

Данилов А. П.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АРКТИКЕ

Аннотация. Предметом исследования являются основополагающие государственные документы, определяющие государственную политику Российской Федерации в Арктике. Автор статьи рассматривает и анализирует государственную стратегию России на Крайнем Севере, которая закреплена в нескольких документах. Кроме правовых документов автор приводит и слова высшего руководства страны относительно развития северных районов страны. Помимо самих государственных документов автор публикует и мнения экспертного сообщества относительно заявленной в последние годы государственной политики страны в арктическом регионе. При исследовании правовых основ государственной политики Российской Федерации в Арктике применялся качественный анализ документов, нормативно-правовых актов и заявлений политических лидеров. Основным выводом проведенного исследования является то, что Российская Федерация обладает значительной правовой базой, которая определяет основную политику государства в арктическом регионе. Российская Федерация, как и другие арктические страны, уделяет гораздо большее внимание своей арктической политике в последние годы, что свидетельствует об актуализации темы развития и освоения Арктики в мире.

Ключевые слова: Арктика, Россия, Закон, Арктическая политика, Стратегия, Приоритет, Развитие, Национальная безопасность, Ресурсная база, Сотрудничество.

Review. The subject of the research are the fundamental documents of the Russian Federation, which define the policy of the country in the Arctic. The author of the article reviews and analyses the Russian state policy in the Extreme North, which is fixed in several state documents. Beside state documents, the author also brings up speeches of state leaders regarding the development of the northern regions of the country. Apart from the state documents, the author also cites the expert opinions about Russian Arctic state policy declared in the last years. During the research of the legal foundations of the Russian Arctic policy the author has applied qualitative analysis of documents, regulatory acts and speeches of the political leaders. The main conclusion of the research is that the Russian Federation has elaborated a significant legal base, which defines the state policy in the Arctic region. The Russian Federation, along with other Arctic states, currently pays more attention towards the Arctic region than before. This demonstrates the relevance of the topic of the development and exploration of the Arctic region in the international political agenda.

Keywords: national security, development, priority, strategy, Arctic policy, law, Russia, Arctic, resource potential, cooperation.

Последние несколько лет арктические страны стали уделять гораздо больше внимания своей политике в Арктике. Это подтверждается тем, что в 2008–2011 гг. годы все пять арктических прибрежных стран утвердили свои государственные стратегии развития региона. В сентябре 2008 г. появились «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу», в том же году — «Стратегия правительства Норвегии в северных регионах», в январе 2009 г. — президентская директива по арктической политике США («National Security Presidential Directive, NSPD-66»), летом 2009 г. — «Внешняя политика Канады в Арктике» («Statement on Canada's Arctic Foreign Policy»), в августе 2011 г. — «Арктическая стратегия Королевства Дания на период 2011–2020 годов» («The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020»).

Такое, на первый взгляд, поспешное принятие стратегических документов, определяющих приоритеты и направления государственной деятельности в регионе, объясняется растущим интересом стран к северному полярному региону. Все участники арктической политики понимают, что они должны четко артикулировать свои интересы в регионе, чтобы укреплять свои позиции в нем. Не отстает и Россия, которая по праву считается одним из главных арктических государств. Ниже будут рассмотрены основополагающие государственные документы, на которых базируется политика России в Арктике, будет приведен анализ этих документов, а так же мнения экспертов относительно действий российских властей в регионе. Мы приходим к выводу, что для формирования окончательной программы действий России в Арктике необходимо соблюдение важных условий, в частности — оформленность внешней границы континентального шельфа и благоприятная экономическая ситуация в стране для стабильного финансирования крупных проектов.

В реализации государственной политики постсоветской России в отношении арктического региона можно выделить несколько важных событий. В 1991 г. была создана Государственная комиссия РСФСР по делам Арктики и Антарктики^[11], переименованная в 1992 году в Межведомственную комиссию по делам Арктики и Антарктики (просуществовала до 2004 г.)

В 1990-е гг. РФ расширяла свое международное взаимодействие со странами Арктического региона. Россия вошла в Совет государств Балтийского моря в 1992 г., в Северный форум в 1992 г., в Совет

Баренцева/Евроарктического региона в 1993 г., в Конференцию парламентариев Арктического региона в 1994 г., в Арктический совет в 1996 г. и в проект Европейского Союза «Северное измерение» в 1999 г.

В этот же период в Арктике происходил промышленный спад и отток людей. После распада СССР из северных районов России выехали около 3 млн. человек. Например, численность населения Чукотского автономного округа за период с 1989 г. по 2014 г. сократилась со 163 тыс. человек до 50 тыс. человек, а численность населения Магаданской области за период с 1989 г. по 2014 г. сократилась с 555 тыс. человек до 149 тыс. человек^[15]. Такая тенденция наблюдается и в других субъектах России в арктическом регионе.

В феврале 1997 г. РФ ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. и в том же году правительство РФ приняло постановление «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера»^[12] в целях повышения эффективности государственной поддержки районов Севера и создания условий для их социально-экономического развития в период формирования рыночных отношений.

В 2000 г. РФ стремилась реализовать комплексный подход в освоении Российской Арктики и защите национальных интересов страны в этом регионе, который включал в себя правовую, международную, научную, экономическую, военную и другие составляющие. 24 марта 2000 г. было подписано распоряжение Правительства РФ № 441-р, которое регламентировало деятельность различных ведомств по подготовке заявки в ООН, обосновывающей расширение внешней границы континентального шельфа РФ в Арктическом регионе^[21].

В 2001 г. правительство РФ одобрило проект «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике»^[6], идея которого нашла свое продолжение в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу»^[7], утвержденных президентом Д. А. Медведевым в 2008 г.

В 2000-е гг. российские власти стали уделять большее внимание вопросам арктического региона, стали проводиться научные экспедиции, в том числе для сбора доказательств принадлежности континентального шельфа России, появились планы возобновления военного присутствия в регионе, экологические программы очистки островов Северного Ледовитого океана, а так же программы освоения арктических месторождений углеводородов.

«Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденными Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г, определены главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики России в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития арктической зоны и обеспечения национальной безопасности России.

Документ был опубликован в «Российской газете» 30 марта 2009 г. Согласно ему, основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются:

а) использование арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;

в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;

г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике.

Стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются:

а) осуществление активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств на основе норм международного права, взаимных договоренностей с учетом национальных интересов Российской Федерации, а также для решения вопросов международно-правового обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации;

б) наращивание усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил;

в) укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций, в том числе Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона, добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике;

г) содействие в организации и эффективном использовании транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов в Арктике, а также в использовании Северного морского пути для международного судоходства в рамках юрисдикции Российской Федерации и в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

д) активизация участия российских государственных учреждений и общественных организаций в работе международных форумов, посвященных арктической проблематике, включая межпарламентское взаимодействие в рамках партнерства Россия — Европейский союз;

е) разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане и обеспечение взаимовыгодного присутствия России на архипелаге Шпицберген;

ж) совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации, в том числе за счет расширения фундаментальных и прикладных научных исследований в Арктике;

з) улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике;

и) развитие ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счет использования перспективных технологий;

к) модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне Российской Федерации.

«Основы» государственной политики в Арктике должны реализовываться поэтапно:

а) на первом этапе (2008–2010 гг.) должно быть обеспечено: проведение геолого-геофизических, гидрографических, картографических и других работ по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации; расширение возможностей международного сотрудничества, в том числе для эффективного освоения природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации; реализация целевых программ, финансируемых за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, включая формирование государственной программы развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г., в рамках которой в качестве базовых создаются высокотехнологичные производственно-энергетические и производственно-рыбохозяйственные кластеры, особые экономические зоны; реализация перспективных инвестиционных

проектов в рамках государственно-частного партнерства, связанных со стратегическим развитием Арктической зоны Российской Федерации;

б) на втором этапе (2011–2015 гг.) должно быть обеспечено: международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны Российской Федерации и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов; решение задач структурной перестройки экономики в Арктической зоне Российской Федерации на основе освоения минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов региона; создание и развитие инфраструктуры и системы управления коммуникациями Северного морского пути для решения задач обеспечения евразийского транзита; завершение создания единого информационного пространства Арктической зоны Российской Федерации;

в) на третьем этапе (2016–2020 годы) должно быть обеспечено превращение Арктической зоны Российской Федерации в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации.

В документе прорисовываются основные направления деятельности государства в различных сферах развития российской Арктики. Однако по нашему мнению документ не предлагает деталей дальнейшей деятельности страны в Арктике, а лишь описывает ее основы.

Из документа следует, что Россия рассматривает Арктику как стратегическую ресурсную базу, которую она планирует расширить и юридически оформить согласно правилам международного права и договоренностям с приарктическими государствами. При этом Россия заявила о намерении создать группировки войск и сил, способных «обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки».

Такие заявления об обеспечении военной безопасности для защиты собственных интересов в регионе идут в русле заявлений других арктических стран, которые так же выражали готовность отстаивать свои интересы военным путем, но при этом придерживались мирного решения потенциальных разногласий. Под упомянутой в документе «группировкой войск и сил» подразумевались уже имеющиеся у России в регионе силы и средства. Это военные объекты и базы на Кольском полуострове, Новой Земле и т.д., развернутые в арктической зоне с периода «холодной войны» и сокращенные после распада СССР.

В целом опубликованный документ лишь проливает свет на то, что российские власти думают об Арктике, и отражает области их интересов,

а не систематическую стратегию достижения поставленных задач. В документе описаны определенные политические ориентиры, национальные интересы, базовые задачи государства в регионе, а так же то, в каком направлении будет развиваться российская государственная политика в регионе. Окончательная российская политика в отношении Арктики будет зависеть от детализированных программ соответствующих министерств и ведомств, которые будут основываться на данном документе. На наш взгляд, «Основы» являются лишь ориентирами государственной политики в Арктике, а конкретные планы и задачи по развитию и освоению региона должны быть проработаны и приняты в дальнейших документах. Такого же мнения придерживаются и другие исследователи, такие как Дмитрий Тренин^[22], Элисон Бэйлс, Ласси Хейнинен^[25], Катаржина Зыск^[26]. У документа были и критики, например, по мнению заслуженного юриста РФ Г. М. Мелкова, документ противоречит национальным интересам России, писался дилетантами, а принимался второпях, и должен быть отозван Президентом России с соответствующими серьезными оргвыводами в отношении их авторов^[4].

Другим важным для понимания российской политики в Арктике документом может считаться «Концепция внешней политики Российской Федерации»^[2] 2013 г., которая пришла на смену «Концепции» 2008 г. В новом документе отмечена важность Арктики и ее ресурсов для реализации экономических планов государства, необходимость «связывания» энергетической безопасности с традиционными формами безопасности и возрастающее внимание страны взаимодействию с другими странами севера. По сравнению с документом от 2008 г., в Концепции внешней политики Российской Федерации от 2013 г. Арктике уделяется большее внимание.

Еще одним значимым документом является «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»^[16], которая была опубликована в мае 2009 г. В документе описываются расширенные концепции безопасности, которые теперь включают экологическую безопасность; в «Стратегии» так же отмечается важность безопасности арктического региона и подчеркивается приверженность России нормам международного права.

Четвертым документом, затрагивающим политику России в Арктике, является «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года»^[24], утвержденная в ноябре 2009 г. Эта стратегия является обширным документом, включающим в себя главы о внешней энергетической политике, а так же реги-

ональные аспекты развития топливно-энергетического комплекса страны. В документе неоднократно указывается важность и потенциал энергоресурсов шельфа арктических морей.

Кроме официальных документов российских властей стоит отметить речи российских лидеров, которые высказывались относительно планов развития Арктики. Речь В. В. Путина, премьер-министра России в 2010 г. на международном форуме «Арктика: территория диалога» включала описание ряда арктических приоритетов. «Назову наши главные приоритеты. В первую очередь речь идёт о создании качественных, комфортных условий для жизни людей, в том числе о бережном отношении к традициям и хозяйственному укладу коренных и малочисленных народов Севера. Их самобытность мы обязаны учитывать при развитии социальной сферы, системы образования, здравоохранения, формировании информационной среды.

Второе — это поддержка новых точек экономического роста, привлечение в регион масштабных отечественных и зарубежных инвестиций. Вместе с тем хочу подчеркнуть: ни один индустриальный проект в российской Арктике не будет реализован без учёта самых строгих экологических требований. Это принципиальная позиция правительства Российской Федерации, и ею мы будем руководствоваться и при освоении полуострова Ямал, и на Штокмановском месторождении в Баренцевом море, и при развитии севера Красноярского края, и в Якутии, и на сотнях других производственных и инфраструктурных объектах, создаваемых или государством, или бизнесом. Третий приоритет — это вложение серьёзных средств в научную и природоохранную инфраструктуру.

Мы планируем провести настоящую генеральную уборку наших арктических территорий, причём в прямом смысле этого слова, в самом примитивном смысле этого слова — зачистить те свалки, которые десятилетиями копились вокруг заполярных городов и посёлков, месторождений, военных баз, портов и аэродромов, в тундре, на островах и в акватории Северного Ледовитого океана», — заявил В. В. Путин ^[13].

20 февраля 2013 г. Президент РФ Владимир Путин подписал документ по развитию российской Арктики под заголовком «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» ^[19]. В этом документе определены главные механизмы и способы достижения стратегических целей устойчивого развития в регионе и обеспечения национальной безопасности. Во до-

кументе указываются основные угрозы и риски, с которыми приходится сталкиваться в Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ), включая природно-климатические и социально-экономические. Так же еще раз подчеркивается исключительная значимость региона в качестве основной ресурсной базы страны. Большую часть документа занимает раздел о приоритетных направлениях социально-экономического развития АЗРФ ^[3].

К этим приоритетным направлениям относится в первую очередь комплексное социально-экономическое развитие АЗРФ, то есть совершенствование государственного управления, улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, развитие ресурсной базы при использовании новых технологий, развитой инфраструктуры транспортной системы, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и рыбохозяйственного комплекса. Все это, согласно Стратегии, может быть достигнуто благодаря государственной поддержке и стимулированию компаний, занимающихся добычей углеводородов, других полезных ископаемых, биоресурсов, также благодаря использованию возобновляемых и альтернативных источников энергии, развитию арктического туризма.

Более того, предусматривается модернизация объектов социальной инфраструктуры: домов, школ, детских садов, больниц. Чтобы в дальнейшем эффективно использовать ресурсную базу Арктики здесь предлагается провести комплексное изучение континентального шельфа и прибрежных территорий АЗРФ и сформировать резервный фонд месторождений углеводородов, а также цветных, благородных и драгоценных металлов, хрома, марганца, олова, урана, титана, цинка.

Планируется усовершенствовать нормативно-правовую базу РФ в части государственного регулирования судоходства по акватории Северного морского пути; организационную структуру управления и обеспечения безопасности судоходства в арктической зоне; транспортную инфраструктуру в регионах освоения арктического континентального шельфа в целях диверсификации основных маршрутов поставки российских углеводородов на мировые рынки; реструктуризировать рост объёмов грузоперевозок по Северному морскому пути, в том числе за счёт государственной поддержки строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, а также развития береговой инфраструктуры; сформировать систему комплексной безопасности арктического судоходства; развивать ледокольный флот; модернизировать

арктические порты и создать новые портово-производственные комплексы ^[19].

Важным является направление развития науки и технологий в АЗРФ. Здесь отмечена необходимость объединения ресурсов и возможностей «четырёх опор»: государства, бизнеса, науки и образования для стимулирования проведения международных научных и научно-технических исследований в Арктике.

Охрана окружающей среды АЗРФ также является приоритетом. Сюда входит мониторинг состояния арктических экосистем, обеспечение сохранения биоразнообразия, ликвидация экологического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности в АЗРФ, очистка арктических территорий и морей от загрязнения.

Другим приоритетным направлением является развитие международного сотрудничества и сохранение Арктики в качестве зоны мира. Здесь говорится о необходимости взаимодействия и сотрудничества с другими приарктическими государствами по всем вопросам: международно-правовым, экологическим, экономическим и так далее. Подчеркивается необходимость создания единой региональной системы поиска и спасения, предотвращения техногенных катастроф, развития научно-технического и культурного взаимодействия, а также сотрудничества в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения природной среды в Арктике.

Завершает список цель обеспечения военной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ. Это возможно, исходя из Стратегии, путем поддержания необходимого уровня боеготовности войск в АЗРФ для нейтрализации внешних и внутренних военных опасностей в мирное время, и для отражения агрессии при военных действиях ^[19].

Реализация Стратегии осуществляется в два этапа. Первый этап длится до 2015 года. На нем планируется создать условия по укреплению национальной безопасности путем комплексного развития зоны. Второй период завершится к 2020 году. На этом этапе должны быть завершены гидрографические работы, а также обеспечено международно-правовое документальное оформление внешней границы континентального шельфа РФ в Северном Ледовитом океане.

На период до 2020 года Стратегия предусматривает, в частности, завершение гидрографических работ, обеспечение оформления, недопущение пространственных потерь и худших по сравнению с другими прибрежными арктическими государст-

вами правовых условий деятельности России в Арктике, а также создание и развитие береговой охраны ФСБ РФ в Арктической зоне, создание комплексной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, развитие системы аварийно-спасательной готовности, разработку единой национальной системы мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды ^[14].

Опубликованная в начале 2013 г. Стратегия вызвала определенный интерес в экспертных кругах. По их мнению, подписание президентом стратегии развития Арктической зоны сдвинуло с мертвой точки процесс законодательного оформления приоритетов и направлений государственной политики в Заполярье. Они считают, что главной проблемой является неразвитость инфраструктуры, что тормозит реализацию промышленного и социального освоения арктических территорий. Несмотря на подписание стратегии, широко распространено мнение о том, что Россия с большим опозданием приступает к освоению Арктики, при этом есть опасность того, что масштабные проекты останутся только на бумаге ^[20].

По словам экспертов, которые в целом одобрили Стратегию, она необходима для того, чтобы ввести в полярном регионе более высокие экологические стандарты, благодаря которым удастся наладить эффективную работу в суровом арктическом климате, и свести к минимуму возможность возникновения катастроф во время разработки месторождений. Так, например, директор ООО «Научно-исследовательский институт экологии и рационального использования природных ресурсов» Ю. В. Денекко уверена, что принятая Стратегия развития Арктической зоны России «плавно, без ущерба для окружающей среды будет способствовать освоению полярного региона» ^[17].

Главной проблемой для расширения присутствия России в Арктике является слабость транспортной инфраструктуры, что, в свою очередь, затрудняет промышленное освоение и социальное развитие Заполярья. Судя по Стратегии и заявлениям ответственных чиновников, созданию единой транспортной системы Арктики будет уделено главное внимание, а возрождение Северного морского пути и создание арктической морской инфраструктуры (порты, ледоколы, транспортные суда) станет приоритетной задачей. Вместе с тем, наблюдатели отмечают, что продвижение России в Арктику происходит очень медленно, а подписание Стратегии развития арктической зоны является лишь промежуточным этапом этого затянувшегося процесса. Для реализации стратегии необходимо принятие соот-

ветствующей госпрограммы, а ее создание возможно только после определения границ арктической зоны, которые без выраженной политической воли может занять много месяцев, считают эксперты ^[20].

Газета «Взгляд» в своей статье от 20 февраля 2013 г. приводила следующие экспертные мнения: «Если Россия будет развивать Северный морской путь, то мы также сможем получать большие доходы от транспортных услуг», — отмечал ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН В. М. Мазырин. «Но Северный морской путь вряд ли сможет работать круглый год. Поэтому без усилий по созданию железнодорожного и автомобильного коридора через Китай проблему перевозки грузов не решить, но здесь те же самые проблемы — природные условия и слабо развитая инфраструктура», — заключил эксперт». Заместитель директора Центра изучения мировых энергетических рынков Института энергетических исследований РАН В. А. Кулагин заявил: «В Арктике месторождения находятся на глубине 1,5 километра, а само бурение идет еще глубже. Если раньше добыча велась на глубине нескольких сотен метров, то сейчас это совсем другие глубины. Плюс сами условия — например, на том же Ямале вообще вечная мерзлота. Чтобы привезти нефть по морю, нужен ледокол, не говоря уже о сложности технологии прокладки труб» ^[5].

В прессе можно было найти скептические комментарии относительно реалистичности планов глобального освоения Арктики и опасения, что они будут иметь сугубо «бумажную» перспективу. В данной связи высказывалось мнение о том, что фронтальное освоение Арктики слишком затратно и не имеет практического смысла, а точками роста могут быть только крупные месторождения. Но даже крупные нефтегазовые проекты не всегда удается реализовать, примером чего является остановка Штокмановского газоконденсатного месторождения ^[20].

Издание «Свободная пресса» в своей статье от 21 февраля 2013 г. под заголовком «Арктику освоили на бумаге», приводит слова вице-президента общественной организации «Ассоциация исследователей Арктики» В. М. Блинова: «О необходимости освоения Арктики говорится уже много лет, но явных прорывов пока нет. Кое-каких успехов добились частные компании. Например, компаний «Лукойл» построен современный нефтяной отгрузочный терминал в поселке Варандей на Ямале. Но что касается портов, дальше слов дело пока не идет. Столько было разговоров о создании в Мурманске порта-хаба (многофункционального порта) <...> Но за прошедшие годы ничего не сделано» ^[10].

Стратегия развития арктической зоны предполагает и урегулирование вопросов международного взаимодействия в этом регионе. Многие обращают внимание на активность Китая и Индии, которые заинтересованы в получении доступа к природным ресурсам Арктики и транзитным преимуществам Северного морского пути. Российские эксперты относятся к активности других стран в Арктике достаточно спокойно, а тот факт, что «Роснефть» заключила с китайскими нефтегазовыми компаниями соглашение о совместном освоении арктического шельфа, возможно, свидетельствует о готовности России к стратегическому партнерству с Китаем по всему комплексу вопросов, связанных с Арктикой ^[20].

До опубликования Стратегии в феврале 2013 г. можно было предположить, что Стратегия будет гораздо более объемным документом, с детально проработанным и описанным планом действий. Ранее на рассмотрении российского правительства находился проект Стратегии развития Арктической зоны России, разработанный по поручению президента Минрегионом и Советом по изучению производительных сил (СОПС).

Проект «Стратегии развития арктической зоны российской федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» объемом более 240 страниц, был опубликован в интернете еще в 2010 г. В октябре 2010 г. ее представлял, представитель СОПС А. Н. Пилясов, на IX общероссийском форуме стратегического планирования в Санкт-Петербурге ^[9]. В самом проекте было определено, что Стратегия представляет собой официально признанную систему приоритетов, целей, задач и мер по обеспечению национальных интересов России в Арктике и безопасности страны во всех сферах жизнедеятельности, базовый документ кратко- (3–5 лет), средне- (5–10 лет) и долгосрочного (10–20 лет) планирования социально-экономического развития АЗРФ как на федеральном уровне, так и по субъектам Российской Федерации, входящим в ее состав полностью или частично. В ней излагается порядок действий и меры решения приоритетных задач в области концентрации материального, финансового, кадрового, научно-технологического, информационного и иного потенциала России в Арктике, эффективного использования природных ресурсов, опережающего развития, транспортной, промышленной, энергетической и сервисной инфраструктуры, комплексного развития приарктических территорий, социальной сферы, науки и технологий, защиты и сохранения уникальных природных комплексов, улучшения

качества жизни коренных малочисленных народов Севера, их дальнейшей интеграции в политическую, экономическую, культурную и научную среду Российской Федерации [18].

Положения проекта Стратегии действительно являются подробными, а потому скорее подходят для включения в Госпрограмму по развитию Арктики, а не для общей Стратегии государства в регионе.

Однако и проект государственной программы РФ «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2011–2020 годы», разработанный тем же советом по изучению производительных сил, был не лишен ряда недостатков. Проект госпрограммы «Арктика» СОПС практически не согласовывался с проектом «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». А некоторые положения этих двух проектов даже противоречили друг другу (цели, задачи, состав АЗРФ, способы управления) [1]. Распоряжением Правительства России от 10 июля 2013 г. государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» включена в перечень государственных программ Российской Федерации [8].

Судя по принятым за последние несколько лет российскими властями стратегическим документам, государство уделяет значительное внимание развитию арктического региона. «Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», принятая в 2013 г. является необходимым документом для консолидации всех мнений и направлений деятельности властей разного уровня в этом регионе. Стратегия определила общие приоритеты и направления для государственной программы по развитию Арктики. Некоторые отмечают, что принятые стратегии по развитию Арктики до сих пор не реализуются, а многие с опасением считают, что утвержденные планы так и останутся на бумаге.

По нашему мнению, внимание государства к арктическому региону сегодня несет более внутреннюю направленность, но важно не забывать

и о своем позиционировании среди других стран региона. России следует более активно заниматься социально-экономическим развитием Крайнего Севера, учитывая ее огромный ресурсный потенциал и роль страны в Арктике. Наряду с модернизацией объектов военной инфраструктуры власти должны развивать гражданскую инфраструктуру. Правительство должно разработать курс продвижения интересов России в Арктике, чтобы поддерживать стратегическое лидерство в определении динамики и путей развития региона.

России следует использовать все каналы и возможности арктической дипломатии, как на международном уровне, представляя свои интересы в международных организациях и форумах, так и на уровне межправительственного общения, так и на уровне публичного общения через конференции, семинары и другие мероприятия, которые официальные власти могут использовать для ознакомления широкой аудитории с планами национальной арктической политики [23].

Отчасти спад внимания российских властей к развитию северных регионов мог быть вызван экономическим кризисом 2008 г., после которого финансирование многих крупных проектов и программ было урезано. Макрорегион Арктики требует вливания огромных финансовых средств, как со стороны государства, так и со стороны частных инвесторов, в том числе иностранных. А в период экономической нестабильности в мире инвесторы неохотно вкладывают в рискованные проекты Арктики, тем более, что инвестиции в регион являются долгосрочными. В этот период на первые роли в регионе могут выйти крупнейшие государственные компании, реализующие крупные проекты, которые могут создать необходимые точки роста для будущего развития региона. Однако не стоит забывать и о том, что для проведения крупномасштабных мероприятий и реализации программ на севере необходимо четко определиться с границами российского континентального шельфа, а, следовательно, повторную заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа необходимо подать в самое ближайшее время.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конов А. М. Проблема разработки и реализации стратегии развития арктической зоны России с позиции теории И. Адзеса // Арктика и Север. № 2. 2011. URL: <http://narfu.ru/upload/iblock/e37/ickkrwhfpx.pdf> (дата обращения: 03.03.2015)
2. Концепция внешней политики Российской Федерации (Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.) // Министерство Иностранных Дел Российской Федерации. 18.02.2013. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDED7DA644257B160051BF7F (дата обращения: 17.08.2013)

3. Корнилова А. Арктическая Стратегия России до 2020 года: от проблем к устойчивому развитию // Российский Совет по Международным Дела. 07.03.2013. URL: http://russiancouncil.ru/blogs/arctic/?id_4=364 (дата обращения: 18.08.2013)
4. Мелков Г. М. Континентальный шельф и основы государственной политики Российской Федерации в Арктике // Нац. интересы. 2009. № 3. С. 25–29.
5. Муравьев Д. Арктическая стратегия // Взгляд. 20.02.2013. URL: <http://vz.ru/есопому/2013/2/20/621222.html> (дата обращения: 18.08.2013)
6. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике (одобрены на заседании Правительства РФ протокол № 24 от 14 июня 2001 г. Раздел III. п. 1)
7. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. N Пр-1969) // Российская газета. — 2009. — 27.03. — № 4877.
8. Перечень государственных программ // Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/list#> (дата обращения: 18.08.2013)
9. Пилиасов А. Н. Стратегия развития Арктической зоны России на период до 2020 года // Материалы 9 общероссийского форума стратегического планирования, 18–19 октября 2010 г. URL: <http://www.2010.forumstrategov.ru/upload/documents/pilyasov.pdf> (дата обращения: 18.08.2013)
10. Полубота А. Арктику освоили на бумаге // Свободная пресса. 21.02.2013. URL: <http://svpressa.ru/society/article/64624/> (дата обращения: 03.03.2015)
11. Постановление Правительства РСФСР «О Государственной комиссии РСФСР по делам Арктики и Антарктики» от 26 декабря 1991 года № 75.
12. Постановление Правительства РФ «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера» от 31 декабря 1997 года, № 1664 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. С. 256.
13. Путин В. В. Выступление на Международном Арктическом форуме «Арктика: территория диалога». Москва. 23.08.2010. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/12304/> (дата обращения: 17.08.2014)
14. Путин утвердил стратегию развития Арктической зоны РФ до 2020 года // Российская Газета. 20.02.2012. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/20/strategia-anons.html> (дата обращения: 18.08.2013)
15. Российский статистический ежегодник. 2014: Стат. сб./Росстат. — Р76 М., 2014. — 693 с.
16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2009. № 4912.
17. Стратегия развития Арктики. Зачем она нужна России // Информационно-аналитический портал Arctic universe, 22.03.2013. URL: <http://www.arcticuniverse.com/ru/analytics/20130222/06012.html> (дата обращения: 18.08.2013)
18. Стратегия развития арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (проект) // Министерство Регионального Развития Российской Федерации. URL: www.minregion.ru/upload/02_dtp/101001_str.doc (дата обращения: 18.08.2013)
19. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ) // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах. Т. 3: Применимые правовые источники / Рос. Совет по межд. Дела [под общ. ред. И. С. Иванова]. — М.: Аспект Пресс, 2013. — С.334
20. Стратегия развития Арктической зоны: перспективы и проблемы (Мониторинг федеральных СМИ: 18–24 февраля 2013 года) // Arctic-info. 25.02.2013. URL: http://www.arctic-info.ru/FederalMonitoringgMedia/25-02-2013/strategia-razvitia-arkticeskoi-zoni—perspektivi-i-problemi—monitoring-federal_nih-smi-18-24-fevrala-2013-goda (дата обращения: 18.08.2013)
21. Тамицкий А. А. Государственная политика современной России в Арктике: этапы, приоритеты и некоторые итоги // Арктика и Север. № 6 2012. С.3 URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=33854
22. Тренин Д. В., Баев П. А. Арктика: взгляд из Москвы //; Моск. Центр Карнеги. — М., 2010. — 31 с., ил
23. Тулупов Д. С. Многополярный круг // Россия в глобальной политике. 31.08.2013. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Мnogopolyarnyi-krug-16117> (дата обращения: 03.03.2015)
24. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-п) // Министерство Энергетики Российской Федерации. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostategy/> (дата обращения: 17.08.2013)

25. Bailes Alyson JK, Heininen Lassi. Strategy Papers on the Arctic or High North: A comparative study and analysis. 2012. URL: <http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/Strategy%20Papers%20-%20PDF%20-%20SinglePage.pdf> (дата обращения: 17.08.2013)
26. Zysk Katarzyna. Russia's Arctic Strategy Ambitions and Constraints // Joint Force Quarterly 57 (2d Quarter, 2010). URL: <http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-57/zysk.pdf> (дата обращения: 17.08.2013).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konov A. M. Problema razrabotki i realizatsii strategii razvitiya arkticheskoi zony Rossii s pozitsii teorii I. Adzesa // Arktika i Sever. № 2. 2011. URL: <http://narfu.ru/upload/iblock/e37/ickkrwhfpx.pdf> (дата обращения: 03.03.2015)
2. Kontseptsiya vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii (Utverzhdena Prezidentom Rossiiskoi Federatsii V. V. Putinyam 12 fevralya 2013 g.) // Ministerstvo Inostrannykh Del Rossiiskoi Federatsii. 18.02.2013. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F (дата обращения: 17.08.2013)
3. Kornilova A. Arkticheskaya Strategiya Rossii do 2020 goda: ot problem k ustoiчивому razvitiyu // Rossiiskii Sovet po Mezhdunarodnym Delam. 07.03.2013. URL: http://russiancouncil.ru/blogs/arctic/?id_4=364 (дата обращения: 18.08.2013)
4. Melkov G. M. Kontinental'nyi shelf i osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike // Nats. interesy. 2009. № 3. S. 25–29.
5. Murav'ev D. Arkticheskaya strategiya // Vzglyad. 20.02.2013. URL: <http://vz.ru/economy/2013/2/20/621222.html> (дата обращения: 18.08.2013)
6. Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike (odobreny na zasedanii Pravitel'stva RF protokol № 24 ot 14 iyunya 2001 g. Razdel III. p.1)
7. Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike na period do 2020 goda i dal'neishuyu perspektivu (utv. Prezidentom RF 18 sentyabrya 2008 g. N Pr-1969) // Rossiiskaya gazeta. — 2009. — 27.03. — № 4877.
8. Perechen' gosudarstvennykh programm // Portal gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/list#> (дата обращения: 18.08.2013)
9. Pilyasov A. N. Strategiya razvitiya Arkticheskoi zony Rossii na period do 2020 goda // Materialy 9 obshcherossiiskogo foruma strategicheskogo planirovaniya, 18–19 oktyabrya 2010 g. URL: <http://www.2010.forumstrategov.ru/upload/documents/pilyasov.pdf> (дата обращения: 18.08.2013)
10. Polubota A. Arktiku osvoili na bumage // Svobodnaya pressa. 21.02.2013. URL: <http://svpressa.ru/society/article/64624/> (дата обращения: 03.03.2015)
11. Postanovlenie Pravitel'stva RSFSR 'O Gosudarstvennoi komissii RSFSR po delam Arktiki i Antarktiki' ot 26 dekabrya 1991 goda № 75.
12. Postanovlenie Pravitel'stva RF 'O reformirovanii sistemy gosudarstvennoi podderzhki raionov Severa' ot 31 dekabrya 1997 goda, № 1664 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. № 2. S. 256.
13. Putin V. V. Vystuplenie na Mezhdunarodnom Arkticheskom forumе 'Arktika: territoriya dialoga'. Moskva. 23.08.2010. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/12304/> (дата обращения: 17.08.2014)
14. Putin utverdil strategiyu razvitiya Arkticheskoi zony RF do 2020 goda // Rossiiskaya Gazeta. 20.02.2012. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/20/strategia-anons.html> (дата обращения: 18.08.2013)
15. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2014: Stat.sb./Rosstat. — R76 M., 2014. — 693 s.
16. Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda: Utverzhdena Ukazom Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 // Rossiiskaya gazeta. Federal'nyi vypusk. 2009. № 4912.
17. Strategiya razvitiya Arktiki. Zachem ona nuzhna Rossii // Informatsionno-analiticheskii portal Arctic universe, 22.03.2013. URL: <http://www.arcticuniverse.com/ru/analytics/20130222/06012.html> (дата обращения: 18.08.2013)
18. Strategiya razvitiya arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii i obespecheniya natsional'noi bezopasnosti na period do 2020 goda (proekt) // Ministerstvo Regional'nogo Razvitiya Rossiiskoi Federatsii. URL: www.minregion.ru/upload/02_dtp/101001_str.doc (дата обращения: 18.08.2013)
19. Strategiya razvitiya Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii i obespecheniya natsional'noi bezopasnosti na period do 2020 goda (utv. Prezidentom RF) // Arkticheskii region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: Khrestomatiya v 3 tomakh. T.3: Primenimye pravovye instochniki / Ros. Sovet po mezhd. Delam [pod obshch. red. I. S. Ivanova]. — M.: Aspekt Press, 2013. — S.334

20. Strategiya razvitiya Arkticheskoi zony: perspektivy i problemy (Monitoring federal'nykh SMI: 18–24 fevralya 2013 goda) // Arctic-info. 25.02.2013. URL: http://www.arctic-info.ru/FederalMonitoringMedia/25-02-2013/strategia-razvitiya-arkticheskoi-zoni—perspektivi-i-problemi—monitoring-federal_nih-smi-18-24-fevrala-2013-goda (data obrashcheniya: 18.08.2013)
21. Tamitskii A. A. Gosudarstvennaya politika sovremennoi Rossii v Arktike: etapy, priority i nekotorye itogi // Arktika i Sever. № 6 2012. S.3 URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=33854
22. Trenin D. V., Baev P. A. Arktika: vzglyad iz Moskvy //; Mosk. Tsentr Karnegi. — M., 2010. — 31 s., il
23. Tulupov D. S. Mnogopolyarnyi krug // Rossiya v global'noi politike. 31.08.2013. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Mnogopolyarnyi-krug-16117> (data obrashcheniya: 03.03.2015)
24. Energeticheskaya strategiya Rossii na period do 2030 goda (utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 13 noyabrya 2009 g. № 1715-r) // Ministerstvo Energetiki Rossiiskoi Federatsii. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/> (data obrashcheniya: 17.08.2013)
25. Bailes Alyson JK, Heininen Lassi. Strategy Papers on the Arctic or High North: A comparative study and analysis. 2012. URL: <http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/Strategy%20Papers%20-%20PDF%20-%20SinglePage.pdf> (data obrashcheniya: 17.08.2013)
26. Zysk Katarzyna. Russia's Arctic Strategy Ambitions and Constraints // Joint Force Quarterly 57 (2d Quarter, 2010). URL: <http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-57/zysk.pdf> (data obrashcheniya: 17.08.2013).