

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Балобанов А.Е., Атнашев Т.М., Мореева С.Н.,
Шульман Е.М.**

**Методологические и нормативно-правовые подходы к
достройке контура стратегического управления и его
интеграции с контурами программного и бюджетного
управления**

Москва 2018

Балобанов А.Е. старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Атнашев Т.М. научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мореева С.Н. доцент Кафедры государственного управления и публичной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шульман Е.М. доцент Кафедры государственного управления и публичной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Идеи и практики стратегического управления	5
2 Законодательное регулирование стратегического планирования.....	17
2.1 «Пирамида» документов стратегического планирования.....	17
2.2 Обзор мирового опыта законодательного планирования: баланс стратегического и ситуационного	20
3 Стратегическое управление развитием Арктического региона: анализ разрывов между задачами долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного горизонтов и рекомендации по интеграции процесса стратегического управления.	25
3.1 Нормативное регулирование контура стратегического и программного управления развитием Арктики	29
3.2 Арктическая зона РФ в документах стратегического планирования федерального уровня	30
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	49

ВВЕДЕНИЕ

Связность системы государственного управления обеспечивается процессами управления социально-экономическим развитием страны, реализующими управленческий цикл от прогнозирования и планирования до анализа исполнения. Обеспечение этой связности требуют интеграция большого количества разных процессов системы государственного управления. В повседневной практике управления отдельные задачи разбросаны между разными ведомствами и уровнями государственного управления, с различной степенью полноты и качества исполнения. Наиболее целостно и организовано исполняются задачи, относящиеся к краткосрочному планированию. Однако управление таким объектом как государство, где горизонт управленческих решений составляет десятилетия, не может эффективно осуществляться в рамках ни краткосрочного, ни среднесрочного управления. Основой государственного управления должен быть процесс долгосрочного – стратегического – управления, который в настоящее время находится в фазе становления. Это ставит исследования и разработки в сфере проблем стратегического управления в разряд ключевых работ, направленных на оптимизацию и развитие государственного управления.

Стратегическое управление занимает сегодня значимое место в теории и практике управления – как корпоративного, так и государственного. В государственном управлении особенное значение тема стратегического управления приобрела в последние 15 лет, в связи с разработками стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегий деятельности органов государственного управления. В настоящее время, в соответствии с Федеральным законом "О стратегическом планировании в Российской Федерации", N 172-ФЗ, ведется разработка стратегии социально-экономического развития Российской Федерации ряда других, обеспечивающих ее документов.

Несмотря на значительный опыт стратегических разработок, накопленный на сегодня, проблемные вопросы разработки и реализации соответствующих стратегий не уходят из повестки дня. Высокий интерес к проблематике стратегического управления требует серьезного внимания к методологическим основаниям соответствующей практики, к анализу которых и обращена данная работа.

1 Идеи и практики стратегического управления

Стратегическое управление занимает сегодня значимое место в теории и практике управления – как корпоративного, так и государственного.

Представление о разнообразии представлений о стратегическом управлении в бизнесе дает таблица 1.

Таблица 1 – Представления о стратегическом управлении в бизнесе [1].

1947	Дж. Фон Нейман, О. Morgenштерн	Стратегия как серия действий, которые компания строит в соответствии с особенностями ситуации
1954	П. Друкер	Стратегия – это анализ наличной ситуации и, если необходимо, ее изменения.
1962	А. Чандлер	Стратегия определяет долгосрочные цели предприятия и адаптацию направления действий и концентрации ресурсов, необходимых для достижения этих целей.
1965	И. Ансофф	Стратегия – это правила принятия решений, определяемые возможностями предприятия и рынка, направлением роста, конкурентными преимуществами.
1968	Дж. Кэнон	Стратегии – это решения о выборе направленности действия, которое требуется для достижения целей компании.
1969	Е. Лернед, Р. Кристенсен, К. Андриус	Стратегия – это совокупность ориентиров, целей и задач, а также основных политик и планов, направленных на достижение этих целей, сформированных таким образом, чтобы определять, как должна строиться деятельность компании и сама компания.
1971	У. Ньюман, Дж. Логан	Стратегии – это планы-предвидения, противостоящие текущим изменениям, определяющие действия, позволяющие использовать существующие возможности, интегрированные в представления об организации и ее миссии.
1972	Д. Шендель, К. Хаттен	Стратегия представляет собой основные цели и задачи организации, основные программы действий, выбранные для того, чтобы достичь эти цели и решить задачи, а также основные схемы концентрации ресурсов, используемые для того, чтобы обеспечить соответствие организации ее окружению.
1973	Х. Утерховен, Р. Акерман, Дж. Розенблюм	Стратегия обеспечивает направление и связность предпринимательского действия и формируется в ходе серии шагов: формирование стратегического профиля, стратегический прогноз, аудит ресурсов, исследование стратегических альтернатив, проверка согласованности, стратегический выбор

Продолжение таблицы 1

1974	Р. Акоф	Стратегия имеет дело с долгосрочными задачами и направлениями их решения, которые определяют систему в целом.
1975	Ф. Пэйн, У. Наумс	Стратегии представляют собой специфические наборы или образцы действий для решения задач компании.
1975	Д. Мак-Кафи, Р. Миничелло, Дж. Курран	Стратегия – это анализ окружающей среды и выбор экономических альтернатив, обеспечивающих соответствие ресурсов и задач компании рискам и обеспечивающим выгоды и жизнеспособность компании.
1976	В. Глуэк	Стратегия – это унифицированный, всеобъемлющий, интегрированный план, обеспечивающий решение основных задач за счет предпринимаемой деятельности.
1977	Т. Мак-Николс	Стратегия встроена в формирование политики, она включает в себя последовательность решений, отражающих влияние основных бизнес-задач и компетенций и ресурсов, используемых для их решения.
1977	Дж. Стейнер, Дж. Майнер	Стратегия – это формирование миссии компании, определение ее задач, учитывающих внешние и внутренние условия, формулирование специфических политик, направленных на решение задач, и обеспечение их реализации, приводящей к достижению целей и решению задач компании.
1979	Г. Минцберг	Стратегия – это опосредующая сила между компанией и ее окружением: последовательные образцы в потоке организационных решений, дающие возможность иметь дело с окружающей средой.
1979	Д. Шендель, Дж. Паттон	Стратегия обеспечивает организацию подсказками о направлениях действий, которые позволяют решать ее задачи, реагируя на возможности и угрозы, возникающие в ее окружении.

В сфере государственного управления стратегический подход начал активно развиваться в конце XX века, в значительной степени, как ответ на запрос на консолидацию широкого спектра государственных ресурсов для решения крупных задач. За это время стратегическое управление стало распространенной практикой в системах государственного управления развитых и развивающихся государств. Примеры реализации этой практики представлены в таблице 2

Таблица 2 – Практики стратегического управления в государственном секторе

Австралия	– Стратегия безопасности дорог [2] – Стратегия борьбы с наркотиками [3] – Стратегия финансовой грамотности [4] – Лесная стратегия [5] – Стратегия развития информационно-коммуникационных технологий в публичной сфере 2012-2015 [6] – Инфраструктурная стратегия [7]
Великобритания	– Индустриальная стратегия [8] – Стратегия регенерации зданий [9] – Стратегия большого бизнеса [10] – Дорожные стратегии [11] – Углеродная стратегия [12] – Алкогольная стратегия [13] – Стратегии контроля заболеваний [14] – Стратегии защиты от наводнений и береговой эрозии [15] – Местные стратегии [16]
Германия	– Стратегия устойчивого развития [17]
Канада	– Стратегия устойчивого развития [18] – Стратегия уменьшения выбросов парниковых газов [19] – Северная стратегия [20] – Атлантическая стратегия [21] – Миграционная стратегия [22] – Судостроительная стратегия [23] – Стратегия преодоления гендерного насилия [24] – Стратегия поддержки бездомных [25] – Стратегия восстановления популяции северных оленей [26]
Китай	– Пятилетний план [27] – Программа устойчивого развития начала 21-го века [28] – Великий шелковый путь [29] – Стратегия инновационного развития [30] – Стратегия информационной безопасности [31]
Малайзия	– Административная реформа [32] – Стратегический план в сфере информационных технологий 2016-2020 [33]
США	– Стратегия национальной безопасности [34] – Цифровая стратегия [35] – Стратегия профилактики [36] – Стратегия борьбы со СПИДом [37] – Экологическая стратегия [38]
Франция	– Программа стабильности 2014-2017 [39] – Космическая стратегия [40] – Стратегия искусственного интеллекта [41] – Стратегия электронного правительства [42] – Стратегия информационной безопасности [43]

Из этого короткого обзора видно, что реализация принципов стратегического управления в разных странах осуществляется очень по-разному:

В современной России процессы стратегического планирования регулируются Федеральным законом "О стратегическом планировании в Российской Федерации", N 172-ФЗ принятым 28 июня 2014 г.

Практика стратегического планирования и управления начала формироваться в современной России с конца 1990-х годов, когда начали широко разрабатываться стратегии городского развития. В середине 2000-х годов начали разрабатываться стратегии регионального развития.

Среди других направлений поиска форматов стратегического управления в системе государственного управления в современной России нужно выделить следующие.

С 1994 г. существует практика ежегодного послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющим основные ориентиры развития страны.

Большим стратегическим проектом является административная реформа государственного управления, в разных форматах осуществляющаяся с начала формирования современной российской государственности.

В 2000 г. Центром стратегического развития (ЦСР) была подготовлена Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года, которая, хотя и была утверждена Правительством в качестве официального документа, в значительной мере определила его дальнейшую работу. По оценке, сделанной ЦСР, Академией народного хозяйства при Правительстве РФ и Институтом экономики переходного периода в 2010 г., стратегия была реализована на 39% [44].

В 2008 г. была разработана и утверждена Правительством Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. [45], ставшая результатом совместной работы чиновников и широкого круга экспертов и позиционировавшаяся как долгосрочная стратегия развития страны.

В 2012 г. широким кругом экспертов была разработана Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика [46]. Она не была утверждена в качестве официального документа, определяющего деятельность системы государственного управления. В этом качестве выступил пакет указов Президента Российской Федерации, принятый в мае 2012 г. ("майские указы") [47].

28 июня 2014 г. принят Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации", N 172-ФЗ, для реализации которого в Министерстве

экономического развития сформированы Департамент стратегического развития и инноваций и Департамент стратегического и территориального планирования.

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ от 30 апреля 2016 г. №207 и Распоряжением правительства от 16 мая 2016 г. №122-рп рабочая группа Экономического совета при Президенте Российской Федерации по направлению «Приоритеты структурных реформ и устойчивый экономический рост» разрабатывает предложения по Стратегии развития Российской Федерации на 2018-2024 гг. и на перспективу до 2035 года. Помимо этого, свои предложения по стратегии развития подготовили эксперты Столыпинского клуба [48]. Комплексный план – общие подходы к представлению о развитии экономической и социальной сферы в период с 2017 по 2025 год подготовило также Правительство Российской Федерации [49].

Отличительной характеристикой особенностью этих разработок является их фокусировка на стратегическом планировании, являющемся частью процессов стратегического управления.

Другим направлением работ, важным для развития стратегического управления в современной России является поиск форматов проектно-программного управления. Формирование целого контура стратегического управления продолжает оставаться задачей и вызовом, стоящими перед системой государственного управления. Формирование такого контура требует обращения не только к анализу положения дел и формированию видения горизонтов развития страны, но и к соответствующей работе с системой управления, призванной отвечать на вызовы и руководствоваться этим горизонтами.

Обзор подходов к стратегическому управлению

Научная заинтересованность в понятиях, содержания стратегий, процессов, осуществление которых они оговаривают, возникла в начале шестидесятых прошлого века с появлением труда А. Чандлера "Стратегия и структура" [50]. На основе обобщения истории расширения национальной индустрии и осуществления глубокого анализа независимо от существующих децентрализованных корпоративных структур автор пытается объяснить, каким образом процессы разработки и внедрения стратегий обуславливают существенные организационные изменения. Другая основополагающая работа этого времени – "Корпоративная стратегия" И. Ансоффа [51].

Кардинальные изменения в развитии функции планирования внутри компании произошли в американских, а затем в европейских корпорациях в 60-70-е гг. Этот период называется ют "бумом стратегического планирования", когда фирмы начали создавать у себя

новую функцию - планирование, направленное не внутрь предприятия, а снаружи, в экономическом, научно-техническое, социально-политическая среда - концепция организации как "открытой" системы.

Самой популярной и охватывающей наибольшую часть взглядов на стратегическое управление таксономией, является классификация десяти школ стратегий Г. Минцберг, в которые объединены различные точки зрения на стратегическое управление. Описание и критическая оценка школ опубликованы в книге «Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента», написаной Г. Минцбергом в соавторстве с Б. Альстрэндом и Дж. Лэмпелом [52]. Краткая характеристика десяти школ представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Школы стратегического планирования, сформулированные Г. Минцбергом

Название школы	Основатели	Основная идея
Школа дизайна	А. Чандлер, К. Эндрюс	Формирование стратегии как процесс осмысления. Метод SWOT-анализа
Школа планирования	И. Ансофф	Формирование стратегии как формальный процесс. Последовательность процедур формирования стратегии как неотъемлемой части процесса планирования, делится на конкретные шаги, каждый из которых сопровождается аналитической работой и поиском ответов на вопросы
Школа позиционирования	М. Портер	Формирование стратегии как аналитический процесс. С помощью анализа выбрать лучшую из возможных стратегий
Школа предпринимательства	П. Друкер	Формирование стратегии как процесс предвидения. Выбор стратегии базируется на интуиции, а успешность выбора зависит от предпринимательского таланта
Когнитивная школа	Г. Саймон	Формирование стратегии как ментальный процесс.
Школа обучения	Дж. Куин	Формирование стратегии - развивающий процесс. Стратегия развивается по мере того, как внутренние решения и внешние события объединяются, чтобы создать консенсус среди высшего руководства
Школа власти	Г. Аллисон	Формирование стратегии – это процесс ведения переговоров
Школа культуры	Т. Питерс, Р. Уотермен, Дж. Джонсон	Формирование стратегии как коллективный процесс. Традиции и история или культура создают ожидания, которое затем формирует поведение. Это ведет к конкретному набору взглядов и намерений, которые формируют активные стратегии

Школа внешней среды	М. Ханнан, Дж. Фриман	Формирование стратегии как реактивный процесс Внешние обстоятельства диктуют стратегию
---------------------	--------------------------	---

Продолжение таблицы 3

Название школы	Основатели	Основная идея
Школа конфигурации (структурная школа)	И. Ансофф, П. Хандавалл, Д. Миллер	Формирование стратегии - это процесс трансформации. Выбор стратегии представляет собой научный процесс, основанный на грамотном и всестороннем исследовании внешней среды, проведении стратегического анализа и использовании матриц стратегического планирования. Разработаны основные методы стратегического планирования, рекомендации по выбору стратегий. Данная школа рассматривает формирование стратегии, как таковой, что определяется временем и обстоятельствами

М. Портер в работе "Конкурентная стратегия" [53] описывает модель пяти сил, что позволяет применять стратегический принцип не только к организации, но и к большим секторам промышленности. На этой основе была создана модель для развития национальных кластеров. Оригинальная модель пяти сил состоит из:

- 1) угрозы появления на рынке новых фирм;
- 2) противоречия действующих конкурентов;
- 3) угрозы появления заменителей актуальных товаров или услуг;
- 4) рыночной власти поставщиков;
- 5) рыночной власти покупателей.

Вторая его модель описывает «генерические» (родовые) стратегии. М. Портер считает, что каждая компания имеет четыре основных стратегических варианта выбора. Для определения будущей генерической стратегии необходимо решить две проблемы: выбрать пространство для ведения конкурентной борьбы; выбрать конкурентные преимущества - лидерство по издержкам или дифференцирования товара. Таким образом, научный вклад М. Портера заключается в разработке эффективных методов анализа конкуренции и разработке стратегии как на внутренних, так и на внешних рынках.

В конце 80-х гг. М. Портер провел четырехлетнее исследование десяти стран, занимающих важное место в мировой торговле. Целью исследования был поиск ответа на вопрос, почему страны достигают конкурентного преимущества в тех или иных отраслях, а также понять исходные положения политики фирм и национальной экономики. В результате проведенного исследования была разработана всеобъемлющая теория конкурентного преимущества стран, подтвержденная достаточным количеством фактов [54, 55]. Согласно этой теории страна достигает международного успеха в той или иной отрасли в том случае,

если имеет благоприятные четыре свойства страны общего характера, которые и формируют среду, в которой конкурируют местные фирмы. Эта среда может способствовать возникновению конкурентного преимущества, а может и препятствовать этому.

Анализ конкурентного преимущества наций привлек внимание аналитиков и высокопоставленных политиков к концепции промышленных кластеров [56]. Кластеры – это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу.

М. Портер считает, что конкурентоспособность страны следует рассматривать через призму международной конкурентоспособности не отдельных ее фирм, а кластеров. Одна или несколько фирм, достигая конкурентоспособности на мировом рынке, распространяет свое положительное влияние на ближайшее окружение: поставщиков, потребителей и конкурентов. В свою очередь успехи окружающих компаний положительно влияют на дальнейший рост конкурентоспособности данной компании. Результатом такого взаимовыгодного сотрудничества является формирование кластера, в котором взаимосвязанные компании смежных отраслей взаимно способствуют росту конкурентоспособности друг друга.

У Чан Ким и Рене Моборн разработали стратегию голубого океана. Они определили этот подход к стратегии, основанный на исследовании 150 стратегических бизнес-ходов, охватывающих более 100 лет и тридцать отраслей [57].

Для описания стратегии синего океана Ким и Моборн используют ассоциацию рынка с двумя видами океанов – красных и синих. Красные океаны представляют собой все отрасли, существующие сегодня, это известное рыночное пространство. Синие океаны обозначают все отрасли, которые еще не существуют. Это неизвестное рыночное пространство.

Большинство предприятий расположено в том, что авторы называют красным океаном. Красный океан заполнен другими предприятиями, предлагающими похожие продукты и услуги. Поскольку каждый из них борется за то, чтобы быть лучшим, они окрашивают красные кровью воды. Прибыль сокращается, а доля рынка снижается в красных океанах, просто потому, что они настолько переполнены. В красных океанах конкурентные правила игры известны, компании пытаются превзойти своих соперников, чтобы захватить большую долю существующего спроса. По мере переполнения рыночного пространства перспективы прибыли и роста сокращаются.

Голубые океаны, напротив, определяются неиспользованным рыночным пространством, созданием спроса и возможностью для высокодоходного роста. Некоторые синие океаны создаются далеко за пределами существующих границ, однако большинство из них создано из красных океанов путем расширения существующих границ отрасли.

Стратегия голубого океана предлагает компаниям выйти из красного океана кровавой конкуренции, создавая неоспоримое рыночное пространство, которое делает конкуренцию неактуальной. Вместо разделения существующих и часто сокращающихся рынков, стратегия синего океана связана с растущим спросом и отрывом от конкуренции.

Стратегия голубого океана в настоящее время применяются в экспериментальном этапе в Палермо, регионе Италии, с целью переформулировать стратегии, обычно проводимые органами государственной власти. Проект «Инновация без конфликта», основанный на методологии стратегии голубого океана, направлен на активизацию деятельности, которые приносят пользу большей общественности.

Алмера, город в Нидерландах, применяет стратеги. голубого океана, чтобы привлечь людей для жизни в городе. Жители города имеют уникальную свободу предлагать любые гражданские инициативы и быть частью развития города.

Лейрия в Португалии в стратегии 2020 года за основу взял стратегию голубого океана. Основные пункты стратегического плана включают в себя связь традиционных предприятий с промышленными сетями и культивированием туризма с историческими и экологическими ориентирами.

В туристической отрасли много организаций, которые на практике применяют стратегию голубого океана. Так, например, отельеры в Линце, Австрия, создали новый рынок с проектом «за пределами квартала» под названием Pixel Hotel. Вместо того, чтобы использовать одно здание для размещения многих гостиничных номеров, каждая комната (так называемый пиксель) находится в другом месте в городе. Это повышает ценность, предоставляя уникальные возможности для гостей, избегая при этом расходов на поддержание большого здания. Grätzlhotel в Вене, Австрия использовал аналогичную концепцию, созданная группой гостеприимства Urbanauts. Этот горизонтальный отель или уличный чердак охватывает весь район. Путешественники получают комнату в фанковой зоне, где завтрак подается в очаровательном ресторане по дороге, спа-салон отеля - это турецкая баня всего в нескольких кварталах от отеля. В отеле Grätzlhotel вестибюль – это сам город. Туристы получают гораздо более захватывающий опыт по гораздо более низкой цене, чем традиционный отель.

Еще один пример - это увеличение числа заказов на «послеобеденный отдых». Французский сайт бронирования dayuse.com предлагает гостям полуденные гостиничные номера от Сан-Паоло до Сингапура, в комплекте со всеми удобствами и услугами, которые ожидали бы ночные гости. Другим примером является roomertravel.com - eBay-подобный сервис, который продает гостиничные номера, которые уже забронированы. Сочетание в себе роскошного гостиничного сервиса с прекрасным видом на природу предлагает glamping.com.

В сфере транспортных услуг следует отметить такие примеры, как такси Uber, онлайн-сервис поиска автомобильных попутчиков BlaBlaCar, авиакомпания Southwest Airlines, которая предлагает гибкость автобусного путешествия со скоростью авиаперелета с использованием вторичных аэропортов. Все это примеры того, как сочетание дифференциации продукта (добавление чего-то) и более низкая стоимость (исключая что-то) создает новые рынки [58].

Город Гент в Бельгии отделился от других городов в регионе, применяя стратегию голубого океана. Поскольку многие города и города в регионе имеют похожие достопримечательности и архитектуру, Гент не выделялся и не привлекал многих туристов. В 2009 году ситуация с Гентом изменилась, когда она стала первым городом в мире, принявшим еженедельный вегетарианский день, что привело к тому, что город стал известен как вегетарианская столица мира. Гент теперь привлекает посетителей со всего мира, желающих попробовать вегетарианские закуски города. Это превратило Гент в одно из самых быстро развивающихся мест в Бельгии.

В Малайзии стратегия голубого океана последовательно реализуется на национальном уровне начиная с 2009 г. Национальная миссия Малайзии – достижение статуса развитой экономики до 2020 года. Статус развитой экономики означает, что национальный валовой продукт на душу населения составляет не менее 11 600 долларов. Сейчас Малайзия находится на полпути к этой цифре. Для достижения поставленной цели Малайзия имела все шансы. Было четко просчитано, что экономика страны должна расти в среднем на 7,5% в год. Этот кризис несколько притормозил темп развития, но никак не остановил.

Правительство Малайзии определило пять «двигателей» для достижения статуса развитой:

1. Поднять экономику вверх в цепи создания ценности. Стимулировать развитие новых перспективных отраслей и привлекать туда больше талантов.

2. Поднять способность страны к знаниям, творчеству и инновационности, и лелеять «ментальность первого ряда». Усовершенствовать систему образования страны, которое будет движущей силой для инновационной деятельности.
3. Конструктивно и продуктивно подойти к решению проблемы постоянного социально-экономического неравенства – искоренение бедности и обеспечение сбалансированного развития экономики без ущерба для населения.
4. Улучшить стандарты и постоянство качества жизни – обеспечить основные потребности населения за счет эффективного использования ресурсов.
5. Усилить институциональную способность страны внедрять стратегию – улучшить систему предоставления государственных услуг на всех уровнях, искоренить коррупцию в государственном секторе.

Создан Институт Стратегии Голубого Океана Малайзии, более 80 министерств и агентств вовлечены в реализацию стратегии

Стратегия голубого океана позволяет сфокусироваться на ключевых вещах. Сегодня приоритетным для Малайзии является стимулирование потребления, то есть уменьшение внутреннего сбережения.

2 Законодательное регулирование стратегического планирования

2.1 «Пирамида» документов стратегического планирования

Шагом, направленным на унификацию и формализацию процессов стратегического управления, стало принятие ФЗ о стратегическом планировании, в котором были закреплены основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия органов государственной власти (различных уровней) и органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с негосударственными структурами в сфере стратегического планирования.

Одна из хронических «болезней» рассматриваемого закона – проблема терминологии. Согласно ч. 1 ст. 3 Закона, «стратегическое планирование - деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Обращает на себя внимание, что понятие вводится через деятельность его же участников, при этом планирование выделяется в качестве одного из элементов «стратегического планирования».

Кажется необходимым закрепление на уровне федерального законодательства легального понятия «стратегическое управление», и четкое увязывание данного термина с иными ключевыми категориями, уже используемыми законодателем (в частности, его разграничение с понятием «стратегическое планирование»).

ФЗ о стратегическом планировании закрепляет разветвленную систему документов, которые должны приниматься в рамках подсистем стратегического планирования на нескольких уровнях: федеральном, региональном (межрегиональном), муниципальном.

В «Методических рекомендациях по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне» отмечается, что в Законе «декларируется взаимосвязь всех подсистем системы СП: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. При этом если вертикальная иерархия от целеполагания к планированию и далее к программированию из положений закона следует явным образом, то формат «подключения» к этой системе подсистемы прогнозирования менее очевиден» [59, с 9].

Систему документов, предусмотренных ФЗ о стратегическом планировании, едва ли можно назвать стройной. Отчетливо видно, что из общей терминологии явно выбиваются документы, связанные с обеспечением национальной безопасности: законодатель вместо того, чтоб четко вписать их в структуру документов стратегического планирования, включил в закон указания на возможность принятия открытого перечня документов уровня целеполагания, причем не связав правоприменителя «рамками» определений и названий (*«основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ»*). Представляется, что в рамках административно-правовых отношений, публичных и по большей части, императивных, такая терминологическая свобода является неуместной.

Привлекает внимание выделение законодателем (п. 2 ч. 3 ст. 11 ФЗ о стратегическом планировании) документов федерального уровня, разрабатываемых «в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу» - данным документам отчетливо не корреспондируют какие-либо документы иных направлений стратегического планирования!

Просматривается явно «поверхностное» отношение законодателя к подсистемам планирования и программирования: количество упоминаемых в ФЗ документов сравнительно мало на фоне других элементов системы стратегического планирования; документы планирования на муниципальном уровне не упоминаются вообще (при этом в главе 11 ФЗ о стратегическом планировании, посвященной стратегическому планированию на уровне муниципального образования, в ч. 2 ст. 39 указывается, что по решению органов местного самоуправления могут утверждаться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и *план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования*).

Еще одним важным аспектом внедрения в практическую деятельность положений законодательства о стратегическом планировании является то, что в текст ФЗ о стратегическом планировании изначально была заложена идея постепенного перехода от сложившихся до принятия данного закона отношений к существованию в рамках утвержденной им системы документов стратегического планирования: согласно ч. 4 ст. 47 ФЗ о стратегическом планировании, «документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, считаются действительными до окончания установленного в них срока, если иное не установлено Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Наличие действующих параллельно документов, принятых до вступления в силу закона о стратегическом

планировании (например, действующая на момент написания данного текста Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976), документов, принятых во исполнение нового закона (например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683)), а также отсутствие тех документов, которые закон предусматривает, но которые до сих пор не разработаны и не утверждены (начиная со Стратегического прогноза РФ), по нашему мнению, еще больше усложняет процесс взаимоувязки и выстраивания контура системы стратегического управления.

Следует отметить также и продолжающуюся практику разработки и утверждения документов стратегического характера, которые не предусмотрены законом о стратегическом планировании и не имеют отсылок к данному закону. В качестве примера можно привести Концепцию внешней политики Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640. По определению, приведенному в п. 1 указанного документа, Концепция представляет собой *«систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи внешней политики Российской Федерации»* (курсив мой – С.М.).

Если сравнить данное определение с формулировками, которыми оперирует ФЗ о стратегическом развитии, становится совершенно очевидным, что этот документ по своей природе также относится к документам стратегического развития (федерального уровня, подсистемы целеполагания). Для обоснования данного тезиса позволим себе привести определение тех документов стратегического планирования, которые указаны в законе: так, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации определяется как *«документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации»*; стратегия пространственного развития Российской Федерации определена как *«документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации»* (курсив мой – С.М.) и т.д.

При этом в Концепции при перечислении актов, которые составили правовую основу для данного документа («Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О

мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней политики, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации в этой сфере»), закон о стратегическом планировании не фигурирует вовсе! Такое игнорирование ФЗ о стратегическом планировании идет в разрез с общеправовыми подходами к иерархии нормативно-правовых актов, равно как ставит под сомнение возможность полноценной реализации положений данного закона (и пробуждает воспоминания о его предшественнике, законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», положения которого, как нередко подчеркивается в литературе, по большей части, игнорировались).

Среди положений, регулирующих порядок вступления в силу ФЗ о стратегическом планировании и действия документов стратегического планирования, принятых до его появления, в переходный период, стоит упомянуть также последняя часть процитированной выше ст. 47 анализируемого закона, согласно положениям которой «федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия»: таким образом, если с остальными подсистемами стратегического планирования законодатель предусмотрел продолжение действия документов стратегического планирования всех функциональных направлений и уровней, то в отношении программ зафиксировал обязательность реализации только документов федерального уровня, позволив тем самым свернуть со ссылкой на принятие закона о стратегическом планировании реализацию региональных и муниципальных программ!

2.2 Обзор мирового опыта законодательного планирования: баланс стратегического и ситуационного

Правовая стабильность и законотворческая эффективность: современные российские и зарубежные практики

Рассматривая вопрос парламентской эффективности во всей его полноте и сложности, следует учитывать, что законотворческий процесс не ограничивается рамками парламента, а функции парламента не сводятся к обеспечению законотворческого процесса.

В целом термин «эффективность», чрезвычайно популярный последние несколько лет при описании существующих или желательных действий государственной власти, пришел в политический дискурс из экономической теории. Насколько применим этот термин в целом к деятельности органа государственной власти, не производящей никакого осязаемого

продукта, и задействующего в своей работе ресурсы, не поддающиеся математическому исчислению? Применительно непосредственно к законотворчеству, достаточно очевидно, что принятие большого числа новых законов с большой скоростью само по себе не является общественным благом. Более того, общественный интерес скорее состоит в поддержании, насколько это совместимо с меняющимися потребностями социума, правовой стабильности. Сама законодательная реформа привносит элемент нестабильности в деятельность правоохранительной и судебной системы и подвергает риску безопасность экономических субъектов и граждан, от которых требуется следить за непредсказуемо меняющейся правовой средой.

В Российской Федерации с 1997 по 2011 гг. было принято 80 новых редакций (поправок, получивших статус федерального закона) Уголовного кодекса и с 2002 г. 40 версий Гражданско-правового кодекса [60]. Как отмечают российские исследователи, «законотворческая активность российских парламентариев обесценивает закон: чем больше в закон вносится редакций и правок, тем меньше он вызывает уважения со стороны как правоприменителей, так и субъектов правоотношений, поскольку уважение к источнику возникает тогда, когда в нем заложен принцип устойчивости и противостояние конъюнктуре и веянию времени» [61].

Согласно исследованию, проведенному правовой системой ГАРАНТ, объектом которого была генеральная совокупность “законодательные акты, принятые Федеральным собранием РФ и подписанные Президентом”, в период с 01.01.1994 г. по 31.07.2016 г. [62], хотя кривая количества ежегодно принимаемых законов неровная, наблюдается общая тенденция увеличения числа новых законов (рисунок 8).

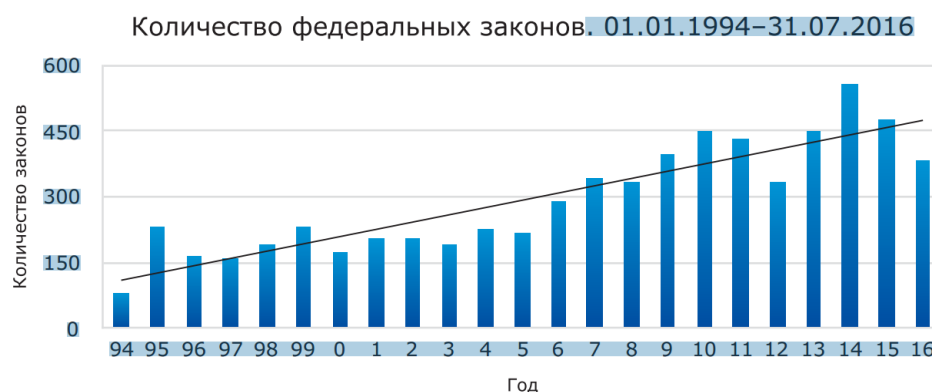


Рисунок 8 – Количество ежегодно принимаемых федеральных законов

В ходе исследования для каждого из отраслевых кодексов был вычислен средний срок стабильности — длительность условного периода, в течение которого в кодекс не вносятся

изменения. Полученные результаты показывают, что большинство действующих кодексов меняются чаще одного раза в год. Более того, за последние 6 лет интенсивность внесения поправок увеличилась. Если по состоянию на 31.12.2010 период стабильности составлял менее месяца только для Налогового кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, то по состоянию на 31.07.2016 снизились меньше месяца периоды стабильности для Земельного, Лесного и Уголовно-процессуального кодексов. Также следует отметить, что период стабильности уменьшается для всех кодексов, действующих на 31.07.2016.

Своего рода исключением на общем фоне является Таможенный кодекс Таможенного союза. На 31.07.2016 период стабильности данного кодекса составляет 730 дней. Это вызвано сложностью процедуры изменения международного документа и необходимостью согласования этих изменений с партнерами по Таможенному союзу.

В изученный специалистами системы ГАРАНТ период было принято 6717 федеральных законов. Из них базовыми, то есть, посвященными регулированию конкретных правоотношений, являются 670 федеральных законов. Из них к 31.07.2016 года было отменено 122 федеральных закона (18%), действует без изменений 74 (11%), действует с изменениями 474 (71%) федеральных закона.

Таким образом, в подавляющее большинство действующих базовых федеральных законов внесены правки. В ходе исследования также оценивалась стабильность кодифицированных актов. Полученные результаты показывают, что большинство действующих кодексов меняются чаще одного раза в год.

Причины нестабильности правового поля многообразны. Базовой политической причиной можно назвать стремление распространенной бюрократии к избыточному регулированию и созданию меняющихся правил, а priori выгодных государству и невыгодных гражданину уже в силу своей изменчивости. Отсутствие конкуренции в законотворческом процессе приводит одновременно к легкости законодательных изменений и к их непродуманности. Пресловутое “низкое качество законопроектов” и, что хуже, готовых законов есть плод быстроты и закрытости прохождения проектов по цепочке законотворческого процесса и отсутствия доступа к нему независимой экспертизы и общественного мнения.

На техническом уровне, ведомства в спешке готовят законопроекты, чтобы отчитаться о выполнении поручений президента. Процедуры оценки регулирующего воздействия не работают, потому что экспертам дают очень маленький срок для оценки законопроектов:

нередко заключение предлагается подготовить буквально за один день, даже если речь идет о весьма объемном проекте.

В результате в Думу вносятся недостаточно проработанные законопроекты, которые становятся законами очень быстро: зачастую они принимаются в первом чтении за один день, а на внесение поправок отводится от одного до семи дней. Фактически стадия обсуждения, на которой можно было бы выявить и устранить недостатки законопроектов, пропускается.

В качестве одного из возможных направлений регулирования законотворческого процесса и предотвращения хаотизации правового поля рассматривается принятие так называемого “закона о законах”. Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» призван стать краеугольным камнем комплексной системной регуляторной политики в РФ.

Принятие указанного федерального закона взаимосвязано также с целесообразностью:

- изменения Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, предусматривающего внедрение ОРВ в законодательный процесс;
- расширением полномочий Уполномоченного по защите прав предпринимателей в нормотворчестве.

За последние двадцать лет был предпринят ряд попыток принятия указанного федерального закона.

Проект федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» был внесен в Госдуму 02.06.1996 г. и принят в 1-м чтении 11.11.1996 г. [63] После проект неоднократно обсуждался на протяжении 8 лет, и многие положения его уже утратили актуальность в связи с изменением системы государственного управления в стране, принятием федеральных конституционных законов "О Правительстве РФ", "О Конституционном Суде РФ", федеральных законах "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", "Об общих принципах местного самоуправления в РФ", "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", "О международных договорах РФ" и т.п.

Примерно в тот же период - Президент РФ 23.01.1997 внес проект федерального закона № 97700183-2 [64] «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», который был принят в 1 чтении 22.10.1997. По законопроекту

имелись множественные замечания как юридического, так и лингвистического характера, в итоге проект был снят с рассмотрения 18.02.2013.

Бороться с нестабильностью регулирования можно с помощью моратория или частичного ограничения на изменение законов. Основной риск этого подхода — сохранение некачественных, ошибочных норм, наносящих ущерб бизнесу и гражданам. По мнению части экспертов, этот риск выше, чем риски, связанные с нестабильностью регулирования.

Другая часть экспертов считает, что дефекты уже принятых норм можно скорректировать судебной практикой. Поэтому внесение поправок в законы можно ограничивать.

Еще один путь связан с развитием механизмов, которые могли бы отфильтровывать некачественные законопроекты. В качестве примера эксперты привел и процедуру внесения изменений Гражданского кодекса, которые включают в себя обязательную экспертизу Совета при Президенте по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, а также порядок корректировки Уголовного кодекса, для внесения поправок в который требуется согласие Верховного суда. Такого рода экспертные фильтры можно было бы установить для поправок в каждый базовый кодекс.

По мнению ряда экспертов, наиболее действенный способ повысить качество принимаемых законов и тем самым внести вклад в повышение стабильности правового регулирования — это развитие парламентской дискуссии. В свою очередь, чтобы она развивалась, в парламенте должна быть конкуренция партий и фракций. Без конкуренции стимулы к тщательному обсуждению законопроектов не появятся. Если же реальная парламентская конкуренция невозможна, следует ввести запрет на ускоренное рассмотрение законопроектов вне регламента, а также придать больший вес заключениям Правового управления Государственной Думы, где собраны грамотные специалисты.

Некоторые эксперты предложили ввести запрет на принятие законов о внесении изменений в законы о внесении изменений, поскольку такая форма законотворчества делает невозможной оценку содержания изменений.

Помимо этого, имеет смысл принимать меры, которые смягчают негативные эффекты, связанные с изменением законов.

3 Стратегическое управление развитием Арктического региона: анализ разрывов между задачами долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного горизонтов и рекомендации по интеграции процесса стратегического управления.

Приоритеты государственной политики в области социально-экономического развития Арктики определены:

- Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г.;
- Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г.
- Государственной программой Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366.

Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ) как юридическое понятие для сопровождения социально-экономических процессов появилось 18 сентября 2008 г. В этот день были утверждены Президентом РФ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». А как уже особый объект управления эта зона оформилась 2.05.2014, когда в Указе Президента РФ № 296 четко обозначились сухопутные территории АЗРФ. «Особенность» этого объекта заключается в том, что АЗРФ не является частью административно-территориального деления, но выделяется с точки зрения общности управления взаимоувязанными мероприятиями, научно обоснованными проектами и планами социально-экономического развития. Таким образом, надо учитывать, что Север и АЗРФ территориально разные объекты, имеющие специфическое нормативно-правовое регулирование.

Арктическая зона России – один из потенциальных драйверов экономического роста страны. На территории АЗРФ производится продукция, обеспечивающая более 10 % национального дохода России (при доле проживающего здесь населения в 1 %) и до 22 % объёма общероссийского экспорта. В то же время ресурсное, технологическое и социально-экономическое освоение территории Арктики требует значительных инвестиций. Удаленность от основных промышленных центров, очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения; удаленность от

основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости существенно осложняют и значительно удорожают процесс хозяйственного освоения территории арктической зоны Российской Федерации.

Современное инновационное развитие Арктики требует скоординированной общегосударственной программы, в рамках которой объединятся потенциалы государства, частного бизнеса и коренного населения арктической зоны. Это возможно, в первую очередь, за счет развития инфраструктуры, включая транспортную, коммуникационную, инновационную. Мероприятия по развитию инфраструктурного комплекса арктической территории могут стать необходимой базой активизации бизнес проектов (не только сырьевой направленности), будут способствовать улучшению социально-экономического положения коренных малых народов Севера, сохранению уникальных легкоуязвимых природных ландшафтов.

Современный характер экономики АЗРФ, ее место в системе территориального разделения труда определяют высокие издержки, связанные с ведением хозяйственной деятельности в экстремально холодных условиях, а также значительная удаленность всей Арктической зоны от основных рынков сбыта продукции. Именно поэтому, АЗРФ характеризуется ярко выраженной сырьевой специализацией, обуславливающей преимущественное развитие добывающих отраслей промышленности (добыча нефти, газа, угля, руд черных и цветных металлов). При этом на развитие добывающих отраслей промышленности также оказывает преимущественное влияние мировая экономическая конъюнктура, в том числе цены на добываемое сырье.

АЗРФ крайне неоднородна по концентрации населения, уровню интенсивности хозяйственной деятельности и инфраструктурной освоенности. С одной стороны, здесь расположен ряд промышленных центров с населением свыше 100 тыс. человек. С другой – преобладающую часть территории АЗРФ составляют районы с плотностью населения менее 1 человека на 1 кв. км и экстремально низким уровнем экономической активности.

Важнейшим объединяющим признаком всех регионов АЗРФ выступает их выход к Северному Ледовитому океану. Именно поэтому развитие портовой инфраструктуры и обеспечение надежности поставок грузов по акватории Северного морского пути становится определяющим фактором, обуславливающим конкурентоспособность экономики АЗРФ на глобальных товарных рынках. При этом значение акватории Севморпути для транзитных перевозок грузов будет постоянно возрастать по мере усиления конкурентных позиций в

глобальной экономике стран Азиатско-Тихоокеанского региона и повышения интенсивности их торговых связей со странами Европы.

Вместе с тем, исключительное значение для развития экономики АЗРФ и отдельных ее регионов имеет текущее состояние транспортных коммуникаций меридионального направления, соединяющих арктические территории с другими, находящимися южнее, промышленно развитыми регионами и сельскохозяйственными зонами Российской Федерации.

Комплексное развитие приарктических регионов в долгосрочной перспективе выступает ключевой предпосылкой обеспечения их стабильного экономического роста. Анализ факторов текущей конкурентоспособности экономики регионов показывает, что ее рост в долгосрочной перспективе возможен только на основе гармоничного, комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий, предполагающего не только создание в районах нового освоения необходимой транспортно-коммуникационной инфраструктуры, но и последовательную диверсификацию структуры региональной экономики, развитие высокоэффективных перерабатывающих отраслей промышленности и сферы услуг, опережающий рост малого и среднего предпринимательства. Вместе с тем возможности устойчивого социально-экономического развития АЗРФ и приарктических регионов России в долгосрочной перспективе определяются характером и полнотой использования всего комплекса их конкурентных преимуществ, благоприятных внутренних (региональных) и внешних (макроэкономических и внешнеэкономических) факторов экономического роста, а также возможностями преодоления имеющихся ограничений и решения ключевых проблем регионального развития.

Особое место в системе факторов регионального развития занимают территориально локализованные конкурентные преимущества приарктических регионов, имеющие устойчивый характер и не зависящие от внешних условий. К этим преимуществам относятся:

- богатейший минерально-сырьевой потенциал, включающий значительные запасы биоресурсов, цветных металлов, нефти, газа, в том числе на прилегающей части шельфа арктических морей;
- выгодное в целом географическое положение АЗРФ, определяемое ее непосредственным выходом к акватории Северного морского пути, а также к морским транспортным коммуникациям, соединяющим Россию со странами Европейского союза и Азиатско-Тихоокеанского региона;
- наличие сравнительно молодых (новых) капитальных активов на территории АЗРФ с высоким потенциалом их эффективного использования;

- присутствие на территории АЗРФ конкурентоспособных на глобальном уровне бизнес-структур в нефте- и газодобыче, авиатранспортных услугах, в цветной металлургии, строительстве объектов транспортной инфраструктуры;
- устойчиво высокая инвестиционная привлекательность отдельных регионов АЗРФ, определяемая высокой конкурентоспособностью добычи углеводородов и цветных металлов.

На уровень конкурентоспособности экономики АЗРФ и устойчивость ее развития ощутимое воздействие оказывает также весь комплекс внешних факторов, в т.ч. характер структурной и региональной политики федеральных органов исполнительной власти, текущие темпы инфляции, валютный курс рубля, ставка рефинансирования Центрального Банка России, размер и стабильность тарифов на услуги естественных монополий, общий уровень либерализации экономики, состояние конъюнктуры на глобальных рынках товаров и услуг, наличие нетарифных ограничений во внешней торговле и т.д.

Вместе с тем, на развитие АЗРФ и приарктических регионов определенное влияние будут оказывать факторы, препятствующие их устойчивому экономическому росту. В составе таких факторов, отражающих основные современные проблемы развития территории АЗРФ и приарктических регионов, следует выделить:

- наименее благоприятные в стране природно-климатические условия и повсеместное (в пределах выделенной территории АЗРФ) распространение вечной мерзлоты, определяющие повышенные затраты на строительство жилья, промышленных и инфраструктурных объектов, а также высокий уровень затрат на оплату труда, то есть факторы внеэкономического удорожания жизнедеятельности населения, обусловленного природно-климатическими условиями;
- моноотраслевой характер экономики и слабо диверсифицированную структуру хозяйства в целом;
- экстремально низкий уровень развития в большинстве регионов АЗРФ малого и среднего предпринимательства;
- значительные межрегиональные и межмуниципальные различия по степени экономической активности и уровню жизни населения, очаговый характер расселения;
- неразвитость в большинстве регионов АЗРФ инженерной и социальной инфраструктуры, наличие ветхого жилья и изношенных коммунальных сетей;
- неразвитость автомобильной и железнодорожной сети и объектов транспортной инфраструктуры, сезонное функционирование основных транспортных магистралей,

высокую степень изолированности от единой транспортной сети Российской Федерации;

- удаленность от основных рынков сбыта продукции, производимой в АЗРФ;
- технологическую изолированность энергосистем отдельных регионов АЗРФ от единой энергетической системы России;
- наиболее сложный в стране ледовый режим осуществления морской деятельности;
- высокий уровень загрязнения окружающей природной среды в районах эксплуатации месторождений полезных ископаемых и расположения промышленных объектов в условиях повышенной чувствительности северных биоценозов к техногенным нагрузкам.

3.1 Нормативное регулирование контура стратегического и программного управления развитием Арктики

В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года № Пр-232 (далее – Стратегия), основными механизмами ее реализации Стратегии выступают:

а) государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года;

б) иные государственные программы Российской Федерации, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории Арктической зоны Российской Федерации.

На территории Арктической зоны Российской Федерации как составной части Российской Федерации действует большинство государственных программ Российской Федерации, в то же время в Арктической зоне Российской Федерации необходимо выделить специфические для этой территории меры государственной политики.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» сухопутные территории Арктической зоны состоят из территорий нескольких субъектов РФ целиком (территория Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа), а также включают отдельные территории иных субъектов.

3.2 Арктическая зона РФ в документах стратегического планирования федерального уровня

1. Уровень целеполагания

А. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию

В Ежегодном послании по итогам 2013 г., произнесенном 12 декабря 2013 г., Президент прямо не упоминал Арктику, однако сделал акцент на необходимости форсирования развития территорий, относящихся к Сибири и Дальнему Востоку [65].

На следующий год, в декабре 2014 г., Президент в своем послании указал на необходимость разработки комплексного проекта современного конкурентного развития Северного морского пути, который должен не только работать как эффективный транзитный маршрут, но и стимулировать деловую активность на российском Тихоокеанском побережье и освоение арктических территорий [66].

К теме транспортной инфраструктуры глава государства вернулся и год спустя: в Ежегодном послании, с которым Президент выступил 3 декабря 2015 г., глава государства сделал акцент на необходимости продолжения модернизации транспортной инфраструктуры, включая меры по укреплению системы межрегиональных авиаперевозок, в том числе в северных и арктических территориях. Президент подчеркнул, что Северный морской путь должен стать связующим звеном между Европой и АТР. Среди мер, направленных на повышение его конкурентоспособности В.В. Путин отметил намерение распространить льготный режим свободного порта Владивосток на ключевые гавани Дальнего Востока.

В качестве поручения Правительству Президентом было выделено ускорить принятие решения по выравниванию энерготарифов для тех дальневосточных регионов, в которых они существенно выше среднероссийских, а депутатам Президент поручил оперативно рассмотреть закон о бесплатном предоставлении гражданам земли на Дальнем Востоке [67].

В следующем, 2016 г., Президент в послании Арктику и северные территории упомянул особо лишь в контексте развития санитарной авиации [68].

Б. Стратегия социально-экономического развития РФ

Актуальной в настоящий момент является Стратегия социально-экономического развития РФ, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» («Стратегия 2020») [69].

В данном документе Арктический регион упоминается в рамках развития нескольких важных направлений развития государства:

В. Стратегия научно-технологического развития РФ

Стратегия научно-технологического развития РФ утверждена Указом Президента от 01.12.2016 № 642 [70] и направлена на определение цели и основных задач научно-технологического развития РФ, устанавливает принципы, приоритеты, основные направления и меры реализации государственной политики в этой области, а также выделяет ожидаемые результаты реализации данного документа стратегического планирования.

В данной стратегии Арктика отдельно упоминается дважды:

- 1) В рамках раздела «Большие вызовы для общества, государства и науки», в котором, кроме прочего, подчеркивается необходимость эффективного освоения и использования пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, а также укрепление позиций России в области экономического, научного и военного освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики;
- 2) В разделе «Приоритеты и перспективы научно-технологического развития РФ» Арктика упоминается в контексте необходимости развития связанности территории Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики.

Г. Стратегия национальной безопасности

Действующая Стратегия национальной безопасности утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 [71]. Как указано в документе, он определяет национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

- 1) В контексте данных вопросов, Арктике также уделяется некоторое «персональное» внимание. В частности, в разделе «Россия в современном мире» сделан акцент на то, что в процессе формирования новой полицентричной модели мироустройства, конкуренции между государствами по различным направлениям лидерство в освоении ресурсов Мирового океана и Арктики приобретает особое значение;
- 2) в разделе «Экономический рост» сформулирована необходимость расширения использования инструментов государственно-частного партнерства для решения

стратегических задач развития экономики, завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктур, особенно в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, развития Северного морского пути, Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей;

- 3) наконец, в разделе «Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство» подчеркивается, что имеет особое значение развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике.

В целом, можно выделить несколько базовых направлений, которые обозначаются в качестве основных в развитии Арктического региона в федеральных документах стратегического управления уровня целеполагания. Ключевую роль среди них играют вопросы, связанные с развитием транспортной инфраструктуры и использованием ресурсов и потенциала региона.

Д. Отраслевые документы стратегического планирования РФ

Арктическая зона Российской Федерации фигурирует в ряде отраслевых документов стратегического планирования.

Е. Стратегия социально-экономического развития макрорегионов

Основные направления развития Арктической зоны РФ определены в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г.), которая была разработана на базе Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждена Президентом РФ 18 сентября 2008 г.) и которая, в свою очередь, стала основой для разработки государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366).

Обратим внимание на то, что все эти документы были разработаны и приняты до вступления в силу ФЗ о стратегическом планировании.

Стратегией, как указано в самом документе, определяются основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Документ предполагает, что действия по его реализации будут осуществляться путем объединения усилий всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике, включая не только органы государственной власти РФ и субъектов, а также органы местного самоуправления, но и организации, осуществляющие

деятельность в регионе. Такая формулировка отражает круг субъектов, очерченный в ФЗ о стратегическом планировании, однако таит в себе неизбежную опасность столкновения противоположных интересов (бизнеса и государственных, муниципальных структур, а также интересов конкурирующих хозяйственных субъектов). Следует констатировать, что в настоящий момент механизм уравнивания интересов заинтересованных субъектов в Арктической зоне РФ остается недостаточно проработанным и прозрачным.

Обратим внимание на тот факт, что не все документы стратегического планирования, которые потенциально могли бы играть серьезную роль в рамках выстраивания системы мер по развитию Арктической зоны РФ, к настоящему моменту разработаны и утверждены. В частности, до сих пор отсутствует в финальном и «рабочем» варианте предусмотренная ФЗ о стратегическом планировании Стратегия пространственного развития России. Данный документ должен включать в себя подходы территориального и стратегического планирования и, в случае его разработки, позволит спроецировать социально-экономические ориентиры развития территорий на территорию – как в рамках всей Российской Федерации, так и применительно к отдельным макрорегионам и регионам.

Принятие данной Стратегии позволит увязать планы по созданию опорных зон в Арктике (которые заявлены как приоритетные в ряде документов стратегического планирования) с тенденциями территориального развития всей страны в целом.

2. Документы уровня «прогнозирования»

А. Прогноз научно-технологического развития РФ

Актуальный в настоящий момент Прогноз научно-технологического развития РФ до 2030 года разработан Министерством образования и науки РФ и утвержден Председателем Правительства РФ.

В Прогнозе отмечается, в частности, что в вопросах развития медицины и здравоохранения в средне- и долгосрочной перспективе присутствует, кроме прочего, такое окно возможностей (т.е. возникновение ограниченной во времени ситуации, создающей условия для занятия значимых позиций на глобальных и внутренних рынках, технологических прорывов, интеграции в мировые цепочки создания добавленной стоимости, решения крупных социально-экономических проблем) как ускоренное освоение Арктики и Антарктики и рост спроса на экстремальную медицину.

Отдельное внимание в Прогнозе уделено региону в рамках проблематики рационального природопользования. В частности, в качестве окон возможностей средне- и долгосрочного горизонта отмечаются рост нефтегазодобычи на шельфе, ускоренное освоение Арктики; развитие комплексных исследований Арктической зоны. Среди

перспективных направлений научных исследований в сфере рационального природопользования отмечаются экологически безопасная морская разведка и добыча различных видов минеральных ресурсов в экстремальных природно-климатических условиях Мирового океана, Арктики и Антарктики, технологии сейсморазведки на акваториях, покрытых льдом, технологии обеспечения комплексной безопасности работ на континентальном шельфе РФ, в Арктике и Антарктике, включая мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предупреждение и ликвидация аварийных разливов нефти, в первую очередь в ледовых условиях, включая технологии обнаружения нефти подо льдом, технологии комплексного гидрометеорологического и экологического мониторинга опасных природных явлений, в первую очередь ледовой обстановки в Арктике и Антарктике, а также в других районах Мирового океана, современные технологии дистанционного зондирования Земли, включая экологический мониторинг, оценку ресурсов и прогнозирование состояния природной среды Арктической зоны РФ на базе многоцелевой российской космической системы «Арктика», автоматизированные системы сбора и обработки информации в труднодоступных районах Арктики и Антарктики.

Ожидаемо уделено внимание Арктическому региону в вопросах совершенствования транспортной инфраструктуры: в качестве перспективных отмечаются исследовательские модели для изучения транспортной ситуации в арктической и субарктической зонах, а также перспективные технические решения, материалы и технологии строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры в этих зонах, включая формирование моделей и методов оценки влияния низких температур на долговечность и надежность транспортных сооружений в северной климатической зоне и условиях вечной мерзлоты, разработку методов и математических моделей исследования несущей способности новых конструктивных форм транспортных искусственных сооружений, принципов и моделей эффективного контроля качества объектов инфраструктуры, а также методов оценки влияния низких температур на долговечность и надежность транспортных сооружений.

Представляется, что на уровне прогнозирования в области научно-технологического развития вопросам северных территорий уделено больше внимания, чем в соответствующей Стратегии научно-технологического развития РФ.

Б. Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период

Наиболее актуальным в настоящий момент является Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, разработанный Министерством экономического развития в ноябре 2016 г [72].

Данные, на которых основывается Прогноз, позволяют сделать некоторые выводы о реализации программ, связанных с развитием Арктической зоны РФ.

Так, в частности, в Прогнозе приведены данные по осуществлению мер господдержки, направленные на повышение доступности услуг воздушного транспорта для населения: благодаря государственному субсидированию была оказана поддержка 124 маршрутам, в результате чего полеты осуществляются по всем 9 федеральным округам страны, в том числе в регионы Арктической зоны и Крайнего Севера. 27 маршрутов обслуживают труднодоступные населенные пункты, где отсутствует круглогодичное транспортное сообщение другими видами транспорта.

Развитие аэропортовой инфраструктуры на территориях, входящих в состав интересующей нас АЗРФ, также было среди приоритетных проектов в этой сфере в 2015 г. (реконструкция аэропортов арктической зоны: реконструкция аэродромной инфраструктуры аэропортов г. Архангельска, г. Норильска).

Приведены в Прогнозе и данные по морским перевозкам. Так, грузооборот морских портов Арктического бассейна составил 35,4 млн. тонн и увеличился на 1% в основном за счет перевалки наливных грузов (рост 6,8 процента).

Прогноз относит к позитивным факторам развития морского транспорта России реализацию инновационной программы крупнейшей российской судоходной компании ПАО «Совкомфлот», в рамках которой планируются: разработка и освоение Арктических маршрутов транспортировки углеводородов в Китай, Японию, Юго-Восточную Азию, внедрение инновационных технологических решений по организации круглогодичного обслуживания нефти и газодобывающих компаний на шельфовых месторождениях Арктических морей, поэтапную замену танкерного флота компании энергоэффективными и экологически безопасными судами нового поколения, переход на качественно новый уровень подготовки экипажей судов с применением инновационных средств обеспечения и профессионального отбора специалистов.

Отмечается, что в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы)» в 2015 году приняты в эксплуатацию ряд судов (2 дизель-электрических ледокола «Владивосток» и «Мурманск» и др.), эксплуатация которых планируется в том числе в арктических морях.

Вообще в Прогнозе, как и в других документах стратегического планирования, рассмотренных выше, подчеркивается особое значение развития перевозок по «Северному морскому пути». В частности, отмечается, что Минтранс России подготовлен Комплексный проект развития Северного морского пути (утвержден Председателем

Правительства РФ 05.06.2015 г.), который предусматривает меры по навигационно-гидрографическому (включая обновление навигационных карт и пособий), аварийно-спасательному и гидрометеорологическому обеспечению плавания судов в акватории Северного морского пути, строительство новых ледокольных судов, развитие морских портов, разработку и строительство морской техники, систем и средств связи и навигации. Целью указанных мер является обеспечение надежности транзитных перевозок и перевозок с мест добычи углеводородного сырья, расположенных на арктическом побережье и континентальном шельфе Российской Федерации, и высокий уровень защиты морской среды в Арктике.

3. Уровень программирования

Системообразующая государственная программа до недавнего времени носила наименование «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 г.». В конце августа 2017 г. было принято Постановление Правительства РФ от 31.08.2017 г. № 1064, которым программа была утверждена в обновленном виде: было скорректировано название («Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»), срок действия программы был продлен до 2025 года, актуализированы перечень подпрограмм и основные задачи, индикаторы и целевые показатели, расширен состав участников.

В обновленной редакции государственная программа включает в себя три подпрограммы:

- «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»;
- «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике»;
- «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации».

Обратим внимание на то, что указанные подпрограммы явно отражают основные ориентиры развития арктического региона, которые прослеживаются в федеральных документах уровня целеполагания, проанализированных выше.

Помимо подпрограмм в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» упомянуты ряд отраслевых государственных программ и ряд федеральных целевых программ.

Положительным моментом можно считать увязку на уровне государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» направлений этой программы с документами стратегического управления субъектов РФ, участвующих в реализации программы.

Если обратить внимание на Материалы, подготовленные Минэкономразвития по поручению Правительства РФ к заседанию Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики [73], то можно утверждать, что в настоящее время в развитии макрорегиона наблюдаются диспропорции как в отношении направлений предлагаемых и реализуемых проектов, так и в территориальной их локации.

В частности, рассмотрим данные по представленным проектам (подготавливаемым как органами власти, так и бизнес-структурами):

Из 145 рассмотренных проектов к сфере добычи и переработки полезных ископаемых относились 38,9%, к транспортной сфере – 18%, добыча и переработка алмазов – более 15%, геологоразведка – 7%, на проекты в сфере промышленности и энергетики пришлось по 5% от числа всех предложений, чуть менее – на проекты в области рыбной промышленности и сельского хозяйства; проекты по другим направлениям (экология, телекоммуникации, туризм, социальная сфера и т.д.) составили от 2% до менее 1% от числа всех предложенных проектов. Таким образом, перекося в сторону проектов в добывающей отрасли и проектов, связанных с развитием транспортной инфраструктуры (которые сами по себе, очевидно, взаимосвязаны) – очевиден. В то же время вопросы развития социальной сферы или защиты экологии территорий, которые и так находятся в сложном экологическом состоянии, оказываются далеко на «заднем плане».

Диспропорции можно наблюдать и в территориальном разрезе: так, в Материалах отмечается, что 56 проектов в области добычи и переработки полезных ископаемых 36 реализуются или будут реализованы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа.

Приложение 3 Программы содержит указания на совершенствование нормативного обеспечения реализации программы развития Арктического региона. Предусматривается принятие ряда актов уровня постановлений Правительства: например, Постановление Правительства Российской Федерации об утверждении Правил разработки и внедрения механизмов поддержки российских проектов в целях усиления позиции Российской Федерации в международных арктических организациях и расширения взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике должно быть внесено на рассмотрение в Правительство в декабре 2018 г. Интересно, что, указывая на необходимость принятия ряда

подзаконных актов, Приложение 3 содержит отсылку к проекту федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (что само по себе представляется недостатком юридической техники!).

Отметим, что в июле 2017 г., был создан Экспертный совет по вопросам законодательного обеспечения развития районов Крайнего Севера, приравненных к ним местностей, районов Дальнего Востока, а также территорий, входящих в Арктическую зону РФ. На первом заседании Экспертного совета в качестве ключевой проблемы было отмечено несовершенство законодательной базы, регулирующей специфические отношения и проблемы, свойственные арктическому региону.

При этом можно констатировать, что на уровне документов стратегического планирования вопросам совершенствования нормативной базы уделяется сравнительно небольшое внимание. Важным шагом вперед в области совершенствования нормативно-правового регулирования в Арктической зоне будет принятие специального закона об Арктике.

Представляется, что развитие законодательного регулирования вопросов, относящихся к проблематике Арктического региона, должно учитывать разнонаправленные потребности различных субъектов, заинтересованных в арктических проектах. Также справедливым представляются предложения экспертов по учету в процессе разработки федерального закона об Арктической зоне нормативно-правовых наработок регионов, территории которых относятся к составу АЗ РФ.

Анализ мероприятий действующих «отраслевых» программ (в том числе государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), инфраструктурных и промышленных объектов, перспективных планов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации, показал, что проблемы социально-экономического развития макрорегиона в настоящее время решаются на уровне программно-целевого планирования (планирования и программирования) разрозненно, фрагментарно и несистемно. Мероприятия не охватывают всего спектра задач, определенных Стратегией, а также Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, то есть даже в своей совокупности не способны стать инструментом реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на уровне целеполагания. Ряд ключевых задач Стратегии не находят

своего решения программно-целевым методом, некоторые задачи решаются лишь частично или их решение не обеспечено финансированием.

Как результат, в рамках мероприятий не представляется возможной реализация приоритетных направлений развития макрорегиона, определенных Стратегией, в первую очередь обеспечение комплексного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, поскольку именно здесь на уровне планирования и программирования не решается значительная доля ключевых задач. При этом проблема комплексного развития макрорегиона полностью соответствует не только документам стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на уровне целеполагания, но и приоритетным направлениям государственной политики Российской Федерации в целом, определенным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, другими общегосударственными решениями стратегического характера. Кроме того, в государственных программах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации, в необходимом объеме не осуществляется стимулирование развития приоритетных направлений экономического роста макрорегиона и обеспечение экологической безопасности в Арктике.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 1181-р именно эти задачи (содействие комплексному социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации, стимулирование развития приоритетных направлений экономического роста макрорегиона, обеспечение экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации) призвана решать государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», как основной механизм реализации Стратегии.

Несмотря на относительную множественность действующих государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, прямо или косвенно связанных с социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации и обеспечением национальной безопасности России в Арктике, они в комплексе не обеспечивают системного решения ключевых проблем макрорегиона, определенных общегосударственными основополагающими, доктринальными, концептуальными и

стратегическими решениями, а их мероприятия и проекты, как правило, не учитывают особенностей жизнедеятельности в приарктических субъектах Российской Федерации, к которым, согласно Стратегии, относятся:

- экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;
- очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;
- удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;
- низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

В «отраслевых» программах доминирует узковедомственный подход, ведущий к росту конфликтности и соперничества за одни и те же пространства и ресурсы, понимаемые в самом широком смысле, начиная от финансовых и заканчивая интеллектуальными, отсутствию слаженности и согласованности при реализации государственной политики России в Арктике и прочим негативным последствиям. В целевых программах региональной направленности выполняемые мероприятия можно отнести к решению локальных проблем социально-экономического развития той или иной территории.

Посредством реализации текущих мероприятий невозможно обеспечить взаимоувязку документов стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, включая генеральные схемы, плановые и программно-целевые документы государственных институтов развития, как финансовых, так и нефинансовых, государственных корпораций и компаний с государственным участием, а также увязку документов стратегического планирования в области национальной безопасности и в области социально-экономического развития в части, касающейся Арктической зоны Российской Федерации. При этом Арктическая зона Российской Федерации – это макрорегион, где в максимальной степени взаимоувязаны вопросы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Это касается и инфраструктуры, и технологий, которыми обладает Россия, по уровню развития которых она занимает лидирующие позиции в мире и благодаря которым Российская Федерация способна уверенно наращивать свое интеллектуальное присутствие в Арктике.

Что касается действующих государственных программ субъектов Российской Федерации, то здесь необходимо отметить, что они в целом соответствуют основным направлениям государственной политики Российской Федерации в Арктике, региональным и муниципальным стратегиям социально-экономического развития, а также удовлетворяют требованиям, предъявляемым к подобному инструменту системы государственного стратегического планирования. Однако они в комплексе не обеспечивают системного решения ключевых проблем того или иного субъекта Российской Федерации и макрорегиона в целом, определенных Стратегией и другими общегосударственными основополагающими, доктринальными, концептуальными и стратегическими решениями. Кроме того, необходимо указать на необходимость обеспечения координации при реализации разноплановых региональных и ведомственных целевых программ, а также увязки документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации, полностью или частично входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации.

В географическом разрезе основная доля мероприятий сконцентрирована в западной части Арктической зоны Российской Федерации, в восточной части реализуются лишь отдельные, локальные проекты. Наблюдается также динамика опережающего роста объемов бюджетных ассигнований бюджетов всех уровней бюджетной системы России по сравнению с объемами частных инвестиций, при этом само соотношение бюджетных и внебюджетных средств находится в диапазоне от 2 к 1 до 1 к 2, что свидетельствует о необходимости интенсификации инвестиционной политики с использованием различных механизмов государственно-частного партнерства и более активного привлечения деловых кругов к реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В условиях жестких бюджетных ограничений вопросы приоритезации мероприятий государственных программ на стратегически важных направлениях развития Арктической зоны Российской Федерации, а также повышения качества систем их индикативной оценки приобретают особую актуальность.

В этой связи в рамках Государственной программы целесообразно в первую очередь обеспечить координацию и увязку уже реализующихся на территории АЗРФ мероприятий, а также сконцентрировать усилия на приоритетных направлениях, которые в настоящее время практически не охвачены мероприятиями действующих государственных программ Российской Федерации и перспективными планами федеральных и региональных органов исполнительной власти и крупных компаний, ведущих свою деятельность в Арктике.

Таким образом, последовательная реализация Государственной программы в совокупности с мероприятиями действующих «отраслевых» программ (в том числе государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), перспективными планами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций позволит обеспечить эффективное достижение целей и решение ключевых задач Стратегии.

В настоящее время на рассмотрении Государственной думы находится 42 законопроекта, в той или иной степени затрагивающие развитие территорий Крайнего Севера и Арктики и рассматриваемых с участием Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока. Еще 7 было принято в течение работы VII созыва. За период VI созыва Государственной думы (2011-2016 гг.) законодательных новелл этой тематики было одобрено 43, в течение V созыва - 10. Наиболее часто встречающийся инициатор успешных законодательных актов о проблемах Севера - Правительство РФ, за ним следуют коллективные депутатские инициативы (в основном руководителей и членов профильного комитета) и законодательные собрания северных регионов - Тюменской области. Ямало-Ненецкого автономного округа. Камчатского края. Подавляющее большинство законопроектов касается социальных вопросов, пенсионного обеспечения жителей и работников северных территорий, прав и компенсаций переселенцам.

Интеграция процесса стратегического управления: формирование и развитие опорных зон развития в Арктической зоне Российской Федерации

В настоящее время в Российской Федерации начала действовать новая редакция программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (далее – ГП), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1064 [74]. В ее состав входит несколько подпрограмм, в том числе и подпрограмма 1 "Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ)".

Ключевыми механизмами реализации ГП в АЗРФ, призваны стать ОЗР, представляющие собой комплексные проекты социально-экономического развития, направленные на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности, предусматривающие синхронное скоординированное применение действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП и МЧП).

ОЗР АЗРФ также являются частью инструментов, которые планируется закрепить в стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая в качестве документа стратегического планирования определяет приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития Российской Федерации, направлена на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий, а также включает предложения о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и о приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации.

Исходя из существующего административно-территориального деления, функционирования транспортных узлов, ресурсной базы и перспектив социально-экономического развития на территории АЗРФ предлагается выделить восемь ОЗР.

Идея ОЗР должна связать в общем действии запросы, предъявляемые проектной логикой, с одной стороны, и ориентирами территориального развития, с другой. Ее реализация должна осуществляться в соответствии с требованиями проектного подхода, ориентирующими на концентрацию ресурсов, необходимых для достижения определенной локальной цели и взаимную увязку всех мероприятий по разработке и реализации проекта. Это позволяет сократить все виды затрат и издержек. В то же время, понятие "зона" ориентирует на комплексный, всесторонний подход к планированию и осуществлению деятельности на данной территории.

В состав ключевых вопросов, определяющих деятельность по созданию и развитию ОЗР, безусловно, входит вопрос об их месте и роли в развитии всей Арктической зоны. Формирование соответствующей системы работ требует представления о функциональной специализации различных ОЗР, определяющих как их специализацию, так и место в составе Арктической зоны, как целого.

ГП в настоящее время выделяет восемь ОЗР с разной специализацией. Ключевыми для опорных зон выступают две составляющие: 1) добыча и переработка различных полезных ископаемых, 2) место в системе транспортной связности Арктической зоны. Создание и развитие минерально-сырьевых центров (далее-МСЦ) является естественной реализацией этой функциональной специфики. При этом важно, что, в современных условиях, разворачивание МСЦ требует работы по целому комплексу взаимосвязанных направлений разного характера. Например, вопросы импортозамещения в сфере оборудования и технологий добычи и переработки полезных ископаемых или энергообеспечения точек, в которых осуществляется деятельность в Арктике, требуют разворачивания серьезных

разработок, выходящих далеко за пределы собственно МСЦ. Отечественное оборудование разного рода сегодня, в значительной степени, уступает зарубежным аналогам и ликвидация этого разрыва требует серьезных стратегических усилий по развитию контура инновационных разработок в различных направлениях, а также необходимых для таких разработок научно-исследовательских работ. Большой объем исследовательских работ требуется также в связи с задачами разведки и освоения новых месторождений, а также утилизации последствий предыдущих разработок.

Другим важным обстоятельством, определяющим территориальное обустройство Арктической зоны, является то, что каждый из субъектов РФ, входящих в состав Арктической зоны, выступает как определенный социально-экономический комплекс, целостность которого, безусловно, не исчерпывается этой функционализацией. Так, ГПАЗРФ, среди приоритетов государственной политики субъектов, входящих в состав Арктической зоны, определяет, в частности, обеспечение взаимосвязи документов стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования развития Арктической зоны в целом, а в списке направлений их деятельности фиксирует повышение качества жизни населения АЗРФ.

Все стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в АЗРФ, предсказуемо формулируют генеральную цель стратегического развития как повышение уровня и качества жизни населения, хотя базовые ориентиры, позволяющие рассчитывать на движение к этой цели, выбираются по-разному. Очевидно понятное рассогласование ориентиров регионов как ОЗР Арктики, с одной стороны и как территориями социальной и экономической жизнедеятельности, с другой. Возможным механизмом, позволяющим преодолеть это рассогласование могут выступить приоритетные проекты, выступающие как сквозные для развития всей АЗРФ.

Естественным направлением такого проектирования являются трансрегиональные транспортные магистрали, в частности, Северный морской путь. Другим интегральным "всеарктическим" направлением работы является восстановление развитие комплексов наблюдений и исследований: метеорологических, геодезических и др. Важным направлением было бы осуществление "арктического территориального зонирования", задающее принципы и условия специфики освоения арктических территорий разного типа: более и менее плотно заселенных, различающихся своими естественными условиями, предполагающих и не предполагающих постоянное проживание, определяющих базовые типы хозяйствования (традиционное, добывающее, индустриальное и др.) и т.д. Нужны и

иные целенаправленные проектные усилия, консолидирующие территорию Арктики в логике развития, а не только административного деления.

Другим важным обстоятельством, определяющим перспективы развития АЗРФ, является деятельность на ее территории крупных корпораций – добывающих и перерабатывающих полезные ископаемые, транспортных, строительных и др., – а также крупных государственных ведомств, обладающих серьезной самостоятельностью в принятии и реализации собственных решений, в первую очередь, Министерства обороны. Их присутствие в Арктике более, чем ощутимо, и проблемой является их участие в кооперативных взаимодействиях с другими субъектами деятельности на данной территории.

Ключевым управленческим вопросом, выводимым в повестку дня этим многообразием, является координация усилий разных субъектов, действующих на разных уровнях, в разных направлениях и масштабах.

Сегодня определяющими организационными усилиями федерального уровня, направленными на решение этого вопроса, являются ключевые документы, определяющие идеологию развития АЗРФ, и деятельность Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. И то, и другое – инструменты, скорее, не проектные, а, в лучшем, случае, координирующие: "Основы государственной политики РФ в Арктике" [75] и "Стратегия развития Арктической зоны РФ" [76] задают, в соответствии со своим назначением, основные ориентиры, определяющие позиции государства, а ГПАЗРФ, как и деятельность Государственной комиссии по вопросам развития Арктики строится, главным образом, в режиме координации работы других субъектов – министерств, регионов, корпораций и др.

Вряд ли такую структуру отношений управления можно считать достаточной для обеспечения комплексного развития такого крупного и сложного макрорегиона, как АЗРФ. И основной вопрос здесь – управленческие механизмы, которые могут быть в состоянии реально усилить имеющуюся "группировку".

Среди ключевых точек отсчета, обеспечивающих такую работу, не может не быть формирование развернутого разноуровневого и разнопредметного картированного представления о желаемом будущем АЗРФ (в соответствии со Стратегией пространственного развития). Такое представление должно быть гибким, дающим возможность уточнять и дорабатывать его, но оно должно быть. В связке с формированием таких представлений, нужны прогнозные разработки, позволяющие моделировать различные варианты развития АЗРФ.

В соответствии с таким представлением необходим список из относительно небольшого числа критических приоритетных проектов, реализация которых стала бы

первоочередной задачей проектных усилий государства. Реализация таких проектов потребует, наряду с традиционными формами правового регулирования, государственного контроля и концентрации ресурсов, задействовать все имеющиеся "передовые технологии" государственного управления: проектное управление, ГЧП и т.п. Возможность достигать крупных результатов подобного рода существует, она продемонстрирована, например при подготовке и проведении Олимпиады в г. Сочи 2014 г. Объекты реализации такого рода проектов могут быть как материальными (например, критические элементы арктической транспортной инфраструктуры), так и организационными (например, разворачивание специфических систем образования, подготовки и кадрового обеспечения развития). Важно, чтобы они выступали флагманами развития соответствующих территорий, вызывая к жизни сопутствующие направления деятельности разных субъектов как крупного, так и малого и среднего бизнеса.

Разумеется, задача координации деятельности разных субъектов, работающих в Арктической зоне, никуда не исчезает и осуществляемые в этом направлении усилия должны наращивать и уточняться. Возможно, ключевым механизмом такой координации должно стать создание Арктического министерства.

Развитие АЗРФ является самым сложным и масштабным проектом, предложенным за последнее время, и для его реализации требуются огромные ресурсы, инвестиции и особые механизмы управления, позволяющие согласовывать действия множества участников, сочетать развитие инфраструктуры с обеспечением безопасности, а также учитывать национальные интересы в рамках международного сотрудничества. Развитие АЗРФ возможно только с учетом интересов бизнеса, которой действует в Арктике и проживающего там населения.

Важнейшим организационным инструментом, способным обеспечить реализацию такого проекта является государственно-частное партнерство (ГЧП) – долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров.

Базовыми, «якорными проектами» в ОЗР станут проекты минерально-сырьевых центров (МСЦ), определяющиеся как совокупность разрабатываемых и планируемых к освоению месторождений и перспективных площадей, связанных общей существующей и планируемой инфраструктурой и имеющих единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его обогащения в федеральную или региональную транспортную систему (железнодорожный, трубопроводный и морской транспорт) для доставки потребителям. Поэтому важно, чтобы пространственные инфраструктурные решения для Арктики и ОЗР, привели к развитию как технологической, так и общественной инфраструктуры,

необходимой для создания и развития МСЦ. Таким образом, предложенные инфраструктурные решения должны стать инструментом создания и развития МСЦ. А в рамках их создания и развития речь идет фактически о реализации проекта ГЧП «Комплексное развитие территории МСЦ с целью развития добычи и / или переработки сырья» [77].

Несомненно, реализация инфраструктурных проектов в ОЗР, а также создание технологической и общественной инфраструктуры, развитие основного бизнеса МСЦ, приведет к росту сопутствующих бизнесов, связанных с обслуживанием, как основных производств, так и населения территорий ОЗР и МСЦ. Рост бизнеса на территориях ОЗР и МСЦ приведет и росту налоговых поступлений бюджетов (федеральный, региональный и местный) всех уровней. Рост налогов на определенной ограниченной территории позволит использовать для реализации проектов ОЗР и МСЦ, такой распространенный в некоторых странах механизм ГЧП, как TIF (Tax Increment Financing {TIF, финансирование за счет прироста налогов}). В рамках этого механизма региональные или муниципальные власти возвращают инвесторам средства, вложенные в реализацию инфраструктурных проектов, за счет бюджетных поступлений, полученных от роста налогов в регионе. Данный прирост налоговых поступлений возникает вследствие роста налоговой базы, возникшей в результате реализации профинансированных проектов.

Возможно использование и аналога этого механизма, «долг под прирост налогов» (ДПН) – финансирование путем специальных государственных инвестиционных заимствований, возврат которых обеспечивается увеличением налоговых доходов благодаря реализации инфраструктурных проектов – а также «инфраструктурной ипотеки» для инвесторов.

Дальнейшее развитие использования механизма ГЧП в АЗР, помимо реализации инфраструктурных и производственных проектов, будет актуально также в таких важных для АЗРФ проектах:

1. Обеспечение энергией производства и поселений (проекты распределенной энергетики, микрогриды).
2. Создание инфраструктуры переработки коммунальных и производственных отходов (с учетом щадящего экологического режима в АЗРФ);
3. Развитие инфраструктуры арктического туризма, с использованием возможностей ООПТ (особо охраняемых природных территорий) АЗРФ;
4. Снижение продовольственной зависимости от завоза (развитие сельскохозяйственного производства на территории АЗРФ).

Обеспечение электроэнергией проектов ОЗР и МСЦ в АЗРФ является в настоящее время одной из важнейших задач [78]. В целом, развитие локальной энергетики является актуальным направлением развития энергетической отрасли в России. Локальная энергетическая система обычно позиционируется как Микрогрид, и является новой структурой производства электроэнергии и обладает рядом важных преимуществ. С точки зрения клиента, помимо обеспечения потребности в электроэнергии и укрепления надежности локальной энергетики, технология Микрогрид направлена на сокращение выбросов и улучшение качества электроэнергии. Это достигается путем поддержания постоянного напряжения и сокращения резких перепадов. Микрогрид также предлагает более низкие затраты на энергоснабжение. Интеллектуальные системы Микрогрид используют распределенную генерацию и могут войти как часть будущих систем Смартгрид. В настоящее время, Микрогрид становится ключевой инновацией в области управления локальным производством и потребления энергии. Развитие Микрогрид становится особенно актуальной в контексте реализации современного подхода к развитию АЗРФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Bracker J. The Historical Development of the Strategic Management Concept: The Academy of Management Review, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1980), pp. 219-224
- 2 National Road Safety Strategy: <http://roadsafety.gov.au/>
- 3 National Drug Strategy: <http://www.nationaldrugstrategy.gov.au/>
- 4 National Financial Literacy Strategy: <http://www.financialliteracy.gov.au/>
- 5 National Indigenous Forestry Strategy: <http://www.agriculture.gov.au/forestry/policies/nifs>
- 6 Australian Public Service ICT Strategy 2012-2015: http://www.finance.gov.au/archive/policy-guides-procurement/ict_strategy_2012_2015/
- 7 Critical Infrastructure Resilience Strategy: <https://www.tisn.gov.au/Pages/default.aspx>
- 8 Industrial strategy: <https://www.gov.uk/government/policies/industrial-strategy>
- 9 Estate Regeneration National Strategy: <https://www.gov.uk/guidance/estate-regeneration-national-strategy>
- 10 Large Business strategy: <https://www.gov.uk/guidance/large-business-strategy>
- 11 Future investment in England's motorways and major roads: <https://www.gov.uk/guidance/future-investment-in-englands-motorways-and-major-roads>
- 12 Hydrocarbon Oils Strategy: <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/hydrocarbon-oils-strategy>
- 13 HMRC Alcohol Strategy: <https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-alcohol-strategy>
- 14 Disease control strategies: <https://www.gov.uk/guidance/compensation-for-animals-culled-to-control-animal-diseases>
- 15 Flood and coastal defence: <https://www.gov.uk/guidance/flood-and-coastal-defence-appraisal-of-projects>
- 16 Local regulation: practice and strategy: <https://www.gov.uk/guidance/local-regulation-practice-and-strategy>
- 17 German Sustainable Development Strategy: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlage_n/2017-04-12-kurzpapier-n-en.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- 18 Federal Sustainable Development Strategy: <https://www.ec.gc.ca/dd-sd/default.asp?Lang=En&n=CD30F295-1>
- 19 Low-greenhouse gas development strategy: http://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/canadas_mid-century_long-term_strategy.pdf
- 20 Canada's Northern Strategy: <http://www.northernstrategy.gc.ca/index-eng.asp>
- 21 Atlantic Growth Strategy: <http://www.acoa-apeca.gc.ca/ags-sca/Eng/atlantic-growth.html>
- 22 Canada's National Disaster Mitigation Strategy: <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mtgtn-strty/index-en.aspx>
- 23 National Shipbuilding Strategy: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/mer-sea/sncn-nss/index-eng.html>
- 24 Federal Strategy on Gender-based Violence: <http://www.swc-cfc.gc.ca/violence/strategy-strategie/index-en.html>
- 25 Homelessness Partnering Strategy: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/communities/homelessness.html>
- 26 Recovery Strategy for the Woodland Caribou, Boreal population (*Rangifer tarandus caribou*) in Canada: http://www.registrelep-sararegistry.gc.ca/dКосмиocument/default_e.cfm?documentID=2253

- 27 13th five-year plan:
<http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>
- 28 Program of Action for Sustainable Development in China in the Early 21st Century:
http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/200702/t20070205_115702.html
- 29 Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html
- 30 Innovation-driven development strategy:
http://english.gov.cn/news/video/2016/05/31/content_281475361599922.htm
- 31 Cybersecurity strategy:
http://english.gov.cn/state_council/ministries/2016/12/27/content_281475526667672.htm
- 32 Government Transformation Programme:
<http://gtp.pemandu.gov.my/gtp/default.aspx>
- 33 Public Sector ICT Strategic Plan 2016-2020:
<https://www.malaysia.gov.my/public/cms/article/page/728/>
- 34 National Security Strategy Archive: <http://nssarchive.us/>
- 35 Digital Strategy at HHS: <https://www.hhs.gov/web/governance/digital-strategy/index.html>
- 36 National Prevention Strategy:
<https://www.surgeongeneral.gov/priorities/prevention/strategy/index.html>
- 37 National HIV/AIDS strategy for the United States: <https://www.aids.gov/federal-resources/national-hiv-aids-strategy/nhas-update.pdf>
- 38 National Fish, Wildlife, and Plants Climate Adaptation Strategy:
<https://www.wildlifeadaptationstrategy.gov/>
- 39 Stability Programme 2014-2017: <http://www.gouvernement.fr/en/stability-programme-2014-2017-a-strategy-aimed-at-boosting-growth-and-employment>
- 40 Space Strategy: <http://www.gouvernement.fr/en/france-praises-the-space-strategy-for-europe>
- 41 National strategy in the field of artificial intelligence:
<http://www.gouvernement.fr/en/franceia-the-national-artificial-intelligence-strategy-is-underway>
- 42 eGovernment in France:
https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20France%20-%20February%202016%20-%202018%2000_v3_01.pdf
- 43 National digital security strategy: <http://www.gouvernement.fr/en/national-digital-security-strategy-a-good-balance-between-security-considerations-and-economic>
- 44 Дмитриев М.Э., Юртаев А.С. Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя – Экономическая политика. 2010. № 3. С. 107-114.
- 45 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
- 46 Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика:
http://www.ranepa.ru/docs/Nauka_Konsalting/strategia-2020_kniga-1.pdf
http://www.ranepa.ru/docs/Nauka_Konsalting/strategia-2020_kniga-2.pdf
- 47 Майские указы: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/125/events>
- 48 Стратегия Роста: <http://stolypinsky.club/strategiya-rosta-3/>
- 49 Рабочая встреча с Председателем Правительства Дмитрием Медведевым:
<http://kremlin.ru/events/president/news/54529>
- 50 Chandler A. D. Strategy and structure / Chandler A. D. – Cambridge : Chapters in the history of the industrial enterprise : MIT Press, 1962. – 463 p.
- 51 Ансофф И. Стратегическое управление: монография / И. Ансофф.; пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.

- 52 Минцберг Г. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел. – СПб.: Питер, 2001. – 336 с.
- 53 Porter M. E. Competitive strategy. Techniques for analyzing industries and competitors / Porter M. E. First Free Press Edition, 1980. – 397 p.
- 54 Портер М. «Международная конкуренция». - М., Международные отношения, 1993. – 580 с.
- 55 Портер М.Е. «Конкуренция» – Москва: изд. дом «Вильямс», 2005. – 608 с.
- 56 Porter Michael E. Clusters and the New Economics of Competition // Harvard Business Review.- 1998.-November-December.- P. 77-90.
- 57 Чан Ким У. Стратегия голубого океана / У. Чан Ким, Рене Моборн. – Пер. с англ. – М.: НИППО, 2005. – 272 с.
- 58 Cuypers F. How destinations can demonstrate value by using Blue Ocean Strategy: <https://destinationthink.com/how-destinations-demonstrate-value-blue-ocean-strategy/>
- 59 Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. 32 с.
- 60 Данные АСОЗД.
- 61 Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В.В. Волкова; Примаков Д., Дмитриева А. Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах. – М.: «Статут», 2011. – С. 78.
- 62 Статистический анализ федерального законодательства. - М.: ГАРАНТ, Центр стратегических разработок, 2017.
- 63 О нормативных правовых актах Российской Федерации: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=96700088-2](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=96700088-2)
- 64 О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=97700183-2](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=97700183-2)
- 65 Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> [дата обращения: 10.09.2017].
- 66 Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> [дата обращения: 10.09.2017].
- 67 Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> [дата обращения: 10.09.2017].
- 68 Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> [дата обращения: 10.09.2017].
- 69 "Собрание законодательства РФ", 24.11.2008, N 47, ст. 5489.
- 70 "Собрание законодательства РФ", 05.12.2016, N 49, ст. 6887
- 71 "Собрание законодательства РФ", 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212.
- 72 Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов // URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9dd9931d-3960-454c-a8db-ec6fc1ab4bfc/prognoz_2017_2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9dd9931d-3960-454c-a8db-ec6fc1ab4bfc [дата обращения 15.09.2017].
- 73 Материалы к заседанию президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации по вопросу: «О перечне приоритетных проектов, реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации, и мерах по обеспечению их реализации» // URL: <https://www.arctic.gov.ru/FilePreview/9053275b-7821-e611-80cc-e672fe4e8e4e?nodeId=4370391e-a84c-e511-825f-10604b797c23> [дата обращения: 08.10.2017].

74 Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)

75 Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. N Пр-1969)

76 Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года // Правительство России: офиц. интернет-сайт. 2013. — [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/432>.

77 А.М. Воротников. Использование государственно-частного партнерства для финансирования проектов создания и развития минерально-сырьевых центров// Региональная энергетика и энергосбережение, №2, 2017, стр.56-57

78 А. Воротников Финансирование проектов создания и развития локальной энергетики// Региональная энергетика и энергосбережение, №3, 2017, стр.46-49