве своем остались без ответа. Тем не менее были достигнуты некоторые позитивные результаты, определенные обеспокоенностью состоянием дел в системном изучении Арктики и степенью эффективности внедрения результатов научных исследований. Кратко их можно сформулировать следующим образом:

- существует безотлагательная необходимость разработки проекта национальной программы фундаментальных и прикладных исследований макрорегиона



Рис. 1. Пресс-конференция заместителя руководителя ФАНО России А. М. Медведева и губернатора Архангельской области И. А. Орлова по итогам работы дискуссионного клуба «Арктика как системообразующий проект социально-экономического и инновационного развития России».

Источник: пресс-центр Правительства Архангельской области

в целях реализации стратегических направлений укрепления и развития научно-технологического комплекса России в Арктике, обозначенных Президентом Российской Федерации В. В. Путиным;

- следует сформировать орган управления, в полной мере представляющий интересы государства в обеспечении экономической, экологической, оборонной и внешнеполитической безопасности страны в макрорегионе;
- целесообразно создать на базе Архангельского научного центра Уральского отделения РАН Федерального центра комплексных исследований Арктики в виде федерального научного центра как интегратора фундаментальных и прикладных исследований Арктики.

Дискуссионный клуб со всей остротой позволил выявить недостатки координации научных исследований Арктики в стране. Фактически только Президиум РАН располагает соответствующей специализированной «арктической» программой фундаментальных научных исследований, разработанной в соответствии с планом мероприятий по реализации «Стратегии». В рамках комплексной программы «Поисковые фундаментальные научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации», утвержденной постановлением Президиума РАН от 11 февраля 2014 г. № 22, свыше 70 научных организаций выполняют 100 проектов с общим объемом финансирования 200 млн руб.

Следует отметить и разнообразную работу по выделению арктической тематики в программах деятельности региональных отделений РАН — Дальневосточном, Сибирском и Уральском, осуществляемую главным образом за счет имеющихся внутренних ресурсов.

Государственное задание для научных организаций ФАНО России формируется вплоть до настоящего времени на основе «Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013—2018 годы», не предусматривающей выделения арктической тематики в качестве отдельного направления. Это, естественно, существенно затрудняет координацию фундаментальных исследований, направление усилий научных организаций на решение приоритетных

и комплексных задач в Арктике. Скорее напротив — формируются условия для мелкотемья, имитации исследований Арктики под видом решения «субарктических» проблем и пр.

Арктическая тематика также оказалась «разбросанной» между Российским фондом фундаментальных исследований, Российским гуманитарным научным фондом и Российским научным фондом. Она формировалась главным образом по заявкам выигравших конкурс отдельных исследователей, научных коллективов и организаций, нередко ориентировавшихся на возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов для поддержки собственных научных кадров и сложившихся направлений исследований. Бремя ответственности за принятие решений ложится на экспертов соответствующих фондов.

Следует признать, что отсутствие национальной программы фундаментальных и прикладных исследований Арктики объективно ведет к распылению имеющихся финансовых ресурсов федеральных органов исполнительной власти, РАН и государственных фондов поддержки науки. Следствие этого — недостаточная концентрация и эффективность усилий научного сообщества страны в сфере решения приоритетных задач, связанных с развитием Арктики, — национального мегапроекта, реализация которого позволит обеспечить социально-экономического и инновационное развитие России.

На протяжении 2006—2014 гг. во всех государствах — членах Арктического совета приняты к исполнению арктические стратегии, каждая из которых определяет макрорегион как перспективное пространство национального развития, причем соответствующие доктрины позиционируют научное присутствие как ключевой инструмент реализации национальных интересов в Арктике (табл. 1).

Сопоставление нормативных, структурных и программных инструментов арктической деятельности приарктических стран выявляет воспроизведение принципиальных элементов советского организационного опыта решения прорывных общенациональных задач.

Следование национальному опыту и учет современных международных практик, очевидно, актуализируют потребность в структуре, отражающей всю полноту интересов российского государства, бизнеса, территорий и общественных ассоциаций в Арктике и формирующей соответствующий «заказ» для их обеспечения. До 1991 г. такие функции выполняла Государственная комиссия при Совете Министров СССР по делам Арктики.

В настоящее время у России — крупнейшей арктической державы — не оказалось структуры, обеспечивающей государственные интересы в Арктике, формирующей требования к науке и практике. В этой связи крайне уместно отметить существование у семи других приарктических государств соответствующих национальных структур.



Рис. 2. Выступление члена Президиума РАН академика Н. П. Лаврова.

Источник: пресс-центр Правительства Архангельской области

В рамках упомянутого дискуссионного клуба был также сделан еще один важный шаг по реализации инициативы правительства региона, поддержанной руководством ФАНО России и Уральским отделением (УрО) РАН. Архангельский научный центр (АНЦ) УрО РАН, объединяющий восемь научных организаций, расположенных в Архангельской области и Ненецком автономном округе, определен ФАНО России в качестве базовой организации создания «Федерального центра комплексных исследований Арктики» в виде Федерального научного центра.

Данное решение основано на подписанном руководителями всех научных организаций протоколе о реорганизации федеральных государственных бюджетных учреждений науки, подведомственных ФАНО России, расположенных в Архангельской области и Ненецком автономном округе. При этом учитывались стратегическое расположение АНЦ УрО РАН и опыт исследований АЗРФ, тесное взаимодействие с промышленными предприятиями региона, ориентированными на Арктику, близость инфраструктуры Северного морского пути, обеспеченность квалифицированными специалистами и сетью научных стационаров, сложившаяся кооперация с научными организациями приарктических стран, связь с Северным (Арктическим) федеральным университетом, рассматриваемым как центр подготовки кадров.

Дискуссионный клуб стал также площадкой выдвигаемой представителями Президиума РАН и АНЦ УрО РАН принципиальных положений проекта национальной программы «Комплексные фундаментальные и прикладные научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации» (рабочий вариант названия, далее — Программа), ее целей, задач, структуры и содержания основных блоков. Выдвигая принципиальные положения Программы, ее инициаторы исходили из необходимости сохранения и укрепления ведущей

Таблица 1. Стратегии освоения Арктики и национальные программы арктических исследований стран — членов Арктического совета

Страна	Национальная арктическая доктрина	Национальная программа арктических исследований	Структура управления (координации) арктических исследований
Россия	«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (2008 г.), «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (2013 г.)	—	—
Дания	«Danmark, Grønland & Færøerne: Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011—2020» (2011 г.)	«FORSK 2020 — Strategiske forskningshorisonter», «Danmark — Løsningernes land: Styrket samarbejde og bedre rammer for innovation i virksomhederne»	Министерство науки, инноваций и высшего образования, Датский полярный секретариат
Канада	«Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future» (2009 г.), «Statement on Canada's Foreign Arctic policy. Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad» (2010 г.)	«Canada' NRC Arctic Program», 2014	Канадская полярная комиссия, Канадский национальный исследовательский совет
Норвегия	«Norsk Nordområdestrategie» (2006 г.), «Nye byggesteiner i nord» (2009 г.), «Nordområdene — visjon og virkemidler 2011—2012»	«Forskning.nord.to. Revidert strategi for nordområdeforskning 2011—2016», «Norsk polarforskning. Forskningsredets policy for 2014—2023», POLARPROG, PETROMAKS-2	Министерство образования, Норвежский исследовательский совет, Национальный комитет по полярным исследованиям
США	«National Strategy for the Arctic region» (2013 г.), «Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region, 2014»	«Interagency Arctic Research Plan: FY 2013—2017»	Комиссия по арктическим исследованиям, Национальный научный фонд, Национальный совет по науке и технологиям
Финляндия	«Suomen arktinen strategia» (2010, 2013 гг.)	«Koulutus ja tutkimus. Kehittämissuunnitelma 2011—2016», «Arktinen tutkimusohjelma 2014—2018. Ohjelma-aiheisto»	Министерство образования и культуры, Академия Финляндии
Швеция	«Sveriges strategi för den arktiska regionen» (2011 г.)	«Svenska nationella polarforskningsprogram — 2014 och framåt»	Шведский секретариат по полярным исследованиям

роли РАН в тематическом планировании, научной экспертизе и оценке результатов исследований в рамках Программы.

В соответствии с целями «Стратегии» и других документов стратегического планирования, а также интересами отраслей и задачами развития



Рис. 3. На пленарной сессии дискуссионного клуба «Арктика как системообразующий проект социально-экономического и инновационного развития России». Слева направо: губернатор Архангельской области И. А. Орлов, заместитель руководителя ФАНО России А. М. Медведев, председатель Президиума Архангельского научного центра Уральского отделения РАН В. И. Павленко, председатель Уральского отделения РАН В. Н. Чарушин. Источник: пресс-центр Правительства Архангельской области

регионов АЗРФ сформирована структура научно-тематических приоритетов Программы (табл. 2).

Представители Президиума РАН, ФАНО России и подведомственных ему учреждений выразили в целом единое понимание того, что целеполагание Программы должно быть обусловлено приоритетами «Стратегии». Это позволяет рассматривать Программу в качестве инструмента обеспечения сбалансированного развития регионов, реализации проектов освоения территорий и ресурсов на основе комплексных фундаментальных и прикладных научных исследований и внедрения их результатов в деятельность органов власти, хозяйствующих субъектов и учреждений социальной сферы АЗРФ.

Программные мероприятия, в частности, предусматривают следующие задачи:

- развитие системы фундаментальных научных исследований, прикладных научно-исследовательских и технологических работ в соответствии со стратегическими целями России в Арктике, приоритетами социально-экономического развития регионов АЗРФ и интересами российских компаний, осуществляющих деятельность в макрорегионе;
- разработку и внедрение механизмов и инструментов межрегиональной и междисциплинарной интеграции научных исследований и научно-технологических разработок в АЗРФ в соответствии с задачами государственной политики России в Арктике;
- совершенствование механизмов внедрения результатов научно-исследовательских работ и прикладных исследований в практическую деятельность субъектов государственного и муниципального управления, экономики, профессионального образования и социальной сферы регионов АЗРФ.

Принципиальными положениями предлагаемой Программы могут стать:

- комбинированный подход, обеспечивающий научно-исследовательскую поддержку государственных структур, отраслевых компаний, региональной экономики, деятельности по развитию территорий и коренного населения;

- государственно-частное партнерство, предполагающее равноправное коллегиальное участие государственных органов, учреждений науки и образования, бизнес-структур и общественных организаций в координации Программы и определении ее научно-исследовательских и технологических приоритетов;
- многосторонний характер проектов, межотраслевой и межрегиональный состав их непосредственных исполнителей, ориентация на экономическую эффективность с точки зрения приоритетов «Стратегии» и практическое внедрение результатов реализуемых проектов;
- выделение единого государственного органа управления Программой и определение уполномоченной научной организации как структуры ее оперативной координации;
- поддержка механизмов и институтов горизонтальной и межрегиональной интеграции научно-исследовательских и образовательных учреждений, бизнес-структур и общественных ассоциаций в АЗРФ, развитие международного научного сотрудничества.

С точки зрения реализации приоритетов «Стратегии» предлагаемая Программа рассматривается как соответствующий раздел (подпрограмма) новой редакции Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», в котором в качестве ответственного исполнителя со стороны федеральных органов исполнительной власти должно выступить ФАНО России.

Управление Программой как системой комплексных и инновационных проектов должно предусматривать внедрение особых механизмов, сочетающих интересы и ответственность РАН и ФАНО России, а также федеральных министерств и ведомств, региональных органов исполнительной

Таблица 2. Научно-тематические приоритеты Программы

Документы	Приоритеты
«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (2008 г.),	Изучение и использование минерально-сырьевой базы Арктики
	Комплексные проблемы развития социально-экономической сферы, инфраструктуры энергетики, транспорта и связи в АЗРФ
	Природопользование, природные и биологические ресурсы, совершенствование сельскохозяйственного производства для обеспечения качественными продуктами питания населения АЗРФ
	Комплексная безопасность и реагирование на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера в Арктике
«Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (2013 г.),	Защита окружающей среды, обеспечение биоразнообразия и экологическая безопасность
	Медико-биологические и медико-социальные проблемы населения арктических регионов АЗРФ
План мероприятий по реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (2013 г.) и др.	Государственное и муниципальное управление, территориальное планирование в арктических регионах РФ
	Жизнедеятельность, среда обитания и этнокультурное развитие коренных малочисленных народов Севера, населяющих АЗРФ
	Деятельность циркумполярных стран в области фундаментальных исследований и освоения Арктики

власти, хозяйствующих субъектов, общественных объединений территорий АЗРФ.

В соответствии с той же предпосылкой интересы Программы обуславливают определение органа оперативной координации исследований, который может быть определен на базе одного из учреждений ФАНО России, расположенных в пределах АЗРФ. Очевидно, что такая структура должна располагать потенциалом для осуществления в рамках Программы следующих функций:

- проведение комплексных фундаментальных и прикладных исследований по тематике Программы;
- участие в разработке государственных программ и документов в сфере социально-экономического развития АЗРФ и научно-экспертной оценке эффективности их реализации, а также научно-экспертной и консультативной поддержке деятельности органов власти и местного самоуправления регионов АЗРФ;
- оказание услуг и выполнение работ по научно-исследовательскому обеспечению разработки новых технологий и продукции на предприятиях АЗРФ, в том числе выполнение экспертно-аналитических работ по заказам государственных служб и надзорных органов в лицензируемых сферах деятельности, научное сопровождение и экспертно-консультативную поддержку новых проектов хозяйствующих субъектов в АЗРФ;
- повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, в том числе в рамках

целевой аспирантуры, проведения стажировок и практик;

- участие в структурах региональной научно-образовательной и научно-промышленной кооперации, координации планирования и организационном обеспечении деятельности межрегиональной ассоциации научных центров, расположенных в субъектах АЗРФ и связанных с исследованиями Арктики;
- содействие деятельности Международного арктического научного комитета в России, сотрудничество с национальными центрами координации арктических исследований стран — членов Арктического совета и других государств, участие в программах межрегионального трансграничного сотрудничества.

Перспективы арктической политики России и реализация потенциала регионов АЗРФ определяются взаимодействием власти, науки, бизнеса и гражданского общества.

Авторы полагают своевременным развернуть на страницах журнала «Арктика: экология и экономика» дискуссию о формате, структуре, основных исследовательских задачах и других актуальных вопросах, связанных с системными фундаментальными и прикладными исследованиями Арктики, повышением их эффективности в связи с иницилируемой национальной программой.