

Правовые и методические проблемы стратегического планирования развития арктических регионов России

А. Е. Городецкий¹, доктор экономических наук
ФГБУН Институт экономики РАН

В. В. Иванов², доктор экономических наук
Российская академия наук

Б. Н. Филин³
ФГБУН Институт проблем безопасного развития атомной энергетики РАН

Рассмотрены стратегически-географические подходы к изучению и освоению Арктики, к определению границ и районированию Арктической зоны Российской Федерации. Подчеркнуто, что существующая в России система стратегического управления процессами развития Арктики нуждается в дальнейшем развитии с учетом вызовов и угроз современного мира.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, стратегическое планирование развития арктических территорий, Северный морской путь.

Актуальность стратегически-географического подхода к изучению и освоению Арктики. Статус арктических акваторий и территорий, проблема внешних и внутренних границ

Русская Арктика как исторический вызов и исторический выбор

Начало XXI в. ознаменовано возвращением России в Арктику после безвременья и запустения российского Крайнего Севера в 1990-х годах. Это возрождение интереса к исконным российским территориям связано с фундаментальными вызовами нового века, с глобальными трансформационными процессами, с необходимостью укрепить национальную безопасность страны. Сегодня мы вновь стоим перед вопросом: что есть Арктика как реальность?

Что такое российская Арктика и что она значит для России?

В настоящее время имеется острая необходимость расширения и обновления всей системы фундаментальных знаний об Арктике — естественно-научных, технических и инженерных, обществоведческих и гуманитарных, общегражданских и военных. Должны быть восстановлены представления об истории освоения арктического региона как естественном органическом расширении территориально-пространственных границ российского государства, развитии русской цивилизации, формировании русской нации как о героическом эпосе российского землепроходчества и мореплавания, исследования, заселения, культурного и экономического освоения русского Севера (историко-географический аспект). Необходимо подтвердить стратегическое значение этих акваторий и территорий для экономической и военной мощи России, защиты ее транспортных коммуникаций, геостратегических выгод и преимуществ, геополитического влияния. Необходимо также вернуть российской истории, российскому обществу, гражданам представление о всей полноте

¹ e-mail: ivanov@presidium.ras.ru.

² e-mail: aegorod@rambler.ru.

³ e-mail: filin@ibrae.ac.ru.

подвига цивилизационной миссии России на огромных пространствах европейского и азиатского Севера, воздать должное советскому опыту, использовать все ценное и актуальное для защиты и продвижения наших национальных арктических интересов.

Сегодня открытым остается вопрос о границе России в Арктике. До настоящего времени нет ответа на вопрос: можно ли в принципе опираться на секторальный критерий как базовый при определении границ арктических владений России? При отказе от секторального подхода арктические районы не находятся под полным суверенитетом государств и не входят в состав государственных территорий, но каждое прибрежное государство имеет суверенные права на разведку и разработку природных ресурсов прилегающих к нему континентального шельфа и экономической морской зоны, а также на охрану природной среды этих районов. Это также создает повод для постоянных попыток постановки вопросов об интернационализации Северного морского пути. Если ответить на этот вопрос положительно, то как сочетать секторальный и международно-конвенционный принципы в определении границы Арктической зоны Российской Федерации, как подтвердить исторические права современными природно-географическими, геологическими и политико-правовыми аргументами?

Представляется, что исходным постулатом в отношении Арктической зоны должно быть положение о том, что Арктика — это особая панроссийская стратегически-географическая зона приполярных и заполярных акваторий и территорий, имеющих приоритетное значение в системе глобальных и национальных (цивилизационно-культурных, геостратегических, геополитических, военно-политических и оборонных, экономических и социальных) интересов страны. При определении морских границ нужно в полной мере использовать научные данные морской стратегической географии, на основе которых должны быть четко определены основания для того, о чем можно и нельзя договариваться, когда речь идет о национальном суверенитете над морскими пространствами, роль которых выходит далеко за рамки чисто ресурсных интересов.

Этот постулат должен стать основой формулирования современной российской политики развития арктического региона, в том числе в части обеспечения безопасности.

Об используемых подходах к определению границ и районирования Арктической зоны. Опыт СССР

Первым документом, определявшим статус земель и островов, расположенных в арктической зоне, прилегающей к арктическому побережью России, явилась нота МИД Российской империи от 20 сентября 1916 г. В ней содержалось положение о включении в состав территории Российской империи всех земель, составляющих продолжение на север Сибирского континентального плоскогорья.

В мае 1921 г. декретом СНК РСФСР «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» закреплялось распространение суверенных прав РСФСР на 12-мильную полосу территориальных вод. Этим актом устанавливалась точная граница прибрежных морских вод на Баренцевом море и подтверждалось право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий на Белом море — к югу от прямой линии, соединяющей мысы Святой Нос и Канин Нос, в Чешской губе и в Северном Ледовитом океане на протяжении берега от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой Земли, а вглубь на расстояние 12 морских миль от линии наибольшего отлива как по материковому побережью, так и по побережью островов.

Советский Союз в меморандуме Народного комиссариата иностранных дел СССР от 4 ноября 1924 г., направленном наркомом иностранных дел Г. В. Чичериным всем государствам, подтвердил положения ноты 1916 г. о принадлежности российскому государству всех земель и островов, составляющих северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья. При этом было подчеркнуто, что «вышеуказанные острова и земли, лежащие в водах, омывающих северное побережье Сибири, расположены к западу от линии, в силу Вашингтонской конвенции между Россией и Соединенными Штатами Америки от 18 (30) марта 1867 г. определяющей границу, на запад от которой Соединенные Штаты Америки обязались не предъявлять никаких требований».

Пространственная ограниченность ноты 1916 г. и меморандума 1924 г. состояла в том, что ими закреплялась принадлежность территорий, земель и островов, являющихся непосредственным продолжением Сибирского континентального плоскогорья, т. е. азиатской части государства.

17 апреля 1925 г. постановлением СНК СССР № 331-12 были объявлены территориальными водами Советского Союза проливы Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского, Красной Армии, а воды проливов Лаптева и Санникова — исторически принадлежащими СССР.

Исчерпывающе вопрос советской арктической зоны был урегулирован позднее в постановлении Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г. В этом документе объявлялись «...территорией Союза ССР все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом тридцать два градуса четыре минуты тридцать пять секунд восточной

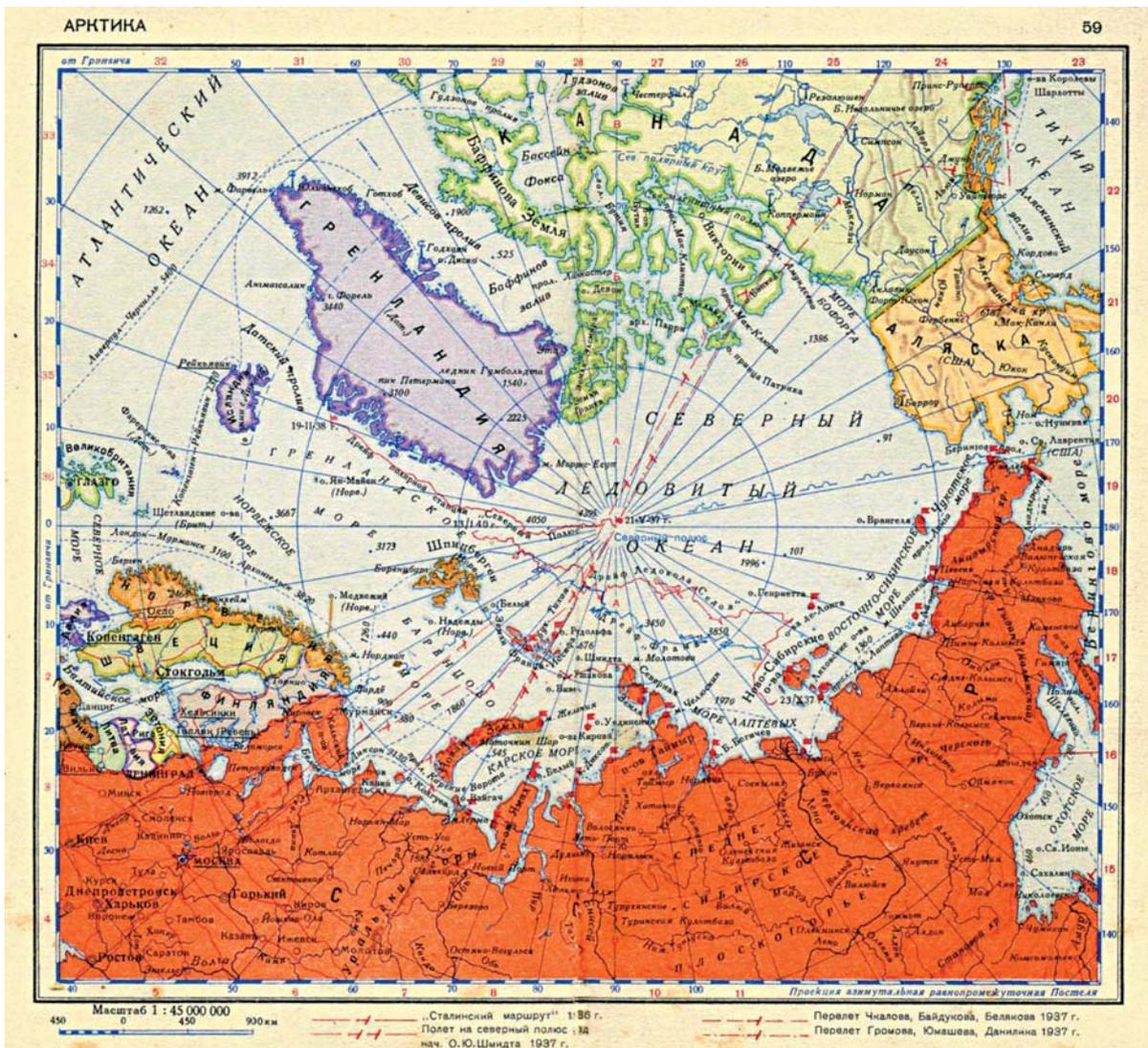


Рис. 1. Циркумполярные страны и владения СССР в Арктике (1940 г.)

долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кекурском, и меридианом сто шестьдесят восемь градусов сорок девять минут тридцать секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе».

Принадлежность России этих территорий официально не оспаривается ни одной из арктических стран. Общая площадь полярных владений СССР составила 5,842 млн км² (рис. 1).

Следует отметить, что в постановлении от 15 апреля 1926 г. Шпицберген не упоминался и речь в нем не шла о землях и островах, составляющих к моменту его опубликования признанные Правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, находящиеся в Северном Ледовитом океане и лежащие между 32° и 35° в. д. В 1935 г. СССР

официально присоединился к Парижскому договору, установив, что западная граница полярных владений проходит по меридиану 32°04'35", огибая с востока шпицбергенский квадрат. Однако, признавая суверенитет Норвегии над Шпицбергеном, СССР специальной купчей грамотой закрепил за собой право на разработку нескольких участков архипелага.

В 1944 г. нарком иностранных дел СССР В. М. Молотов предложил Норвегии внести коррективы в статус архипелага и установить на нем режим совместной обороны и управления. Тогда Норвегия отвергла это предложение, сославшись на то, что пересмотр статуса Шпицбергена должен согласовываться со всеми 42 странами, подписавшими Парижский договор. Однако тем самым она признала саму возможность пересмотра статуса архипелага.

В 1979 г. Советский Союз в связи с неточным определением ранее координат линии, проходящей по середине Берингова пролива и разделяющей

острова Ратманова и Крузенштерна, изменил восточные границы своих полярных владений. Указ Президиума Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г. предусматривал: «Внести уточнение в изображение на советских картах восточной границы полярных владений СССР в Северном Ледовитом океане, объявленных постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., заменив в последней фразе этого постановления цифровое значение меридиана “168 градусов 49 минут 30 секунд” на “168 градусов 58 минут 49,4 секунды”».

Правовой режим Северного Ледовитого океана и прибрежных морей: международное право и национальные интересы

Проблема Северного Ледовитого океана выводится из разности подходов к определению этого участка земного шара. С одной стороны, он может рассматриваться как открытое море со всеми вытекающими из такого понимания международно-правовыми последствиями. С другой стороны, Северный Ледовитый океан в значительной части представляет ледяную поверхность, а посему может рассматриваться как особый вид государственной территории прилегающих стран, которые и разделили океан на полярные сектора, а все земли и острова, а также ледяные поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории. Отсюда и разность подходов к применению международно-правовых и национальных актов при решении возникающих спорных моментов. А споры возникают и будут возникать, также как принципы и способы разрешения этих споров.

Опорной точкой для рассуждений должно стать утверждение, что еще в 1920-е годы сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на сектора по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства и на острова и земли, находящиеся в данном секторе, распространяется суверенитет этого государства.

Исторически сложилось, что арктическим сектором каждого из государств является пространство, основанием которого служит побережье этого государства, а боковой линией — меридианы от Северного полюса до восточной и западной границ этого государства. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление приарктических государств исключить из действий общих установлений международного права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих стран.

Однако данная норма не нашла подтверждения в Конвенции ООН по морскому праву, принятой 10 декабря 1982 г. Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. после ратификации 60 государствами.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию лишь в 1997 г., став 109-м ратифицировавшим ее государством.

К моменту ратификации российским парламентом Конвенция была подписана 159 государствами и в 108 из них уже ратифицирована. До принятия Конвенции 1982 г. вопросы разграничения морских пространств регулировались Конвенцией об открытом море, Конвенцией о континентальном шельфе и Конвенцией о территориальном море. Подписанные еще в 1958—1959 гг., эти конвенции были не в состоянии разрешить возникающие между участниками международных отношений вопросы использования недр морских пространств в промышленных целях.

В соответствии со ст. 4 Конвенции по морскому праву 1982 г. внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря. Конвенция 1982 г. установила 12-мильную зону территориальных вод, на которую, равно как и на воздушное пространство над ней, на ее дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим наследием человечества. То есть все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные организации заявку на разработку ресурсов морского шельфа. В данном случае не исключены подобные притязания и в отношении российской арктической зоны в границах 1926 г.

Решение о разработке принимается Международным органом по морскому дну. Если отказаться от секторального разделения Арктики, то при подсчете площади российского шельфа на основе требований Конвенции 1982 г. Россия теряет суверенные права на 1,7 млн км² арктического сектора.

Таким образом, с точки зрения современного международного права линии, обозначающие боковые пределы полярных секторов, не признаются государственными границами. Государственные границы проходят по внешнему пределу территориальных вод приполярных государств: для России, Канады и Дании этот предел определен в 12 миль, для США — в 3 мили. Отсчет проводится от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих государству, или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которые утверждаются правительствами.

Япония и Германия, некоторые другие высокоразвитые страны, обладающие технологиями исследования и использования морского дна, заявляют о необходимости применения к Северному

Ледовитому океану общих принципов и подходов Конвенции 1982 г., в том числе при рассмотрении Международным органом по морскому дну прав на промышленное освоение природных ресурсов.

Последний аккорд арктической политики СССР в 1980-х годах и начале 1990-х относится к временам перестройки. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, подписанное еще 1 июня 1990 г., устанавливало, что 70% территории Берингова моря отходило под юрисдикцию США, получавших на 13,2 тыс. кв. морских миль больше пространства, чем если бы линия разграничения была проведена на равном расстоянии между побережьями. При подписании этого документа за основу разграничения была принята граница, определенная Договором 1867 г., признавая которую, США де-факто соглашались с правами России на владение арктическими территориями. Соглашение разграничило континентальный шельф и экономическую зону от Северного Ледовитого океана до Тихого океана, а также территориальные воды в Беринговом проливе. Так, ст. 2 соглашения определяет прохождение линии разграничения от начальной точки 65°30' с. ш. 168°58'37" з. д. по меридиану 168°58'37" з. д. на север по Северному Ледовитому океану, насколько допускается по международному праву.

Советская сторона полагала, что признание Соединенными Штатами де-факто морской границы полярных владений СССР в Чукотском море и в Северном Ледовитом океане окажется дополнительным аргументом при аналогичных переговорах с Норвегией по делимитации в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Однако эти надежды не оправдались.

Таким образом, можно заключить, что секторное разделение Арктики не вызвало в момент его проведения каких-либо возражений неарктических государств и было де-факто принято. Этого фактического признания было достаточно до тех пор, пока в связи с перспективами глобального потепления, с развитием науки и техники проблема разработки ресурсов Арктики из области предвидения не перешла в практическую сферу.

Однако нельзя утверждать, что Конвенция 1982 г. никоим образом не отметила особенности арктических пространств. Ее положения в определенной степени допускают принцип секторального разделения Арктики, но лишь в том, что «прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в открытых льдами районах» (ст. 234).

Отличительной особенностью морей Северного Ледовитого океана является их относительно небольшая глубина, редко превышающая 200 м, и то обстоятельство, что они большую часть года (до девяти месяцев) покрыты непроходимыми для обычных

судов льдами. Определить, где заканчивается суша и начинается ледовая поверхность моря, практически невозможно.

Закрепление правового статуса прилегающих к побережью России арктических морей (Восточно-Сибирского моря, Карского моря, моря Лаптевых, Баренцева моря и Чукотского моря) имеет принципиальное значение для обеспечения экономических интересов страны, ее геополитических интересов и национальной безопасности.

Правовой режим Карского моря исторически всегда регулировался российским государством, еще указами первого царя династии Романовых Михаила запрещалось плавание в Карском море иностранным судам. Восточно-Сибирское, Карское моря и море Лаптевых являются историческими русскими морями заливного типа, на которые распространяется режим внутренних морей России. Проходящие по ним морские пути, и прежде всего знаменитый Северный морской путь, являются внутренними национальными морскими путями. Через российские арктические моря не проходят морские пути международного значения, они никогда не использовались для международного судоходства и рыболовства.

Присоединение России к Конвенции по морскому праву 1982 г., усиление интереса иностранных государств к российскому арктическому сектору обуславливают то, что сегодня необходимо разработать новые правовые обоснования претензий Российской Федерации на ее Арктическую зону.

Безусловно, в основе этого обоснования должны быть и фактическое закрепление начиная с 1926 г. за СССР/Россией полярных владений, и вековой опыт освоения Россией земель в Северном Ледовитом океане. Однако изменившаяся международно-правовая ситуация делает недостаточными лишь исторические права и ссылки.

В последнее время арктические государства предпринимают необходимые шаги по закреплению своего суверенитета над соответствующими арктическими секторами. В то же время Россия, похоже, делает это недостаточно решительно.

Российская позиция в политико-правовой, научной и экспертно-аналитической сферах на протяжении последнего десятилетия была достаточно противоречивой и носила на себе все основные черты политического и социально-экономического развития страны. В 1990-х годах весьма симптоматичной была позиция, которую разделяли наши глобалисты и различные представители экологических подходов, призывавших к интернационализации управления Арктикой [1—4].

Вместе с тем в 2000-х годах все более утверждался подход, связанный с неизбежностью принципов национального суверенитета и национальных интересов в российской Арктике при определении границ Арктической зоны, режима функционирования шельфа и недр, правового статуса Северного морского пути [5—9].

СХЕМА ПЛОЩАДЕЙ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА В СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ ЗА ПРЕДЕЛАМИ 200-МИЛЬНОЙ ЗОНЫ

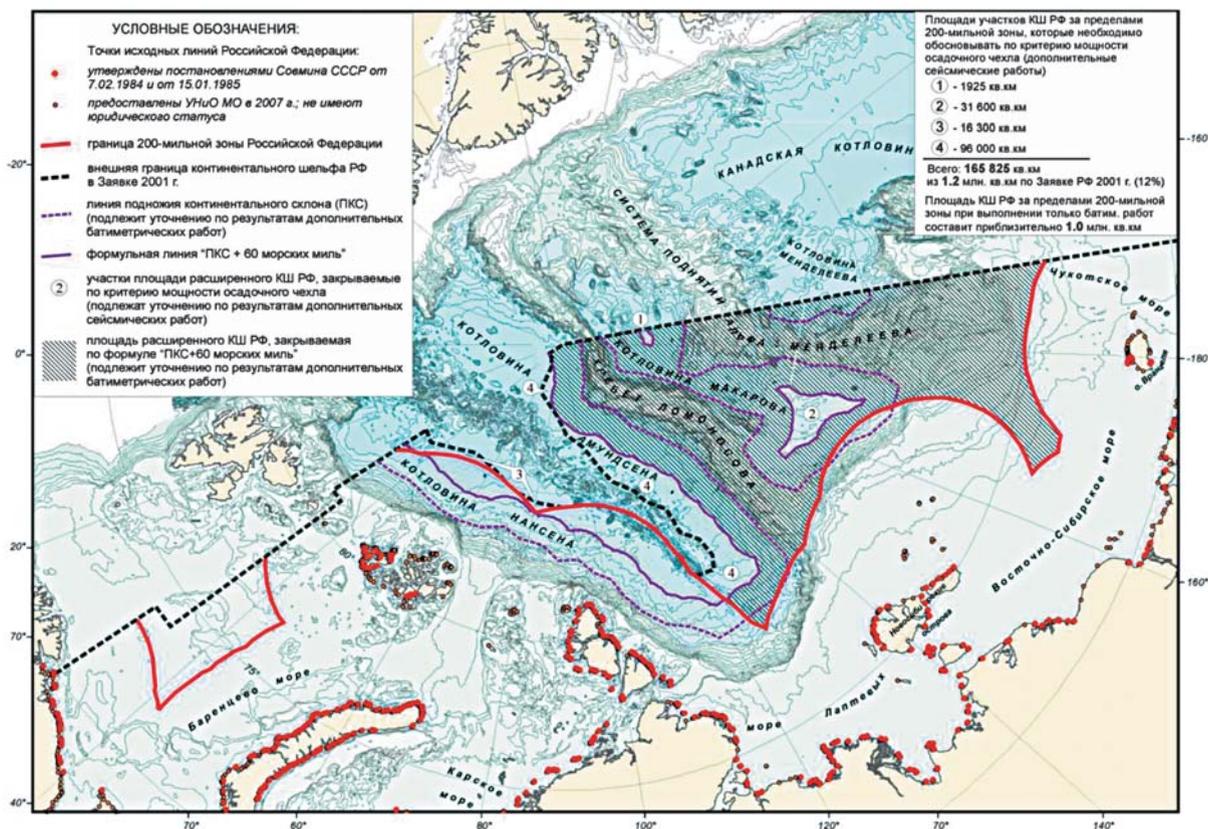


Рис. 2. Положение внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной зоны

Сегодня нормативно-правовое творчество пошло преимущественно по пути создания концептуальных, стратегических и программных документов, конституирующих базу государственного регулирования в Арктической зоне. В проекте федерального закона об Арктической зоне (2013 г.) указано, что государственная политика в области ее развития осуществляется на основании таких принципов, как стратегическое планирование, обеспечение комплексного, скоординированного решения геополитических, социальных, экономических и экологических проблем. Поэтому для целей реализации государственной политики разрабатываемым законом Арктическая зона выделяется в качестве особого объекта государственного регулирования, обладающего существенными географическими, природно-климатическими и социокультурными особенностями, уникальным природно-ресурсным потенциалом и являющегося пространственной базой реализации национальных интересов России в арктическом регионе.

Необходимость федерального закона об Арктической зоне Российской Федерации остается актуальной задачей, и при его разработке в полной мере должен быть учтен опыт, правовые традиции и преемственность российского законодательного и правоприменительного творчества,

законотворческие и законодательные коллизии истекшего двадцатилетия.

Четкое следование Россией нормам международного права не означает отказа от принципа секторального разделения Арктики. Этот принцип должен быть включен как в текст закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», так и в иные нормативно-правовые акты. Закрепление российского суверенитета над полярным сектором в границах 1926 г. должно происходить не только в рамках национального законодательства, но и на международном уровне. Тем более что международное право содержит ряд механизмов, которые позволяют и в этом контексте доказать право России на ее исторически сложившуюся Арктическую зону.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. не отменяет секторального принципа определения статуса территорий в Арктике. Россия проводит научные исследования по обоснованию установления внешней границы ее континентального шельфа в Северном Ледовитом океане за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, в Комиссии по границам континентального шельфа ООН [10] (рис. 2). Россия может подтвердить свое право на арктический сектор, аналогичный тому, который закреплен

Государственное управление в Арктике

постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г., когда на картах мира от границ нашей страны к Северному полюсу велись пунктирные линии, очерчивающие нашу арктическую зону. В конце концов, юридических оснований для того, чтобы стереть эти линии с мировой карты, нет.

Внутренние границы и территориально-административная структура Арктической зоны Российской Федерации

Установление перечня административных и муниципальных образований, составляющих Арктическую зону, может быть результатом политического процесса и не иметь под собой научного обоснования. К документам такого рода относятся проекты федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» (1999—2013 гг.). В этих документах нет строгого обоснования отнесения той или иной территории к Арктической зоне. Поэтому не удивителен столь значительный разброс в перечнях административных районов субъектов Федерации, предлагаемых к включению в Арктическую зону.

Отсутствие общепринятого научного подхода и обоснованной методики выделения Арктики делает упомянутые документы весьма уязвимыми для критики и проблемными с точки зрения поиска консенсуса по их содержанию. Все они в целом ориентированы на очень распространенное среди отечественных североведов представление о том, что Арктика — территории, непосредственно прилегающие к Арктическому морскому бассейну. Но этот критерий достаточно размыт как с точки зрения понятия «прилегающая территория», так и с точки зрения понятия «Арктический морской бассейн», под которым одни специалисты понимают исключительно Северный Ледовитый океан с входящими в него морями (но без Белого моря), а другие включают в него еще и Берингово море или Белое море либо оба моря вместе [10].

Научный подход к выделению Арктики основывается на использовании тех или иных объективных критериев или их совокупностей. Потенциально пригодных критериев достаточно много и далеко не все они комплементарны, поэтому выбор критериев выделения арктической зоны или их комплексов должен соответствовать целям такого выделения.

В современной географической науке в определении Арктики используются следующие основные научные методы:

- астрономический;
- климатический;
- физико-географический.

Кроме того, для выделения границы Арктики с точки зрения условий жизни населения используется комбинированный биоклиматический метод. Отметим, что практически не упоминается стратегически-географический метод, который выводит вопрос о районировании за рамки узко-географической тематики, сопрягая наш предмет

с пограничными экономическими и геополитическими дисциплинами.

Упомянем и стыковые экономико-географические подходы, связанные с проблемой районирования Севера по условиям комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения, прикладной природно-хозяйственный подход, опирающийся на те или иные критерии, опосредованные практическим целеполаганием.

Так, некоторые исследователи (И. С. Грамберг, Д. А. Додин и др., ВНИИОкеангеология) считают, что, исходя из стратегии развития минерально-сырьевой базы и охраны Арктической зоны России, единственным важным параметром определения границ является «размещение ведущих типов месторождений полезных ископаемых». В этом есть определенный смысл, если учесть объективную потребность в принятии особых мер регулирования и стимулирования ресурсной деятельности, необходимых в Арктике с учетом особой ранимости ее природы и наличия специфических политических обязательств в отношении Арктической зоны, но, возможно, избыточных в регионах с более благоприятными природными условиями. В то же время отдельные минерагенические провинции (например, Тимано-Печорская) простираются далеко на юг, на территории, которые традиционно воспринимаются как Север, но не Арктика.

Специалисты Института экономических проблем им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН предлагают использовать метод транспортно-хозяйственного тяготения территорий, примыкающих к Северному морскому пути и находящихся в зоне его влияния с учетом взаимосвязи экономики регионов, формирующих основные грузопотоки на его трассе. Северный морской путь — транспортная ось Арктической зоны. Тем не менее такие арктические города, как Воркута и Салехард, в настоящее время формируют основной грузопоток по железнодорожным путям. Но даже очевидно арктическое направление грузопотоков и базы снабжения не всегда можно рассматривать как критерии отнесения к Арктике. Примером может служить порт Осетрово в Усть-Куте на реке Лене — основная база формирования грузов для северного побережья Якутии и Чукотки, расположенный в 2 тыс. км от районов получателей грузов, а также порт Находка на Дальнем Востоке — основной пункт формирования грузов для восточных районов Чукотки [12].

Все это в комплексе реализуется в сложившейся классификации регионов Крайнего Севера и приравненных к ним районов, играющей сходные и дублирующие функции по сравнению со регионально-территориальной структуризацией Арктической зоны. Структуризация северных российских территорий достаточно сложна и в обыденном сознании грань между арктическими территориями, Заполярьем, Приполярьем и Крайним Севером в составе северного пространства России весьма зыбка.

Тема расширения границ Арктической зоны в российском научном и экспертном сообществе особо не дебатруется, но то, что ее границы надо расширять, является довольно распространенным умонастроением. Так, на выездном заседании экспертного совета по Арктике и Антарктике Совета Федерации Федерального собрания в мае 2012 г. в Тюмени среди прочих вопросов активно обсуждались и предложения об увеличении Арктической зоны за счет включения в нее территорий Карелии и Архангельской области.

В настоящее время к Арктической зоне Российской Федерации относятся следующие территории:

- Мурманская область;
- в Архангельской области: муниципальные образования «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Мезенский муниципальный район», «Город Архангельск», «Город Северодвинск», «Город Новодвинск», муниципальное образование «Городской округ «Новая Земля»»;
- Ненецкий автономный округ;
- Ямало-Ненецкий автономный округ;
- в Красноярском крае: Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, городской округ «Город Норильск», Туруханский район;
- в Республике Саха (Якутия): Аллаиховский улус (район), Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийский) улус (район), Булунский улус (район), Усть-Янский улус (район), Нижнеколымский район;
- Чукотский автономный округ;
- городской округ «Воркута» Республики Коми;
- земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г. и других актах СССР.

Эти территории определены указом президента России от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 2 мая 2014 г. № 296, и данный состав установлен в целях реализации «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»: «Границы Арктической зоны Российской Федерации могут уточняться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация».

Проблемы стратегического планирования развития российской Арктики

Сегодня перспективы развития Арктической зоны определены «Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», однако до настоящего времени работы по освоению арктических территорий носят фрагментарный характер. Инструментом в реализации «Стратегии

развития...» должна быть государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Правительством России в апреле 2014 г. Однако полноценное финансирование этой государственной программы начнется только в 2017 г., а до этого она носит аналитический характер и включает мероприятия отраслевых государственных программ Российской Федерации, реализуемых в Арктической зоне.

Существующая в современной России система стратегического управления процессами развития Арктики нуждается в модернизации. Важно усилить взаимосвязь системы политического управления с системой региональных стратегических исследований, что является основой целостности и плановости процесса развития арктических и приарктических территорий [13].

Рыночный фундаментализм сохраняется и в упомянутой выше государственной программе. В нее заложено принципиальное положение о том, что государственный бюджет не должен финансировать какие-либо инвестиционные проекты в Арктической зоне, но государство должно создавать такие институциональные условия, которые способствовали бы привлечению туда частных инвестиций. На этот же принцип работает скорректированная формула так называемого частно-государственного партнерства (в противовес официальной формуле государственно-частного партнерства), которая ориентирована на заведомо заниженную и пассивную роль государства как активного инвестора в Арктике.

Но уже сегодня ясно, что развиваемое нами понимание Арктической зоны, не сводимое ни к понятию суммы регионов и муниципалитетов, ни даже к какому-то особому понятию макрорегиона, выходит далеко за рамки возможностей такого органа федеральной исполнительной власти, каким было определено Министерство регионального развития. В сентябре 2014 г. оно было расформировано указом президента России. При этом не следует забывать, что Арктикой в СССР занимался надведомственный орган, наделенный самыми широкими полномочиями в плане организации и координации решений в области арктической политики. В Советском Союзе для реализации государственной политики в Арктике были созданы и эффективно действовали Совет по проблемам Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации и Государственный комитет по делам Севера. Сейчас эти структуры упразднены [14].

На наш взгляд, неправомерно исключение из «Приоритетных направлений развития и основных мероприятий» (п. 7) «Стратегии развития...» такого направления, как обеспечение экономической безопасности. Необходимо четко сформулировать, что само успешное достижение целей стратегии и государственной политики в Арктике является

Государственное управление в Арктике

одним главных компонентов экономической безопасности Российской Федерации и с точки зрения стратегически-географического и геополитического позиционирования России как северной державы, и с точки зрения ее национальных экономических интересов в Арктике. Ведь Россия имеет государственные сухопутные и морские границы огромной протяженности, начинающиеся в северной Атлантике, продолжающиеся вдоль побережья Северного Ледовитого океана и выходящие через Берингов пролив в Тихий океан. Надо четко сформулировать специфические положения экономической безопасности в Арктической зоне России, отражающие специфику экономической деятельности в Арктике, конкретизирующие общие цели, приоритеты и направления развития, определенные «Стратегией-2020». К этому взывают исторический опыт и более чем дорогостоящие уроки, обусловленные долговременными трендами нашего острокризисного мира включая фундаментальные перемены, перманентные революции, непрекращающиеся военные конфликты и войны.

В прямой связи с темой экономической безопасности стоит уточнение определения угроз и рисков. В тексте «Стратегии-2020» они определены слишком общо, узко географически. За ее рамками остаются следующие проблемы:

- Вызовы, связанные с конфликтами национальных интересов циркумполярных стран и регионов.
- Геополитика мировых держав и их интеграционных и военно-политических союзов, стоящие за ними экономические и военно-политические интересы.
- Расширение спектра претензий на участие в «арктическом пироге» стран, не имеющих выхода к арктическим территориям и морям.
- Расширение и обострение глобальной конкуренции транснациональных капиталов и корпораций за богатства арктических шельфов.
- Конфликты национальных суверенитетов и международного законодательства в отношении национальных сухопутных и морских границ, транспортных коммуникаций, особенно вокруг Северо-Западного и Северо-Восточного (Северного морского пути) проходов. Борьба за интернационализацию панамериканского и панроссийского трансокеанических морских маршрутов.
- Ограничения и риски, связанные с системным кризисом 1990-х годов и оставлением и запустением бывшего советского Крайнего Севера, с ограниченными возможностями Российской Федерации в области восстановления инфраструктуры экономики и жизнедеятельности в Арктической зоне, тем более адекватного ответа на современные арктические вызовы, потенциальные угрозы и риски. Восстановление и новая индустриализация должны иметь специальное приложение к арктической стратегии и политике, соответствующие прогнозные, программно-целевые и управленче-

ские инструменты реализации государственных (политических) решений.

Все эти риски требуют учета, анализа, мониторинга и адекватных механизмов нейтрализации и отражения.

При анализе текущего состояния социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации надо особо заострить внимание на прогрессирующем техническом и технологическом отставании в области комплексных естественно-научных, инженерных, обществоведческих и гуманитарных исследований в Арктике. В настоящее время в связи с ликвидацией Российской академии наук как самостоятельной главной научной организации страны, осуществляющей проведение и координацию научных исследований, существует большой риск нарастания негативных процессов в части научного обеспечения развития Арктической зоны России.

В августе 2014 г. стало известно о намерении Министерства образования и науки остановить финансирование федеральной целевой программы «Мировой океан», частью которой была подпрограмма «Арктика». Формально это связано с завершением действия программы в 2013 г. Сообщество ученых неоднократно обращалось к президенту, Правительству России о продлении сроков действия этой программы. В частности, в 2012 г. тогда еще председатель Правительства России В. В. Путин дал поручение министру природных ресурсов и экологии учесть пожелания ученых при обсуждении бюджетных проектировок на 2013—2015 гг. Это сделано не было, и теперь программа, судя по всему, прекращает свое существование. Подобное развитие событий нанесет непоправимый ущерб фундаментальным научным исследованиям Арктики.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, когда недостаточная проработанность стратегических документов, медлительность и неповоротливость чиновников, отсутствие надежной научной базы создают риск отставания России в глобальной арктической гонке. Конечно, потребуются серьезные изменения вектора институциональных реформ, и прежде всего в сфере государственного планирования и управления фундаментальной наукой. Нужны серьезные общесистемные решения, пока сделанные в последние годы ошибки не дали о себе знать в полной мере. К числу таких общесистемных решений относится, на наш взгляд, создание гибкой системы управления, основанной на принципах государственно-частного партнерства.

Статья подготовлена при поддержке программы Президиума РАН «Арктика».

Литература

1. Ковалев А. А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России в свете Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. // Российский ежегодник

- международного права: 2007. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2008. — С. 156—164.
2. *Скаридов А. С.* К вопросу о совершенствовании российского морского законодательства / Ежегодник морского права: 2005 / Отв. ред. А. Л. Колодкин. — М.: Союзморниипроект, 2006. — С. 138—146.
3. *Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А.* К учету международно-правового опыта в работе по кодификации морского законодательства России // Государство и право. — 2005. — № 3. — С. 49—61.
4. *Малеев Ю. Н.* Континентальный шельф России в Арктике: управление и использование без борьбы // Международное право = International Law. — 2009. — № 1 (37). — С. 112—126.
5. *Овлащенко А. В., Покровский И. Ф.* Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм? // Транспортное право. — 2012. — № 1. — С. 12—20.
6. *Додин Д. А.* Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). — СПб.: Наука, 2005. — 238 с.
7. *Лукин Ю. Ф.* Российская Арктика в изменяющемся мире. — Архангельск, 2012. — 482 с.
8. *Барциц И. Н.* Современный правовой статус российского сектора Арктики // География. — 2007. — № 1.
9. *Матишов Г. Г., Денисов В. В., Дженюк С. Л.* Оптимизация арктического морского природопользования на основе концепции больших морских экосистем (БМЭ) // Мурманский шельфИнфо. — 2008. — № 4. — С. 28—31.
10. *Лаверов Н. П.* О вкладе Российской академии наук в современное освоение и развитие Арктики // Арктика: экология и экономика. — 2014. — № 1 (13). — С. 4—9.
11. *Минакир П. А.* Методологические проблемы прогнозирования развития Арктики Дальнего Востока России // Национальные интересы России и экономика морских коммуникаций в Арктике: материалы V Всерос. мор. науч.-практ. конф., 29—30 мая 2014 г. — Мурманск: Изд-во МГТУ, 2014. — С. 33—36 (<http://ocean.mstu.edu.ru/conf/files/conf2014materials.pdf>).
12. *Жуков М. А.* Методологические и методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации // <http://www.proektnoegosudarstvo.ru/materials/0005/>.
13. *Кондраль Д. П.* Политическое стратегирование в Арктической зоне России как механизм устойчивого развития // Вопросы управления / Урал. ин-т — филиал РАНХиГС. — 2014. — № 1 (26).
14. *Коновалов А. М.* Система государственного стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации // Наука и транспорт. Морской и речной транспорт. — 2013. — № 1 (5). — С. 57—63.