

ББК 65.05

К63

Комплексные исследования Арктики. Arctic Complex Researches: сборник научных трудов Международного симпозиума, 28 марта -1 апреля 2017 / под ред. Н.И. Диденко. – СПб.: Медиапапир, 2017. – 122 с.

Комплексные исследования Арктической зоны РФ рассматриваются с позиций теории и практики достижений циркумполярных стран с учетом ключевых особенностей Арктики. На симпозиуме анализировались современные климатические тенденции и изменения, которые могут существенно повлиять на деятельность человека. При этом рассматривалось возможное применение качественно иного подхода к освоению Арктического пространства. Характеристика природно-климатических, демографических, производственных особенностей Арктического пространства России, США и Финляндии послужила объектом анализа для вывода направлений инновационно-технологического развития арктических территорий. Показано как в Финляндии формируется инновационная экономика в арктической зоне. Анализ исследований арктического пространства РФ сосредоточен на основных направлениях и перспективах развития подводных робототехнических систем, используемых в Арктической зоне Российской Федерации.

Особое внимание в комплексных исследованиях Арктической зоны Российской Федерации уделено перспективам создания и развития электронного информационного портала, содержащего статистическую информацию по экономическим показателям Арктической зоны. Описывается концепция построения такого информационного ресурса, разбираются основные требования и ограничения.

Анализируется механизм управления исследованиями и развитием арктической территории РФ. В настоящее время на территории Арктической зоны России, наряду с действием федерального законодательства, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ и десятков государственных программ, регулирующих решение вопросов общих для всех территорий государства, реализуются отдельные меры различных государственных программ и федеральной адресной инвестиционной программы, имеющие четкую привязку к рассматриваемой зоне и к находящимся на ее территории субъектам хозяйственной деятельности.

Труды данного симпозиума рассматривают основные проблемы комплексного исследования Арктической территории и издаются в авторской редакции.

Сборник трудов Международного симпозиума подготовлен авторами статей при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ (проект №14-38-00009)». Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

Научный редактор сборника – доктор экономических наук, профессор Н.И.Диденко.

©Коллектив авторов, 2017

© Медиапапир, 2017

ISBN 978-5-00110-024-9

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ АРКТИЧЕСКИМ ПРОСТРАНСТВОМ

Нижний Новгород, Нижегородский институт управления – филиал
РАНХиГС, Россия
e-mail: strash@mail.ru

***Аннотация.** Принято множество подзаконных актов в отношении Арктической зоны Российской Федерации, которая в связи с этим характеризуется довольно большой и сложной территорией. В статье обосновывается необходимость пересмотра механизма управления арктической зоной и только механизмы государственного Управления целевыми программами могут обеспечить скоординированную деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных исполнительных органов. Автор предлагает методику составления дерева целей для управления развитием Арктических субпространств.*

***Ключевые слова:** Управление целевыми программами, Арктическое пространство, подпространство.*

Krasulina O.

candidate of science, associate professor

MECHANISM OF STATE PROGRAM-TARGET ARCTIC MANAGEMENT OF THE ARCTIC SPACE

Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration
e-mail: strash@mail.ru

***Abstract.** A number of subordinate acts have been adopted with respect to the Arctic zone of the Russian Federation, which in this connection is characterized by a rather large and complex territory. The article justifies the need to revise the management mechanism of the Arctic zone and only the mechanisms of state management of targeted programs can ensure the coordinated activities of hundreds of state (federal and regional) and municipal executive bodies. The author suggests a methodology for compiling a tree of goals for managing the development of Arctic subspaces.*

***Keywords:** Program-target management, Arctic space, Subspace.*

Введение

В статье анализируется механизм управления Арктическим пространством. В настоящее время на территории Арктической зоны России, наряду с действием федерального законодательства, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ и десятков государственных программ, регулирующих решение вопросов общих для всех территорий государства, реализуются отдельные меры различных государственных программ и федеральной адресной инвестиционной программы, имеющие четкую привязку к рассматриваемой зоне и к находящимся на ее территории субъектам хозяйственной деятельности. Следует иметь в виду и то обстоятельство, что еще до принятия в 2013-2014гг. ранее названных директивных документов были приняты государственные решения, касающиеся строительства отдельных крупных объектов на различных территориях Арктической зоны. Так, в федеральной адресной инвестиционной программе только в 2014-2015годах предусмотрена реализация 75 проектов по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в Арктической зоне Российской Федерации.

Организационная система государственного управления комплексным развитием Арктической зоны должна учитывать ее территориальные особенности, прежде всего ее крайнюю неоднородность не только в природно-климатическом, но и в административно-территориальном, расселенческом и национально-этническом отношении[1],[2],[6],[7].

1. Совершенствование механизма управления Арктическим пространством

В связи с вышесказанным необходимо пересмотреть механизм управления Арктической зоны.

Во-первых, комплексное развитие Арктической зоны РФ является концентрированным выражением общенациональных интересов, реализуемых при наличии самостоятельных и часто разнонаправленных интересов большинства участников решения этой задачи.

Во-вторых, в процессе комплексного развития Арктической зоны вовлекаются крупные корпорации и малый бизнес всех без исключения отраслей (видов экономической деятельности), представленных на территории России, а также инвесторов, представителей бизнеса и торговых партнеров из зарубежных стран[5].

В третьих, только механизмы государственного программно-целевого управления могут обеспечить согласованную деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов исполнительной власти, расположенных как на территории этой зоны, так и за ее пределами.

В-четвертых, комплексное развитие Арктической зоны Российской Федерации относится к числу долгосрочно решаемых проблем. [3 с.18]

С точки зрения экономики валовый региональный продукт в расчете на душу населения большинства территорий Арктической зоны значительно превышает общероссийский показатель, т.е. арктические территории являются донорами федерального и региональных бюджетов и перспективная система организации государственного управления комплексным развитием этих территорий призвана всячески способствовать укреплению этой их позиции.

Арктика в индустриальном освоении с позиций управления характеризуется следующими общими признаками:

– это комплексный тип управляемого объекта с включением в его состав нескольких взаимосвязанных более простых объектов, которые в свою очередь также рассматриваются как комплексные типы;

– объект характеризуется необходимостью последовательного решения задачи управления, т.е. поочередного выполнения основных действий для комплексного типа управляемого объекта и более простых объектов;

– задачи управления характеризуются иерархической структурой, т.е. подчиненностью подзадач, образующих более сложную задачу.[3]

Роль каждого региона в освоении Арктики зависит от перспективности природно-ресурсной базы региона и геополитических и геоэкономических условий. В Арктике моногорода размещены неравномерно, 16 моногородах проживает 40% населения АЗРФ:

в Мурманской области - Кировск, Ковдор, Мончегорск, Снежногорск, Полярные Зори;

в Ямало-Ненецком автономном округе – Губинский, Надым, Новый Уренгой, Ноябрьск;

в Архангельской области - Новодвинск, Северодвинск, Онега;

в Республики Коми - Воркута, Инта, Емва;

в Красноярском крае расположен один крупнейший моногород – Норильск.

Одним из эффективных подходов управления подобными объектами является программно-целевое управление. Несмотря на то, что программно-целевое управление — это достаточно исследуемый подход, но применение его к такому сложному объекту, каким является Арктическая зона, его логическое обоснование для такого объекта недостаточно проработано.

Таблица 1 – Система государственно-управленческих мер учитывающих интересы населения.

<p>на федеральном уровне</p>	<ul style="list-style-type: none"> • более справедливые механизмы налоговых и неналоговых отчислений и перераспределение в пользу регионов • развитие механизмов, стимулирующих и реализующих корпоративную социальную ответственность бизнеса <p>решение проблемы обеспечения мобильности граждан, создание инфраструктуры для работы предприятий</p> <p>развитие инновационных процессов и поддержку программ диверсификации муниципальных образований</p> <p>создание специфических механизмов и поддержку северных сообществ (крупные города, моногорода, национальные села, агропромышленные села)</p> <ul style="list-style-type: none"> • стимулирование саморазвития северных регионов и муниципальных образований <p>поддержку развития социальной сферы (здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры и спорта и др.)</p>
<p>на региональном и муниципальном уровнях, направленные</p>	<p>на развитие человеческого потенциала северных регионов (естественная убыль населения, миграционные процессы, уровень здоровья и образования населения)</p> <p>повышение уровня жизни населения, экономической привлекательности работы на Севере</p> <p>улучшение экономического положения и ситуации на рынках труда: активная диверсификация северных экономик, в первую очередь моногородов, на основе развития малого и среднего бизнеса</p> <p>привлечение и закрепление молодых специалистов, в том числе инновационного профиля</p> <p>модернизацию социальной инфраструктуры Севера: создание условий для формирования новых механизмов взаимодействия крупных компаний с местными сообществами по развитию социальной инфраструктуры</p> <p>механизмов поддержки нетрудоспособных северян, желающих покинуть Север, а также трудовой пространственной мобильности жителей Севера в молодых и средних возрастах</p> <p>повышение включенности муниципалитетов в процессы стратегического планирования, проведение образовательных мероприятий среди местного населения</p> <p>Формирование кластеров и сетей для малых предприятий;</p> <p>разработка и реализация государственных программ по привлечению инвестиций и рабочей силы</p> <p>Законодательное закрепление различных льгот и бонусов для малых и средних предприятий арктической зоны</p>

Следует иметь в виду, что принято достаточно много подзаконных актов касающихся Арктической зоны РФ, которая отличается достаточно большой и сложной территорией в связи с этим необходимо пересмотреть механизм управления Арктической зоны и только механизмы государственного программно-целевого управления могут обеспечить согласованную деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов исполнительной власти.

Задача Правительства состоит в том, что бы создать благоприятные условия для привлечения инвесторов в Арктическую зону.

Целевые программы широко используются как инструмент решения крупномасштабных государственных задач. Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 июня 1995 г., федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее — целевые программы), представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Основное отличие госпрограмм (ГП) от федеральных целевых программ (ФЦП) состоит в том, что ФЦП представляют собой механизм решения приоритетных задач развития страны, в то время как госпрограммы являются в основном сводом текущей деятельности государства в соответствующей сфере.

ФЦП имеет целенаправленный характер; она может быть завершена (в том числе досрочно) в следующих случаях:

- При выполнении поставленных задач
- При снижении актуальности решаемой проблемы,
- В связи с неэффективностью реализации.

Госпрограммы же направлены преимущественно на решение постоянных задач, которые не имеют срока завершения (иными словами, завершение госпрограммы в полном объеме невозможно). Отметим также, что реализация ФЦП и госпрограмм регламентируется различными законодательными актами (ФЦП — Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, а госпрограммы – Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588.).

Для развития Арктики предлагается осуществить функциональное разбиение Арктического пространства на целевые субпространства, сформировать для каждого вида субпространств свою целевую программу и объединить их в целевую комплексную программу управления развитием Арктического пространства с четкой структурой и централизованным механизмом управления. В государственной программе социально-экономического развития Арктической зоны РФ предполагается координация органов власти для реализации мероприятий отраслевых государственных и федеральных целевых программ. Таким образом, получается своеобразное «наслоение» целей, задач, методов, принципов, механизмов отраслевых государственных программ и Федеральных целевых программ на управление развитием Арктического пространства (при этом необходимо координировать действия исполнителей всех ФЦП и отраслевых ГП). Возможно, более целесообразным будет выделение особых мер государственной политики в Арктике в отдельную целевую программу и закрепление за ней единого исполнителя.

Целевые программы — подходящий инструмент для такой масштабной задачи, как освоение Арктического пространства.

2. Концепция программно-целевого управления

Таким образом, концепция программно-целевого управления развитием Арктических субпространств должна строиться на принципе централизации органа принятия решений, откуда будет осуществляться общее руководство, оценка реализации мероприятий программы и разработка дальнейших действий для исправления выявленных ошибок. Иными словами, следует отказаться от регионализации Арктики, а именно — соотношения арктических территорий с соответствующим субъектом Российской Федерации. Причина такого вывода заключается в том, что каждый субъект РФ обладает своей спецификой, комплексом особенностей и возможностями решения проблем: в таком случае неравномерность регионального развития может сказаться и на процессах освоения Арктики, а взаимодействие между субпространствами будет затруднено (Арктические субпространства окажутся «замороженными» в рамках региональной специфики; каждый муниципалитет будет смотреть по-своему на пути развития арктических территорий). Предлагаемый подход централизации руководства освоением Арктических субпространств позволит вынести Арктическую зону «за скобки» региональной политики, обеспечивая, тем самым, некий особый статус данных территорий.

Всегда есть опасность сосредоточения права принятия решений в едином центре, заключающаяся, прежде всего, в искушении злоупотребления властью и затруднением контроля. Поэтому создаваемый центр управления развитием Арктических субпространств

должен быть подконтролен напрямую высшим государственным органам власти и публиковать максимально возможный объем информации в открытом доступе. Таким образом, можно будет добиться более централизованного и в то же время прозрачного управления.

Однако каждый вид субпространства имеет различные атрибуты и, следовательно, требует разработки отдельных целевых программ (которые могут быть объединены в единую концепцию управления развитием Арктических пространств — целевую комплексную программу). Атрибуты, присущие субпространству, позволяют отделить его от других видов и осуществить разбиение единого Арктического пространства по функциональному назначению

При создании автономного руководящего и надзорного органа для каждого вида целевых субпространств (к примеру — Комитета по управлению освоением территорий добычи минерально-сырьевых ресурсов и т.п.) можно добиться более высокой степени концентрации ресурсов, внимания, усилий на проблемах конкретного субпространства. Тем не менее, появляется опасность возникновения недостаточной координации субпространственных целевых программ между собой: если задача состоит в объединении субпространств для извлечения синергетического эффекта, тогда представляется логичным упрощение и централизация управленческого аппарата для обеспечения взаимодействия между субпространствами. Иными словами, для каждого вида субпространства нужна особая целевая программа, вероятно, должны быть назначены различные исполнители, но заказчик и администратор программы должен быть один.

Тем не менее, полностью отойти от регионально-территориального подхода для формирования сетей взаимодействия между субпространствами не удастся, центральную роль в освоении Арктических субпространств могут стать базовые города, крепко «увязанные» в сети взаимодействий с вахтовыми поселками, территориями добычи минерально-сырьевых ресурсов, СМП.

Учет местной специфики также должен производиться за счет коррекции вариантов выполнения программно-целевых мероприятий для каждого объекта целевой субпространственной программы (к примеру, выбирая исполнителей-подрядчиков для реализации того или иного мероприятия, Руководящий орган должен ориентироваться на локальные организации объектов целевой программы).

Таким образом, изложим основные положения, на которых должна строиться концепция управления развитием Арктических субпространств:

а) Освоение Арктического пространства — стратегическая цель Российской Федерации.

б) Арктическое пространство состоит из целевых субпространств 7 видов: базовые города, мобильные вахтовые поселки (МВП), территории добычи минерально-сырьевых ресурсов (МСР), территории рекреационного назначения, территории рыболовства, Северный морской путь (СМП), инфраструктуры защиты безопасного существования

в) Деление Арктического пространства происходит по функциональному назначению субпространств, определяемому их атрибутами.

г) Для каждого вида субпространств разрабатывается своя целевая программа управления развитием в соответствии с обозначенными для них целями (с использованием инструментов программно-целевого подхода).

д) Целевые субпространственные программы объединены в Концепцию управления развитием Арктических субпространств — целевую комплексную программу. Иными словами, объединение целевых программ управления развитием субпространства позволяет создать целевую комплексную программу, служащую базой для возникновения синергетического эффекта.

е) Для каждой целевой субпространственной программы определяются ее объекты (конкретные базовые города, мобильные вахтовые поселки, территории добычи минерально-сырьевых ресурсов, территории рекреационного назначения, территории рыболовства; для субпространств СМП и инфраструктуры защиты безопасного существования определяется список составляющих их объектов).

ж) Разработкой и реализацией Концепции управления развитием Арктических субпространств занимается один руководящий орган (центр принятия решений).

з) Руководящий орган из п.б напрямую отчитывается перед Правительством и Президентом РФ, а также обязан публиковать информацию о своей деятельности в открытом доступе. Объем и содержание публично доступной информации определяется Правительством РФ.

и) Для реализации каждой целевой субпространственной программы Руководящим органом назначаются свои исполнители, напрямую перед ним отчитывающиеся.

к) Аванпостами освоения Арктического пространства являются базовые города, вокруг которых должна быть сформирована сеть взаимодействия между субпространствами

л) По выбору Руководящего органа в базовых городах могут быть размещены надзорные и вспомогательные организации, осуществляющие на месте руководство процессом освоения

Арктических субпространств согласно целевым программам управления развитием субпространств.

Таким образом, для организации управления освоением Арктических субпространств был выбран программно-целевой подход.

В основе программно-целевого подхода лежит построение дерева целей с помощью метода декомпозиции.

Перед тем как приступить к определению глобальной цели организации и управления развитием Арктических субпространств, изложим приоритетные направления развития Арктической зоны, закрепленные в соответствующей Стратегии[3]:

- комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации;
- развитие науки и технологий;
- создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- обеспечение экологической безопасности;
- международное сотрудничество в Арктике;
- обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике.

Все эти направления должны быть учтены при составлении дерева целей Концепции управления развитием Арктических субпространств – целевой комплексной программы[4]. Также следует принимать во внимание принципы, на которых должно быть основано хозяйственное освоение Арктики согласно Государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», а именно:

- а) максимальная ресурсоэффективность;
- б) максимальное природосбережение;
- в) предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей;
- г) максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Арктической зоны Российской Федерации [4].

Под программно-целевой формой организации и управления развитием Арктического пространства будем понимать Концепцию программно-целевого управления развитием Арктических субпространств, представляющую собой целевую комплексную программу. Для ее составления необходимо разработать дерево целей. Представим методику составления дерева целей Концепции на рисунке 1.

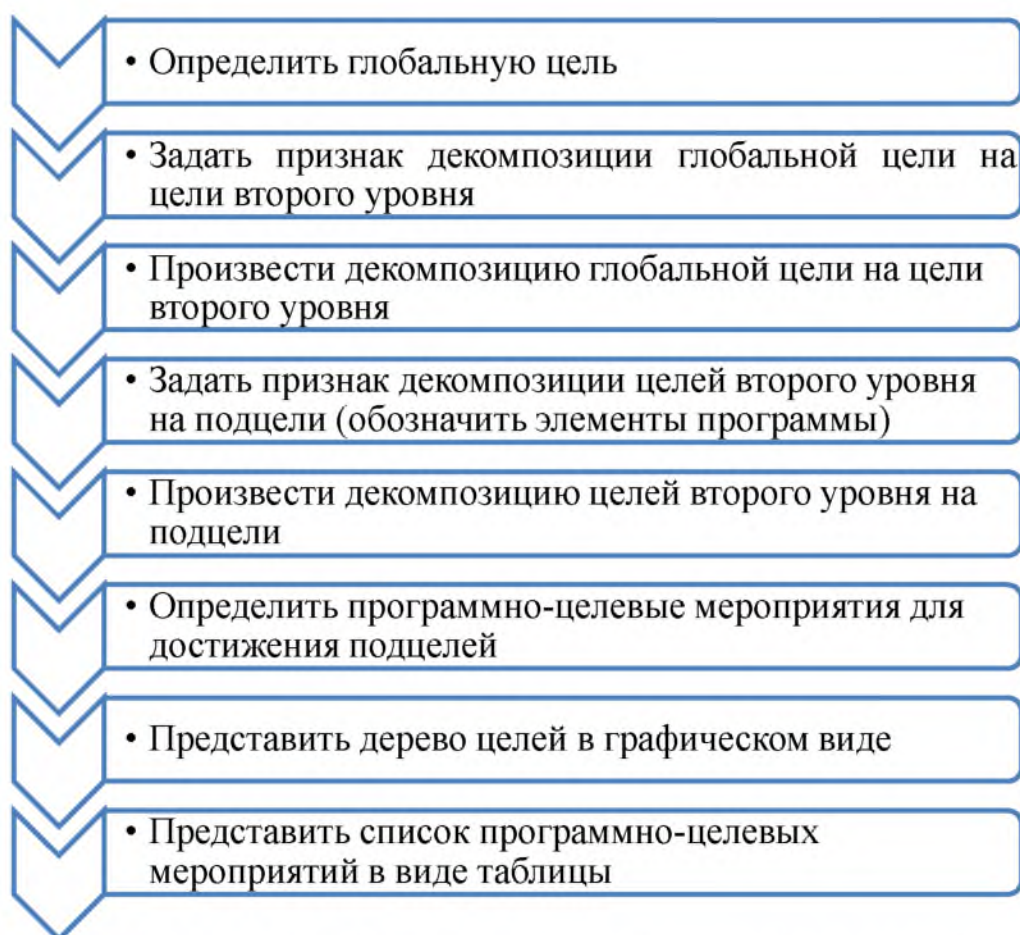


Рисунок 1 – Методика разработки дерева целей Концепции программно-целевого управления развитием Арктических субпространств

Первый уровень дерева целей отражает глобальную цель: организовать программно-целевое управление развитием Арктического пространства в виде целевой комплексной программы с получением синергетического эффекта. Далее необходима декомпозиция глобальной цели.

Заключение

В статье проанализированы действующие государственные программы и предложено пересмотреть механизм управления Арктической зоны. Обосновано применение механизма государственного программно-целевого управления который сможет обеспечить согласованную деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов исполнительной власти. Задача Правительства состоит в том что бы создать благоприятные условия для привлечения инвесторов в Арктическую зону.

Целевые программы широко используются как инструмент решения крупномасштабных государственных задач.

В статье предложена методика разработки дерева целей концепции программно-целевого управления развитием Арктических субпространств.

Благодарность: Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке гранта Российского Научного Фонда (проект 14-38-00009) «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ (Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого).

Литература

1. Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления Алексеев Г.В., Антипов С.К., Афоничкин А.И., Афоничкина Е.А., Бабуров С.В., Балашова Е.С., Бондарева Н.Н., Борисов В.Н., Вылегжанина А.О., Горячевская Е.С., Деттер Г.Ф., Диденко Н.И., Дмитриев В.Г., Дмитриева Д.М., Елистратов В.В., Ильинова А.А., Каменецкий М.И., Киккас К.Н., Ковков Дж.В., Комков Н.И., Скрипнюк Д.Ф. и др. Монография / Под редакцией В.В. Ивантера. СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого; Издательский Дом «Наука», 2016. – 1016 с., ил. ISBN 978-5-9902339-5-9
2. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г.
3. Диденко Н.И., Скрипнюк Д.Ф. Влияние социально-экономических факторов на экономический рост Арктических регионов РФ Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2015. № 1 (4). С. 53-56.
4. Диденко Н.И., Комков Н.И. Концептуальные основы программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны РФ В сборнике: Неделя науки СПбПУ сборник докладов научного форума с международным участием. Ответственные редакторы: Якубсон В.М., Кораблев В.В., Устинов С.М., Лиокумович Л.Б., Чернявская В.Е.. 2014. С. 171-185.
5. Диденко Н.И. Основы внешнеэкономической деятельности в РФ. - Учебное пособие. Санкт-Петербург.- Питер, 2007. 560с.
6. Скрипнюк Д.Ф. Условия устойчивого и равновесного развития мировой экономики В сборнике: Устойчивое развитие социально-экономических систем: наука и практика материалы III международной научно-практической конференции. под ред. Ю.С Руденко, Л.Г. Руденко. 2016. С. 552-563.
7. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 8 февраля 2013 г.

* * * * *