

Косов Ю. В., Николаенко А. В.

Политическое управление развитием Арктики (Анализ основных этапов становления)

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-23-33

Косов Юрий Васильевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Заместитель директора
Профессор кафедры государственного и муниципального управления
Доктор философских наук, профессор
kosov-yuv@sziu.ranepa.ru

Николаенко Анастасия Валентиновна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Доцент кафедры международных отношений
Кандидат политических наук
nikolaenko-av@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Арктика на современном этапе является геостратегическим, геополитическим регионом, в котором формируются национально-государственные интересы Российской Федерации. В статье рассматриваются вопросы, связанные с системой управления Арктическим регионом Российской Федерации в исторической ретроспективе и на современном этапе, а также анализируются основные черты современного процесса управления Арктикой.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическое управление, развитие Арктики, Арктическая зона Российской Федерации, органы государственного управления, системный подход

Kosov Yu. V., Nikolaenko A. V.

Political Management of the Arctic Development. Analysis of the Main Stages of Formation

Kosov Yury Vasilievich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Director
Professor of the chair for state and municipal administration
Doctor of Science (Philosophy), Professor
kosov-yuv@sziu.ranepa.ru

Nikolaenko Anastasiya Valentinovna

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of International Relations
PhD in Political Sciences
nikolaenko-av@sziu.ranepa.ru

ABSTRACT

The Arctic is the geostrategic, geopolitical region in which the national and state interests of the Russian Federation are formed at present. The questions connected with a control system of the Arctic region of the Russian Federation in a historical retrospective and at the present are considered in article and also the main features of modern process of management of the Arctic are analyzed.

KEYWORDS

political management, the Arctic development, Arctic zone of the Russian Federation, government bodies, system approach

В настоящее время Арктика является местом пересечения и столкновения интересов различных государств. В связи с этим вопросы развития Арктики и политическое управление данной территорией становятся особенно важными не только для руководства Российской Федерации, но и для ее партнеров. Актуальность проблемы развития Арктики, и в частности проблем и перспектив реализации Арктической стратегии России обусловлены в первую очередь географическими характеристиками Арктики. В Арктическом пространстве спрятаны огромные и практически нетронутые нефтяные и газовые месторождения. Арктика занимает крайне перспективное местонахождение, но вечные льды создают ряд проблем для тех, кто желает сократить свой путь из Азии в Европу, здесь также есть ряд проблем и перспектив. Также ряд проблем и перспектив для реализации Арктической стратегии России в Арктическом пространстве создает сильная активность в данном регионе иных государств.

Арктика — единый физико-географический район Земли, примыкающий к Северному полюсу, включающий окраины материков Северной Америки и Евразии, почти весь Северный Ледовитый океан с островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. В пределах Арктики расположены территории, континентальный шельф и исключительные экономические зоны восьми арктических государств — России, Канады, Соединенных Штатов Америки, Норвегии, Дании, Финляндии, Швеции и Исландии.

Арктика разделена на пять секторов, основанием которых служат северные границы США, России, Канады, Дании и Норвегии, боковыми гранями — меридианы, а вершиной — Северный полюс. Данная система сложилась на основе длительного фактического разграничения прав и интересов соответствующих государств, признания за этими странами приоритета в исследовании и освоении различных районов Арктики.

Арктика на современном этапе является геостратегическим и геополитическим регионом. Также Арктика является регионом, в котором формируются национально-государственные интересы Российской Федерации.

Для современного процесса управления Арктикой характерны следующие черты:

- в настоящее время характерна определенная раздробленность Арктической зоны Российской Федерации в сфере управления на региональном уровне. Это связано с тем, что субъекты РФ, входящие в Арктическую зону, интегрированы на минимальном уровне и у них отсутствует должное взаимодействие в процессах интеграционного развития. В отношениях между субъектами Федерации, входящими в Арктическую зону, зачастую отношения конкуренции нередко преобладают над партнерскими, что затрудняет взаимодействие;
- на современном этапе отсутствует системный подход к организации управления Арктической зоной РФ. Для обеспечения устойчивого развития Арктической зоной России необходимо создание современной инфраструктуры, способной обеспечить развитие промышленной региональной базы, повысить и улучшить качество жизни населения, сохранить окружающую природную среду и снизить антропогенное воздействие на осваиваемые территории;
- для реализации крупных экономических и социальных проектов в Арктике в Российской Федерации отсутствует механизм привлечения инвестиций в развитие данной сферы. Для активизации деятельности такого рода необходим центр управления и контроля за реализацией инвестиций [3];

- российская внешняя политика основана на принципе равноправия, в то время как партнеры изыскивают средства и возможности для ограничения российского влияния в Арктической зоне и усиления собственных позиций. Это берет истоки от того, что руководство РФ убеждено в том, что Запад опасается мощи России и всегда стремится сдерживать ее;
- взаимодействие между сторонами ограничено преимущественно тактическими вопросами и точечными сделками, а необходим комплексный подход для реализации Арктической стратегии не только со стороны российского руководства, но и наших партнеров по арктическому региону. В настоящее время заинтересованные стороны могут сотрудничать исключительно по вопросам, которые носят неотложный и особо важный характер.

В политическом управлении развитием Арктики можно выделить четыре основных этапа.

Первый этап приходится с начала XI до начала XVIII вв. с момента освоения Россией Арктического региона и первых экспедиций на Север. Данный этап характеризуется первыми попытками экспансии в Арктическую зону, поиском полезных ископаемых и в определенной степени отсутствием системности в освоении арктических территорий.

Второй этап связан с периодом великих географических открытий, различными экспедициями под руководством Петра I, когда происходит становление Арктики как объекта политического управления до окончания царского правления. В этот период исследователи с каждой последующей экспедицией заходили все дальше во льды арктической зоны, формировали новые географические арктические зоны, в том числе были нанесены берега Северного Ледовитого океана от Архангельска до устья Колымы, а также были сделаны и проведены множество других не менее значимых экспедиций и открытий. Царское правительство придавало особую значимость северным территориям, вкладывало средства в их освоение и дальнейшее развитие.

В этот момент происходит формирование целостного арктического региона. Управление направлено на то, чтобы создать единую территорию, чтобы пространство Арктики не было дискретным. Появляются первые коммуникации, которые объединяют регион.

Третий период по времени характеризуется периодом советского правительства, которое продолжило развитие арктической зоны на системном уровне. Данной территории был присвоен статус особой значимости, вкладывались огромные средства в промышленное развитие, развитие транспортно-логистической инфраструктуры, поддержку коренных народов Севера. Этот период связан с промышленным освоением Арктики.

Постепенно Арктика превращается в зону, в которой можно постоянно проживать, постоянно вести определенную деятельность.

Четвертый этап связан с развитием Арктики на современном этапе. Этап характерен тем, что после упадка в результате реформ в 90-е годы XX в. развитие Арктической зоны, по утверждению Президента РФ В. В. Путина, становится одним из самых глобальных вопросов на современном этапе. В наши дни значение Арктики многократно возрастает. Она становится местом самого пристального внимания стран и народов и как регион, от самочувствия которого во многом зависит климат планеты, и как сокровищница уникальной природы, и, конечно, как территория с колоссальными экономическими возможностями, с огромным экономическим потенциалом.

Арктика становится зоной высокого развития, в которой у Российской Федерации существует наибольший потенциал для усиления позиций и внедрения новейших инновационных технологий.

Рассмотрим более подробно каждый из этих этапов.

Первый этап связан с освоением Россией Арктического региона и имеет богатую историю и берет свое начало с XI в., когда русские мореплаватели начали осваивать побережье Северного Ледовитого океана. В одной из летописей 1032 г. отмечен как год, в котором был совершен северный поход новгородского посадника.

Следующим вторым значимым этапом освоения Арктической зоны для царской России можно назвать XVIII в. В ходе Первой Камчатской экспедиции 1728 г. и первой в России морской научной экспедиции, которая была начата в 1724 г. по указу Петра I, офицер флота Витус Беринг обосновал, что азиатское и североамериканское побережья не пересекаются, обнаружив пролив, разделявший Чукотку и Аляску. Беринг завершил свою экспедицию составлением карты, которой впоследствии пользовалось большинство западноевропейских картографов при изображении и изучении северо-восточного побережья Азии. Более того, кроме задачи исследования вод Тихого океана, одной из целей экспедиции было обнаружение приемлемых мест базирования для недавно созданного российского тихоокеанского флота и для постройки портов. В итоге, место, находящееся в близости от устья Амура, было выбрано как место постоянного размещения флота и строительства порта.

Следующим значимым этапом освоения северных территорий стала Великая северная экспедиция. В 1733–1743 гг. российскую Арктику исследовала Великая северная экспедиция, которая состояла из семи исследовательских отрядов, каждый из которых фактически представлял собой отдельную экспедицию. Задача экспедиции была определена правительством как исследование севера России, составление географического, геологического, ботанического, зоологического и этнографического описания русского Севера. Таким образом, можно сделать вывод, что уже в XVIII в. руководство страны комплексно исследовало северные территории и концентрировало ресурсы на его управлении. Кроме того, были запланированы морские экспедиции к берегам Америки и Японии. В экспедиции участвовал целый ряд российских мореплавателей, таких как Беринг, который осуществлял общее руководство остальными отрядами экспедиции, Муравьев, Малыгин, Овцын, Стерлегов, Минин, Прончищев, братья Лаптевы, Челюскин, Чириков, Ласениус, Шпанберг и другие. По итогу Северной экспедиции 1733–1743 гг. были описаны отдельные участки побережья Северного Ледовитого океана, а отряды мореплавателей достигли американского берега. Отдельного внимания заслуживает тот факт, что были открыты и отмечены на карте Южно-Курильские острова, подтверждено отсутствие земли между Камчаткой и Северной Америкой, было исследовано побережье Камчатки, Охотского моря и некоторые участки побережья Японии. В 1746 г. по материалам Великой северной экспедиции была составлена «Карта генеральная Российской империи, северных и восточных берегов, прилежащих к Северному Ледовитому и Восточному океанам с частью вновь найденных через морские плаванья западных американских берегов и острова Японы» [2].

Особого интереса заслуживает экспедиция 1765 г. русских мореплавателей, которые предприняли попытку проникнуть в Центральный Арктический бассейн, дойти до Северного полюса и преодолеть путь из Атлантического океана в Тихий. Научно обоснованный проект такой экспедиции был разработан великим русским ученым Михаилом Васильевичем Ломоносовым. Целью похода был поиск морского прохода от Шпицбергена до Камчатки через воды, близкие к Северному полюсу. Несмотря на неудачу, материалы экспедиции значительно обогатили отечественную науку. Экспедиция достигла рекордной по тем временам широты к северу от Шпицбергена. Кроме того, это была первая полярная экспедиция, основанная на научном расчете. Ее участниками были выполнены геофизические, океанографические и метеорологические наблюдения по специальной программе, разработанной М. В. Ломоносовым, были проведены наблюдения над течениями и дрейфом льда в Гренландском море,

взяты пробы грунта, во многих местах измерены глубины, описан животный и растительный мир Шпицбергена. Из чего следуют факты обобщения полученной в период экспедиции информации и ее использования для формирования успешной политической стратегии.

В 1799 г. была основана торгово-промышленная Российско-Американская компания, деятельность которой способствовала исследованию и освоению русскими поселенцами Аляски и Алеутских островов. Можно отметить, что данные факты свидетельствуют о поддержке населения северных территорий уже с конца XVIII в.

Затем в 1820–1824 гг. экспедиция под руководством Фердинанда Врангеля и Федора Матюшкина обследовала побережье Северного Ледовитого океана от устья реки Колымы до Колючинской губы на Чукотке. Необходимость такой экспедиции вызывалась тем, что карты северных берегов Восточной Сибири и некоторых прилегающих к ним островов, составленные во время Великой северной экспедиции, были далеко не точными. Благодаря данной экспедиции были исправлены некоторые неточности, допущенные во время первых северных экспедиций, например, было доказано отсутствие некоторых из островов в Северном Ледовитом океане.

В эти же годы полярный исследователь Федор Литке составил картографическое описание архипелага Новая земля. В 1873 г. австро-венгерской экспедицией Юлиуса Пайера и Карла Вейпрехта был открыт архипелаг Земля Франца-Иосифа, который в 1914 г. был объявлен российской территорией.

Следует подчеркнуть, что экспедиции на северные территории в тот период проводились не только российским правительством, но и зарубежными коллегами. В 1878–1879 гг. состоялась экспедиция шведского исследователя барона Нильса Норденшельда, профинансированная совместно шведским правительством, шведскими и русскими предпринимателями. Ей впервые в истории удалось пройти Северным морским путем и выйти через Берингов пролив в Тихий океан.

Принято считать, что заселение Арктики началось более 10 тыс. лет назад, но тем не менее до сегодняшнего дня из-за сурового климата и других особенностей окружающей среды население Арктики немногочисленно. Немалый вклад в освоение русской Арктики внесло простое население России, когда с конца XIX в. активизировалось заселение российской Арктики. К примеру, в 1870-х годах архангельские губернаторы организовали переселение ненцев на острова архипелага Новая земля для постоянного проживания. Благодаря этому сейчас около половины населения этого региона проживает на российских территориях. Также для скорейшего заселения этой территории переселенцам предоставляли льготы: всех жителей освобождали от уплаты налогов, а мужчин — от обязательного прохождения воинской службы. Социальная политика уже в то время приобрела определенный преференционный характер для поддержки местного населения.

Начало XX в. ознаменовалось тем, что уже в 1900–1902 гг. знаменитая Русская полярная экспедиция, снаряженная Императорской Академией наук, во главе с бароном Эдуардом Толлем и Александром Колчаком провела исследование Новосибирских островов, нанесла на карту Арктики около двухсот новых географических названий. Чуть позже, в 1913–1915 гг. гидрографическая экспедиция под руководством Бориса Вилькицкого открыла архипелаг Северная Земля. В итоге было сделано последнее великое географическое открытие XX в., а затем экспедиция совершила первое в истории плавание Северным морским путем из Владивостока в Архангельск.

Третий этап связан с политикой в освоении северных территорий советским руководством после 1917 г. Важно отметить, что для более успешного освоения Арктического региона был создан государственный орган, который отвечал за деятельность государства в данном направлении. Данная структура была призвана

проводить политическое управление северными территориями, поддерживая планомерную политику освоения Севера. 25 апреля 1919 г. был учрежден Комитет Северного морского пути — первое государственное учреждение, созданное для организации морских перевозок в Арктике при содействии адмирала Александра Колчака. Одной из главных задач Комитета было создание устойчивой морской связи Сибири с западноевропейскими портами по Северному Ледовитому океану для развития внешней торговли. Впоследствии важным событием для эволюции Комитета Северного морского пути стала экспедиция 1932 г. под руководством О. Ю. Шмидта, в дальнейшем первый руководитель Главного управления по Северному морскому пути, когда команда под предводительством О. Ю. Шмидта проделала путь от Архангельска до Берингова пролива за одну навигацию, тем самым заложив основы Северного морского пути. По итогам этой экспедиции руководству нашего государства был подготовлен доклад о возможности использования северного морского маршрута для развития промышленности и инфраструктуры Севера СССР. Для этой цели было предложено создать единую организацию, которая занималась бы не только развитием транспортной системы, но и занималась бы промышленностью, северными промыслами, строительством портовых сооружений, организацией постоянно действующих радио- и гидрометеорологических станций, созданием больниц и школ для местного населения. Так, 17 декабря 1932 г. было образовано Главное управление Северного морского пути при Совете народных комиссаров СССР. Кроме того, на Главсевморпуть возлагалась организация геологических работ, поисков и разведки полезных ископаемых в Арктике.

Что касается советского периода как в истории нашей страны в целом, так и в истории освоения Арктики, то следует сказать, что уже в 1920–1930-х годах в СССР была развернута широкая программа правительственных мероприятий по изучению и освоению Крайнего Севера. 4 марта 1920 г. Президиум Высшего совета народного хозяйства РСФСР утвердил положение о Северной научно-промысловой экспедиции, перед которой была поставлена задача координации всех научно-исследовательских работ в Арктике.

В 1931 г. было открыто первое промышленное нефтяное месторождение на русском севере — Чибьюское, а добыча на нем началась в 1939 г.

Незадолго до того, в 1937 г., советские летчики Валерий Чкалов и Михаил Громов совершили первый перелет через Северный полюс. В том же году в СССР была организована первая дрейфующая научная станция «Северный полюс», руководителем которой был Иван Папанин. Впоследствии такие станции работали в Центральной Арктике вплоть до 1991 г. Затем было принято решение о возобновлении программы в 2003 г.

В 1930–1940-е годы в СССР продолжилось активное заселение и промышленное освоение Арктики. В эти годы были построены арктические порты Игарка, Диксон, Певек, Тикси, основаны города Нарьян-Мар, Норильск, Воркута и другие. Тогда же в арктических районах Западной Сибири были открыты первые большие запасы нефти и газа. В 1948 г. для активизации геологоразведочных работ в регионе в Ленинграде был создан Научно-исследовательский институт геологии Арктики. Сейчас это Всероссийский научно-исследовательский институт геологии и минеральных ресурсов Мирового океана имени академика И. С. Грамберга. В 1960-е годы были открыты крупнейшие нефтегазовые месторождения региона: Уренгойское (1966), Ямбургское (1969), Бованенковское (1971) и другие. В 1980-х годах нефтегазовые месторождения были обнаружены и на арктическом шельфе, а именно Штокмановское (1988), Приразломное (1989) и др.

В 1962 г. советская атомная подводная лодка «Ленинский комсомол» всплыла в районе Северного полюса, в то время как в 1959 г. аналогичную акцию первыми осуществил военно-морской флот США. В 1977 г. советский атомный ледокол

«Арктика» стал первым в мире надводным судном, которому удалось достичь географической точки Северного полюса.

Четвертый этап относится уже к современному периоду развития арктических территорий. Важные события для российской Арктики безусловно происходили и происходят в новейший период истории России. Например, в 1992 г. почетный полярник СССР Константин Зайцев первым установил флаг России на Северном полюсе.

К сожалению, в 1990-х годах финансирование Арктических регионов было значительно сокращено ввиду непростой политико-экономической ситуации в стране. Многие объекты инфраструктуры были заброшены, почти на треть сократилось число населенных пунктов. В разы уменьшились объемы торговли. Если обратиться к цифрам, то годовые объемы перевозок по Северному морскому пути сократились в четыре раза: с 6,6 млн т в 1987 г. до 1,65 млн т в 1996 г. [4].

В 1996 г. в развитие политической воли руководства Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»¹. Документ обеспечивал «государственный протекционизм» и создание для населения и значительной части отраслей хозяйства в Арктике льготного режима развития. В основу документа были положены экономические и социальные задачи по поддержанию развития региона. В настоящий момент данный документ утратил силу.

В 2000-х годах были расконсервированы и достроены ряд крупных инфраструктурных проектов, в том числе Ямальская железная дорога до Надыма и Ямбурга, Варандейский нефтяной терминал, а также газопровод «Ямал — Европа».

В Концепции национальной безопасности РФ от 10 января 2000 г.² была поставлена задача «в кратчайшие сроки» разработать «механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития кризисных регионов и районов Крайнего Севера». Проанализировав документ, можно отметить, что, как и в предыдущих документах, акцент в развитии региона делается на экономические и социальные аспекты.

Ведущим документом, подчеркивающим политическое значение Арктической зоны Российской Федерации, следует принять «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу»³, подписанный 19 сентября 2008 г. президентом РФ Дмитрием Медведевым. Именно этот документ определяет стратегию развития российской Арктической зоны в настоящий период.

В данном документе под Арктической зоной Российской Федерации понимается «часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном

¹ Федеральный закон от 19 июня 1996 г. N 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10135411/ixzz4uHo5L7uO> (дата обращения: 02.12.2017).

² Концепции национальной безопасности РФ от 10 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927> (дата обращения: 02.12.2017).

³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/18359/> (дата обращения: 02.12.2017).

Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом»¹. Также отмечается, что «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».

Особо оговаривается в вышеупомянутом документе, что полярный регион должен к 2020 г. стать «ведущей стратегической ресурсной базой» страны.

В 2014 г. Россия впервые в мире начала добычу нефти с шельфового месторождения в Арктике — первая партия нефти была отгружена с платформы «Приразломная».

Кроме того, Правительство Российской Федерации в 2014 г. приняло Постановление от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»².

В начале 2015 г. была создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики³.

В заключение хотелось бы рассмотреть специфику управления Арктическим регионом с точки зрения его политического, социально-экономического и дипломатического значения.

С тем что было изложено ранее становится очевидным вклад российской науки, выдающихся российских исследователей в дело освоения Арктического региона, но не стоит забывать и о том, что задача освоения российской Арктики достигалась не только в противостоянии суровым арктическим льдам. Политики, управленцы, дипломатический корпус нашего государства также приложили немалые усилия для продвижения интересов нашей страны в рамках Арктического региона.

Безусловно, значимость Арктики определяется богатством ее природных ресурсов. Например, согласно оценкам североамериканских экспертов, около 20% мировых запасов таких важнейших природных ресурсов, как нефть и газ непосредственно сосредоточены на континентальном шельфе и склонах арктических морей.

В основном, в диалоге о правах на природные богатства Арктического региона участвуют приполярные государства, в их число входят: США, Россия, Канада, Норвегия и Дания. Безусловно, ресурсное богатство Арктики не может не привлекать внимание и других заинтересованных государств, например, Германии, Англии, Китая, Японии, Индии и др.

Как один из примеров плотного и эффективного межгосударственного сотрудничества в регионе можно привести в пример межправительственный форум, Арктиче-

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/18359/> (дата обращения: 10.10.2017).

² Постановление Правительства от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70644266/> (дата обращения: 08.11.2017).

³ Постановление от 14 марта 2015 г. № 228, распоряжение от 14 марта 2015 года № 431-р. Создание Государственной комиссии по вопросам развития Арктики позволит организовать взаимодействие федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, других государственных органов и организаций при решении социально-экономических задач развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/17319/> (дата обращения: 08.11.2017).

ский совет, который был создан на основе Оттавской декларации в 1996 г. В свою очередь Арктический совет — это ведущий межправительственный форум, содействующий координации и взаимодействию между арктическими государствами, коренными общинами и остальными жителями Арктики. Членами Арктического совета помимо пяти приполярных государств являются также Финляндия, Исландия и Швеция.

В рамках данного межправительственного форума были заключены важнейшие соглашения, направленные на укрепление взаимодействия государств, на сохранение природного богатства и разнообразия Арктики, на продвижение научных исследований в регионе. Например, соглашение 2017 г. об укреплении международного арктического научного сотрудничества и другие. Форум ведет активную, важную и плодотворную деятельность в рамках Арктического региона.

Также, в качестве примера политической и экономической важности Арктического региона, как для нашей страны, так и для всего мира, можно сказать и о том, что одним из самых представительных международных форумов на территории России стал форум «Арктика — территория диалога», который был проведен 29 и 30 марта 2017 г. в г. Архангельске. На форуме присутствовало более 1500 участников из 14 стран мира, в числе которых, конечно, были представлены все приполярные государства, также руководители крупнейших компаний, осуществляющих свою деятельность в рамках региона, международные эксперты, представители власти и научных кругов. В рамках данного мероприятия на самых разных уровнях обсуждались проблемы и перспективы арктического региона.

Некоторые другие международные форумы, представляющие интересы европейских стран на региональном или более широком уровне, также занимаются экономическими, социальными и экологическими вопросами Арктики. Среди самых известных — Совет Баренцева/Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря, Северный форум и Конференция парламентариев Арктического региона. Существует также проект Европейского союза «Северное измерение», в рамках которого рассматриваются конкретные проблемы и возможности, возникающие в Арктическом и Субарктическом регионах, и осуществляется деятельность, направленная на укрепление диалога и сотрудничества между ЕС и Исландией, Норвегией и Россией.

Делимитация государственных границ — также одна из самых острых и актуальных тем в процессе сотрудничества арктических государств. Деятельность по разграничению государственных границ на территории Арктики заметно активизировалась. К концу XX в. государства сумели, согласно Морской конвенции 1982 г., разграничить 200-мильные экономические зоны каждого. Сейчас Комиссия при ООН по вопросам континентального шельфа рассматривает заявки арктических держав по расширению экономической зоны с 200 морских миль до 350 миль.

Если обратиться к рассмотрению конкретных целей, задач, приоритетов России, то стоит обратиться к уже упомянутому ранее документу от 2008 г. — «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В данном документе определены и зафиксированы основные направления деятельности России в Арктике. Согласно гл. II документа «Национальные интересы Российской Федерации в Арктике», можно перечислить следующие основные интересы России в регионе:

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.

Главным стратегическим приоритетом государственной политики России в Арктике является осуществление активного взаимодействия России с приарктическими государствами¹.

Особенностями Арктической зоны являются экстремальные природно-климатические условия, включающие постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях, очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения, удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий².

В управлении Арктической зоной России задействованы различные органы государственного управления — Минэкономразвитие, Минвостокразвитие, Минтранс, Минпромторг, Минобороны, ФСБ России, а также органы государственной власти субъектов РФ, входящих в АЗ и органы местного самоуправления. Координацию их деятельности осуществляют территориальные подразделения Администрации Президента РФ — аппараты полномочного представителя Президента РФ на местах.

Последнее время к Арктике усилился интерес во всем мире. Развернулась самая настоящая борьба за Арктические территории. Сложилась такая ситуация, когда с правовой точки зрения может быть два развития событий.

Во-первых, можно принять такую точку зрения, что в нашей стране признаем, что раздел территории Арктики — это дело арктических государств. На самом деле у этого есть все основания, существует целый массив арктического законодательства.

Во-вторых, можно решать все, основываясь на общем праве, одним из таких документов является Конвенция о морском праве, которая была подписана в 1982 г. большинством стран мира. Как всегда ее не подписали США. И если руководствоваться этой Конвенцией, то ситуация очень сильно меняется. Этот документ определяет Арктику как ничейную зону международного развития.

Россия придерживается второй точки зрения, а это, по мнению некоторых экспертов, ошибочный подход. Из-за этого на сегодняшний день наша страна вынуждена была уступить Норвегии значительную часть акватории. Сейчас решается вопрос, кому принадлежит дно этого ничейного морского участка. А оно будет принадлежать тому, кто докажет, что оно является продолжением материковой биологической структуры. Мы заявили в 2004 г., что продолжение нашей Сибирской структуры, поэтому мы и пошли на подписание Международной конвенции. То есть, «ратифицировав Конвенцию, Россия отказалась от применения секторального принципа и теперь вправе претендовать только на 200-мильную зону от опорно-береговой линии, а весь остальной отечественный сектор теперь считается зоной международных вод, и мы вынуждены обращаться в ООН, чтобы там признали часть нашего бывшего достояния: хребты Ломоносова, Менделеева, Гаккеля и т. д., — продолжением геологических формаций, расположенных на российской территории» [1].

Как видно, в настоящее время управление Арктической зоной Российской Федерации разрознено и поделено между многими федеральными ведомствами и струк-

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/18359/> (дата обращения: 08.11.2017).

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/Encyclopedia_AZRF.pdf (дата обращения: 08.11.2017).

турами, и регионами. На федеральном и региональном уровне остаются проблемы, связанные с координацией деятельности различных министерств и управлений, которые необходимо планомерно преодолевать для решения комплексных стратегических задач по управлению развитием Арктической зоны Российской Федерации.

На повестке дня стоит вопрос создания единой системы стратегического управления Арктической зоной Российской Федерации. Центр такой системы, по мнению многих экспертов и политиков, следует разместить в Санкт-Петербурге. Санкт-Петербург имеет огромные традиции в освоении Арктической зоны России, а также обладает соответствующими управленческим, научным, промышленным и образовательным потенциалами. Поэтому создание федерального центра управления Арктикой в Санкт-Петербурге является стратегическим решением, которое позволит открыть принципиально новые перспективы в развитии Российской Арктики.

Литература

1. *Государство* Российское. Новый этап. Арктический вектор / А. Проханов, А. Чилингаров, И. Миронов [и др.]. М. : Книжный мир, 2016.
2. *Пасецкий В. М.* Камчатские экспедиции Витуса Беринга // Наука и жизнь [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nkj.ru/archive/articles/21544/> (дата обращения: 12.11.2017).
3. *Слипенчук М. В.* Арктика. Экономическое измерение. М., 2013.
4. *Цукерман В. А.* Рынок транспортных услуг Арктической зоны Российской Федерации: актуальные проблемы и стратегические задачи // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 6 (43). С. 27–31.

References

1. Russian State. New stage. Arctic vector / A. Prokhanov, A. Chilingarov, I. Mironov [etc.]. M. : Book world [Knizhnyi mir], 2016. (in rus)
2. Pasetky V.M. Kamchatka expeditions of Vitus Bering // Science and life [Nauka i zhizn'] [An electronic resource]. URL: <https://www.nkj.ru/archive/articles/21544/> (in rus)
3. Slipenchuk M.V. Arctic. Economic measurement. M., 2013. (in rus)
4. Zuckerman V.A. Market of transport services of the Arctic zone of the Russian Federation: current problems and strategic tasks // North and market: formation of an economic order [Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriyadka]. 2014. N 6 (43). P. 27–31. (in rus)