

УДК 323+351/354

К вопросу о формировании арктической политики РФ



© **Кокис** Кира Андреевна, студентка 4 курса бакалавриата факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: kirakokis1992@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются основные этапы и ключевые документы, выделившие Арктическую зону РФ в самостоятельный объект государственной политики. Анализируются актуальные проблемные моменты формирования арктической политики России.

При анализе государственной политики было решено отказаться от выделения четких этапов ее формирования по причине того, что не представляется возможным определить равнозначные критерии для их разграничения. Избранный подход позволил достичь поставленной цели и сделать выводы о динамике процесса формирования арктической политики РФ, ее ключевых моментах, смысле и значении принимаемых правовых актов.

Ключевые слова: *Арктическая зона Российской Федерации, государство, политика, ключевые события, основы, управление, стратегия, правовые акты*

Revisiting the question of the Russian Arctic policy making

© **Kokis, Kira A.** A four-year bachelor student, Faculty of International Relations, Saint Petersburg State University. E-mail: kirakokis1992@yandex.ru

Abstract. The author discusses the main stages and key documents that have established the Russian Arctic zone as an independent object of the state policy and analyses current issues of the Russian Arctic policy making. It was decided to avoid the clear separation of stages in the policy making process due to the fact that it was not possible to determine the equivalent differentiation criteria. The chosen approach has allowed to achieve certain goals and to draw conclusions about the dynamics of the Russian Arctic policy making, its key points, the meaning and significance of adopted legal acts.

Keywords: *Arctic zone of the Russian Federation, the state, politics, key events, fundamentals, management, strategy, legal acts*

Введение

Волны интереса к российской арктической политике можно было наблюдать в 2007—2008 и 2013 годах после окончания экспедиции «Арктика-2007», в ходе которой на дне Северного Ледовитого океана был установлен флаг РФ, и утверждения «Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», а также

«Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», оценкой и анализом которых занялись как отечественные, так и зарубежные специалисты и журналисты. С точки зрения внешней политики, данные источники чётко определили приоритеты, цели и задачи России в Арктике. С другой стороны, принятие этих документов было только одним из первых шагов в формировании государственной политики в регионе. В 2014 году этот процесс продолжился, в частности, изданием Указа Президента «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», утверждением государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В то же время нельзя сказать, что Арктика была забытой окраиной страны после распада Советского Союза, хотя следует отметить, что достижения арктической политики в 90-е годы являются довольно скромными и фрагментарными. Цель настоящего исследования состояла в том, чтобы показать эволюцию арктической политики РФ. Достижение заявленной цели стало возможным благодаря рассмотрению ключевых событий, анализу основных документов, выявлению проблемных моментов формирующейся арктической политики, рассмотрению перспективных направлений работы по данному направлению, что позволило оценить скорость и эффективность усилий государственных органов по формированию арктической политики РФ, а также увидеть реальную расстановку приоритетов, в отличие от их перечисления в основных документах.

Исследование было начато с поиска и отбора нормативно-правовых актов, принятых на федеральном уровне власти в период с 1991 по 2014 год относительно арктической тематики. В процессе работы была выявлена тенденция к резкому увеличению числа правовых актов, содержащих упоминания терминов «Арктика» и «Арктическая зона» со второй половины 2000-х годов, при этом необходимо учитывать, что в Российской Федерации гораздо более устоявшимся является понятие «Крайний Север», который подразумевает исключительно сухопутные территории и используется преимущественно в связи с предоставлением льгот населению. При анализе государственной политики было решено отказаться от выделения чётких этапов ее формирования по причине того, что не представляется возможным определить равнозначные критерии для их разграничения¹. Гораздо более важным для автора было рассмотрение ключевых событий внешней и внутренней политики, затрагивающих Арктику в комплексе, что позволило начать с конкретных выводов по отдельным еди-

¹ Альтернативная точка зрения представлена в статье А.М. Тамицкого. Государственная политика современной России в Арктике: этапы, приоритеты и некоторые итоги // Арктика и Север. 2012. № 6. С. 110—118. URL: <http://narfu.ru/upload/iblock/1c7/11.pdf> (дата обращения: 16.04.2015).

ницам анализа и в итоге перейти к обобщениям, охватывающим значительные временные промежутки и учитывающим, кроме того, контекст формирования арктической политики.

Арктический вектор является одним из наиболее актуальных для внутренней политики РФ. Обращение к изучению процесса формирования этого направления, которое наконец-то подходит к активной практической реализации намеченных целей, может дать пищу для размышлений по поводу прогнозов динамики его развития в будущем. Активное и всё более интенсифицирующееся внимание высших должностных лиц государства свидетельствует о приоритетном положении данного региона, что требует самого тщательного и ответственного подхода к выявлению и решению его проблем.

Формирование арктической политики РФ

В 1990-х годах ситуация в российской Арктике в целом характеризовалась наличием тех же проблем, что и в стране в целом. Разгосударствление предприятий привело к дезинтеграции единого хозяйственного комплекса Северного морского пути, начался промышленный спад и отток людей, в особенности квалифицированных специалистов. Эти тенденции в одинаковой степени продолжают оставаться характерными для большинства расположенных на севере субъектов и по сей день. Результаты проведённых в 1980-х годах комплексных исследований, которые показывали результативность советского программно-целевого подхода к решению проблем регионального развития в суровом климате, оказались малоприменимы при переходе к рыночным условиям и при отсутствии мобилизующей централизованной системы управления [1]. Несмотря на это, государство достаточно активно занялось нормативно-правовым, институциональным и международным аспектами оформления региона.

В этот период федеральная элита рассматривала Крайний Север в качестве важнейшего ресурсного региона и проводила в отношении него политику государственного протекционизма [2]. С 1991 года вопросами, связанными с научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельностью в Арктике, занималась Государственная, в 1992 году переименованная в Межведомственную, комиссия РФ по делам Арктики и Антарктики (упразднена в 2004 году). Одной из основных задач Комиссии была разработка предложений о стратегии государственной деятельности Российской Федерации в Арктике и Антарктике². На протяжении 90-х годов в качестве то самостоятельного федерального органа исполнительной власти, то составной части федерального министерства региональной

² Положение о Государственной комиссии Российской Федерации по делам Арктики и Антарктики. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 1992 г. № 197.

политики (неоднократно переименованного), существовал Государственный комитет РФ по делам Севера (Госкомсевер). В конечном итоге, этот орган был упразднён указом Президента в 2000 году³. Наряду с этим органом государственного управления в 1992 году был образован Всероссийский научно-координационный центр по комплексным проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера. В 1994 году в Совете Федерации был образован Комитет по делам Севера и малочисленных народов. Таким образом, на лицо институциональная неопределённость, попытки сохранить преемственность советской системе управления регионом, однако в условиях сложной политической обстановки, наличия более насущных проблем, трудно было рассчитывать на быстрое оформление государственного курса, учитывая также фактор сложной экономической ситуации и острой нехватки финансов.

В это же время появляются первые документы, касающиеся социально-экономического развития Севера: федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»⁴, отменённый в 2004 году. В 1997 году Правительство приняло постановление «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера». Основными задачами провозглашались создание благоприятных условий для жизни и хозяйственной деятельности, в том числе малочисленных коренных народов, повышение адресности и эффективности государственной поддержки⁵.

В период 1992—1996 годов Российская Федерация стала членом ключевых международных региональных организаций, включая Арктический Совет и Совет Баренцева Евро-Арктического региона. В 1997 году ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву и сразу же начала активную работу по подготовке официального представления в Комиссию ООН по границам континентального шельфа (Федеральный закон «О континентальном шельфе» был принят еще в 1995 году)⁶. Уже в 2001 году заявка была направлена в Комиссию, что продемонстрировало практическое принятие Россией Конвенции ООН (1982) как правовой базы для разграничения арктических пространств и сблизило позицию России с позициями других стран. С другой стороны, это фактически означало отход от концепции секторального разграничения в Арктике (1926) в сторону конвенционального подхода, что осложняет защиту и продвижение национальных интересов России в этом регионе. Подоб-

³ Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 года, № 867.

⁴ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 года, №78-ФЗ (утратил силу).

⁵ Постановление Правительства РФ «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера» от 31 декабря 1997 года, № 1664.

⁶ Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 20 ноября 1995 года, № 187-ФЗ.

ная поспешность могла быть оправданной лишь в том случае, если бы Россия намеревалась уже в ближайшем будущем начать разрабатывать месторождения нефти и газа, расположенные в северных морях [3].

В 1998 году были приняты два федеральных закона: «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне»⁷ и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»⁸. В 1999 году появился законопроект «Об арктической зоне РФ», главными положениями которого были увеличение обеспеченности населения региона льготами, а также введение налоговых льгот для бизнеса при работе в высоких широтах. Проект федерального закона определял географические границы Арктической зоны и предлагал принцип дифференциации государственной политики по субъектам с учетом их специфических особенностей. Стоит отметить, что федеральный закон не принят и по сей день, а южные границы суши Арктической зоны РФ были определены лишь в 2014 году в указе президента. До этого момента, можно сказать, что арктическая политика РФ оставалась без законодательно определённого объекта.

Из анализа упомянутых выше документов, а также государственной политики в регионе в целом можно увидеть, что на протяжении 1990-х годов внимание было закономерно сосредоточено на решении наиболее острых социально-экономических проблем и предотвращении социального кризиса. Государство проявляло скорее эпизодический интерес к региону, в то же время стратегия арктической политики уже понималась как необходимость, но ее выработка растянулась на долгое время. Отсутствие единой концепции вполне объясняется отсутствием как материальных средств для её осуществления, так и консенсуса в рядах национальной элиты по идеологическим и прагматическим аспектам решения наиболее острых проблем. Говоря о внешней политике РФ, следует отметить, что в данный период арктическая тематика ещё только становится предметом глобального международно-политического дискурса. РФ утверждает на международной арене свою роль как одного из ключевых игроков, активно участвует в создании региональных межправительственных организаций, налаживании двусторонних отношений и в целом рассматривается как неотъемлемый участник сотрудничества в Арктике.

С началом 2000-х годов и приходом к власти нового президента отмечают существенные изменения государственной политики в Арктике, которая приобретает комплекс-

⁷ Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне» от 31 июля 1998 г., № 155-ФЗ.

⁸ Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ.

ный характер и основывается на чётком понимании национальных интересов РФ. Выступая на совещании по проблемам Северного морского пути и судостроения в Мурманске в апреле 2000 года, В.В. Путин заявил, что «северные территории – всё ещё огромное, неосвоенное поле. Это наш стратегический резерв не только на следующий век, но и на более далекую перспективу. Он может, не только может, но и должен стать важнейшей опорой для развития российской государственности, нашим весомым внешнеэкономическим и внешнеполитическим аргументом»⁹. Прежде всего, следует отметить появление основополагающих документов, таких как Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, в которой значимость Арктического регионального направления «определяется особой важностью обеспечения свободного выхода российского флота в Атлантику, богатствами исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, решающей ролью Северного флота для обороны государства с морских и океанских направлений, а также возрастающим значением Северного морского пути для устойчивого развития РФ»¹⁰. О роли Арктики в обеспечении национальной безопасности страны говорится в Концепции национальной безопасности РФ (2000) и указе Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». В частности развитие АЗРФ связывается с вопросом охраны границ, повышением конкурентоспособности экономики, повышением эффективности топливно-энергетического комплекса, использованием государственно-частного партнёрства¹¹.

В июне 2001 года правительство одобрило и направило президенту проект «Основ государственной политики РФ в Арктике». В нём отмечалось, что, «принимая во внимание особые интересы России в Арктике и её специфику, необходимо предусмотреть более жёсткое государственное регулирование и приоритетное решение имеющихся здесь проблем»¹². На заседании правительства было принято решение о рассмотрении целесообразности создания Правительственной комиссии по вопросам Арктики. Кроме того, в 2000-х годах появился целый ряд других документов, касающихся освоения и развития Арктики¹³. Необхо-

⁹ Выступление на совещании по проблемам Северного морского пути и судостроения.// Президент России. 5 апреля 2000 г. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21346> (дата обращения: 20.12.2014).

¹⁰ Морская доктрина Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации В. Путиным 27 июля 2001 г., Пр-1387.

¹¹ Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 года, № 537.

¹² О проекте «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике»// Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/432569f10031eb9343256a6c004e5720!OpenDocument> (дата обращения: 20.12.2014).

¹³ Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (утверждена распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 года, № 132-р). Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера Российской Федерации (утверждена по-

димо отметить, что с самого начала президентства В.В. Путина арктической тематике придавалось большое значение, всё чаще связанные с ней проблемы упоминались в ходе парламентских слушаний и совещаний на высшем уровне, в выступлениях президента страны и заседаниях Совета Безопасности. Тем не менее, резюме состояния арктической политики к середине 2000-х годов можно найти в словах заместителя председателя комитета Совета Федерации по международным делам Г.Т. Хрипеля, произнесённых в ходе парламентских слушаний на тему «Арктика — регион глобального сотрудничества в осуществлении государственной политики России» в октябре 2004 года: «если обобщить всю работу, проводившуюся с 90-х годов, то можно характеризовать так. Финансирования надлежащего нет, парламентской работы пока надлежащей нет, те правительственные программы, которые сегодня есть, и даже законы, программы по развитию социально-экономических возможностей Арктики до настоящего времени исполняются на какие-то малые доли процентов»¹⁴.

В продолжение рассмотрения эволюции арктической политики России нельзя обойти вниманием «Концепцию устойчивого развития Арктической зоны РФ», представленную на заседании расширенной коллегии Министерства регионального развития РФ в 2006 году. Среди принципиально новых моментов предложение о функциональном определении следующих зон российской Арктики: зоны особых государственных интересов, зоны нового освоения, зоны старого освоения, зоны старожильческих территорий, зоны проживания коренных малочисленных народов Арктики¹⁵. В данном документе прямо говорится об обеспечении экологической безопасности как обязательной составляющей процесса перехода к устойчивому развитию [4, с.40].

В 2008 году по итогам заседания Совета Безопасности РФ президент Д.А. Медведев утвердил «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу» (далее — Основы). Этот документ касается вопросов укрепления границ, развития международного сотрудничества, экологической охраны, развития социально-экономической сферы, в нем раскрываются национальные интересы РФ в Арктике: использование региона в качестве стратегической ресурсной базы, сохра-

становлением Правительства РФ от 7 марта 2000 года, № 198). Принципиальные положения подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан» (утверждена постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 года, № 919; в редакции постановления Правительства РФ от 30 сентября 2008 года, № 731) и др.

¹⁴ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Арктика — регион глобального сотрудничества в осуществлении государственной политики России» 7 октября 2004 года. URL: <http://archiv.council.gov.ru/events/parliament/item/14/> (дата обращения: 21.03.2015).

¹⁵ Проект «Концепции устойчивого развития Арктической зоны РФ» представлен в Москве// ИА REGNUM. 22. 02. 2006. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/592839.html#ixzz3MXMYO5II> (дата обращения: 20.12.2014).

нение в нём мира и сотрудничества, сбережение экологических систем, использование Северного морского пути в качестве национальной транспортной артерии¹⁶. Национальные интересы определяют главные цели, основные задачи и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике. Реализация Основ государственной политики в Арктике была разделена на три этапа:

1. 2008—2010 гг.: подготовка заявки для обоснования внешней границы АЗРФ, реализация целевых программ и перспективных инвестиционных проектов.
2. 2011—2015 гг.: оформление внешней границы АЗРФ, структурная перестройка экономики региона, развитие инфраструктуры СМП.
3. 2016—2020 гг.: превращение АЗРФ в ведущую стратегическую ресурсную базу РФ.

С одной стороны, главные цели, изложенные в Основах, призваны стабилизировать северные границы страны и обеспечить правовое поле для освоения природных ресурсов, с другой стороны — способствовать преодолению различий в социально-экономическом развитии между арктическими и другими регионами страны. Кроме того, отмечаются и некоторые противоречия: стремление сохранить Арктику в качестве «зоны мира и сотрудничества» и укрепление военной безопасности в регионе [5]. В целом, Основы можно рассматривать как ответ новой геополитической ситуации в Арктике после окончания холодной войны, хотя в большей степени как важный для внутренней политики документ, целями которого являются стабилизация ситуации в стране и в экономике в частности [6, с. 107]. Благодаря принятию такого документа, Россия смогла обозначить свои приоритеты на международной арене и включиться в политические процессы на правах равного партнёра.

В феврале 2013 года Президентом был утверждён документ «Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (далее — Стратегия). Целью стратегии является реализация национальных интересов. В соответствии с принятыми ранее Основами, планируется ряд мер (по главам) по совершенствованию системы государственного управления, улучшению качества жизни населения, развитию ресурсной базы страны, Северного морского пути, рыбохозяйственного комплекса. Кроме того, отдельные главы посвящены развитию науки, информационных технологий и связи, охране окружающей среды, международному сотрудничеству и военной безопасности и охране границ. При этом самое большое внимание уделено Северному морскому пути и качеству жизни населения, что свидетельствует о наличии большого спектра проблем в данных областях. Основной механизм реализации Стратегии — государственная программа соци-

¹⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом РФ Д. Медведевым 18 сентября 2008 года. Пр-1969.

ально-экономического развития АЗРФ до 2020 года. Отдельными документами предполагается закрепить особый статус Арктической зоны, её состав. Стратегия развития АЗРФ реализуется в два этапа:

1. 2013—2015 гг.: совершенствование нормативно-правовой базы, налаживание координации органов власти всех уровней, международно-правовое оформление границы континентального шельфа, создание береговой охраны ФСБ, создание информационно-коммуникационной инфраструктуры, разработка системы мониторинга окружающей среды, проведение научных исследований, определение мер государственной поддержки традиционных отраслей местного хозяйства.
2. 2015—2020 гг.: освоение минерально-сырьевых ресурсов, развитие пограничной инфраструктуры, развитие комплексной системы безопасности для защиты от чрезвычайных ситуаций, создание космической системы "Арктика", развитие инфраструктуры СМП, снижение негативного воздействия на окружающую среду

Для установления контроля над реализацией Стратегии предполагается выделить Арктическую зону как самостоятельный объект статистического наблюдения, в документе предусмотрен ряд показателей для характеристики социально-экономического развития. Контроль за реализацией Стратегии осуществляет Правительство РФ, которое предоставляет Президенту ежегодный доклад. «В целом документ хороший, системный, и он создает механизм для дальнейших действий, — комментировал Стратегию А. Багин. — Но для реализации стратегии необходимо решить три основные задачи: определить границы арктической зоны, создать госпрограмму и обеспечить включение вопросов стратегии в другие госпрограммы, а также в программы ведомств и регионов» [7]. Но не все исследователи восприняли Стратегию как положительный шаг. На фоне многочисленных появившихся за последние годы подобных документов «за всё хорошее, против всего плохого» [8, с. 65] стратегия мало выделяется, среди минусов указываются выделение слишком многочисленных приоритетов, размытость положений и критериев, отсутствие ответственных лиц. «Данный документ не может быть руководящим и нормативным. Есть сильнейшие подозрения, что через год о нём просто никто не вспомнит» [8, с. 66].

16 октября 2013 года Председателем Правительства РФ был утверждён План мероприятий по реализации Стратегии. В план включено порядка 60 мероприятий по приоритетным направлениям. Кроме того, в октябре 2013 года была создана Межведомственная рабочая группа по координации деятельности по контролю за реализацией Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года во главе с министром регионального развития Слюняевым И.Н. В задачи рабочей группы входит обеспечение координации и консолидации усилий заинтересованных субъектов госу-

дарственной политики, анализ достижения ее целей и рассмотрение доклада Президенту, мониторинг реализации Стратегии и рассмотрение инвестиционных проектов¹⁷.

21 апреля 2014 года Правительство утвердило государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года». Работа над документом была проведена оперативно, его принятие откладывалось из-за отсутствия заложенных средств в федеральном бюджете. Существенным отрицательным моментом является состав программы, фактически представленной набором отраслевых программ, которые затрагивают Арктику. Этот же момент отражается на финансировании госпрограммы, которое не является единым. Несмотря на то, что текст во многом повторяет положения принятых ранее документов, он отличается большей конкретикой в части описания механизмов реализации, которые состоят в каркасно-кластерном подходе, формировании опорных зон развития и селективной государственной политике развития территорий.

На заседании Совета Безопасности 22 апреля 2014 года Президент отметил следующие приоритетные задачи развития государственной политики: создание органа, ответственного за реализацию арктической политики; реализация госпрограммы социально-экономического развития, полноценное финансирование которой должно начаться в 2017 году. Не менее важными были названы задачи оформления внешней границы континентального шельфа, разработка экономической модели развития Северного морского пути, ужесточение экологических стандартов и укрепление военной безопасности¹⁸.

2 мая 2014 года Президентом был подписан указ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». В состав АЗРФ включены территории 4 субъектов РФ и 16 муниципальных образований: 1) Мурманской области; 2) семи муниципальных образований Архангельской области; 3) Ненецкого автономного округа; 4) городского округа «Воркута» Республики Коми; 5) Ямало-Ненецкого автономного округа; 6) городского округа Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и Туруханского района Красноярского края; 7) пяти улусов (районов) Республики Саха (Якутия); 8) Чукотского автономного округа; 9) а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года и других актах СССР. Необходимость выделения Арктической зоны в отдельный регион определяется не-

¹⁷ Приказ Министерства регионального развития «О создании Межведомственной рабочей группы по контролю за реализацией Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» от 11.10.2013, № 441.

¹⁸ Выступление В.В. Путина на заседании Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике// Администрация Президента РФ. 22 апреля 2014. URL: <http://президент.рф/новости/20845> (дата обращения: 20.12.2014).

сколькими причинами: *во-первых*, появляется чёткое районирование территории, что необходимо для практической деятельности органов власти, *во-вторых*, для возможности сбора и анализа статистических данных; *в-третьих*, для определения специализированных мер экономического регулирования с целью выравнивания условий хозяйственной деятельности по сравнению с другими регионами и интеграции региона в единое экономическое пространство страны [9].

К сожалению, в майском указе Президента России речь шла только о суше, хотя в АЗРФ входят и морские акватории Северного Ледовитого океана, включая Белое море. Тем самым проявилась как бы недооценка в политике морской деятельности, определения внешних границ АЗРФ с учётом исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и акватории Севморпути, что имеет важнейший геополитический смысл. Принятие федерального закона об АЗРФ в Госдуме РФ заморожено, когда он будет принят, публичной ясности нет до сих пор [10, с. 53—54].

Вопрос создания новой государственной структуры (министерства, межведомственной комиссии) активно обсуждался в средствах массовой информации. За её создание высказывались С.Е. Донской, А.Н. Чилингаров, многие эксперты. На создание Минарктики у государства не оказалось необходимых бюджетных ресурсов, поэтому была создана «Государственная комиссия по вопросам развития Арктики», что позволяет координировать усилия различных министерств для решения вопросов в различных сферах¹⁹.

Заключение и основные выводы

Избранный подход позволил достичь поставленной цели и сделать выводы о динамике процесса формирования арктической политики РФ, её ключевых моментах, смысле и значении принимаемых правовых актов. В заключение хотелось бы привести обобщающие мысли по поводу нерешённых проблем, возможных путей преодоления недостатков современной арктической политики на основе знакомства не только с многочисленными источниками, но и трудами учёных-специалистов по отдельным отраслям и исследованиями междисциплинарной тематики.

Нельзя сказать, что развитие арктической политики РФ идет плавным эволюционным путём, точно так же характеристика принимаемых решений как революционных не оправдана. Формирование государственной политики РФ в Арктике происходило с разной степе-

¹⁹ Положение о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. Утверждено постановлением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228. URL: <http://government.ru/media/files/Cozw5FAxCGc.pdf> (дата обращения: 23.03.2015). — Примечание редакции журнала «Арктика и Север».

нюю интенсивности, при этом следует отметить, что вопросы арктической повестки дня на протяжении всего рассмотренного периода находились в поле зрения федеральных властей, особенно это касается внимания к вопросам законодательного регулирования обеспечения развития региона. В то же время, была и остаётся существенной проблема низкого уровня исполнения предлагаемых инициатив, что приводит к тому, что ключевые законодательные решения не действуют или действуют не в полном объёме. Формирование российской арктической политики характеризуется противоречивостью и непоследовательностью, при этом на сегодняшний день речь идёт ещё только о её концептуальном и правовом оформлении.

Сегодня можно уверенно утверждать, что РФ окончательно составила целостную концепцию освоения Арктики. По итогам анализа основополагающих документов государственной политики можно сделать вывод о том, что вопрос освоения и развития региона был проработан комплексно. Важным моментом является определение статуса региона как «стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны», таким образом, Арктике присвоено общенациональное значение.

Проведённый анализ позволяет предположить, что наиболее важными в будущем направлениями деятельности могут быть: подача обновлённой заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа (несмотря на опасения о возможности территориальных споров с Данией и Канадой, нет сомнений в том, что подобные конфликты смогут быть решены на дипломатическом уровне); функционирование «Государственной комиссии по вопросам развития Арктики»; возможное продолжение нефтегазовых проектов на шельфе в условиях санкций, поиск новых партнёров среди компаний из неарктических государств (Китай, Япония, Индия, Бразилия, Южная Корея). К числу ключевых арктических мегатрендов, оказывающих масштабное и наиболее длительное влияние на ситуацию в Арктике, по мнению Ю.Ф. Лукина, относятся: 1) экологическая взаимозависимость, арктическая солидарность; 2) Великий передел Арктики: борьба за пространство, коммуникации, арктические ресурсы; 3) формирование арктической модели многополярности современного изменяющегося мира, возрастающая активность в Арктике. Экологическая взаимозависимость при этом определяется как качество отношений «человек-природа» с целью сохранения окружающей среды, а также арктической солидарностью человеческой деятельности, как способности вести диалог и договариваться о введении ограничений, стандартов, правил поведения людей, бизнеса и государств в Арктике, необходимости баланса между экономикой и экологией [10, с. 47—48].

Рекомендации по поводу осуществления государственной политики России в Арктике сводятся к следующему: необходимо обратить внимание на вопрос формирования имиджа

РФ в связи с ремилитаризацией региона. Представляется целесообразным в большей степени связывать этот процесс с преследованием экономических интересов, нежели наличием угроз суверенитету, потому как выгодным для РФ может быть только укрепление международного сотрудничества, а не акцентирование внимания на противоречиях с другими арктическими государствами. В конечном итоге ответная милитаризация чревата нарастанием угрозы на северных границах России. В складывающихся внешнеполитических условиях опора на развитие двусторонних контактов может принести нашей стране больше пользы, нежели попытки добиться поддержки в рамках многосторонних институтов.

Будущее Арктики возможно лишь при обеспечении устойчивого развития, что может обеспечить руководящая роль российского государства. Только оно в состоянии реализовывать долгосрочные капиталоемкие инфраструктурные и технологические проекты, направленные на создание единой сферы производственного сервиса. При этом необходима более дифференцированная политика с учетом различий социально-экономических условий, характерных для различных субъектов. Кроме того, важнейшим условием успеха является взаимодействие всех субъектов экономического и социального развития, кооперация на различных уровнях — государственно-частная, государственно-аборигенная, аборигенно-корпоративная и др., что предполагает поощрение и активное привлечение региональных специалистов к разработке правовых актов, их правоприменение. Актуальной проблемой становится межрегиональная интеграция 4-х субъектов РФ и 16 муниципальных образований, входящих в АЗРФ. В целях привлечения инвестиций в регион, в рамках заседания «Меркурий-клуба», президентом Санкт-Петербургской Арктической общественной академии наук В. Митько было предложено создать Арктический банк реконструкции и развития [11, с. 25]. Данная инициатива заслуживает дальнейшего рассмотрения специалистами. Однако, что касается финансирования масштабных арктических проектов, независимо от решающей роли государства, в большей степени их будущее зависит от успеха привлечения внебюджетных источников финансирования, государственно-частного партнёрства. Возможно, это направление должно стать главным в деятельности вновь созданной Госкомиссии по вопросам развития Арктики.

Насущной проблемой является ликвидация отставания РФ по научным исследованиям арктического региона, в частности, по составлению карт местности и морского дна, глубоководному бурению, сейсмическим исследованиям. Мощным стимулом, в том числе для гуманитарных исследований, должно стать развитие системы мониторинга и сбор статисти-

ческой информации по основным показателям, что стало возможным благодаря определению сухопутной границы российской Арктики.

С одной стороны, учитывая географические масштабы и экономическую значимость Арктики для будущего РФ, выглядит вполне логичным её преимущественное рассмотрение в терминах национальной безопасности. Но в то же время представляется абсолютно необходимым в меняющихся условиях расширять понятие национальных интересов, практически включая в его содержание и личностное измерение, а также устойчивость местных сообществ, в том числе сохранение и интеграцию сообществ малочисленных коренных народов. Альтернативы развитию арктических пространств нет, поэтому необходимо в ближайшее время переходить к воплощению идей, уже изложенных в документах.

«Уходящий 2014 год стал знаковым для российской Арктики... именно сейчас появляются первые реальные результаты работ, начатых много лет назад — первый миллион баррелей на Приразломной, открытие крупного месторождения «Победа» в Карском море, развитие крупных инфраструктурных проектов», — заявил на Научной сессии общего собрания Российской Академии наук министр природных ресурсов и экологии РФ С.Е. Донской²⁰. Несмотря на кризисную финансово-экономическую ситуацию и пессимистические прогнозы на 2015 год, российская арктическая политика имеет хорошие перспективы.

Литература

1. Тимошенко А.И. Советский опыт освоения Арктики и Северного морского пути: формирование мобилизационной экономики // Историко-экономические исследования. 2013. Т.14. № 1—2. С. 73— 95.
2. Казаков М.А., Климакова О.Н. Государственная политика России в Арктическом регионе: противоречивая поступательность механизмов формирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». 2010. №2 (18). С. 36—40.
3. Александров О. 10 тезисов: сильные и слабые стороны арктической стратегии России // Портал МГИМО. 11.09.2012. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document226687.shtml> (дата обращения: 20.12.2014).
4. Конышев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М.: РИСИ, 2011. 194 с.

²⁰ Работа российских компаний в Арктике будет вестись независимо от зарубежных технологий // Министерство природных ресурсов и экологии РФ. 16.12.2014. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=138734> (дата обращения: 21.12.2014).

5. Heininen L. State of the Arctic Strategies and Policies // Arctic Yearbook 2012. URL: <http://www.arcticyearbook.com/index.php/articles> (дата обращения: 20.12.2014).
6. Zysk K. Russia's Arctic Strategy. Ambitions and Constraints // Joint Force Quarterly. 2010. № 57 (2d quarter 2010). P. 103—110.
7. Барсуков Ю. Развитие Арктики получило стратегическую подпись // Коммерсант.ru. 21.02.2013. URL: <http://www.kommersant.ru/doc-y/2131966> (дата обращения: 20.12.2014).
8. Храмчихин А.А. Основные проблемы Российской Арктики // Арктика и Север. 2013. №13. С. 64—70. URL: <http://narfu.ru/upload/iblock/80b/08.pdf> (дата обращения: 20.12.2014).
9. Жуков М.А. Методологические и методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации // Проектное государство. Портал общественных действий по развитию страны. URL: <http://www.proektnoegosudarstvo.ru/materials/0005/> (дата обращения: 19.12.2014).
10. Лукин Ю. Ф. Современная ситуация в Арктике в контексте глобальных трендов // Арктика и Север. 2014. №16. С.41—71. URL: http://narfu.ru/upload/iblock/b1f/5-_lukin.pdf (дата обращения: 21.12.2014).
11. Митько Валерий, президент Санкт-Петербургской научной общественной организации «Арктическая общественная академия наук» // Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России: Материалы заседания «Меркурий-клуба» 8 октября 2014 года. М.: «ТПП-ИНФОРМ», 2014. С. 21—24. URL: http://narfu.ru/upload/medialibrary/b6d/mercury-club-_oktyabr-2014_for_site.pdf (дата обращения: 21.12.2014).

Рецензент: Харлампьева Надежда Климовна,
кандидат исторических наук, доцент