

УДК 338.49/338.47

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2016.22.101

## Приоритеты развития Северного морского пути в стратегическом управлении и планировании



© **Плисецкий** Евгений Евгеньевич, кандидат географических наук, заместитель директора Института региональных исследований и городского планирования НИУ «Высшая школа экономики». E-mail: [epliseckij@hse.ru](mailto:epliseckij@hse.ru)

**Аннотация.** Анализируются основные социально-экономические показатели 10 субъектов РФ, прибрежные территории которых примыкают к акватории Севморпути. Исследуются стратегии социально-экономического развития субъектов Севера, Дальнего Востока России. Планомерное развитие СМП обеспечивается выстраиванием единой системы государственно-частного управления транспортной артерией, реализацией других стратегических мероприятий. Необходимо формирование единого

органа управления, модернизация арктической транспортной системы, производство в России наукоемких, высокотехнологичных изделий гражданской морской техники для внутреннего рынка, создание тыловой инфраструктуры портов, в том числе контейнерных терминалов, таможенных складов и логистических центров.

**Ключевые слова:** Северный морской путь, регионы, стратегии развития

### Priorities of the strategic management and planning of the Northern Sea Route

© **Evgeniy E. Plisetskiy**, Candidate of Geographical Sciences, Vice-Director of Institute for Regional Studies and Urban Planning of the National Research Institute, Higher School of Economics. E-mail: [epliseckij@hse.ru](mailto:epliseckij@hse.ru)

**Annotation.** The article is devoted to the analysis of the main socio-economic indicators of 10 subjects of the Russian Federation, with the coastal areas adjacent to the water area of the Northern Sea Route. The author studied the strategy of socio-economic development of the North and Far East Russia. The planned development of the NSR provides alignment of a unified system of public-private management of transportation artery and the implementation of other strategic activities. It is necessary to establish a single governing body, modernization of the Arctic transport system, production of high-tech products and marine technology for the home market, building a rear port infrastructure, container terminals, customs warehouses and logistics centers.

**Keywords:** Northern Sea Route, regions, development strategies

Северный морской путь (СМП) является одним из определяющих факторов обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов Арктической зоны Российской Федерации. При этом СМП не только обеспечивает национальную безопасность и усиление геополитического присутствия России в Арктике, но является и важным транспортным коридором, ключевым звеном всей инфраструктуры. В связи с этим, не случайно Дмитрий Рогозин отметил 8 декабря 2015 г. на заседании Комиссии по вопросам развития Арктики Морской коллегии при Правительстве РФ, что без серьёзной модернизации инфраструктуры морских портов, включая пункты пропуска, обеспечения их современной логистикой, насы-

щения энергетическими мощностями, создания современных систем связи, навигации, обеспечения безопасности мореплавания делать серьёзную ставку на повышение конкурентоспособности трасс Северного морского пути не приходится [1]. Для выработки обновлённой комплексной стратегии развития Северного морского пути крайне важно рассмотреть существующие стратегические приоритеты и цели развития транспортного коридора, заложенные документами федерального и регионального уровней.

### **Северный морской путь в стратегическом управлении и планировании**

Анализ основных социально-экономических показателей 10 субъектов РФ<sup>1</sup>, через которые проходит СМП, показывает, что при высокой доле регионов в общей площади территории России (почти 49%) и значительной доле в общем объёме добычи полезных ископаемых (почти 30%), данные регионы характеризуются низкими показателями как по численности населения и занятым в экономике, так и по показателям оборота розничной торговли, ввода жилых домов, производства продукции сельского хозяйства (рис. 1).

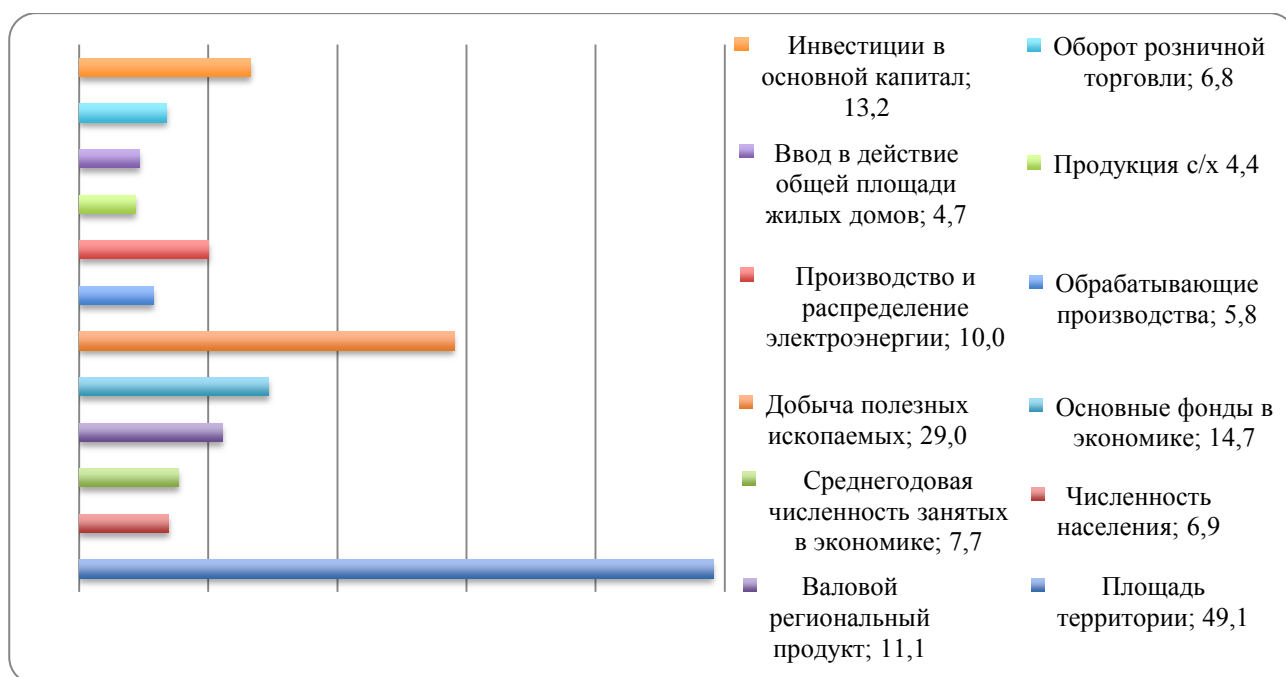


Рисунок 1. Доля исследуемых 10 регионов в показателях социально-экономического развития в 2013 г., %<sup>2</sup>

Аналогично невысока доля исследуемых регионов и в общем объёме внешнеторгового оборота со странами дальнего зарубежья (таблица 2). Например, доли Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономного округов, Архангельской и Мурманская областей, Камчатского края в общем объёме экспорта РФ по данным Росстата не превышают 0,5%. Объём транзитных перевозок по СМП с 110 тыс. тонн в 2010 г. вырос более чем в 10 раз в

<sup>1</sup> НАО, Архангельская область, Мурманская область, ЯНАО, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Чукотский автономный округ, Приморский край, Сахалинская область.

<sup>2</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014, Р32. Стат. сб. / Росстат. М., 2014. 900 с.

2013 г. (1,16 млн т), снизившись в силу ряда экономических причин в 2014 г. до 274 тысяч тонн. Горнодобывающая компания, транспортирующая сыпучие грузы Ковдорского ГОКа из Мурманска, не достигла соглашения о ценах и перевезла на 200 тыс. тонн меньше, чем в предыдущие годы. А газовая компания НОВАТЭК перевела свой бизнес из порта Витино на Кольском полуострове в порт Усть-Луга под Санкт-Петербургом — соответственно, предприятию теперь нет смысла использовать СМП для перевоза газового конденсата, как это было в предыдущие годы <sup>3</sup>.

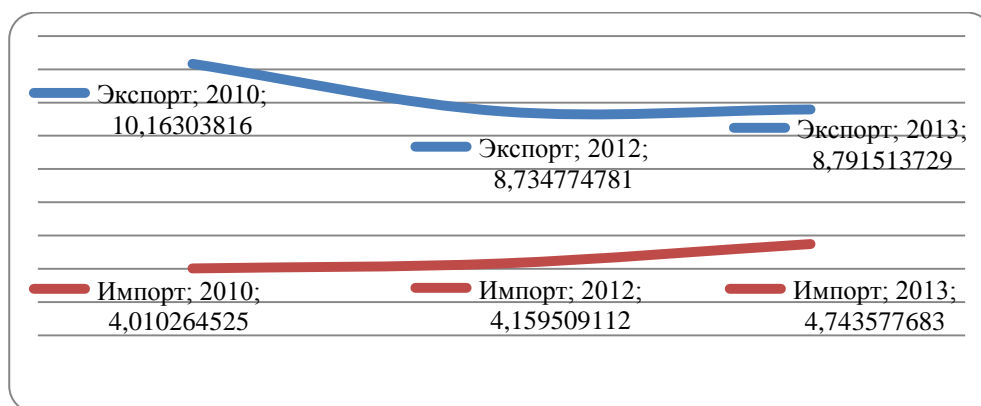


Рисунок 2. Доля 10 регионов в общем объеме внешнеторгового оборота со странами дальнего зарубежья, %

Целенаправленное и комплексное развитие СМП способно обеспечить широкую диверсификацию экономики северных территорий, создать новые рабочие места, активизировать освоение российского нефтегазоносного арктического шельфа и поддержание темпов роста производительных сил районов Крайнего Севера.

Планомерное развитие СМП невозможно обеспечить без выстраивания единой системы государственно-частного управления транспортной артерией, определяющей единые организационно-правовые, административные, институциональные, экономические подходы. В первую очередь следует говорить о формировании единого органа управления, который бы занимался контролем и координацией мероприятий, реализуемых государственными структурами и коммерческими организациями по развитию СМП. В соответствии с принятым в 2012 г. Федеральным законом № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» <sup>4</sup>, был предусмотрен ряд мер по развитию СМП, в том числе создание администрации Северного морского пути в форме федерального государственного казенного учреждения (ФГКУ). Распоряжением Правительства Российской Федера-

<sup>3</sup> Сохранит ли Россия Северный морской путь? URL: <http://www.rosbalt.ru/business/2015/03/01/1372205.html> (дата обращения: 01.02.2016)

<sup>4</sup> № 132-ФЗ от 28.07.2012. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

ции от 15 марта 2013 г. № 358-р такая администрация была создана для осуществления организации плавания судов в акватории СМП. Основными целями её деятельности являются обеспечение безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП. Можно заметить, что полномочия, закреплённые за этим учреждением, не позволяют ему стать единственным оператором по развитию СМП.

Для сравнения стоит обратить внимание на модель управления Панамским каналом. Так, полномочия Администрации Панамского канала заключаются в обеспечении эксплуатации, администрировании, управлении, поддержании и модернизации канала, а также осуществления сопутствующих услуг, разрешённых законодательством. На администрацию Панамского канала возложена ответственность за управление, техническое обслуживание, использование и сохранение водных ресурсов канала в полной координации с соответствующими правительственными и неправительственными организациями<sup>5</sup>.

Существующая система государственного управления развитием СМП представлена соответствующими документами стратегического и программно-целевого планирования федерального и регионального уровней и выглядит так (рис. 3).

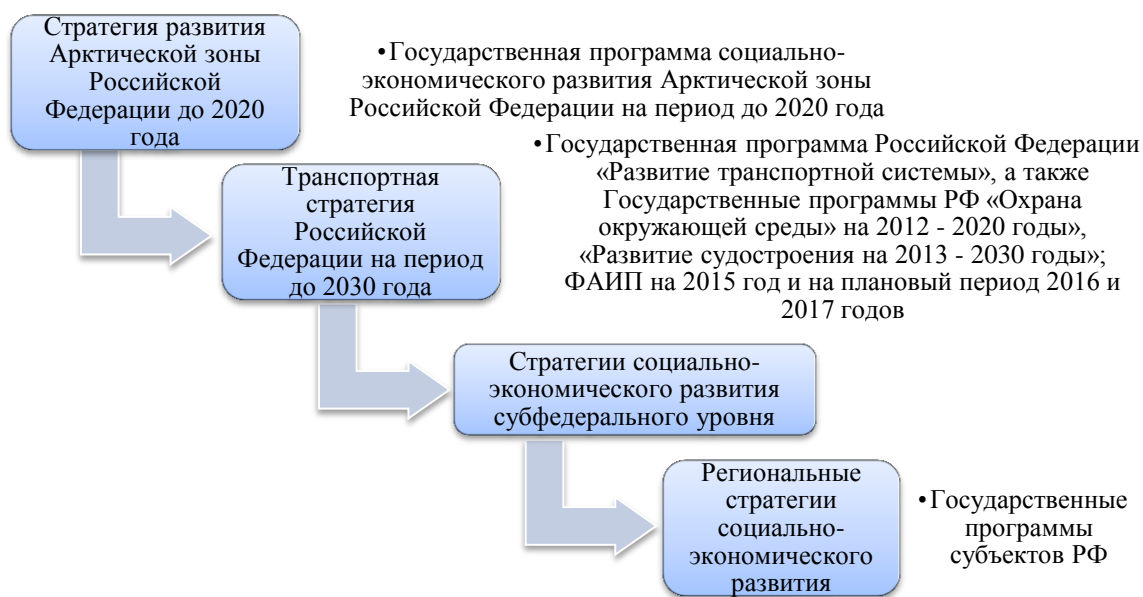


Рисунок 3. Система стратегического управления СМП в настоящее время

Основные приоритеты развития СМП заложены в документах стратегического планирования — «Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (далее — «Стратегия 2020»), стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, как в части совершенствования механизмов управления, так и реализации конкретных проектов в социальной, экономической и других сферах.

<sup>5</sup> Organic law Panama Canal Authority, Panama Legislative Assembly, Law no. 19 (of June 11, 1997). URL: <http://www.panacanal.com/eng/legal/law/index.html> (дата обращения: 16.12. 2015).

Одним из направлений комплексного социально-экономического развития АЗРФ согласно «Стратегии 2020» является *модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы*, в рамках которой предусматриваются, в частности: совершенствование транспортной инфраструктуры в регионах освоения арктического континентального шельфа, реструктуризация и рост объёмов грузоперевозок по СМП, совершенствование нормативно-правовой базы РФ в части государственного регулирования судоходства по акватории СМП, совершенствование организационной структуры управления и обеспечения безопасности судоходства в АЗРФ, модернизация арктических портов и создание новых портово-производственных комплексов, государственная поддержка осуществления «северного завоза» грузов и вывоза продукции, создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Развитие инфраструктуры Северного морского пути и флота, в том числе ледокольного, для решения задач транспортного обеспечения арктических районов, а также евразийского транзита предусматривается на втором этапе (до 2020 г.) реализации «Стратегии 2020».

Ключевым инструментом реализации «Стратегии 2020» является реализация государственной программы социально-экономического развития АЗРФ на период до 2020 г.<sup>6</sup>, реальное инвестирование которой, к сожалению, отложено на более поздние сроки. Среди приоритетов государственной политики по развитию АЗРФ в «Стратегии 2020», напрямую относящихся к развитию СМП, можно выделить: осуществление активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств, наращивание усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил, содействие в организации и эффективном использовании транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов в Арктике, а также в использовании СМП для международного судоходства, совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием, развитие ресурсной базы АЗРФ, модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и рыбохозяйственного комплекса в АЗРФ.

В рамках реализации государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы предусмотрены мероприятия по обеспечению данными комплексных исследований морской среды, океанов и морей при осуществлении различных видов мор-

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366 г. Москва «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». URL: <http://www.base.garant.ru/70644267> (дата обращения: 03.02.2016).

ской деятельности России (мореплавания по Северному морскому пути, рыболовства, морского флота и обороны страны).

Государственной программой РФ «Развитие судостроения на 2013—2030 годы» предусмотрены меры государственной поддержки, направленные на создании условий, стимулирующих производство в России наукоёмких, высокотехнологичных изделий гражданской морской техники для внутреннего рынка. Строительство и модернизация ледокольного флота, создание новых портов, модернизация портовой инфраструктуры, развитие базовой производственной и портовой инфраструктуры являются одним из приоритетов «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года». В подпрограмму «Морской и речной транспорт» включены мероприятия по обеспечению водных путей и гидротехнических сооружений, поисковому и аварийно-спасательному обеспечению судоходства, навигационно-гидрографическому обеспечению судоходства на трассах СМП.

Согласно федеральной адресной инвестиционной программе на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. (исх. Минэкономразвития России от 25 декабря 2014 г. № 32639-ЕЕ/Д17и) с 2015 по 2017 гг. было запланировано более 20 мероприятий, связанных с выполнением работ по реконструкции и строительству на объектах инфраструктуры морских портов и аэропортовых комплексов вдоль трассы следования СМП общим объемом финансирования более 30 млрд рублей (рис. 4).

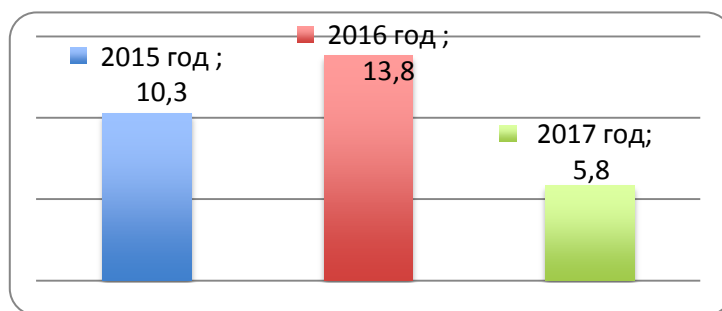


Рисунок 4. Объем бюджетных ассигнований по проектам развития СМП в 2015—2017 гг., млрд руб.<sup>7</sup>

Увеличение объема перевозок грузов по морскому пути запланировано до 63,7 млн. тонн к 2020 г., а увеличение уровня технической оснащённости трасс СМП — до 40,5% в 2020 г.. ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010—2020 гг.)» предусмотрены мероприятия по навигационно-гидрографическому обеспечению судоходства на трассах Северного морского пути и развитию крупнейших морских портов, в том числе Архангельска, Мурманска, Сабетта.

<sup>7</sup> Федеральная адресная инвестиционная программа на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: [http://faip.economy.gov.ru/npd/FAIP\\_plan\\_2015-2017\\_161214.pdf](http://faip.economy.gov.ru/npd/FAIP_plan_2015-2017_161214.pdf)

### *Стратегии регионов о развитии Севморпути*

В Стратегии социально-экономического развития *Северо-Западного федерального округа* на период до 2020 года одним из приоритетных направлений развития транспортного комплекса региона отмечается необходимость взаимоувязанного развития всех видов транспорта и терминально-складской инфраструктуры, обуславливающее комплексное развитие таких крупных транспортных узлов, как Санкт-Петербургский, Мурманский, Вологодский, Архангельский и Калининградский. Здесь главными мероприятиями отмечаются: модернизация и строительство портовых терминалов по перевалке угля, контейнеров, нефти и нефтепродуктов в рамках проекта «Комплексное развитие Мурманского транспортного узла»; проектирование и строительство пассажирского терминала по обработке паромов и круизных судов в порту Мурманск; строительство морского порта в г. Беломорске, в состав которого войдут 2 грузовых района — специализированный угольный комплекс и универсальный комплекс; развитие Северного морского пути и инфраструктуры арктических портов; реконструкция и строительство объектов инфраструктуры в морском порту Архангельск; создание тыловой инфраструктуры портов, в том числе контейнерных терминалов, таможенных складов и логистических центров.

Перспективы развития водного транспорта в *Сибири*, обозначенные в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, связаны с дальнейшим освоением Северного морского пути в части развития инфраструктуры арктических портов. Стратегические цели развития СМП обозначены в Стратегии социально-экономического развития *Дальнего Востока и Байкальского региона* на период до 2025 года: транспортное обеспечение освоения арктических нефтегазовых месторождений, обеспечение северного завоза социально значимых грузов, развитие потенциальных крупномасштабных региональных и транзитных перевозок.

В стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ, стоящих на трассе СМП, в разной степени обозначены приоритеты развития данного транспортного коридора. Стратегия социально-экономического развития *Мурманской области* до 2020 года и на период до 2025 года чётко фиксирует роль СМП как стратегического драйвера развития региона и важного элемента системы международных транспортных коридоров. Интенсификация судоходства по трассам в акватории СМП в дополнение к традиционным европейским и североамериканским рынкам сбыта продукции откроет перед региональными предприятиями рынки наиболее динамично развивающегося Азиатско-Тихоокеанского региона. В этой связи, одной из ключевых задач является развитие и создание на базе Мурманского транспортного узла сервисного ядра по обеспечению мореплавания по трассам Северного морского

пути. Решение задачи позволит увеличить переработку грузов портами и терминалами Мурманской области с 28,16 млн. тонн в 2012 г. до 70,0 млн. тонн в 2025 г. Приоритетные инвестиционные проекты до 2020 г., направленные на развитие инфраструктуры СМП и инициаторами которых выступают Минтранс России, ФГУП «Росморпорт», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», сформированы на сумму более 280 млрд рублей<sup>8</sup>. Вместе с тем, применение инструмента программно-целевого планирования в сфере развития инфраструктуры СМП в Мурманской области не предусмотрено.

В Стратегии социально-экономического развития *Архангельской области* до 2030 года географическое положение Архангельской области, обуславливающее выход к четырём северным морям отмечается как важное конкурентное преимущество, а Архангельский морской порт — стратегический транспортный узел, позволяющий экспортировать продукцию на зарубежные рынки и осуществлять транзит грузов. Приоритетными проектами по развитию транспортной инфраструктуры в регионе обозначены: строительство глубоководного района Архангельского морского порта и реконструкция терминалов и акватории, реконструкция подходного канала к морскому порту Архангельска (проекты включены в Стратегию развития транспортного комплекса СЗФО). Государственные программы, обеспечивающие реализацию стратегических планов по развитию инфраструктуры морских портов и СМП, не приняты.

Стратегией социально-экономического развития *Ненецкого автономного округа* на перспективу до 2030 года чётко определяется место региона как неотъемлемой части АЗРФ, цели и задачи государственной политики которого сводятся к следующим: осуществления разработки и внедрения новых видов техники и технологий для освоения морских месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, а также необходимой обеспечивающей инфраструктуры для работы в условиях Арктики; обеспечения реструктуризации объёмов грузоперевозок по Северному морскому пути, в том числе за счёт государственной поддержки строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, а также береговой инфраструктуры; формирования системы контроля за обеспечением безопасности судоходства, управления транспортными потоками в районах интенсивного движения судов. Приоритетные проекты НАО в области добычи полезных ископаемых также связаны с активным освоением потенциала СМП, а именно: перспективы строительства крупного (мощностью до 12 млн. тонн) нефтеперерабатывающего комплекса в Индиге, проект строительства газохимического комплекса на побережье Баренцева моря

---

<sup>8</sup> Комплексное развитие Мурманского транспортного узла, реконструкция здания морского вокзала, строительство системы управления движением судов Кандалакшского залива, российского сегмента Barents VTMS с интеграцией в региональную СУДС Кольского залива, универсальных атомных ледоколов проекта 22220 (3 шт.).



(предварительно в Индиге). Территория округа рассматривается как удобная «зона подскока» для операторов морских платформ и центром связи для судов, использующих СМП. Применение программно-целевых инструментов, обеспечивающих развитие инфраструктуры СМП, не предусмотрено.

Приоритеты развития СМП в *Ямало-Ненецком автономном округе* согласно Стратегии социально-экономического развития до 2020 года, главным образом, связаны с ролью транспортного пути в обеспечении функционирования создаваемого крупнейшего в России центра по производству СПГ на базе Южно-Тамбейского месторождения в районе посёлка Сабетта, в том числе строительство портового терминала. При этом в Стратегии не зафиксированы стратегические мероприятия в сфере развития СМП.

В проекте Стратегии социально-экономического развития *Красноярского края* на период до 2020 года ставка на развитие и сохранение СМП, включая транспортную систему «Енисей-СМП» делается для обеспечения активного освоения нефтегазовых ресурсов севера края и перспективной разработки континентального арктического шельфа. В этой связи особая роль отводится развитию порта Диксон «как гаранта безопасности присутствия судов на Северном морском пути и опорной базы его развития» и, в долгосрочной перспективе, созданию нефтеналивного терминала и развития порта Хатанга. Применение программно-целевых инструментов, обеспечивающих развитие инфраструктуры СМП не предусмотрено.

Развитие инфраструктуры СМП согласно Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики *Республики Саха (Якутия)* до 2020 года связано, в первую очередь, с решением задач в области обеспечения пропускной способности речных и морских портов, а также речных и морских путей на северных реках и трассе Севморпути, модернизации флота Ленского, Янского и Колымского пароходств, включая пополнение судами смешанного «река—море» плавания, обеспечения безопасности плавания по Северному морскому пути и восстановления навигационно-гидрографической инфраструктуры, обслуживающей судоходство в Западном и Восточном секторах Арктики. Инвестиции в развитие водного транспорта за период 2007—2020 гг. ориентировочно составят более 10 млрд рублей и связаны с вложениями в оснащение водного транспорта новыми судами типа «река—море» общим дедвейтом 52—64 тыс. тонн, строительство, переоборудование, обновление грузовых и пассажирских судов внутреннего плавания, обустройство водных путей. Инструментом реализации поставленных в Стратегии задач служит Подпрограмма «Водный транспорт» государственной программы «Развитие транспортного комплекса Республики Саха

(Якутия) на 2012—2016 годы» с объёмом финансирования по интенсивному варианту более 6 млрд рублей.

Стратегией социально-экономического развития *Камчатского края* до 2025 года морехозяйственная деятельность выделяется в качестве одного из 4 приоритетных направлений регионального развития, в рамках которого поставленные задачи напрямую влияют на формирование инфраструктуры СМП, а именно: разработка проектов транспортно-портовой инфраструктуры, осуществляющих первичную переработку проходящих через них грузопотоков, разработка программ развития регионального судоремонтного комплекса. Инструментом реализации стратегических приоритетов служит подпрограмма «Развитие водного транспорта» Государственной программы «Развитие транспортной системы в Камчатском крае на 2014—2025 годы», задачами которой являются создание современного грузового и грузопассажирского флота, обновление инфраструктуры водного транспорта и др. Общий объём финансирования подпрограммы за счёт средств краевого бюджета составляет порядка 700 млн руб.

Стратегия социально-экономического развития *Приморского края* до 2025 года ставит главными задачами развития транспортно-логистического кластера в регионе формирование порта-хаба на базе портового комплекса Восточный — Находка, комплексное развитие Владивостокского и Находкинского транспортного узла, которые являясь конечными пунктами СМП на востоке страны, будут служить транснациональными распределительными центрами, обеспечивающими транспортировку грузов в/из государств Юго-Восточной Азии. Общий объём запланированных инвестиций на развитие кластера определён в размере 62 млрд рублей. Применения инструмента государственных программ в части обеспечения финансирования мероприятий по развитию инфраструктуры СМП в крае не предусмотрено.

Заложенные в документах стратегического планирования федерального и регионального уровня цели, задачи и мероприятия по развитию отдельных элементов СМП должны быть пересмотрены с точки зрения взаимоувязки их друг с другом, перераспределения объёмов финансирования, определения приоритетов. В то же время, только в двух (Камчатском крае и Республике Саха (Якутия) из 9-ти рассмотренных регионов реализация обозначенных приоритетов (частично) развития отдельных элементов СМП осуществляется инструментами программно-целевого планирования.

### ***Заключение***

Проведённый анализ существующей стратегической системы управления развитием СМП позволяет сделать следующие выводы. Прежде всего, необходимо формирование *еди-*

ного органа управления СМП (института развития), который бы занимался контролем и координацией мероприятий, реализуемых государственными структурами и коммерческими организациями (либо расширение полномочий действующей Администрации СМП).

Существует потребность в разработке комплексной *Стратегия развития СМП* и соответствующей ей *госпрограммы*, определяющих долгосрочные цели, задачи, сроки (этапы) реализации до 2025—2030 гг., учитывающих интересы приморских регионов и бизнеса, приоритетные сферы (элементы) развития, финансирование, ответственных исполнителей.

Одной из предпосылок активной деятельности СМП в среднесрочной перспективе становится утверждённый в июне 2015 г. председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым *«Комплексный проект развития Северного морского пути»*, направленный на создание условий для реализации инвестиционных проектов, увеличение транзитного грузопотока [2].

### **Литература**

1. Рогозин Д. провёл совместное заседание Госкомиссии по вопросам развития Арктики и Морской коллегии при Правительстве. 8 декабря 2015. URL: <http://government.ru/news/21070/> (дата обращения: 03.02.2015).
2. Медведев Д.А. подписал комплексный проект развития Северного морского пути. 8 июня 2015. URL: <http://www.interfax.ru/russia/446380>; <http://tass.ru/ekonomika/2027639> (дата обращения: 03.02.2016).

### **References**

1. Rogozin D. provyol sovместное zasedanie Goskomissii po voprosam razvitiya Arktiki i Morskoj kollegii pri Pravitelstve. 8 dekabrya 2015. URL: <http://government.ru/news/21070/> (Accessed: 03 February 2015).
2. Medvedev D.A. podpisal kompleksnyj proekt razvitiya Severnogo morskogo puti. 8 iyunya 2015. URL: <http://www.interfax.ru/russia/446380>; <http://tass.ru/ekonomika/2027639> (Accessed: 02 February 2016).