



Дмитрий Фишкин: «В Арктике нет альтернатив плано-проектному подходу к социально-экономическому развитию»

Освоение Арктической зоны является важнейшей задачей социально-экономического развития России. Реализация ее богатейшего ресурсного потенциала способна дать импульс развитию экономики страны в целом. Прошедший год был «богатым» на события и решения, связанные с Арктикой: принята новая редакция государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», после почти четырехлетнего перерыва состоялся очередной Международный арктический Форум «Арктика – территория диалога» с участием Президента России Владимира Путина. Наконец, в конце года был дан старт крупнейшему проекту по производству сжиженного природного газа – «Ямал СПГ». В интервью «Нефтегазовой Вертикали» советник Министра природных ресурсов и экологии Дмитрий ФИШКИН рассказал о приоритетных задачах, стоящих перед государством, в части освоения Арктической зоны России, ее богатейшей минерально-сырьевой базы.

Ред.: Дмитрий Олегович, в конце прошлого года Вы перешли на новое место работы – из Министерства экономического развития в Министерство природных ресурсов и экологии. Как Вы оцениваете результаты своей работы по арктическому направлению в Минэкономразвития России и с чем связан Ваш переход в Минприроды России?

Д. Ф.: Нам удалось сделать многое за два года работы в Минэкономразвития России по арктическому направлению.

Во-первых, 31 августа 2017 года была принята новая редакция государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», причем впервые мероприятия программы будут обеспечены реальным финансированием (в федеральном бюджете на 2018–2020 годы предусмотрено порядка 12 млрд рублей).

31 августа 2017 года была принята новая редакция госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ», причем впервые мероприятия программы будут обеспечены реальным финансированием

Кстати, значительная часть этой суммы (почти 7 млрд руб.) приходится на мероприятие по проектированию и строительству ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс» Росгидромета – плавучей обсерватории для исследований и мониторинга природной среды в высоких широтах Северного Ледовитого океана, не имеющей зарубежных и отечественных аналогов.

Во-вторых, был выработан особый подход к развитию Арктики – посредством формирования опорных зон развития (*ред. – см. «Нестандартные подходы к высоким широтам», НГВ #5/2017*). Наша позиция была публично поддержана Президентом России В.В. Путиным в ходе его выступления на Международном арктическом Форуме «Арктика – территория диалога», состоявшемся в марте 2017 года в Архангельске.

В-третьих, совместно с коллегами из Администрации Президента и Аппарата Правительства нам удалось «возродить» этот арктический Форум – ведь он не проводился с 2013 года, хотя первоначально в 2010 году задумывался как ежегодный, а затем было принято решение проводить его раз в два года.

Наконец, заместитель Министра экономического развития Российской Федерации Александр Витальевич Цыбульский, под чьим руководством была проведена вся вышеупомянутая работа, был назначен временно исполняющим обязанности губернатора арктического региона – Ненецкого автономного округа. Данный факт, на наш взгляд, несомненно, подтверждает положительную оценку со стороны руководства страны нашей работе на данном направлении.

Вместе с тем, очевидно, что большая часть арктических проектов напрямую связана с освоением и развитием минерально-сырьевой базы, при необходимости принятия мер по охране и сбережению уязвимой арктической природной среды.

В связи с этим, развитие Арктической зоны России во многом входит в круг компетенций Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственных ему служб, агентств и организаций. Таким образом, мой переход связан с желанием профессионального роста в качестве специалиста по Арктике и Крайнему Северу.

Ред.: Вы упомянули про госпрограмму по Арктике. Однако в ней не содержится мероприятий, напрямую связанных с проектами по освоению минерально-сырьевых ресурсов. Каковы в этом ключе перспективы реализации госпрограммы и внесения в нее изменений и дополнительных мероприятий?

Д. Ф.: Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года устанавливается (*ред. – пункт 20*), что основными механизмами ее реализации является рассматриваемая госпрограмма, а также иные государственные программы, федеральные целевые программы, отраслевые стратегии, региональные программы и программы крупных компаний.

Государственная программа по социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации это не какой-то изолированный документ, ее нельзя рассматривать в отрыве от «отраслевых» государственных программ и программ развития субъектов естественных монополий и крупных компаний, осуществляющих деятельность в Арктике. Мероприятия, предусмотренные указанными документами, отражены в ней аналитически; а ее мероприятия в свою очередь синхронизированы с ними по целям, задачам и срокам реализации.

Госпрограмма по социально-экономическому развитию Арктической зоны это не какой-то изолированный документ, ее нельзя рассматривать в отрыве от «отраслевых» государственных программ

Кроме того, согласно Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации арктическая госпрограмма, будучи государственной программой территориального развития, должна включать мероприятия, которые невозможно полностью отнести к одной из «отраслевых» государственных программ.

В программе предусмотрены мероприятия по проведению работ, направленных на формирование и обеспечение функционирования опорных зон (*ред. – 2018 год – 50 млн руб., 2019 год – 40 млн руб., 2020 год – 35 млн руб.*). В текущем году Минэкономразвития России совместно с Минприроды России должны будут начать исследование, на базе каких проектов и перспективных минерально-сырьевых центров целесообразно создавать опорные зоны, какие инструменты поддержки и стимулирования территориального развития целесообразно применять в том или ином случае.

В 2021 году будет начата работа, нацеленная на создание технологических систем и оборудования для разведки, добычи и переработки полезных ископаемых в условиях Арктики, в том числе на арктическом шельфе

Полагаю, что по итогам данной работы госпрограмма будет дополнена конкретными мероприятиями по формированию и развитию опорных зон (*ред. – в настоящее время на основное мероприятие 1.2 «Формирование и функционирование опорных зон развития» не предусмотрено финансирование*).

В 2021 году в рамках третьей подпрограммы «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» (*ред. – предусмотрено 23,75 млрд руб. на 2021–2025 годы*), будет начата работа, нацеленная на создание конкурентоспособных, стабильно и устойчиво развивающихся отечественных технологических систем и оборудования для разведки, добычи и переработки полезных ископаемых в условиях Арктики, в том числе на арктическом шельфе. Ответственным исполнителем подпрограммы является Минпромторг России.

Что касается Минприроды России и подведомственных структур, госпрограммой предусмотрена реализация ряда мероприятий, нацеленных на обеспечение адекватного гидрометеорологического сопровождения, без чего не возможна никакая хозяйственная деятельность в условиях сурового арктического климата. Данный вопрос особенно актуален в условиях увеличивающегося грузопотока по Северному морскому пути.

В 2021–2025 годах планируется провести модернизацию автоматизированной ледово-информационной системы «Север» Росгидромета (*ред. – на эти цели госпрограммой предусмотрено выделение почти 2 млрд руб.*).

Реализация указанного мероприятия позволит увеличить возможности системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания по акватории Северного морского пути, создаст условия для расширения прак-

тики безледокольного ледового плавания и возвращения к существовавшей практике дежурства ледоколов на лимитирующих участках трассы (в условиях ожидаемого многократного увеличения грузопотока по СМП и как следствие возможного дефицита ледоколов).

Данная работа будет проведена в увязке с реализацией мероприятий по модернизации и развитию гидрометеорологической сети наблюдений за состоянием окружающей среды в Арктической зоне России (*ред. – на эти цели госпрограммой предусмотрено выделение почти 5 млрд руб.*).

В 2021–2025 годах должны быть открыты новые станции и посты наблюдений, развернута сеть автоматических гидрометеорологических буев в акватории Северного ледовитого океана, произведены техническая модернизация измерительного оборудования, а также систем передачи и обработки данных.

В итоге планируется, что подтверждаемость морских метеорологических, гидрологических и ледовых прогнозов составит порядка 90%.

Ред.: Какие мероприятия планируются для развития Севморпути?

Д. Ф.: Президент России В.В. Путин в этом году в своем Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что Северный морской путь станет «ключом к развитию Русской Арктики и регионов Дальнего Востока». Глава государства сформулировал и главную задачу, стоящую перед нами в связи с этим, – «сделать его по-настоящему глобальной, конкурентной транспортной артерией».

Президент России В.В. Путин подчеркнул, что Северный морской путь станет «ключом к развитию Русской Арктики и регионов Дальнего Востока»

Развитие Северного морского пути и обеспечение бесперебойного и безопасного движения судов во многом зависят от деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственных ему структур. Это, во-первых, гидрометеорологическое обеспечение судоходства; во-вторых, развитие минерально-сырьевой базы – что будет формировать основной грузопоток в Арктике. При этом не стоит забывать и про экологию и охрану окружающей среды.

Согласно данным, утвержденным Центральной Комиссией по согласованию технических проектов разработки месторождений Роснедр, к 2026 году объем грузопотока по Северному морскому пути составит более 45 млн. тонн в год (из которых 37,2 млн тонн составит СПГ, порядка 8 млн тонн – нефть и конденсат).

При этом, если учитывать обоснованные планы компаний-недропользователей (например, «НОВАТЭК» планиру-



ет к 2030 году обеспечить 55–57 млн тонн СПГ в год, ряд рудодобывающих проектов могут дать порядка 3 млн тонн), объемы грузоперевозок должны увеличиться к 2030 году по сравнению с 2017 годом в 10 раз (и это только в части вывоза сырья, без учета каботаж и транзита).

В условиях Крайнего Севера строительство инфраструктуры и сама жизнедеятельность крайне затратны. Поэтому необходимо не распылять средства, а направлять их на реализацию проектов, которые дадут максимальную отдачу

Таким образом, активное освоение ресурсной базы Арктической зоны России и соответствующий рост грузопотока по Севморпути ставят новые задачи перед системой гидрометеорологического обеспечения судоходства. Особенно остро вопрос встает в отношении акватории Обской губы – района, куда выходят грузовые потоки наиболее динамично развивающихся арктических проектов.

В настоящее время Министерством совместно с Росгидрометом организуется работа по развитию системы непрерывного краткосрочного прогнозирования гидрометеорологических условий для акватории Обской губы.

Планируем использовать механизмы государственно-частного партнерства и решать указанную задачу с участием заинтересованных компаний-грузоперевозчиков,

а также компаний, реализующих крупные проекты, выходящие в акваторию Обской губы.

Ред.: Проектный подход сегодня продвигается в качестве основного метода социально-экономического развития страны. Что подразумевает «проектный способ управления» применительно для Арктики с точки зрения Минприроды России?

Д. Ф.: Основой опорных зон, так сказать их «якорными» проектами в большинстве случаев станут минерально-сырьевые центры и важные транспортные узлы, опять же связанные с перевалкой полезных ископаемых и проектами по разработке крупных арктических месторождений.

Согласно Стратегии развития геологической отрасли России до 2030 года, минерально-сырьевые центры (МСЦ) определяются 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».

Крайне важно понимать, что МСЦ – это не просто перспективные группы месторождений, а конкретный и вполне определенный проект, реализуемый или имеющий вполне очерченные перспективы реализации!

Учитывается наличие соответствующей инфраструктуры и целесообразность ее создания, наличие перспективных рынков сбыта и конъюнктура цен на них, возможность доставки продукции до мест переработки и потребления, наличие необходимых технологий и под-

готовленных кадров, а также перспективы взаимоувязки с иными проектами для обеспечения необходимой рентабельности.

Кроме того, заявляемые компаниями (и иными интересантами) параметры реализации проектов должны соотноситься с задачами развития соответствующих отраслей и социально-экономического развития Российской Федерации в целом.

Большинство потенциальных инвесторов будут заинтересованы в освоении в рамках опорных зон минерально-сырьевых центров, формируемых на участках недр федерального значения

В условиях Крайнего Севера строительство инфраструктуры и сама жизнедеятельность крайне затратны. Поэтому необходимо не расплывать средства, а направлять их на реализацию проектов, которые дадут максимальную отдачу для страны (необязательно финансовую, это может быть повышение обороноспособности, развитие научного потенциала или улучшение демографических и иных социально-экономических показателей). Мы должны понимать, что польза для государства при реализации проекта должна всегда превышать издержки!

Для формирования опорных зон необходимо сформировать соответствующую нормативно-правовую базу, которая будет регламентировать отношения, возникающие при формировании, функционировании и прекращении деятельности этих зон, а также условия возможного применения особых преференциальных режимов и иных мер государственной поддержки. Сейчас наши коллеги из Минэкономразвития России ведут соответствующую работу.

При этом убежден, что такие меры должны «идти от проекта» и формироваться индивидуально под задачи каждого «якорного» инвестора. То есть законодательство об опорных зонах должно быть своего рода «конструктором» и предусмотреть максимально широкий перечень возможных преференций и мер поддержки. А инвесторы совместно с регионами должны обосновать необходимость использования того или иного «элемента» для конструирования и функционирования опорной зоны. Такой подход уже положительно зарекомендовал себя при реализации проекта «Ямал СПГ».

Представляется, что большинство потенциальных инвесторов будут заинтересованы в освоении в рамках опорных зон минерально-сырьевых центров, формируемых на участках недр федерального значения и предполагающих разработку месторождений нефти, газа, алмазов, металлов платиновой группы, редкоземельных металлов, золота, меди, никеля и пр.

Следовательно, такой потенциальный участник опорной зоны должен будет заключить инвестиционное со-

глашение о реализации проектов (*ред. – предполагается проектом федерального закона об опорных зонах, разрабатываемым Минэкономразвития России*) с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (или подведомственным ему органом). Тем более что Министерству также есть что предложить в плане преференций и мер поддержки.

Ред.: Какие еще механизмы поддержки реализации проектов в Арктике Вы считаете перспективными?

Д. Ф.: Считаю, что перспективным механизмом, направленным на развитие государственно-частного партнерства и привлечение долгосрочных инвестиций в экономику страны, могут стать специальные инвестиционные контракты (СПИК).

В настоящее время Правительством Российской Федерации рассматривается вопрос распространения режима СПИК в том числе на сферу добычи и переработки полезных ископаемых.

Поддерживаем данную инициативу. Однако в части обязательств инвестора по вложению собственных инвестиций в проект (совокупность нескольких проектов) представляется, что для проектов по проведению геологоразведочных работ должен быть установлен адекватный этой сфере деятельности объем. В связи с этим считаем необходимым предусмотреть дифференцированные требования к объемам необходимых вложений инвестора в зависимости от видов экономической деятельности.

В заключение хочу подчеркнуть следующее. Крайний Север представляет собой изолированное низкоплотное (как по инфраструктуре, так и по населению), экстремально некомфортное для проживания (с точки зрения климата и удорожания жизни) пространство, и условия здесь сами формируют принципы, на которых данное хозяйствование может и должно вестись.

Необходимо констатировать, что на данных территориях, если мы говорим об их освоении и развитии, не работают и не могут работать «принципы рыночной экономики».

Невозможность формирования конкурентной среды (по причине изолированности и труднодоступности) делает неизбежным монополизацию практически любой деятельности в Арктике. Высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйствования и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости приводит к широкому использованию механизмов «перекрестного субсидирования». В арктических условиях даже частный бизнес, если он работает не в отрыве от территории базирования, вынужден брать на себя широкие социальные функции и обязанности (яркий пример – деятельность «Норникеля»).

Актуальным является применение не просто проектных, а планово-проектных подходов к социально-экономическому развитию макрорегиона! При этом еще раз подчеркну необходимость осмысленного развития – с учетом обеспечения рентабельности и соответствия долгосрочным интересам государства и общества. **✎**