

Рабочие тетради

Выпуск 1. Арктическое право России:
Каким ему быть?

Издательские решения
По лицензии Ridero
2018

УДК 55
ББК 26.3
Р13

Шрифты предоставлены компанией «ПараТайп»

Рабочие тетради : Выпуск 1. Арктическое право России: Каким
Р13 ему быть?. — [б. м.] : Издательские решения, 2018. — 402 с. —
ISBN 978-5-4490-3707-7

Институт регионального консалтинга: Рабочие тетради. Выпуск 1.

Книга посвящена анализу сложившейся системы нормативного правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации, возникающих в данной сфере проблем, а также российских, зарубежных и международных законодательных практик, применимых для их решения. Предлагается модель законодательного регулирования развития АЗРФ, основанная на выработке норм и правил регулирования, адекватных специфичным особенностям Арктики.

УДК 55
ББК 26.3

12+ В соответствии с ФЗ от 29.12.2010 №436-ФЗ

ISBN 978-5-4490-3707-7

Аннотация

Книга посвящена анализу сложившейся системы нормативного правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации, возникающих в данной сфере проблем, а также российских, зарубежных и международных законодательных практик, применимых для их решения. Предлагается модель законодательного регулирования развития АЗРФ, основанная на выработке норм и правил регулирования, адекватных специфичным особенностям Арктики. Модель предполагает разработку общего Закона о развитии АЗРФ, а также создание трех блоков законодательства, системно увязанных друг с другом: экономического (одним из элементов которого является Закон об опорных зонах), населенческого и инфраструктурного. Каждый из блоков законодательства содержит компоненты, обеспечивающие нормы и правила для высокоспецифичных для Арктики субъектов регулирования. Это, во-первых, специфичные явления разного пространственного охвата, требующие выделения территориальных зон с особыми правилами регулирования хозяйственной деятельности; во-вторых, это совокупность субъектов регулирования, связанная с особой арктической сезонностью и/или мобильностью социально-экономических явлений. Реализация предлагаемых мер возможна в двух вариантах: инерционном и радикальном. Инерционный предполагает введение специфичных арктических блоков путем внесения поправок в существующее федеральное законодательство, а также рамочного закона о развитии Арктической зоны, радикальный — разработку системы отдельных «арктических» законодательных актов и Закона о развитии АЗРФ, носящего харак-

тер закона прямого действия. Радикальный сценарий способствует формированию нового арктического законодательства как поля инновационного развития законодательства РФ в целом.

Введение

Концептуальная база данной книги основана на представлении о роли Арктики в России как территории, специфика которой требует смелых, прорывных решений — не только в технологической, но и в институциональной сфере. Арктика должна стать поисковой лабораторией для выработки новых норм и правил для обеспечения комплексного и устойчивого пространственного развития. В этом смысле данная работа тесно смыкается с усилиями наших коллег в Правительстве Российской Федерации по подготовке Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Для нового экономического роста, для инновационного развития страны и Арктики недостаточно опираться на набор существующих институтов — требуется их модернизация. Авторы монографии убеждены, что, с одной стороны, эти институты должны быть нацелены на защиту национального суверенитета в Арктической зоне Российской Федерации; с другой стороны, они должны учитывать реалии глобализации. Арктика России не может сегодня развиваться в отрыве от мировых трендов и конъюнктуры мировых рынков. Эти два противоречивых, на первый взгляд, приоритета связываются императивом экономического развития: только динамично и прогрессивно изменяющаяся Арктика способна одновременно решить вопросы национального суверенитета и стать значимой частью глобальной экономики, глобального Севера.

Решение поставленной задачи, однако, невозможно без системных изменений в законодательной системе, обеспечивающей устойчивое развитие Арктики. Речь идет об одновременных изменениях в отраслевом (в том

числе ресурсном), территориальном (пространственном) праве с целью его адаптации к очень специфичным хозяйственным реалиям Арктической зоны Российской Федерации.

Специфика нового арктического законодательства должна исходить из императива необходимости адаптации регулятивных норм к возможности резких изменений природных факторов и экономической деятельности, структуры и территориального распределения субъектов арктической экономики — что характерно для Арктики. Арктическое законодательство должно также учитывать высокий уровень территориальной вариативности природных, инфраструктурных, социально-культурных условий хозяйствования. По сути, арктическое законодательство должно представлять собой вариативный ряд законодательных норм, вступающих в силу в зависимости от конкретных местных условий и в зависимости от определенных периодов времени. «Идеальное» арктическое законодательство должно обеспечивать гибкость и способность к быстрой адаптационной изменчивости всей арктической экономики, и при этом — адекватность регулятивных норм и правил высокоспецифичным условиям отдельных арктических территорий.

Анализ мировой практики, применяемой в отношении арктических территорий, показывает, что наиболее эффективный путь развития арктического законодательства — это стимулирование и организация «низовых» инициатив — в том числе в сфере законотворческой деятельности. На современном этапе развития арктического законодательства очевидно, что только путем включения в законотворческий процесс инициатив местного и регионального уровня, традиционных институтов и традиционного знания возможно формирование оптимальной структуры арктического права.

При этом законодательство зарубежных соседей России в Арктике тяготеет к кодифицированности, регулирует комплексные, не фрагментарные, феномены хозяйственной и человеческой жизни в регионе. Например, в одном законе могут быть систематизированы все формы социальной поддержки и специфические условия предоставления социальной помощи в Арктике. Нормативная правовая настойчивость в утверждении феномена арктической комплексности наших зарубежных коллег конструктивна и для российской Арктики. Таким образом, комплексность — и одновременно вариативность арктического законодательства — должны стать его неотъемлемыми особенностями.

В канадском федеральном и региональном законодательстве многие понятия и события привязываются к определенному, строго очерченному, моменту времени (добыча нефти у устья скважины, момент открытия месторождения, момент превращения газа в товар и др.). Данные дискретные моменты времени задают временное пространство экономического развития, его событийно организуют, и к ним приурочены нормы и правила, которые поэтому имеют не стационарный характер, а временное и пространственное измерение, протяженность.

Каждая норма имеет четко определенный срок регулирования — пять, десять лет, после чего регулирование прекращается, т.е. исчезает сам объект регулирования: новая и старая нефть, ежегодные обязательства по снижению объемов бюджетного долга — в течение определенного срока. В ряде случаев после окончания срока действия института требуется менять контекст или принимать новый акт. Представляется оправданным прописывать временные границы нормам и правилам, признавая их чувствительность не от помесечных обстоятельств, но от более долговременных общественных процессов.

В российском законодательстве по Арктике обычно прописывается регламент деятельности, но не реальные акторы экономики, субъекты инновационных перемен, которые создаются новым правовым актом. С другой стороны, в зарубежной законодательной практике других полярных стран часто обозначается создание и регламент работы конкретных структур, например, арктических корпораций, местных сообществ, фондов и так далее. Представляется, что «акторные» модели законодательного регулирования сегодня способны более действенно менять сложившийся и не всегда оптимальный регламент экономического развития на российской Арктике, чем существующие «деятельностные» модели.

Целью нашей работы является подготовка предложений по системному решению задач стратегического планирования и структурных проблем в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны РФ для формирования эффективной модели законодательного регулирования.

Для достижения данной цели в монографии решаются следующие задачи:

1. Проводится Анализ международно-правовых аспектов освоения Арктики, складывающейся международной обстановки в регионе, приоритетов в деятельности Арктического совета, включая законодательные меры реализации международных договоров, заключенных в рамках Арктического совета, ситуации с уточнением международно-правового режима Арктики и закреплении суверенных прав России на континентальный арктический шельф.

2. Разрабатываются основные положения модели законодательного регулирования, сопряженной с системой стратегического планирования, в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны России;

3. Разрабатываются предложения по законодательному обеспечению реализации национальных интересов и стратегических приоритетов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В подготовке текста монографии приняли участие сотрудники Института регионального консалтинга:

профессор, д. г. н. А. Н. Пилясов — общая редакция, разделы — 1.2, 1.3., 1.4., 3.1., 3.4., 3.5;

к. г. н. Н. Ю. Замятина — общая редакция, разделы — 2.1., 2.2., 2.3., 3.1, 3.2., 3.3;

О. Д. Ивлиева — 3.6;

А. В. Котов — 1.3., 3.5., 6.1.;

К. Д. Ловягин — 2.4., 3.3., 4.3., 6.3., 6.4.;

А. Н. Петрова — 3.3, 6.2.;

А. В. Потураева — 2.6., 4.1.;

К. В. Ростислав — 3.3., 3.5., 5.1., 6.1;

Н. Л. Туров — 1.1., 2.1., 2.2., 2.3.;

И. А. Шамало — 3.3.;

А. Г. Шипугин — 4.2.;

Л. Б. Юлина — 5.2., 5.3.

Глава 1. Закон об Арктической зоне Российской Федерации: долгая эпопея

1.1. Современное законодательное регулирование развития российской Арктики

Законодательную основу системы документов государственного регулирования развития Арктики России составляют следующие нормативно-правовые акты: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.2008); «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 20.02.2013); новая редакция государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 года №1064).

«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», программа «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» являются основными стратегическими нормативными документами, определяющими отдельные направления деятельности в АЗРФ. В них сформулированы основополагающие цели и задачи ком-

плексного и устойчивого развития АЗРФ. Законодательным обеспечением деятельности в Арктике занимаются особые координационные органы: Государственная комиссия по вопросам развития Арктики и Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации.

Кроме триады основополагающих документов, регулирующих деятельность в АЗРФ, важны также следующие документы:

- ФЗ №132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (От 28.07.2012 г.);
- ФЗ №187 «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 (С поправками от 02.05.2015, правки от 03.07.2016 вступят в силу с 01.01.2019);
- Указ Президента №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (от 02.05.2014) и внесение поправок указом Президента РФ от 27.06.2017 (Внесение в список сухопутных территорий РФ территории муниципальных образований «Беломорский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район» и «Кемский муниципальный район» Республики Карелия).

Кроме того, деятельность России в арктической зоне регулируется иными государственными программами Российской Федерации, федеральными и ведомственными целевыми программами, а также отраслевыми стратегиями, региональными и муниципальными программами. Примерами таких отраслевых документов, регулирующих в том числе деятельность в АЗРФ, являются: «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» 2015 года¹, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» 2015 года² и т. д. В общей сложности к арктическому законодательству в той или иной мере относится более 500 норма-

тивно-правовых актов, часть которых сохраняет силу еще с советских времен.

1.2. Общие проблемы развития территориального законодательства в России

Долгий период разработки закона об Арктической зоне (первый законопроект был представлен еще в 1998 году) свидетельствует о системных проблемах в разработке Арктического законодательства. Эта проблема — общая слабость, неотработанность территориального подхода в законодательной практике Российской Федерации в целом. Здесь традиционно преобладает отраслевой подход,

Между тем особенности Арктики, требующие разработки отдельной системы арктического законодательства, имеют именно территориальную природу. Ключевые из этих особенностей до сих пор остаются за пределами законотворческого поля. Это особая структура северной экономики, выражающаяся в специфическом сочетании трех основных секторов (трансфертный, корпоративный, традиционного природопользования). Это

¹ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года / Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/462098.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / Российская Газета. 31 декабря 2015 г. URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

условия отдаленности — не только ценовой, но и экономической (связанной с узостью местных рынков), и институциональной (разрыв между местом выработки нормативов и местом их применения, чреватый снижением эффективности нормотворческой деятельности). Это исключительная пространственная мобильность населения и экономических субъектов, быстрые изменения численности населенных пунктов, широкое распространение сезонных и временных явлений (вахтовая занятость, зимние дороги и многое другое), быстрая трансформация сети населенных пунктов (возникновение и ликвидация городов и поселков), изменчивость природных и экономических условий развития. Наконец, это особая роль Арктике в экономической системе России и система национальной безопасности — роль передового рубежа, фронта не только в геостратегическом, но и в экономическом и институциональном плане — как зоны потенциальной экспериментальной наработки новых норм и практик, впоследствии распространяемых на другие регионы. Названные особенности делают безальтернативной необходимость разработки кодекса специализированного арктического законодательства.

В зарубежной практике накоплен достаточно большой опыт разработки именно территориального законодательства — начиная от Закона о корпорации долины реки Теннесси (ставшим прорывной институциональной мерой по преодолению Великой депрессии в США в 1930-е годы) и кончая современной нормотворческой деятельностью, разрабатываемой под эгидой Арктического совета. Мощный пласт территориально специфичных и/или территориально дифференцированных норм и правил наработан во многих арктических странах — США, Канаде, в странах Скандинавии. Общей особенностью арктического права является акцент на местный уровень, низовые инициативы — подход, единственно

эффективный в условиях редкой плотности населения. При этом на федеральном/национальном уровнях осуществляется в преимущественно общее стратегическое планирование, определение рамочных условий развития.

Идеальная модель арктического законодательства строится на примате территориальной специфичности Арктики как субъекта регулирования. Она дает ответы на вызовы высокой пространственно-временной мобильности ключевых местных акторов, участвующих в развитии Арктической зоны, на вызовы отдаленности в условиях специфических структуры и законов функционирования северной экономики — с учетом стратегической роли Арктики в российской экономике.

1.3. Существующие подходы к разработке отдельного закона по развитию Арктики

Первая версия законопроекта по Арктической зоне была подготовлена членами Совета Федерации еще в 1998 году; за ней последовала вторая, инициированная депутатами Государственной думы в 1999 году; третья версия была разработана Минрегионом России совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 году. В 2014 году Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил несколько версий данного законопроекта, а в 2015 году представил обновленную концепцию и структуру законопроекта. Параллельно с ним аппарат Совета Федерации подготовил свой вариант концепции и структуры закона. Наконец, в 2016 году Минэкономразвития России подготовило проект Закона о развитии Арктической зоны

Российской Федерации, ядром которого стал новый институт опорных зон.

До настоящего времени ни один из вариантов законопроекта об Арктике не получил одобрения Правительством Российской Федерации. Такова история вопроса.

Если мы будем сравнивать все имеющиеся версии законопроекта (табл. 1), то обнаружим значительную преемственность первых двух, ориентированных на значительное усиление государственной поддержки арктических территорий по сравнению с северными регионами России; преемственность третьей и четвертой версии закона, которые меньше ориентированы на государственный патернализм и больше на партнерство государства и бизнеса, поддержку конкуренции и предпринимательской деятельности в Арктической зоне — через улучшение инвестиционного и предпринимательского климата. Между первыми двумя и последними двумя версиями практически нет преемственности, что может быть объяснено 14-летним временным интервалом между ними: конечно, мы теперь живем в совершенно другой стране, с другой экономикой, институтами, политической системой, чем та, которую мы имели в драматичные 1990-е годы.

Любопытно отметить, что есть одна линия в инструментах государственного регулирования в Арктике, которая четко прослеживается в трех (из пяти рассмотренных) версиях закона: это провозглашение необходимости льготной кредитной, тарифной и инвестиционной политики для хозяйствующих субъектов в Арктической зоне. Мы можем увидеть в этом объективную правду жизни: разные разработчики, с интервалом в 14 лет, обращались к идее создать в Арктической зоне привлекательные условия для инвесторов и хозяйствующих субъектов через инструменты федерального закона. И эту

Таблица 1

Сравнительный анализ законопроектов об Арктической зоне Российской Федерации

Критерии сравнения / Проекты законов	Проект ФЗ "Об Арктической зоне Российской Федерации" (от 10 июля 1998 года № 323-СФ Проект)	Проект ФЗ "Об Арктической зоне Российской Федерации" (ред., внесенная в ГД ФС РФ) 1999 год	Проект ФЗ «Об Арктической зоне Российской Федерации» (разработчик – Минрегион России, Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2013)	Проект ФЗ «Об Арктической зоне Российской Федерации» (разработчик-Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2015)	Проект ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Мин-экономразвития России, 2016)
Определение Арктической зоны	Принцип перечисления муниципальных образований				
Специфика государственного регулирования в Арктической зоне	составная часть региональной политики Российской Федерации и проводится дифференцированно	часть государственной политики, направленной на создание условий	политика устойчивого и комплексного развития Арктиче-	«Состав сухопутных территорий, входящих в состав Арктической зоны, определяется нормативным правовым актом Президента Российской Федерации и настоящим Федеральным законом не регламентируется»	

	по субъектам Российской Федерации с учетом их специфических особенностей	для комплексного и равномерного социально-экономического развития	ской зоны Российской Федерации проводится с учетом единства экономического пространства и необходимой дифференциацией мер	власти Российской Федерации по обеспечению институциональных, организационных и нормативно-правовых условий комплексного социально-экономического развития Арктической зоны с учетом ее географического положения и значения для геополитических интересов Российской Федерации
Структуры, участвующие в формировании государственной политики	Правительство Российской Федерации непосредственно или через специально уполномоченные ФОИВ +	1) ФОИВ 2) ОМСУ 3) Граждане и общественные объединения	1) межведомственный координационный орган (Госкомиссия) 2) ОМСУ 3) граждане 4) организации, ведущие хозяйственную и иную деятельность в Арктике	Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации
Механизмы	Федеральная стратегия (концепция) и федеральные про-	Государственная программа (Страте-	Стратегия развития Арктической зоны	Опорная зона развития в Арктике.

	граммы развития арктической зоны	тия) развития Арктической зоны.	Государственная программа (Стратегия) развития Арктической зоны. Стимулирование межрегионального взаимодействия и сотрудничества	Проектный офис опорных зон развития в Арктике
Инструменты государственного регулирования в Арктической зоне ¹				
государственный протекционизм (создание условий государственно-частного партнерства в решении социально-экономических проблем)	+	+	-	-
сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества, использование возможностей международного сотрудничества для осуществления экономического, научно-технического и культурного взаимодействия	-	-	+	-
поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в Арктической зоне (улучшение инве-	-	+	+	-

¹ В законопроекте 2016 года «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» фундаментально поменялась логика описания блока «государственное регулирование» – от инструментов к направлениям: государственное регулирование в области природопользования, природоохранной и экологической деятельности (с акцентом на обращение с отходами производства и потребления); государственное регулирование в области научно-технической и инновационной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации и в области социального развития.

стиционного и предпринимательского климата)							
Транспортные вопросы (арктическая транспортная система, вопросы высоты воздушных трасс, особая проектно-техническая до- кументация)	+	+	-	-	-	-	-
Специфика межбюджетных отношений (повышенные нормативы зачислений в бюджеты)	+	+	-	-	-	-	-
Льготная кредитная, та- рифная и инвестиционная политика	+	+	-	-	+	-	-
Регулирование трудовых отношений и госгарантии (районные коэффициенты и процентные надбавки, обеспечение жизнеобеспе- чения населения, льготные тарифы естественных мо- нополий, особенности по- ставок продукции в арктическую зону)	+	+	-	-	-	-	-
Статус деятельности на Шпицбергене	-	-	+	-	-	-	-

Таблица подготовлена к.э.н. А.В. Котовым (АНО «ИРК»)

родственность позиций очень важно отметить для успеха дальнейшей работы над документом.

Однако от версии к версии сохраняются, как «родимые пятна», недостатки, которыми пронизаны все версии закона. Нет понимания, как, в каких правовых понятиях и юридически обоснованных терминах, нам отразить специфику Арктики в статьях, чтобы это было не очередной декларацией, а реальным сильным ходом во благо экономической динамики, позитивных структурных сдвигов в арктической экономике России. Во всех вариантах много общих мест, которые можно одинаково отнести и к Арктике, и к регионам Центральной России, например, Тамбовской области. Наступает момент истины, когда нужно определиться, каким же путем идти дальше.

1.4. Проблемы и вызовы разработки современной законодательной модели развития Арктики России

Хотелось бы остановиться на нескольких фундаментальных противоречиях, которые обнаруживаются в работах над законопроектом и которые очень сильно ее тормозят.

Первое противоречие связано с тем, что абсолютно все разработчики закона отрывают его от современных реалий социально-экономического развития Арктики (даже называя свой закон «О развитии Арктической зоны РФ» — и в этом состоит любопытный парадокс!). Вот они, эти современные вызовы: депопуляция российской Арктики (наши зарубежные коллеги уже отмечают, что мировая Арктика проходит реперную точку, когда население российской Арктики уже более не формирует большинство населения всей циркумполярной зоны;

в 20-летнем прогнозе уменьшения населения глобальной Арктики оказывается «повинной» Россия — вносит основной вклад); ее инвестиционная непривлекательность для малого и среднего бизнеса; отсутствие бюджетных средств в утвержденной Госпрограмме развития Арктической зоны РФ; фрагментация арктического пространства, когда чтобы добраться из Салехарда в Мурманск, нужно лететь через Москву. Представляется, что закон об Арктике должен отвечать на реальные экономические вызовы текущего момента, иначе он просто не нужен. Закон должен институционально, нормативными правовыми механизмами укреплять арктическую экономику, формировать позитивную повестку для талантливой российской молодежи, которая пока бежит с Арктики, а нужно — чтобы приезжала.

Второе противоречие абсолютно всех версий законопроекта — между отраслевым и территориальным подходом к решению экономических и социальных проблем Арктики. Здесь необходимо отметить три момента. 1) В условиях присоединения России к ВТО неизбежно меняются акценты государственной промышленной политики от ныне запрещенных отраслевых, через назначение сверху отраслей и предприятий-победителей в битве за ресурсы федерального бюджета, на территориальные — господдержка промышленности через инструменты особых экономических зон, территорий опережающего развития, экономические кластеры и др. В работе над законом нужно обязательно это учитывать. 2) Неслучайно именно в последние два года «территориальный блок» российского федерального законодательства стал активно развиваться, о чем свидетельствует, например, принятие Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития» от 29 декабря 2014г. №473-ФЗ. 3) Разработчики из Института законодательства и сравнительного правоведения справедливо

отмечают, что «в правовом регулировании освоения и развития Арктики преобладает отраслевой подход: действуют акты конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей законодательства». Они пишут в сопроводительных документах к закону, что «Южная Корея, Китай, Сингапур успешно создают особые территории, которые действуют, как правило, на основании отдельного правового акта высшей юридической силы, который содержит существенные изъятия из общих правил регулирования в сфере земельных отношений, предпринимательской, инвестиционной деятельности, налоговых, таможенных режимов и т. д. При этом в каждом случае определяется свой набор необходимых экономических, правовых, институциональных инструментов для обеспечения, регионального развития». Однако затем, уже на следующей странице, предлагается структура законопроекта об Арктике, в котором утверждаются принципы прежнего отраслевого (и так отчетливо и грамотно ранее раскрытированного) подхода, пролоббированные различными федеральными ведомствами: экология, транспорт, туристическая деятельность и т. д. И опять все отдельно, разрозненно, дробно. Указывается, что «анализ „территориальных“ законов (например, ФЗ от 1 мая 1999 г. №94-ФЗ „Об охране озера Байкал“) свидетельствует, что имеющаяся в них регламентация построена в основном на базе стандартных подходов, не учитывающих особенности регионов, формирующие тот комплекс необходимых правовых механизмов, который даст наибольший эффект и обеспечит стимулирование регионального развития». Но разве это оправдание тому, чтобы на законе об Арктической зоне, наконец, не попытаться поломать эту негативную традицию! А так получается, что диагностика проблемы абсолютно верная, мировой опыт изучен, известен, но смелости применить его на российской поч-

ве, очевидно, не хватает. Однако в реальности мало говорить про пагубность отраслевого подхода — нужно утверждать принципы территориального подхода в законе о развитии Арктики.

В этой связи можно указать еще на одно противоречие, тесно связанное с дилеммой «отрасли или территории первичны в господдержке развития Арктики»: между провозглашаемой всеми разработчиками «необходимостью комплексного регулирования правоотношений, складывающихся в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» и реалиями очень кусочного, очень дробного, разведенного по отраслевым квартирам, законопроекта.

О том, как же обеспечить так остро необходимую арктической экономике и арктическим территориям комплексность подхода в господдержке и регулировании, будем говорить дальше.

Третье противоречие — между арктическим и северным законодательством. Никто из разработчиков не обратил на него внимание, однако в неявном виде оно присутствует во всех документах (концепция, структура закона, обосновывающие материалы по составу арктических территорий), представленных в связи с подготовкой законопроекта. Напомню, что северное законодательство в связи с отменой (в 122-ФЗ от 22.08.2004 г.) действия Федерального закона от 19 июня 1996 г. №78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», на котором базировалась Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера с середины нулевых годов, по сути, остановлено. С другой стороны, по Арктической зоне в последние годы, наоборот, осуществлен мощный прорыв: приняты указом Президента РФ «Основы государственной политики России в Арктике»,

Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности, Госпрограмма социально-экономического развития Арктической зоны РФ, федеральный закон от 28 июля 2012 года №132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

Этот дисбаланс между северным и арктическим законодательством есть тот фон, на котором проходит работа над законопроектом об арктической зоне. И его нельзя не учитывать. Например, как нужно оценивать современные споры о составе арктических территорий — кому войти, кому выйти из «президентского» списка? Как проблемность обособления Арктики от Севера. В такой степени отчетливости эта проблема никогда не возникала в советское время: были районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, по которым осуществлялась политика государственных социальных гарантий и компенсаций, а районы Арктики определялись отдельным, секретным списком, и упоминались лишь в контексте вопросов обороны и международных экологических обязательств России и экологического сотрудничества. Эти списки были четко разведены. Теперь они сосуществуют вместе и, естественно, возникает вопрос их размежевания.

Стагнация северного законодательства и бурное развитие арктического вызывает закономерное желание ряда северных территорий, прежде всего дотационных республик, «поднять» статус части своих территорий до теперь более привлекательных — арктических. Очевидно, что если бы северное законодательство развивалось в России с темпами арктического, то никаких «волн» вверх, в Арктику, у северных районов никогда бы не возникло. Может быть, нужно не зачислять в Аркти-

ку новые территории, а адекватно и внятно развивать северное законодательство, и это напряжение тогда спадет?

Понимание тесной интеграции северного и арктического законодательства позволяет разработчикам закона решать проблемы, которые, на первый взгляд, кажутся неопределимыми. Например, вопрос о гарантиях и компенсациях для жителей арктической зоны или вопрос об устойчивом развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Есть ли смысл развивать эти темы в статьях арктического закона, если уже существует и функционирует (правда, с многочисленными проблемами — которые, однако, не исчезнут, если эти сюжеты будут повторены в арктическом законе) северное право, в котором эти объекты регулирования уже давно существуют? Системный подход, интегрирующий северное и арктическое законодательство, очень важен для успеха в работе над нашим законом «Об арктической зоне».

Четвертое противоречие, которое проявилось в процессе работы над законом, это противопоставление прибрежных и внутренних территорий в Арктической зоне при обсуждении списка «новых» арктических территорий. Видимо, Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» своим названием неожиданно пробудил стремление части северных, внутренних территорий обрести новый престижный статус полярных. Здесь очень важно вспомнить, что именно длительные споры по составу арктических территорий, по «точной и честной» южной границе Арктической зоны РФ, по сути, утопили три предыдущих версии законопроекта. Вся энергия разработчиков ушла на обоснование «точных» критериев отнесения территорий к полярной зоне; на споры по вытекающему из той или другой группы

критериев состава полярных территорий и так далее. А на сущностные вопросы поддержки, инициирования динамичного развития Арктики новыми институтами уже просто не оставалось ни сил, ни времени. Нельзя позволить снова завести себя в этот тупик! К счастью, Указ Президента дает нам теперь такой шанс здесь успокоиться и сконцентрировать интеллектуальные усилия для институциональной поддержки экономического развития в Арктической зоне.

Наконец, *пятое противоречие* состоит в существенном игнорировании разработчиками законопроекта триады уже утвержденных документов по развитию Арктической зоны: Указа Президента, Стратегии и Госпрограммы. Есть упоминание, но нет сущностной интеграции всех документов в единую систему. Почему это важно? Но дело в том, что опора на «Основы госполитики в Арктической зоне» позволяет избежать «проходного» упоминания в тексте закона моментов, которые ранее уже получили развитие, были отражены. Аналогично есть ли смысл развивать тему завоза грузов на Север, если существует специальный Федеральный закон (ФЗ от 22.08.2004 №122-ФЗ)? Аналогично по гарантиям и компенсациям, по Северному морскому пути, по коренным народам Севера — есть утвержденные блоки федерального законодательства по каждому направлению! С другой стороны, есть Госпрограмма без бюджетных средств, есть реальные проблемы современного социально-экономического развития Арктической зоны РФ. И закон должен внести свою лепту, чтобы укрепить эти, пока институционально оголенные, направления развития Арктики. Иначе говоря, он должен иметь проблемный, а не декларативный характер, быть обращен на решение реальных современных проблем развития арктической зоны.

Анализ многочисленных сопутствующих законопроекту документов (конкурирующие концепции, структу-

ры, обоснования), которые родились в процессе коллективной работы экспертов, позволяют определить несколько распространенных мифов, которые не так безобидны, как кажется, потому что отвлекают нашу энергию на обсуждение проходных, а не действительно значимых для развития Арктики, вопросов.

Миф 1. «Районирование российской Арктики должно осуществляться на основе выделения целостных природно-хозяйственных систем арктического и субарктического облика». Нигде в мире обособление Арктики по природно-хозяйственным системам не производится, но всегда — по границам административно-территориального деления, в очень редких случаях — по широте. Для целей государственного управления определять Арктику по «целостным природно-хозяйственным системам» невозможно просто потому, что они не могут, не являются объектом управления. Кроме того, по ним нет государственной статистики. А как можно управлять тем, по чему нет информации? Вместо природно-хозяйственных систем должны использоваться реальные, объективно существующие муниципальные образования и субъекты Российской Федерации.

Миф 2. Арктический закон должен быть направлен на решение «стержневой» проблемы внеэкономического «северного удорожания» в его экстремальной арктической форме, в котором фокусируются практически все проблемы макрорегиона. Неверно видеть сущность нового закона в нейтрализации северных удорожаний для граждан и хозяйствующих субъектов. Вспомним, что этой идеологией была пронизана первая версия законопроекта 1998 года: дайте нам федеральных денег, потому что мы — Арктика. В значительной степени именно поэтому он и не был принят. Однако в данном мифе воспроизводится та же идеология, только в закамуфлированном, скрытом виде: не дай денег, а компенсируй северные удо-

рожения для выравнивания условий конкуренции. Ни одна арктическая страна не идет этим путем. Везде поддержка государства развития полярных территорий имеет совершенно другой характер: гарантии и компенсации бюджетникам и формирование условий инвестиционной привлекательности для крупных (глобальных) ресурсных компаний и местного малого и среднего бизнеса. Разница между этими подходами принципиальная.

Первый (мифологический) подход построен на принципе «издержки плюс» — все свои «объективные» арктические издержки вменяем для компенсации государству, с небольшой «маржой», чтобы иметь и прибыль. Понятно, что это абсолютно нереалистичное предложение. Ставить целью закона нейтрализацию северных удорожаний, это значит надеяться на откровенный патернализм со стороны государства, хотя и прикрытый личиной — «мерами налогового и вненалогового регулирования, тарифной политикой, политикой в сфере установления регионально дифференцированных нормативов в сфере строительной деятельности, нормативов амортизации, иных нормативов». На самом деле суть иждивенчества при этом никоим образом не меняется. Второй подход нацелен на концентрированную работу по снижению затрат (трудобережение, энергоэффективность, вахтовые формы организации работ и др.). И именно он, как показывает мировой опыт, и является стержневым.

Миф 3. Прописывать ресурсную основу арктической экономики в статьях закона об экономическом развитии Арктики нецелесообразно, потому что есть отдельный блок федерального ресурсного законодательства. Сердцевинной спецификой арктической экономики является ресурсный характер. От ресурсов она начинается, с истощением природных ресурсов связаны ее последующие проблемы, экономическая недоступность далеко от транспортной инфраструктуры расположенных место-

рождений определяет направления государственного иницирующего импульса для развития многих арктических территорий. Поэтому писать закон об Арктике и не прописывать инвестиционные проекты освоения ресурсных месторождений, ресурсные корпорации как основные акторы арктической экономики, ресурсную базу традиционного природопользования невозможно. Ресурсы — это сквозная, «нутряная» специфика арктической экономики, которая определяет весь вектор ее развития.

Можно сформулировать несколько ключевых «развилкок» в дальнейшей работе над проектом ключевого закона об Арктической зоне, по которым необходимо принципиальное решение.

Первая: каким быть закону — прорывным или традиционным — в смысле повторения обязательных ритуальных танцев про «особенности осуществления полномочий органов государственной власти», «совершенствование системы государственного управления развитием», «разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в области развития» с добавлением слов «арктический», «особый», «особенности».

С более радикальной точки зрения, закон «Об арктической зоне» нужен для того, чтобы закладывать прорывные идеи, создавать новые структуры и институты на перспективу. Например, такие как признание необходимости и механизм инновационного регулирования Арктической зоны государством, ответ России на вызовы, которые возникают перед нашей Арктикой в условиях глобализации. Закон должен работать на обеспечение безопасности — личностной, общественной, региональной и национальной.

С этой первой развилкой непосредственно связана *вторая:* каким быть закону — «всеядным» или сфокуси-

рованным на проблемах экономического развития Арктической зоны? Уверены, что прорывной закон — только нацеленный на одну-две ключевые сферы нормативного регулирования. Здесь прописываются меры для обеспечения инвестиционной привлекательности арктической зоны, инструменты государственно-частного партнерства и др. Широта же разжижает прорывной характер и неизбежно превращает закон в заурядно-традиционный.

Третья развилка: закон прямого действия или рамочный? здесь опять закономерность: чем шире объект регулирования, тем больше вероятность рамочного закона. А чем она уже, тем больше правды у закона прямого действия.

Четвертая развилка: как формировать меры господдержки хозяйствующих субъектов Арктической зоны — единым подходом или на проектной основе, конкретный проект, под него специальная институциональная оснастка и проектное финансирование. Зарубежный опыт свидетельствует, что крупные ресурсно-транспортные проекты в Арктике идут в основном на проектной основе, т.е. индивидуализировано. Значит, закон мог бы прописать списком или реестром перечень приоритетных крупных инвестпроектов в Арктике и основные механизмы их господдержки.

Глава 2. Особенности и факторы развития Арктической зоны России

2.1. Факторы, учтенные и не учтенные в действующем российском законодательстве

Особенности развития Арктической зоны, учтенные в действующем законодательстве

Согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» от 2013 г. ключевыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, являются:

- экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;
- 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 из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;

— низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.¹

Такой набор факторов выявляет целый ряд проблем в системе социально-экономического развития АЗРФ, который включает социальную сферу, экономическую сферу, сферу науки и технологий, сферу природопользования и охраны окружающей среды. Решение проблем в этих областях необходимо для обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктики:

а) в социальной сфере: отрицательные демографические процессы в большинстве приарктических субъектов Российской Федерации, отток трудовых ресурсов (особенно высококвалифицированных) в южные районы России и за границу; несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения, в том числе в образовании, здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте; критическое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, недостаточная обеспеченность населения чистой питьевой водой; отсутствие эффективной системы подготовки кадров, дисбаланс между спросом и предложением трудовых ресурсов в территориальном и профессиональном отношении (дефицит кадров рабочих и инженерных профессий и переизбыток невостребованных специалистов, а также людей, не имеющих профессионального образования); низкое качество жизни коренных малочисленных наро-

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561. (дата обращения: 06.12.2017).

дов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации;

б) в экономической сфере: отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях; износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры; неразвитость базовой транспортной инфраструктуры, ее морской и континентальной составляющих, старение ледокольного флота, отсутствие средств малой авиации; высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда; дисбаланс в экономическом развитии между отдельными приарктическими территориями и регионами, значительный разрыв между лидирующими и депрессивными районами по уровню развития; недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания; отсутствие средств постоянного комплексного космического мониторинга арктических территорий и акваторий, зависимость от иностранных средств и источников информационного обеспечения всех видов деятельности в Арктике (включая взаимодействие с воздушными и морскими судами); отсутствие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, позволяющей осуществлять оказание услуг связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории Арктической зоны Российской Федерации; неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии;

в) в сфере науки и технологий отмечается дефицит технических средств и технологических возможностей по изучению, освоению и использованию арктических пространств и ресурсов, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития Арктической зоны Российской Федерации;

г) в сфере природопользования и охраны окружающей среды выделяется возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба¹.

Тем не менее, существует целый ряд особенностей и факторов развития АЗРФ, до настоящего времени не затронутые или не в полной мере учтенных действующей системой арктического законодательства.

Факторы развития Арктической зоны, не учтенные в действующем законодательстве

Специфика Арктической зоны состоит не только в ее повышенной уязвимости по отношению к внешним и внутренним факторам (мировые цены на энергоносители, зависимость от поставок топлива, продовольствия,

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561. (дата обращения: 06.12.2017).

оборудования и др. товаров из других регионов страны и др.). Арктические территории России обладают рядом имманентно присущих им свойств, определяющих принципиально иные особенности и механизмы развития Арктики по сравнению с регионами, расположенными в основной зоне расселения.

Особая структура и механизмы развития северной экономики

И зарубежными, и российскими исследователями многократно исследовалась и детально охарактеризована специфика развития Арктики¹. Суть практически всех исследований сводится к тому, что механизмы и законы социально-экономического развития Арктики настолько специфичны, настолько отличаются от основных принципов экономического развития, разработанных для умеренных широт (главным образом, на материале густонаселенных районов Западной Европы, Северной Америки, Японии) — что совершенно необходимо выделение Арктики в отдельное производство, разработка для нее самостоятельных принципов и механизмов социально-экономического развития². Такой подход отражен

¹ Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages. Ed. by Larsen, Joan Nymand and Fondahl, Gail. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2015; Huskey L. Limits to growth: remote regions, remote institutions // Annals of regional science. 2006. #40. Pp. 147–155; Andrey N. Petrov, Shauna BurnSilver, F. Stuart Chapin III, Gail Fondahl, Jessica Graybill, Kathrin Keil, Annika E. Nilsson, Rudolf Riedlsperger & Peter Schweitzer. Arctic sustainability research: toward a new agenda, Polar Geography, 2016: 39:3, 165–178.

² Детально см.: Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Новое междисциплинарное научное направление: арктическая региональная наука // Регион: экономика и социология. — 2017. — №3. — С. 3–30.

в выделении самостоятельного направления «северной экономики», предложенный в 1996 г.¹ и развитый в многочисленных последующих публикациях².

Ключевые особенности АЗРФ, которые должны определить конфигурацию всей системы законодательства, сводятся к следующим положениям.

1) Трехсекторность арктической экономики. В отличие от экономики «умеренных» областей, экономика Арктики имеет специфический набор и соотношение трех основных секторов:

— бюджетный (трансфертный), занимающий в Арктике существенно более весомое место, чем в более плотно населенных регионах арктических стран — даже если речь идет о странах со сложившейся рыночной экономикой. Так, если в целом в развитых странах в «нормальных» условиях плотно населенных территорий занятость в бюджетном секторе обычно составляет 5—25%³, то во многих арктических регионах мира она составляет 30—50%, практически нигде не опускается ниже 20%, а в отдельных регионах — как Чукотский АО в России, Нунавик (административно-территориальное образование в составе Квебека) в Канаде — составляет более $\frac{3}{4}$ всей занятости (рис. 1).

— корпоративный сектор: экономические агенты, как правило, представлены в Арктике крупными ресурсными

¹ Северная экономика и радикальная реформа (американский опыт и российские реалии). Отв. ред. А. Н. Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН. 1996. 180 с.

² Например, Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС. 2009. 542 с. и др.

³ Urbanization and the role of housing in the present development process in the Arctic // Klaus Georg Hansen, Søren Bitsch and Lyudmila Zalkind (Editors). Nordregio report. 2013:3.

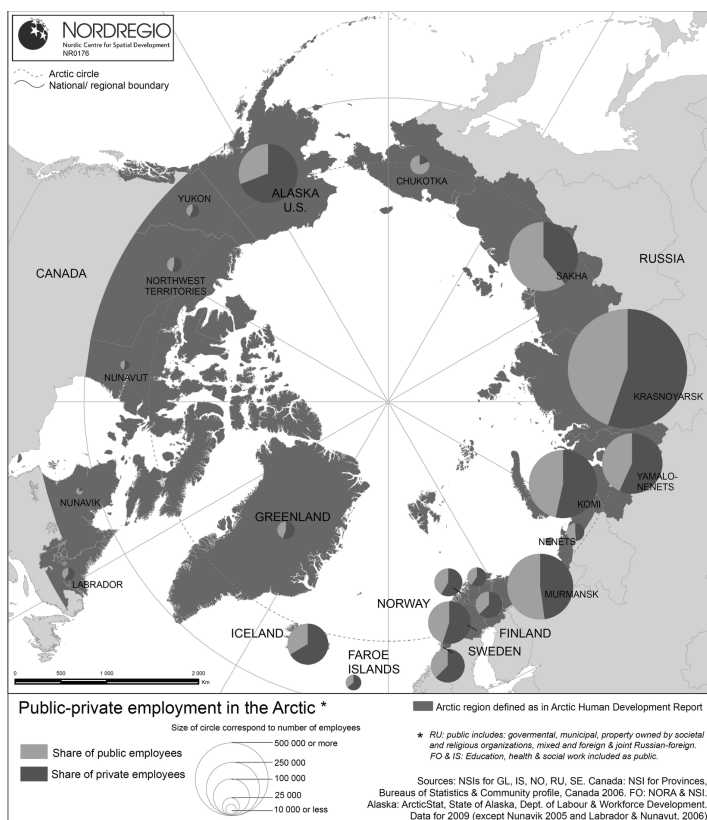


Рис. 1. Соотношение занятости в государственном и частном секторе по регионам Арктики (Источник: Nordregio¹).

¹ Urbanization and the role of housing in the present development process in the Arctic // Klaus Georg Hansen, Søren Bitsch and Lyudmila Zalkind (Editors). Nordregio report. 2013:3.

корпорациями. Огромную роль приобретают естественные монополии, развитие конкуренции затруднено и в целом ряде случаев парадоксально неэффективно. Развитие малого и среднего бизнеса затруднено и, как правило, требует целенаправленных законодательных усилий (в случае успеха которых достигается более сбалансированное развитие экономики арктических регионов и более высокий уровень комфорта для жизнедеятельности местного населения).

— сектор традиционного природопользования (рыболовство, оленеводство и т.п.).

Соотношение трех основных секторов различается от региона к региону, и определяет специфику социально-экономического развития в каждом конкретном случае. Без учета данного обстоятельства невозможно создание адекватной системы регулирования.

2) Институциональная отдаленность

Отдаленность большинства населенных пунктов Арктики от основных экономических центров определяет важное условие социально-экономического развития АЗРФ. Однако в большинстве случаев отдаленность понимается узко, как фактор удорожания товаров, завозимых из основной зоны расселения.

Важно понимать, что в реальности отдаленность выражается далеко не только в удорожании поставок товаров в арктические регионы — она имеет множество других последствий¹, в том числе и институциональное измерение

¹ Ardener E. «Remote areas»: some theoretical considerations // The Voice of Prophecy and Other Essays / E. Ardener (ed.). Berghahn Books: L. and N.Y., 2007. P. 211—223; Berman M., Lance H. Remoteness, Transportation Infrastructure, and Urban-Rural Population Movements in the Arctic // Proceedings of the International Conference on Urbanisation of the Arctic, Nuuk, Greenland, August 2012, Stockholm: Nordregio, 2012. P. 108—122;

(данное направление детально отражено в работах американского экономиста Л. Хаски). Суть влияния институциональной отдаленности на социально-экономическое развитие состоит в том, что она вынуждает делегировать многие полномочия по управлению развитием территории на местный уровень. Отдаленные регионы «страдают от недостатка как политического самоуправления, так и экономической самообеспеченности»².

В противном случае автономизация происходит явочным, неформальным порядком (как писала Э. Остром, лауреат Нобелевской премии за исследования в сфере экономики общественной собственности, «... формально автономии может и не существовать, но она может иметь место просто ввиду большой удаленности общественных ресурсов от ближайшей местной администрации или представителей государственной власти. Присваиватели, живущие около удаленных общественных ресурсов, как

Berman Matthew. Remoteness and Mobility: Transportation Routes, Technologies, and Sustainability in Arctic Communities. Working paper. 2013. https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/Berman_Remoteness_mobility.pdf; Copus A. From core-periphery to polycentric development: concepts of spatial and aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 2001. 9 (4): 539—552; Humphrey K. Changing importance of remoteness in modern Russia. At: *Ethnographic review*, No. 3, 2014, С. 8—24. [In Russian]; Huskey, Lee, and Morehouse, Thomas A. 1992. Development in remote regions: What do we know? // *Arctic*, 45 (2): Pp. 128—137; Pilyasov, A.N. Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. *Regional Research of Russia*. 2016 Vol. 6, #3. P.227—239; Zamyatina N. and Pelyasov A. The conception of proximity: foreign experience and prospects for research in Russia// *Regional Research of Russia*, 2017, Vol. 7, No. 3, pp. 197—207.

² Huskey, Lee, and Morehouse, Thomas A. 1992. Development in remote regions: What do we know? // *Arctic*, 45 (2): P. 129.

правило, имеют большую автономию, чем те, кто живет вблизи административных центров».¹

Напротив, естественная «автономия» отдаленных, окраинных территорий формирует в них мощный потенциал институционального инновационного творчества — потенциальный резерв инновационного развития и повышения эффективности институциональной сферы всей страны в целом.

3) Мобильность и изменчивость. В Арктике, как правило, ускорены хозяйственные циклы развития отраслей, отдельных производств — и связанных с ними городов и регионов. Арктические города быстрее возникают, на стадии роста переживают не имеющие аналога темпы роста населения — и так же быстро теряют население, причем в течение жизни города могут переживать целый ряд циклических спадов и подъемов². Типично явление ликвидации городов и посел-

¹ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. Стр. 372.

² Пилясов А. Н. Города Российской Арктики: сравнение по экономическим индикаторам // Вестник Московского университета. Сер. 5. География. 2011. №4. С. 64–69; Пилясов А. Н. Города-базы Арктического фронта // Вопросы географии. №141. Проблемы регионального развития России. М.: Издательский дом Кодекс. 2016. С. 503–529; Пилясов А. Н. Развитие городов-центров — форпостных баз северного фронта // Вестник СВНЦ ДВО РАН. 2016. №1. С. 107–118; Швайцер П. Коренные народы и урбанизация на Аляске и на Канадском Севере // Этнографическое обозрение. 2016. №1. Стр. 10–22; Heleniak T. Changing Settlement Patterns across the Russian North at the Turn of the Millennium // Russia's Northern Regions on the Edge: Communities, Industries and Populations from Murmansk to Magadan / Ed. by M. Tykkyläinen and V. Rautio. Kikumora Publications University of Helsinki: Helsinki, Finland, 2008. Pp. 25–52; Heleniak T. Growth Poles and Ghost

ков (и в России, и в зарубежных странах), появление временных, вахтовых поселений; ликвидация и консервация объектов хозяйственной деятельности (месторождений, объектов инфраструктуры и др.). На севере и в Арктике получили распространение специфические временные и сезонные явления — например, зимники, управление которыми не возможно в рамках законодательства, разработанного в реалиях «нормальных» регионов страны (основная зона расселения). Беспрецедентную роль в развитии Арктики играет и регулярное сообщение с основной зоной расселения, выполняющее при этом не только «обычные» функции поставки товаров и услуг, но и служащее каналом распространения инноваций³, что приобретает решающее значение для обеспечения конкурентоспособности арктических регионов в современной глобальной экономике. Особое значение коммуникаций уже нашло отражение

Towns in the Russian Far North // *Russia and the North* / Ed. by E. Wilson Rowe. University of Ottawa Press: Ottawa, 2009, pp. 129—163; City-region planning for everyday life. Experiences from four Nordic city-regions. NORDREGIO Policy brief. 2015. №7. URL: <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2015/City-region-planning-for-everyday-life/>; Proceedings from the First International Conference on Urbanisation in the Arctic Conference 28—30 August 2012, Ilimmarfik, Nuuk, Greenland. Ed.: Klaus Georg Hansen, Rasmus Ole Rasmussen and Ryan Weber. Nordregio Working Paper 2013:6. 218 p.; Sustaining Russia's Arctic Cities: Resource Politics, Migration, and Climate Change / Ed. by R. Orttung. Berghahn Books, 2016. 274 p.; New Mobilities and Social Changes in Russia's Arctic Regions / Ed. by M. Laruelle. — Routledge Research in Polar Regions. Routledge: London and New York, 2017. 216 p. и др.

³ Settlements at the Edge: Remote Human Settlements in Developed Nations /Taylor, A., Carson, D. B., Ensign, P. C., Huskey, L., & Rasmussen, R. O. (Eds.). Edward Elgar Publishing. 2016.

в появлении льгот на перемещение к месту отпуска для жителей северных регионов (специальные нормы предусмотрены законодательством России, Канады, причем отпуск используется северянами не только для отдыха и поддержания родственных связей, но и для закупок товаров, получения информации и др.¹).

4) Стратегическая роль Арктики в инновационном развитии России. Потенциал Арктики в обеспечении безопасности страны состоит не только в обеспечении национальной безопасности, но и в ее особом месте в системе экономического развития страны, а именно:

— зоны формирования спроса на товары и услуги, производимые в основной зоне расселения страны, причем в силу специфических условий арктических регионов — спроса на инновационные, наукоемкие товары и услуги;

— зона генерации технологических и институциональных инноваций в силу повышенной креативности арктических социально-экономических систем, инспирируемой их отдаленностью². Данная точка зрения не является инспирированной последними «веяниями»

¹ Замятина Н. Ю. Большие регионы на Севере: как периферийность компенсируется социальными связями // Сибирь: контексты настоящего: сборник материалов международных конференций молодых исследователей Сибири / науч. ред. И. П. Басалаева, М. Я. Рожанский; сост. М. Я. Рожанский. — Центр независимых социальных исследований Иркутск, 2016. — С. 165—196.

² Феномен повышенного потенциала генерации инноваций арктических территорий отражен в работах: Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС. 2009. 542 с.; Aarsæther, N. Innovations in the Nordic periphery. Nordregio, 2004; Petrov, A. Creative Arctic: Towards measuring Arctic's creative capital. Arctic Yearbook, 2014, pp. 149—166.

зарубежной науки, как может показаться на первый взгляд. Так, например, еще в 1970-е годы видный исследователь советского Севера К. П. Космачев писал: «В настоящее время обычно опыт передается из районов более освоенных в районы менее освоенные, т.е. в пределах меридиональных систем пионерных районов — с юга на север. Между тем имеется необходимость передачи опыта и в обратном направлении, т.е. ранее освоенные районы должны в ряде случаев „учиться“ у позднее освоенных. Дело в том, что некоторые из приемов освоения, разработанные в местах с экстремальными условиями, могут достаточно эффективно применяться и в районах с более благоприятными, но все же тяжелыми условиями»¹.

Перечисленные особенности Арктических территорий требуют разработки для управления развития Арктической зоной РФ системы (или кодекса) специализированных нормативных актов, и в первую очередь — отдельного Закона о развитии АЗРФ.

¹ Космачев К. П. Пионерное освоение тайги. Экономико-географические проблемы. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение. 1974. С. 18.

2.2. Внутренние и внешние факторы

Внутренние факторы, связанные с изменениями социально-экономической ситуации в России

Под внутренними факторами, связанными с изменениями социально-экономической ситуации в России в целом, в данном случае понимаются внутрироссийские процессы, влияющие на систему социально-экономического развития АЗРФ.

Данный тип факторов может подвергаться регулированию со стороны законодательной системы РФ.

К числу внутренних факторов относятся:

а) наполняемость и распределение бюджета;

Традиционно высокая доля госсектора в северной и арктической экономике ставит Арктическую зону в зависимость от бюджетной политике государства на федеральном уровне.

б) группа политических факторов включает политический режим, особенности правления и государственного устройства, авторитет лидера, а также изменение приоритетности мер государственной поддержки конкретной территории (АЗРФ);

в) изменение разрыва в уровне жизни между арктическими регионами и другими территориями.

На протяжении многих десятилетий территории Севера и Арктики (в силу их специфических условий — в том числе экономических льгот для жителей Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также более высокого уровня зарплат) были «территориями возможностей», позволявших существенно улучшить материальные условия тысячам граждан страны¹.

Население северных и арктических территорий практически на протяжении всей второй половины XX века

было результатом баланса входящих и исходящих миграций² — который, в свою очередь, определялся не только условиями жизни на Севере, но и экономической ситуацией в других регионах РФ: в случае расширения возможностей для улучшения материального благосостояния вне АЗРФ (реализация приоритетных проектов социально-экономического развития в других регионах страны — например, в южной части Дальнего Востока) — *потенциальные мигранты и часть жителей АЗРФ будут перетянуты в другие регионы страны.*

г) изменение демографической ситуации и миграционных процессов в России в целом.

Причинно-следственные связи, отраженные в п. г), действуют и в отношении миграционного обмена с ближайшим зарубежьем, мигранты из которого (Азербайджан, Украина, Средняя Азия, Молдавия) традиционно составляют существенную часть населения АЗРФ. Таким образом, социально-экономическая ситуация в ближнем зарубежье и ситуация с регулированием миграции между

¹ Об особенностях формирования трудовых ресурсов Севера и Арктики см.: Яновский В. В. Человек и Север. Магаданское книжное издательство. 1969; Куцев Г. Ф. Человек на Севере. — М.: Политиздат, 1989. — 217 с.; Переведенцев В. Страна, сбежавшая с холода // Виктор Переведенцев. Миграция в ритме времени. Сост. Ж. А. Зайончковская, предисл. П. М. Поляна. Фонд «Новая Евразия», 2010. С. 22—23; Разинский Г. В. Образ жизни населения Норильского промышленного района // Проблемы совершенствования образа жизни в условиях Севера. Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. С. 41—56.

² Зайончковская Ж. А. Новоселы в городах (методы изучения приживаемости). М.: Статистика, 1972. — 164 с. Переведенцев В. Страна, сбежавшая с холода // Виктор Переведенцев. Миграция в ритме времени. Сост. Ж. А. Зайончковская, предисл. П. М. Поляна. Фонд «Новая Евразия», 2010. С. 22—23.

Россией и ближним зарубежьем напрямую отражается на формировании населения АЗРФ¹.

Кроме того, заселение АЗРФ напрямую связано с демографическим потенциалом России в целом.

д) изменение связности российского пространства

Реализация транспортных мегапроектов «Белкомур» и «Ледяной Шелковый путь» (Северный морской путь как часть китайского проекта «Один пояс — один путь») и т. п. радикально изменит условия социально-экономического развития прилегающих регионов АЗРФ.

е) развитие новых технологий внутри РФ

Появление новых технологий — например, новых технологий, существенно удешевляющих услуги сото-

¹ Как отмечалось в СМИ, во время вооруженного конфликта в Донбассе «... Многие устремились на Крайний Север, в том числе на Ямал, и в частности в Ноябрьск, — с нашим регионом их связывают кровные узы, дружеские отношения. К слову, со времен великого освоения Крайнего Севера и до наших дней дошли характерные шутки — „Ямало-Донецкий округ“ и „Луганская тундра“. Иначе говоря, в округе всегда было много выходцев с Украины. Многие приезжали на полгода, но оставались навсегда. Так, в Ноябрьске, по последним данным переписи населения, более 40 процентов жителей — этнические украинцы. <...> Многих мариупольцев... вышеописанные события вынудили покинуть насиженное место и пуститься в бег. Супруга нашего героя осталась в Москве, где у нее проживает дочь. А сам Александр отправился искать поддержку и убежище сюда, в Ноябрьск, здесь уже много лет проживает его хороший друг...» (Анисимова Я. Отголоски войны // Слово нефтяника. 27 июня 2014. <http://slovon.ru/index.php/sotsium/717-otgoloski-vojny.html>. Дата последнего просмотра: 10.01.2015). См. также: Замятина Н. Ю., Яшунский А. Д. Миграции с Севера: социальные сети и ментальная «близость» // Внеэкономические факторы пространственного развития / Отв. ред. В. Н. Стрелецкий. М.: Эслан, 2015. С. 147–173.

вой связи — улучшат качество жизни для населения АЗРФ.

**Внешние факторы, связанные с изменениями
мировой социально-экономической ситуации
и тенденций социально-экономического развития**

Под внешними факторами в данном случае подразумеваются международные процессы, влияющие на систему социально-экономического развития АЗРФ. Они могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на АЗРФ.

К числу внешних факторов относятся:

а) современная геополитическая обстановка (международный баланс сил, баланс сил в регионе, двухсторонние отношения РФ со странами — участницами и странами — наблюдателями Арктического совета).

В современных условиях санкции, введенные ведущими зарубежными странами, напрямую воздействуют на развитие АЗРФ через ограничения закупки высокотехнологического оборудования для реализации ресурсных проектов АЗРФ, санкциями против конкретных компаний, запрет на участие американских компаний в российских проектах по глубоководной разведке и т. д.

б) изменение международных цен на топливные ресурсы. Падение цен на топливные ресурсы привело к приостановлению ряда проектов развития АЗРФ (в частности, реализации проекта введения в эксплуатацию Штокмановского месторождения): экономическая эффективность и рентабельность реализации проектов по добыче полезных ископаемых напрямую зависит от стоимости их потенциальной продукции на мировых рынках.

в) развитие новых технологий.

Яркий пример — развитие технологий по добыче сланцевого газа, которое привело к удешевлению его до-

бычи и как следствие — к замораживанию ОАО «Газпром» проекта по разработке Штокмановского месторождения (см. выше).

В будущем аналогичные процессы могут привести к изменению мировых цен на другие ресурсы (например, никель, редкоземельные металлы), что может отразиться на рентабельности ряда российских арктических месторождений;

г) изменение объема иностранных инвестиций. Санкции и негативные ожидания агентов экономики привели к тому, что крупные иностранные нефтегазовые компании из развитых стран отказались от покупки долей в российских предприятиях, либо заморозили эти планы;

д) климатические изменения. Таяние полярных льдов делает возможным более активное использование Северного морского пути между Европой и Азией, в том числе осваивать маршруты на большей глубине (ближе к Северному полюсу), а также добычу ресурсов на дне океана;

е) изменение темпов роста мировой экономики оказывает непосредственное влияние на темпы экономического роста РФ и наполняемость бюджета;

ж) изменение права пользования международными морскими путями. Сегодня все чаще звучат лозунги о необходимости интернационализации использования СМП для международного сообщества, но схожие проблемы испытывает и канадский Северо-Западный проход (СЗП). Северо-Западный проход представляет собой сеть маршрутов через Канадский Арктический архипелаг, насчитывающий около 19 тыс. островов. Международное право признает СЗП территорией Канады, однако спор происходит за право пользования СЗП для международного судоходства. Дипломатический спор между Канадой и США по статусу СЗП начался в середине 60-х гг. Суть конфликта состоит в том, что амери-

канские суда свободно перемещаются по СЗП, тогда как Канада требует запроса разрешения на проход. В 1997 году Канада объявила, что СЗП является ее внутренним проходом на основании исторического права владения, а не находится под международной юрисдикцией. В начале XXI века вопрос о статусе Северо-Западного прохода стал актуален из-за изменения климата, ряд государств выступают за передачу СЗП под международное регулирование ООН с целью равноправного доступа судов других стран. Путь из Канады в Восточную Азию и Атлантический океан через Северо-Западный проход на 7 тыс. км короче пути через Панамский канал, что позволит сократить удельные издержки на топливо, пошлины и т. д. Кроме того, Северо-Западный, в отличие от Панамского канала, гипотетически способен принимать супертанкеры и контейнеровозы. Прецедент с «SS Manhattan» показал, что Канада и США способны регулировать спорную ситуацию демократическим путем, однако Канада хотела самостоятельно регулировать СЗП. Конкурировать с США в правовом поле Канада не была готова, поэтому был избран иной путь, в основе которого лежало озабоченность проблемами защиты окружающей среды.

В январе 1969 г. в результате аварии около берегов Калифорнии в воду попало около 80 тыс. барр. сырой нефти. Воспользовавшись настроениями общественности, канадское правительство в 1970 г. приняло Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, установивший жесткие требования к оснащению и экологической безопасности судов, проходящих в пределах 100 морских миль от канадской границы Арктики, что противоречит принципам международного права (нормы национального законодательства не должны распространяться более, чем на 12 миль) и вызвало неодобрение мировой общественности. США предложило передать дело на рассмот-

рение в Международный суд ООН, но Канада отказалась. Частично эту ситуацию разрешила Конвенция 1982 года¹, но до сих пор остаются споры за право пользования СЗП. История с СЗП сильно напоминает ситуацию с СМП: Канада в этом вопросе видится потенциальным партнером России, так как им необходимо решать общие проблемы, особенно в области регламентации пользования путями².

2.3. Системный анализ проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала Арктики России в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ

Проблемы использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала АЗРФ для комплексного и устойчивого развития АЗРФ определяются особенностями социально-экономического развития АЗРФ в целом. Социально-экономическое развитие АЗРФ, в свою очередь, определяется:

— характером взаимодействия отдельных компонентов внутри системы социально-экономического развития АЗРФ (далее: «системные факторы развития АЗРФ»);

¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 322 — 475.

² Байерз М. Правовой статус Северо-Западного Прохода и Арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее и будущее. // Вестник Московского Университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. №3. С. 92—128.

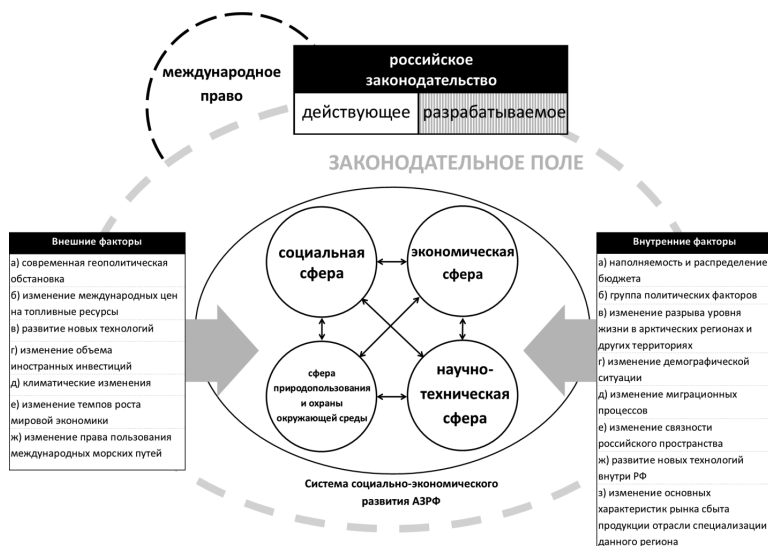


Рис. 2. Схема факторов (причин) и связанных с ними проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала АЗРФ в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ. (Составлено АНО «ИРК»)

— влиянием совокупности внутренних (по отношению к РФ) факторов, связанных с изменениями социально-экономической ситуации в России в целом;

— влиянием совокупности внешних (по отношению к РФ) факторов, связанных с изменениями мировых трендов и условий социально-экономического развития;

— влиянием правового регулирования социально-экономического развития АЗРФ в российском и международном правовом поле.

Обобщающая схема факторов (причин) и связанных с ними проблем использования стратегической ресурс-

ной базы и экспортного потенциала АЗРФ в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ представлена на рис. 2.

Особенности взаимодействия отдельных компонентов внутри системы социально-экономического развития АЗРФ определяются совокупностью специфических условий Арктики.

Факторы, влияние которых учтено в действующем законодательстве:

а) экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова в акваториях арктических морей;

б) очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;

в) транспортная удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;

г) низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий¹.

Факторы, не учтенные в действующем законодательстве:

а) особая структура и механизмы развития арктической экономики;

б) институциональная отдаленность;

¹ Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561. (дата обращения: 06.12.2017).

- в) мобильность и изменчивость;
 г) стратегическая роль Арктики в инновационном развитии России.

Схема причинно-следственных связей, инспирируемых воздействием системных факторов социально-экономического развития АЗРФ, представлена в табл. 2.

Таблица 2

**Схема причинно-следственных связей,
 инспирируемых воздействием системных факторов
 социально-экономического развития АЗРФ**

Системные факторы развития АЗРФ	Возникающие в результате причинно-следственных связей проблемы
Экстремальные природно-климатические условия	Удорожание производства товаров и услуг, жизнеобеспечения (высокие затраты на отопление и др.); удорожание базовой потребительской корзины в силу необходимости приобретения дополнительных теплых вещей, продуктов повышенной калорийности и т.п.
Очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территории и низкая плотность населения	Снижение относительной эффективности экономической деятельности в результате узости рынка сбыта (невозможность получения эффекта экономии на масштабе)
Транспортная удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости	Несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения; удорожание стоимости базовой потребительской корзины; дополнительные транспортные издержки
Низкая устойчивость экологических систем	Дополнительные издержки, связанные с необходимостью увеличения потенциала устойчивости техногенных и экологических систем; угроза снижения качества жизни КМНС

Особая структура и механизмы развития северной экономики	Естественная монополизация экономики, низкий уровень конкуренции. Дополнительные затраты на формирование системы урегулирования конфликтов между корпоративным, государственным и традиционными секторами (особенно в сфере землепользования)
Институциональная отдаленность	Риск снижения эффективности законодательного регулирования социально-экономического развития АЗРФ (потенциально снижаемый за счет включения в систему регулирования местных законодательных инициатив, традиционного права)
Мобильность и изменчивость	Дополнительные затраты на создание новых объектов, ликвидацию неэффективных (включая рекультивацию земель); дополнительные транспортные издержки, затраты на содержание сезонно неиспользуемой инфраструктуры, жилья и др.
Стратегическая роль Арктики в инновационном развитии России	Возможность получения синергетического (позитивного) эффекта при включении в инновационное развитие Арктики других отраслей хозяйства России (в первую очередь, ВПК как отрасли с высоким инновационным потенциалом)

Источник: АНО «ИРК»

2.4. Ключевые геополитические факторы, непосредственно влияющие на конкурентоспособность и перспективы устойчивого развития Арктики России

Анализ влияния геополитических факторов на конкурентоспособность и перспективы устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации требует определения понятия геополитического фактора и представления их перечня.

Геополитические факторы обычно определяют как переменные, оказывающие непосредственное влияние на государственную политику. К таким факторам принято относить¹:

- географические (обусловлены размером территории, её пространственной конфигурацией, параметрами рельефа, близостью к морю, протяженностью и границ и т. д.);

- геофизические (климат, наличие природных ресурсов, угроза возникновения природных катастроф и др.);

- политические (особенности политической системы, полномочия местных властей и их соотношения с полномочиями центральной власти, директивы из центра и т. п.);

- социальные (уровень жизни населения, уровень развития социальной инфраструктуры, образования, здравоохранения и т. п.);

¹ URL: <http://politologiya-uchebnik.blogspot.ru/2010/07/blog-post.html>

— экономические (параметры развития хозяйства, территориальная организация и структура, связь с внешними рынками и др.);

— военные (степень развития военной инфраструктуры, близость потенциального противника, укрепленность границ и т. д.);

— демографические (численность населения, его половозрастной, этнический и конфессиональный состав, плотность населения, показатели его естественного и механического движения и др.);

— экологические (состояние окружающей среды и т. д.).

Перечень этих факторов, как правило, несколько различается у разных авторов. Так А. В. Митько и М. В. Минина выделяют¹ географический, политический, экономический, экологический, военный, культурно-религиозный, этнический и интеллектуальный геополитические факторы.

В данном разделе предложено авторское видение геополитических факторов, влияющих на конкурентоспособность и устойчивое развитие АЗРФ, выстроенное, однако, на основании предложенных выше общепринятых классификаций.

В настоящее время существует несколько подходов к определению конкурентоспособности территорий. Л. Бадд предлагает рассматривать феномен территориальной конкуренции в двух аспектах. С одной стороны, существует конкуренция между определенными видами деятельности или рынками, которые действуют

¹ Митько А. В., Минина М.В. Эволюция геополитических факторов, определяющих стратегическое планирование в Арктике // Актуальные проблемы мировой политики в XXI в. Вып. 7 СПб., 2014. С. 342—358.

на территории регионов (локализационная экономика), с другой стороны — конкуренция между характеристиками регионов и их социальным капиталом, например инфраструктурой, квалифицированными кадрами¹. Свойство конкурентоспособности территории, таким образом, можно определить как способность региона контролировать и расширять свою долю на региональных и глобальных рынках сбыта ключевой для региона продукции с тем, чтобы иметь ресурсы для совершенствования своего производства, улучшения качества регионального управления и уровня жизни.

Другое определение конкурентоспособности территории было предложено А. З. Селезневым: «конкурентоспособность региона — это обусловленное экономическими, социальными, политическими и другими факторами положение региона и его отдельных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках, отражаемое через показатели (индикаторы), адекватно характеризующие такое состояние и его динамику»².

Исходя из вышесказанного, можно выделить два ключевых свойства конкурентоспособности региона: способность защитить и расширить свою долю на рынке сбыта ключевой для региона продукции и способность обеспечить себе более выгодное экономическое положение по сравнению с регионами-конкурентами.

Конкурентоспособность территории можно определить как такое её свойство, которое характеризует степень реального или потенциального удовлетворения производственным комплексом данной территории кон-

¹ Николаева Н. А. Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых // Маркетинг в России и за рубежом М., 2001. №6. С. 73.

² Шеховцева Л. С. Конкурентоспособность региона: факторы и метод создания // Маркетинг в России и за рубежом. М., 2001. №4. С.12.

кретной потребности государства и позволяет сопоставить этот потенциал с аналогичными территориями в составе данного государства или государств-конкурентов.

Устойчивое же развитие Арктики рассматривается Митько и Мининой как «гармонизация интересов всех субъектов государственной политики РФ в Арктике — государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации»¹. Такая трактовка позволяет рассмотреть совокупное влияние геополитических факторов на конкурентоспособность и устойчивое развитие АЗРФ.

Геополитические факторы будут оказывать непосредственное влияние на ряд переменных параметров конкурентоспособности территории, соответственно изменяя их.

К внутренним параметрам конкурентоспособности территории (свойства самой территории) могут быть отнесены:

- Географическое положение
- Природно-ресурсный потенциал
- Научно-технический потенциал
- Финансово-экономический потенциал
- Восприимчивость территории к инновациям
- Производственно-технологический потенциал
- Кадровый потенциал
- Уровень развития материально-технической базы
- Уровень развития транспортной инфраструктуры

¹ Митько А. В., Минина М.В. Эволюция геополитических факторов, определяющих стратегическое планирование в Арктике // Актуальные проблемы мировой политики в XXI в. Вып. 7 СПб., 2014. С. 342—358.

— Качество институциональной и политической среды

— Уровень развития сферы обслуживания (сервисной экономики)

— Уровень туристического потенциала

— Когнитивная привлекательность территории

К внешним факторам (свойства объектов, оказывающих влияние на свойства территории) конкурентоспособности территории могут быть отнесены:

— Меры государственной поддержки территории (инструменты региональной и инвестиционной политики, льготный режим налогообложения, федеральные целевые программы, программы адресной поддержки, создание ОЭЗ и ТОР и т.д.)

— Эффективность проводимой регионом внешней политики

— Основные характеристики рынка сбыта продукции отрасли специализации данного региона

— Деятельность региональных общественных и государственных институтов, формирующих социально-экономическую обстановку в регионе

— Деятельность политических акторов

Безусловно, геополитические факторы, указанные выше, практически никогда не существуют обособленно и, как правило, представляют из себя сочетание двух или более факторов одновременно. В табл. 3, перечень геополитических факторов и описание их влияния на конкурентоспособность и устойчивое развитие региона даны в порядке уменьшения степени значимости их влияния. В тексте же далее данные факторы представлены во всём многообразии их сочетаний.

Сочетание таких двух геополитических факторов как экологический (глобальные климатические изменения, «в ряде прогнозов утверждается, что Арктика будет полностью открыта для судоходства в летний период уже

с 2023 г.»¹) и географический (положение АЗРФ непосредственно у трассы Северного морского пути) обуславливает резкое изменение как внутренних, так и внешних параметров конкурентоспособности АЗРФ: радикальное улучшение транспортной доступности макрорегиона, его приближение к мировым рынкам, превращение в важнейший субъект национальной политики России. Также географический фактор в отдельности превращает АЗРФ в важнейший узел международных транспортных коммуникаций.

Сочетание выгодного географического (непосредственно у трассы Северного морского пути) и политического (огромный потенциал к развитию экономической интеграции в Евразии по оси Западная Европа-Россия-АТР: ШОС+ЕС) положения превращает АЗРФ в потенциально один из самых оживлённых морских торговых путей на планете, что усилит и финансово-экономический потенциал территории, и уровень развития её транспортной инфраструктуры.

Вместе с тем, разорванность транспортно-логистической инфраструктуры территории, оторванность последней от основных промышленных центров и колоссальные затраты на доставку топлива обуславливают «огромные энергопотери при передачи энергии и общую неэффективность энергосистемы»², что является серьёзнейшим геополитическим вызовом, оказывающим негативное влияние на такой внутренний параметр конкурентоспособности как развитие материально-технической базы.

В том числе и ввиду своего значимого стратегического положения, регион сталкивается с военно-поли-

¹ Россия в Арктике: вызовы и перспективы освоения / под ред. М. В. Ремизова. — М.: Книжный мир, 2015 — 383 с.

² Там же

тическими вызовами: в частности, попытки США оспорить суверенитет России над национальной транспортной коммуникацией Северного морского пути по аналогии с канадскими проливами, учения НАТО и США в арктических условиях, планы по размещению ПРО в Баренцевом море и иные подобные акции будут создавать напряжение в регионе, негативно скажется на его конкурентоспособности за счёт снижения инвестиционной привлекательности для хозяйствующих субъектов, чья деятельность связана с долгосрочным планированием.

Наличие военных вызовов и угроз (территория АЗРФ является зоной госграницы, которую необходимо охранять) приводит к ограничению положительного влияния географического фактора на конкурентоспособность региона. Так, например, Норильск, со своим уникальным географическим положением ровно посередине кратчайшего воздушного пути из Западной Европы (Лондон) в Восточную Азию (Токио), не сможет реализовать свой потенциал транспортного хаба ввиду своего закрытого для иностранных граждан статуса. «Рост активности спецслужб иностранных государств по ведению разведывательной деятельности в Арктике и на приграничной территории РФ»¹ — фактор, вынуждающий закрывать города типа Норильска, что ограничивает внешние связи региона с наиболее развитыми странами планеты — источниками инноваций и инвестиций.

¹ Россия в Арктике: вызовы и перспективы освоения / под ред. М. В. Ремизова. — М.: Книжный мир, 2015 — 383 с.

Таблица 3

Влияние геополитических факторов на конкурентоспособность АЗРФ

Позиционный (географическое положение)	Положение на окраине страны и материка, в приграничной зоне, вблизи потенциаль- ной транспортной коммуникации СМП	Преимущества региона при ответе на вызов:	Позитивное влияние вызова на конкурентоспособность:
Природно- ресурсный	Наличие в акватори- ях северных море исключительно больших запасов углеводородов, а также традицион- ное минерально- ресурсное богатство российского Севера	Выгодное транспортно- логистическое расположение вблизи границ, предпосылки к развитию транспорта и трансграничных связей	Интенсификация международных свя- зей, развитие торговли, возможность перенять зарубежный опыт соседей по освоению Арктики. Сложившаяся дружеская атмосфера доверия и коопе- рации в Арктическом регионе (одна из немногих областей сотрудничества России и Запада, которая не попала под сокращение в связи с санкциями)
		Недостатки региона при ответе на вызов:	Негативное влияние вызова на конкурентоспособность:
		Удалённость от основных промышленных и финансовых центров страны. Первый ру- беж обороны РФ, близость к границам потенциальных противников, их заинтересо- ванность в гигантских ресурс-	Необходимость обеспечения сувере- нитета России в регионе, необходи- мость контроля за большой, но исклю- чительно малонаселённой террито- рией вынуждает вводить дополнитель- ные ограничения в виде закрытых по- граничных зон и территорий без права

	ных запасах региона и его вы- годном транспортном положе- нии. Необходимость охраны государственных границ. Ре- сурсоёмкость хозяйства, ус- ложняющая поставок	доступа для иностранцев, что негатив- но повлияет на всё вышеперечислен- ное. Невозможность для Норильска реализовать себя в международном поле из-за закрытого статуса. Актив- ная милитаризация региона отпугнёт потенциальных инвесторов. А Арктика, как известно, требует долгосрочных инвестиций
	<i>Преимущества региона при ответе на вызов:</i>	<i>Позитивное влияние вызова на конкурентоспособность:</i>
	АЗРФ, в том числе континен- тальный шельф, обладают ис- ключительно богатыми запаса- ми природных ресурсов, в первую очередь, углеводоро- дов.	Превращение в один из крупнейших мировых районов добычи углеводоро- дов, развитие добывающей и обраба- тывающей промышленности, рост уровня жизни
	<i>Недостатки региона при ответе на вызов:</i>	<i>Негативное влияние вызова на конкурентоспособность:</i>
	Их освоение сопряжено с большими трудностями, не- обходимостью больших вло- жений, а также с технологиче- скими сложностями (напри- мер, добыча в зоне шельфа)	Риск чрезмерной специализации эко- номики региона и, как следствие, её высокой подверженности конъюнктур- ным колебаниям

		Оторванность от основных промышленных центров страны. Качество жизни в регионе сегодня растёт, очевидно, медленнее, чем объёмы производства. Отсюда налицо "колонизальный" подход к освоению	Производственные возможности субъектов на фоне низкого уровня хозяйственного освоения региона остаются крайне низкими
Информационный	Информационный фактор определяет развитие науки, образования. В XXI веке, когда наука и образование являются стратегическим ресурсом государства и региона, научно-информационный потенциал становится системообразующим. Это происходит в контексте ускоренной информатизации общественных и международных отношений (в т.ч. военных).	<i>Преимущества региона при ответе на вызов:</i> Наличие крупных образовательных центров: двух федеральных университетов (очитая Якутский), вузов Мурманска, Норильска. Выгодное отношение образовательных центров к численности населения	<i>Позитивное влияние вызова на конкурентоспособность:</i> Значительный образовательный потенциал, как фактор ускоренного развития региона в будущем, традиционная для Севера высокая восприимчивость местного населения и хозяйствующих субъектов к инновациям.
		<i>Недостатки региона при ответе на вызов:</i> Географическая удалённость и обособленность создаёт трудности при включении АЗРФ в общероссийское и международное информационное пространство (наприм., высокоскоростной интернет в Норильске станет доступен лишь в 2018 г.)	<i>Негативное влияние вызова на конкурентоспособность:</i> Необходимость дополнительных капитальных вложений в материально-техническое обеспечение информатизации экономики региона. Низкая доля информационных отраслей экономики – наиболее динамично растущих в развитых странах.

Экологический	Формажорные изменения климата приведут к тому, что площадь ледового покрова Северного Ледовитого океана к 2050 г. сократится на 40–50%.	Преимущества региона при ответе на вызов:	Положение вблизи СМП	Позитивное влияние вызова на конкурентоспособность:
		Недостатки региона при ответе на вызов:	Угроза для хрупкой экосистемы Арктики	Негативное влияние вызова на конкурентоспособность:
		Урон, который будет нанесён изменением климата местной экосистеме спровоцирует дополнительные затраты на её мониторинг и сохранение, возможно, наложит некоторые ограничения в природопользовании и хозяйственном освоении. Многолетний потребительский подход к освоению пространств и ресурсов АЗРФ и так привел к образованию локальных районов (Западно-Кольский, Норильский и др.) высокой экологической напряженности. Непоправимый урон традиционным формам хозяйствования КМНС.		

По мнению Г. Иванова, «возможными угрозами национальной безопасности РФ является стремление приарктических государств и других стран НАТО к усилению своего военного присутствия в Арктике. Таким образом, действия приарктических и других государств по наращиванию своего экономического и военного присутствия в Арктике объективно требуют от РФ принятия адекватных мер, направленных на поддержание паритета и создание благоприятных условий для реализации и защиты национальных интересов РФ в этом важном регионе»¹. При этом реализация национальных интересов в регионе включает в себя, например, значительные вложения государства в развитие транспортной и военнотранспортной инфраструктуры, поддержание опорного каркаса расселения, обслуживание стратегических объектов.

Наличие перманентных политических и военных вызовов в регионе — «уязвимы северные границы России и для новых, гибридных форм военного вмешательства, в том числе анонимной войны, при которой диверсионные действия совершаются не официальными ВС какого-либо государства, а мобильными вооружёнными группами без опознавательных знаков»² — вынуждает высшее руководство страны, с одной стороны, накладывать некоторые административные ограничения на приграничную зону (в частности, в доступе иностранных граждан и иностранного капитала), но, с дру-

¹ Иванов Г. В. Военная безопасность в Арктической зоне Российской Федерации и реализация защиты плавучих атомных теплоэлектростанций на трассе Северного морского пути // Вестник МГТУ, том 17, №3, М., 2014 г. С. 483—489.

² Россия в Арктике: вызовы и перспективы освоения / под ред. М. В. Ремизова. — М.: Книжный мир, 2015 — 383 с.

гой стороны, предпринимать шаги по ускоренному развитию АЗРФ для обеспечения реализации суверенитета и национальных интересов России в регионе. Таким образом, реализуется внешний параметр конкурентоспособности — реализуются государственные меры поддержки территории.

Стоит отметить, что обозначенная форма угроз не является чем-то принципиально новым. Ещё в 1942 г. в ходе проведения немецкой операции «Вундерланд» вскрылась уязвимость арктического сектора обороны страны к скрытым точечным атакам. Тогда лишь мужество и героизм защитников порта Диксон воспрепятствовали высадке на материк немецких диверсионных групп.

Новейшим геополитическим вызовом для России стал наметившийся курс Норвегии на сужение присутствия России на Шпицбергене и на одностороннее изменение статуса архипелага. В связи с этим, чтобы не потерять своих позиций в регионе, России приходится задуматься о восстановлении своего присутствия на острове, а также об «обеспечении военно-морского присутствия в арктических районах, где экономическая деятельность РФ требует весомой военной поддержки»¹. В последнее время участились случаи провокационного присутствия военных в районе архипелага. Подобные акты напряжённости снижают уровень инвестиционной привлекательности региона и могут оттолкнуть крупные компании от освоения региона.

Ожесточённая конкуренция арктических (а в будущем и не только) государств за богатые природные ресурсы региона, в частности промысловые, бросает экономический и политический вызов руководству

¹ Там же

не только регионов АЗРФ, но и руководству страны в целом. Так, одним из аспектов проблемы вокруг статуса Шпицбергена является борьба за рыбные ресурсы Норвежского моря: «противодействие рыбопромысловой деятельности РФ в норвежской экономической зоне путём ужесточения требований к рыболовным судам в районах промысла и неравномерных действий по отношению к ним со стороны норвежских властей»¹.

Ещё один политический вызов заключается в стремлении ряда иностранных государств придать Северному морскому пути статус международной транспортной магистрали или обеспечить своим судам режим наибольшего благоприятствования. Позиция же России по движению гражданских судов и военных кораблей по Северному морскому пути исключительно в рамках национального законодательства требует наличия соответствующих средств убеждения и принуждения, что определяет необходимость уделять особое внимание управлению данным регионом, созданию соответствующей береговой инфраструктуры и целой сети современных опорных пунктов Пограничной службы ФСБ РФ.

Так, например, «в целях повышения эффективности работы Северного морского пути большое внимание уделяется развитию береговой инфраструктуры и пунктов пропуска через государственную границу в Арктике. Всего в АЗРФ расположено 20 пунктов пропуска. Из них 3 автомобильных, 12 морских, 5 воздушных. С 2010 по 2015 гг. было установлено 5 пунктов пропуска:

¹ Россия в Арктике: вызовы и перспективы освоения / под ред. М. В. Ремизова. — М.: Книжный мир, 2015 — 383 с.

морские пункты Певек, Сабетта, Варандей, Дудинка и воздушный пункт пропуска Варандей»¹. Эти действия способствуют включению территории в международную торговлю и позитивно сказываются на её конкурентоспособности.

Параллельно желание западных стран закрепиться в Арктике ведёт к милитаризации региона, а ответное восстановление российской военной инфраструктуры — к росту риска возникновения вооружённого конфликта и связанной с военными действиями техногенной катастрофы. «На этом направлении Россия остаётся наиболее уязвимой от различных средств нападения, как воздушного, так и морского базирования»².

Приоритетна задача защиты добывающей инфраструктуры Ямала. Потенциальный противник способен поразить даже Сургут, т.е. возникают риски. А повреждение в случае военных действий нефте- и газопроводов приведёт к необратимым последствиям.

В то же время, милитаризация рождает спрос на модернизацию атомного ледокольного флота. А это уже станет стимулом для активизации явного конкурентного преимущества региона ввиду наличия уникального опыта в арктическом судостроении. Кроме того, размещение воинских частей в пределах арктических поселений (как в СССР), а не как сейчас (на автономных базах, вдали от обитаемых мест) позволило бы, как сейчас говорят, «разогреть экономику» за счёт резкого расширения спроса и покупательной способности населения.

Развитие конкурентоспособности региона будет также обеспечено за счёт нарастающей эксплуатации его

¹ Там же

² Там же

природно-ресурсного потенциала, роста интереса к нему иностранного капитала и постепенного превращения АЗРФ в один из главных центров добычи углеводородов на планете. Вместе с тем, такая крупная концентрация природных богатств в одном месте неизменно будет порождать определённые риски, обусловленные политическим и военным геополитическими вызовами.

Одним из важнейших среди геополитических факторов, обеспечивающих развитие конкурентоспособности АЗРФ, является экономический фактор — неизбежный рост хозяйственного освоения региона, обусловленный стратегической необходимостью присутствия России в Арктике. Отсюда логично следует рост спроса на уникальную продукцию, необходимую для хозяйственного освоения Арктики: уникальных многофункциональных судов ледового класса, способных выполнять не только транспортные задачи, но и, например, принимать участие в ликвидации техногенных катастроф (разливов нефти) или выступать в роли передвижных плавучих госпиталей (например, для проведения диспансеризации, сдачи анализов или вакцинации КМНС в отдалённых районах).

Формой конкурентного преимущества АЗРФ в данном случае будет наличие уникального опыта в арктическом судостроении, в создании нигде более не производимых технических агрегатов. Преимущество наличия опыта будет дополнено и расширено за счёт уникального кадрового потенциала АЗРФ: большое количество учебных заведений на душу населения превращает АЗРФ в потенциального продуцента инноваций в производстве и эксплуатации технических средств в Арктике.

Одно из условий функционирования экономических субъектов в Арктике — гибкость, способность приспособиться к внешней среде. Мобильные и дистанционные формы присутствия (обусловленные, опять же, геополити-

тической необходимостью), используемые войсками быстрого развёртывания, могут стать образцами для использования «мобильных производительных сил» (вахтовых посёлков, модулей-заводов).

Особая структура населения, сложившаяся в регионе в ходе длительного процесса миграций, также провоцирует определённые риски или преимущества. Так, культурно-религиозный фактор развития региона имеет особенность в виде повышенной доли мусульман (в том числе выходцев из стран ближнего зарубежья) в структуре населения. В сочетании с политическим и военным факторами (такими как активное участие России в войне с международным терроризмом, гибридная война, возможность привлечения иностранными государствами на свою сторону террористических группировок) может негативно отразиться на таких аспектах конкурентоспособности территории, как качество политической среды и когнитивная привлекательность территории. Примером такого влияния может служить недавняя террористическая атака в Сургуте.

Вместе с тем, длительность совместного проживания разных религиозных общин в суровых условиях Севера создала в регионе уникальный социальный климат терпимости и взаимного уважения, что, безусловно, положительно скажется на участии городов АЗРФ в региональной интеграции с участием других стран Арктического совета.

Наконец, регионы, составляющие территорию АЗРФ, преимущественно имеют статус национальных автономий или специальных районов (например, Таймырский). В сочетании с обозначенными уже не раз военными и политическими вызовами (гибридная война, иностранные спецслужбы и провокаторы) это может создать риски поджога сепаратистских настроений в некоторых регионах, что бросит вызов политической

и социальной стабильности государства, станет проверкой его способности проводить национальную реинтеграцию в экстремальных условиях.

Огромное конкурентное преимущество АЗРФ связано с необходимостью укреплять суверенитет РФ в Арктике и закрепления на этой земле ввиду наличия обозначенных геополитических вызовов. Это преимущество выражено в наличии у России в Арктике крупных городских центров с населением в сотни тысяч человек. Такие населённые пункты выступают и как крупные рынки сбыта, и как центры инновационного развития. При населении АЗРФ всего в 1,7% от всего населения РФ, в регионах АЗРФ находятся сразу два федеральных университета из 10 (с учётом СВФУ, который фактически обслуживает всю северную Якутию). Помимо них, существуют крупные вузы Норильска и Мурманска, ХМАО И ЯНАО. Т.е. в АЗРФ сложился огромный инновационный потенциал, которым не обладают другие страны в этих широтах. Отсюда происходит возможность вести опережающее изучение природных ресурсов и условий.

Кроме того, необходимость создавать опорные поселения в крайне жёстких условиях сама по себе позитивно влияет на конкурентоспособность территории, так как суровая природа вынуждает искать инновационные подходы в обороне, хозяйственной деятельности, транспорте и экономике.

Необходимость наращивать хозяйственное освоение Арктики, помимо очевидных плюсов в виде разработки огромного ресурсного потенциала, развития транспортной инфраструктуры и сопутствующих отраслей, несёт в себе и серьёзный геополитический вызов — экологический. Ускоренное экономическое освоение территории таит в себе и опасность для крайне хрупкой экосистемы Арктического региона. Техногенные катастрофы, кото-

рые могут возникнуть в результате резкой интенсификации хозяйственного освоения региона, создадут непосредственную угрозу устойчивому развитию АЗРФ.

В связи с этим необходимо учитывать и такой аспект геополитики, как возможность спекуляций на тему глобальных климатических изменений с целью навязывания России заведомо невыгодных ограничительных мер под предлогом борьбы за экологическое благополучие.

Факт необратимых климатических изменений, в то же время, открывает новые пути развития туризма в АЗРФ, в частности по СМП. Если раньше путешествия в зону российской Арктики было доступно только в сегменте премиум-класса, то с развитием судоходства по СМП, любой желающий сможет прикоснуться к уникальной экосистеме региона.

Обозначенные геополитические вызовы в сочетании с важностью освоения АЗРФ и необходимостью присутствия РФ в Арктике рождает возможность создать в регионе уникальное конкурентное преимущество, выстроенное на развитии законодательной базы и выработки в отношении АЗРФ уникальных инструментов федеральной и региональной политики, направленных именно на развитие Арктической зоны, как уникального региона в РФ.

Очевидным направлением осуществления мер региональной политики в отношении АЗРФ является экономическое выравнивание регионов для обеспечения государственного суверенитета и сохранения населения на Севере. Среди уже действующих инструментов федеральной поддержки территорий арктических районов — федеральные законы «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»; «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним

местностей». Действие этих двух законов создаёт на территории районов Крайнего Севера уникальные условия конкурентного преимущества по привлечению и сохранению на территории трудовых ресурсов. Однако сегодня под воздействием геополитических факторов (санкционное давление на Россию, сокращение доходов) возможности поддержки северян становятся сильно ограниченными, что негативно сказывается на кадровом потенциале АЗРФ.

Сюда же должна быть отнесена федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное разнообразие народов России», в рамках которой осуществляется поддержка КМНС; федеральная политика в отношении поддержки регионов Дальнего Востока, которая пересекается в некоторых субъектах (Чукотка, Якутия) с Арктикой; федеральная целевая программа развития Дальнего Востока и Забайкалья; а также ФЗ о налоговых льготах для инвестиционных проектов в восточных регионах страны; субсидирование авиаперевозок с Дальнего Востока.

Ещё одним инструментом поддержки и Арктики становится федеральная поддержка моногородов (в число моногородов входит целый ряд городов Арктики и портовая особая экономическая зона в Мурманской области).

Анализ влияния геополитических факторов на формирования конкурентоспособности региона и изучение природы воздействия геополитических факторов на отдельные составляющие конкурентоспособности целесообразно осуществить через призму модели «национального ромба», предложенной М. Портером¹.

¹ Портер М. Международная конкуренция. — М.: Международные отношения, 1993, С. 896.

По Портеру, конкурентоспособность определяется параметрами четырёх компонентов (детерминантов), в схематичном изображении образующих ромб: факторные условия (природные и трудовые ресурсы, капитал, уровень развития инфраструктуры и др.); условия спроса (степень его эластичности, уровень потребительской активности населения, уровень доходов потенциальных потребителей и др.); состояние сопутствующих и поддерживающих отраслей (обеспечивают регион необходимыми ресурсами, топливом, комплектующими, транспортными и прочими техническими средствами — данные переменные исключительно важны в условиях Севера, где экономика целых регионов зачастую оказывается связанной на очень ограниченное число поддерживающих отраслей); стратегия региональных властей и их соперничество (развитие конкурентной среды). Каждый из четырёх компонентов характеризуется по своим собственным составляющим и уровню их влияния на конкурентные преимущества региона.

Представленный выше анализ влияния геополитических факторов даёт возможность заключить, что их воздействие на разные составляющие четырёх детерминант будет неравновесным (см. табл. 4). Наибольшему воздействию геополитических факторов подвергаются такие факторные условия, как природные ресурсы (резкий рост показателя ввиду активной разведки и роста добычи), географическое положение (освобождение акватории Северного Ледовитого океана ото льдов стимулирует развитие судоходства по СМП и «модифицирует» географическое положение АЗРФ до уровня одного из крупнейших мировых транспортных коридоров) и капитала (освоение новых месторождений на шельфе, осуществляемое по большей части в форме совместных проектов с зарубежными компаниями, рост инвестиционной привлекательности региона вследствие радикального улучшения

Таблица 4

**Влияние геополитических факторов
на компоненты конкурентоспособности
по М. Портеру**

Компоненты конкурентоспособности по Портеру		Воздействующий геополитический фактор	Скорость изменения компонента конкурентоспособности под воздействием геополитического фактора
Факторные условия	Людские ресурсы	Информационный	Минимальная
	Природные ресурсы	Географический	Максимальная
	Географическое положение	Географический	Максимальная
	Капитал	Экономический, географический	Умеренная
	Инфраструктура	Экономический, географический	Умеренная
Условия спроса		Политический	Максимальная
		Военный	Максимальная
		Географический	Умеренная
Состояние сопутствующих отраслей		Экономический	Минимальная
Стратегия властей		Политический	Умеренная

его географического положения, активные государственные вложения в инфраструктуры в свете стратегических соображений). В куда меньшей степени влиянию геополитических факторов подвержены факторные условия людских ресурсов и инфраструктуры. Эти параметры отличаются куда большей инерционностью.

Радикальное улучшение инфраструктуры АЗРФ и создание устойчивых связей с «материком» потребует огромных вложений и десятки лет строительства. Людские же ресурсы не смогут быть существенно пополнены, пока Арктика остаётся не самым привлекательным

для проживания районом страны. Научно-информационный потенциал территории будет подвергаться воздействию информационного геополитического фактора, однако скорость трансформации накопленных регионом знаний и компетенций, по всей видимости, окажется невелика.

Геополитические факторы способны существенно изменить вторую грань портеровского ромба — условия спроса. Мировой спрос и предложение на углеводороды — на которые приходится основной экспортный потенциал АЗРФ — определяются именно геополитическими факторами. Международная обстановка на ближнем востоке (военно-политический фактор), динамика цен на нефть (финансово-экономический фактор) — непредсказуемые факторы. В то же время, открытие СМП для судоходства (экологический и географический факторы) открывают для мирового рынка предложение российских углеводородов именно из АЗРФ. Геополитическим фактором, в наибольшей степени влияющим на спрос на углеводороды того или иного региона по понятным причинам остаётся военный фактор.

Экономический геополитический фактор, связанный с развитием в регионе транспортной и добывающей отраслей в долгосрочной перспективе будет оказывать положительный мультипликативный эффект на состояние сопутствующих отраслей.

Наконец, политический фактор — повышение роли Арктической зоны в обеспечении национальных экономических и политических интересов России — в сочетании с вызовами этнического и культурно-религиозного факторов (сложный многонациональный и многоконфессиональный состав жителей АЗРФ) будут стимулировать развитие лучших практик стратегий властей арктических регионов, а многочисленные документы стратегического

планирования развития АЗРФ будут стимулировать их директивно.

Развитие любой территории подразумевает прохождение её хозяйственным комплексом (точнее, отраслевой структурой хозяйства) ряда последовательно сменяющих друг друга этапов (своеобразных этапов жизненного цикла). На каждом этапе развития рост конкурентоспособности региона обеспечивается за счёт фактора-акселератора: на первом этапе за счёт преимущества региона в основных факторах производства, на втором — за счёт преимущества в инвестиционной привлекательности, на третьем — за счёт повышенной восприимчивости к инновациям и ускоренного их производства, и, наконец, на четвёртом этапе — за счёт накопленного богатства.

Происходит переход от повышения конкурентоспособности территории за счёт её экстенсивного освоения к повышению конкурентоспособности за счёт интенсивного освоения и самостоятельного создания дополнительных факторов конкурентоспособности (инноваций). Первые три этапа обеспечивают экономический рост, последний приводит к застою и спаду.

На первом этапе конкурентное преимущество региона обеспечивается благодаря факторам производства: природным ресурсам и квалифицированной рабочей силой. Этот этап регионы АЗРФ прошли в советское время, когда наличие уникальных запасов природных ресурсов стало главным фактором, определившим ускоренное развитие местного хозяйственного комплекса, а отсутствие собственной базы трудовых ресурсов привлекло в регион значительное количество высококвалифицированных специалистов.

Исходя из анализа влияния геополитических факторов на конкурентоспособность регионов АЗРФ, можно заключить, что развитие конкурентных преимуществ ре-

гионов АЗРФ может быть обеспечено за счёт перехода ко второму (на основе инвестиций в образование и технологии) и третьему (за счёт создания новых, уникальных продуктов, решений и других северных инноваций).

В связи с этим крайне важными станут геополитические факторы, влияющие именно на инвестиционную привлекательность региона и его восприимчивость к инновациям: географический, экономический.

Глава 3. Какой быть новой модели законодательного регулирования комплексного и устойчивого развития российской Арктики?

Оптимальная модель арктического законодательства Российской Федерации находится в процессе формирования. Пока в арктических нормах и правилах регулирования преобладает традиционный отраслевой подход. Между тем особенности Арктики, требующие разработки отдельной системы арктического законодательства, имеют именно территориальную природу. Ключевые из этих особенностей до сих пор остаются за пределами законотворческого поля. Это особая структура северной экономики, выражающаяся в специфическом сочетании трех основных секторов (трансфертный, корпоративный, традиционного природопользования). Это условия отдаленности — не только ценовой, но и экономической (связанной с узостью местных рынков), и институциональной (разрыв между местом выработки нормативов и местом их применения, чреватый снижением эффективности нормотворческой деятельности). Это исключительная пространственная мобильность населения и экономических субъектов, быстрые изменения численности населенных пунктов, сезонный характер многих видов экономической деятельности и транспортной доступности (зимники, ледовые переправы, навигационный период и др.); широкое распространение вахтового метода работы, распространение явлений с кратким жизненным циклом (истощающиеся месторождения и связанные с их эксплуатацией предприятия и поселки), быстрая трансформация сети на-

селенных пунктов, изменчивость природных и экономических условий развития.

Наконец, это особая роль Арктике в экономической системе России и роль в системе национальной безопасности — роль передового рубежа, фронта не только в геостратегическом, но и в экономическом и институциональном плане — как зоны потенциальной экспериментальной наработки новых норм и практик, впоследствии распространяемых на другие регионы. Названные особенности делают безальтернативной необходимость разработки кодекса специализированного арктического законодательства.

В зарубежной практике накоплен достаточно большой опыт разработки именно территориального законодательства — начиная от Закона о корпорации долины реки Теннесси (ставшим прорывной институциональной мерой по преодолению Великой депрессии в США в 1930-е годы) и кончая современной нормотворческой деятельностью, разрабатываемой под эгидой Арктического совета. Мощный пласт территориально специфичных и/или территориально дифференцированных норм и правил наработан во многих арктических странах — США, Канаде, в странах Скандинавии. Общей особенностью арктического права является акцент на местный уровень, низовые инициативы — подход, единственно эффективный в условиях редкой плотности населения. При этом на федеральном/национальном уровнях осуществляется в преимущественно общее стратегическое планирование, определение рамочных условий развития.

Идеальная модель арктического законодательства строится на примате территориальной специфичности Арктики как субъекта регулирования. Она дает ответы на вызовы высокой пространственно-временной мобильности ключевых местных акторов, участвующих в развитии Арктической зоны, на вызовы отдаленности

в условиях специфических структуры и законов функционирования северной экономики — с учетом стратегической роли Арктики в Российской экономике.

3.1. Модель арктического законодательства: принципы и основные элементы

Перед описанием контуров возможной модели арктического законодательства целесообразно дать ответ на важнейшие вопросы, определяющие сам вектор перспективной законотворческой работы в Арктике.

Формируются ли в Арктике новые общественные отношения?

Важнейшим фактором формирования новых общественных отношений в современной российской Арктике являются процессы инновационной трансформации экономики, которые включают технологическую и институциональную (нормативную правовую) составляющую, то есть то, что в марксистской традиции называлось производительными силами (предмет, средство труда) и производственными отношениями (прежде всего собственности, но также и всей системы норм и правил ведения хозяйственной деятельности). Эти процессы не специфичны для Арктической зоны Российской Федерации, они имеют место и в стране в целом. Особенность Арктики состоит в том, что ее природно-климатическая экстремальность, транспортная удаленность и малонаселенность неизбежно придают процессам формирования основ экономики знания, «постиндустриальной» добычной промышленности существенную специфику. Об этом свидетельствует, например, и опыт стран Северной Европы, которые во-

шли в этот процесс создания основ новой экономики на Севере и в Арктике на 30—35 лет раньше, чем Россия, то есть еще в 1970–1980-е годы.

Возникающие новые добычные и инфраструктурные проекты в Арктике России, в ее опорных зонах, технологически современные, с неизбежностью опираются или востребуют формирования системы новых норм и правил поведения хозяйствующих субъектов. В этом плане, например, исключительно характерен пример платформы «Приразломная». Как свидетельствует юридическая служба данного проекта «Газпромнефти», чтобы его запустить, потребовалось внести поправки в десятки федеральных нормативных актов, то есть была осуществлена, по сути, тихая революция действующей федеральной нормативной правовой системы: «нас просто не было в федеральном законодательстве», которое не предусматривало регулирование никакой человеческой и хозяйственной деятельности на шельфовых добычных платформах в Северном ледовитом океане. Аналогичные примеры можно привести по системе временных сезонных дорог (зимников), регулирование деятельности которых по-прежнему опирается на нормы советского времени, когда их использование на Севере и в Арктике не носило современного массового характера и было приурочено исключительно к грузовым перевозкам советских ведомств — а теперь существенный вклад в их использование вносит личный транспорт северных домохозяйств, перевозки органов региональной и местной власти. Можно привести и многочисленные другие примеры отставания, несоответствия норм и правил регулирования хозяйственной и социальной деятельности на Севере и в Арктике абсолютно новых экономическим реалиям, возникшим здесь с начала нулевых годов «возвращения» России в свою Арктику и инициации нового цикла хозяйственного освоения ее

ресурсных богатств усилиями государства и корпоративных структур.

Есть ли необходимость в этих условиях активизировать регуляторную роль государства?

Реалии современного развития российской Арктики, вызовы инновационной модернизации арктической экономики, масштаб уже развертываемых здесь и планы по формированию новых хозяйственных и инфраструктурных проектов объективно востребует более активную, даже стимулирующую, регуляторную роль государства. Если в прежней советской экономике эта роль обеспечивалась прямым и очень сильным воздействием на все процессы концентрации здесь материальных и человеческих ресурсов, а значение «мягких» нормативных правовых факторов было сравнительно слабее, то теперь, когда в руках у государства существенно меньше прямых, директивных рычагов и инструментов управления экономическими процессами, нагрузка на систему нормативного правового регулирования, на создание косвенных стимулирующих норм и правил для хозяйствующих субъектов, роль в формировании правил игры для субъектов экономики и внешних инвесторов становится сравнительно существенно выше.

Рассчитывать на силы рыночного саморегулирования, как показывает опыт России последних трех десятилетий экономического реформирования, очень пагубно и опасно. Но для Арктики это верно втройне: даже в самых либеральных Соединенных Штатах Америки в северной Аляске, по сути, действуют нормы и правила не рыночной конкуренции, а кооперативной солидарности, перекрестного субсидирования, корпоративной социальной ответственности и щедрых государственных трансфертов национальным и переселенческим домохозяйствам. Про примеры стран welfare capitalism — Северной Европы — Швеции, Норвегии, Финляндии, Ислан-

дии — можно не говорить, потому что они и так хорошо известны.

Однако для Арктики России здесь поучительно то, что именно в условиях низкоплотностных пространств Севера и Арктики повсеместно в мире наблюдаются массовые отступления от принципов рыночной экономики, так называемые «провалы рынка» (market failures) до такой степени, что впору становится говорить уже о необходимости выработки новых моделей экономического развития, нормативного правового регулирования хозяйственной деятельности, учитывающих слабость сил рынка и вынужденную более активную роль государства в лице федеральной власти, региональных и местных правительств в деле поддержания устойчивости очагов жизни и хозяйственной активности в этих экстремальных условиях.

Какие принципиально новые сферы правового регулирования возникают в современных условиях у государства в Арктике?

В условиях создания в российской Арктике основ новой экономики, основанной на знаниях и инновациях, с существенно более высоким уровнем производительности труда, и инвестиционными проектами постиндустриального типа, в условиях общего сдвига новой хозяйственной деятельности дальше на север, на контактную зону суша-море и далее, на шельф, при нарастающей климатической и общей глобальной нестабильности у российского государства неизбежно возникают вызовы формировать абсолютно новые сферы нормативного правового регулирования формируемых здесь (и порой абсолютно новых, подчас неожиданных) процессов. Очертим только некоторые такие новые сферы:

— феномен новых промышленных районов на искусственных островах и на хозяйственных платформах арктического шельфа — местах разработки морских месторождений углеводородов;

— газовая революция, связанная с созданием абсолютно новых технологически, организационно и институционально заводов по сжижению арктического газа и их транспортировки газовозами усиленного ледового класса, которая означает отказ от традиционной трубопроводной схемы транспортировки газа и переход на существенно более гибкие формы работы на мировом газовом рынке. Эта революция потребует радикальной перелицовки всей системы общественных отношений в российских регионах (и далеко не только арктических — местах добычи и сжижения газа, но также регионов умеренной зоны, в которых осуществляется подготовки, тренинг персонала, обкатка новых технологий для возникающей, по сути, новой отрасли российской экономики);

— неизбежная радикальная активизация использования Северного морского пути под влиянием сразу нескольких мощно действующих новых факторов — климатического потепления и уменьшения уровня ледовитости арктических морей, кратного увеличения грузопотоков по трассе за счет ввода в действие сразу нескольких крупных месторождений газа, нефти, угля, благородных и цветных металлов в ближайшие годы в Арктической зоне Российской Федерации; нельзя также сбрасывать со счета и возможности международного транзита по «ледовому шелковому пути» китайских контейнеров, грузов других азиатских стран на европейские рынки;

— неизбежность реализации нескольких крупных инфраструктурных проектов строительства участков железных дорог, автомобильных магистралей, обустройства старых и ввода в действие новых опорных портов по трассе Северного морского пути;

— очень трудное для России балансирование между защитой суверенитета и одновременно активным приглашением иностранных, в первую очередь азиатских, инвесторов в крупные инвестиционные проекты Аркти-

ческой зоны (что представляется в условиях ограниченности собственных бюджетных средств просто неизбежным), что объективно востребует ювелирной, просто филигранной законотворческой работы, чтобы гармонизировать эти объективно конфликтующие друг с другом приоритеты.

Каким должно быть соотношение корпоративного и государственного сектора в системе общественного регулирования в Арктике?

Негативная особенность стихийно созданной российской модели регулирования хозяйственной деятельности в Арктике — и в этом состоит ее фундаментальное отличие от зарубежных передовых практик — состоит в том, что государство, по сути, устранилось от роли активного регулятора и превратилось в соглашателя лоббистских инициатив крупных корпоративных субъектов арктической экономики (которые в целом характерны для Арктики во всем мире, в этом состоит, например, фундаментальное отличие Арктики от Севера, в котором экономическая роль корпоративных структур существенно меньше, слабее). По сути, в современной российской Арктике именно госкорпорации Газпром, Газпромнефть, Роснефть выступают инициаторами важнейших законотворческих инициатив в сфере хозяйственной деятельности, а государство преимущественно соглашается с их нормотворческими инициативами, «не тратя время» на их верификацию. Абсолютно другая законотворческая практик в Северной Европе, Аляске, на севере Канады. Здесь государство выступает очень эффективным арбитром инициатив корпораций, реально формирует правила игры для них, а не становится инертным лоббистом навязанных корпорациями эксклюзивных норм и правил хозяйственного поведения. Хозяйственные институты, регламентирующие деятельность корпораций на зарубежном Севере и в Арктике, отражают баланс интересов

государства, компаний, местных сообществ, в России — преобладающий интерес самих компаний как самых сильных субъектов арктической экономики.

Формирование новых, более справедливых и эффективных институтов хозяйственной деятельности для российской Арктики — это огромный пласт партнерской законотворческой работы федеральных, региональных законодателей, корпораций и местного предпринимательского сообщества. Работы здесь непочатый край, по сути, налицо законотворческая целина, потому что за прошедшие два с половиной десятилетия экономических реформ здесь мало что было сделано.

Кто должен покрывать северные удорожания в современной деятельности в Арктике?

Важнейший вопрос нормотворческой работы государства в Арктике — покрытие северных удорожаний. В советское время он решался за счет зональных нормативов строительной, производственной деятельности, к заработной плате и так далее. В новых условиях критично определить субъектность претендента на компенсацию удорожаний. Например, для федеральных служащих в Арктике компенсацию северных удорожаний проводит федеральный бюджет, для региональных бюджетников — региональный бюджет (практика Ямало-Ненецкого автономного округа показывает, что уровень компенсации северных удорожаний региональным бюджетникам может быть выше федерально заданного норматива — если возможности бюджета это позволяют), для работников корпоративных структур — определяется условиями местного и внутрикорпоративного рынка труда и индивидуального контракта работника и работодателя. Вместо прежней унифицированной системы советского времени возникла существенно более плюралистичная схема источников компенсации и форм регулирования степени и направлений компен-

сации северных производственных и социальных издержек.

Остановимся более подробно на специфическом случае арктических малых предпринимателей (вопрос корпораций и бюджетников был рассмотрен ранее). Арктический предприниматель повседневно и ежечасно отвечает на вызовы северных удорожаний. И здесь очень важно отметить, что сама трактовка северных удорожаний в современную экономическую эпоху радикально изменяется. В советское индустриальное время северные удорожания воспринимались через призму прежде всего деятельности крупных государственных промышленных, строительных и транспортных предприятий, которые с ними встречались и боролись за счет повышения эффективности своей деятельности, экономии живого труда, замещения его частично трудом овеществленным и так далее. Значительно меньше говорилось про удорожания в секторе услуг, в бюджетном секторе — то есть вне северных индустриальных промузлов и комплексов.

Но вот сейчас, после десятилетий рыночного реформирования арктической и северной экономики, все изменилось. Потому что крупные ресурсные корпорации работают здесь и сами решают, насколько подъемны для них северные издержки. Вернее, они потому здесь и работают, что природная рента уникальных арктических ресурсных объектов позволяет им с лихвой компенсировать свои удорожания их высокой прибыльностью. А когда это преимущество уходит, например, на истощенных месторождениях, они спокойно и оперативно перемещают свою деятельность в другие, более привлекательные, районы.

Поэтому проблема удорожаний сместилась с крупных производственных предприятий на бюджетный сектор и малое предпринимательство. В федеральном и регио-

нальном бюджетном секторе районов Арктики действуют унифицированные нормы по экономии тепла и энергии, в бюджетных учреждениях ставятся счетчики тепла и энергии. Это очень стандартный подход, «штучной» работы с конкретными объектами (школами, детскими садами, зданиями администрации), в конкретных местах, с учетом их специфики (материал зданий, толщина стен, возраст постройки, конкретные климатические условия места и др.) очень мало.

Штучный подход проводят в жизнь только арктические предприниматели, само выживание которых зависит от того, насколько они креативно и локально специфично настроят свою стратегию теплоэнергосбережения в конкретном производственном объекте или технологии. И они же, как показывает наш опыт, способны привнести эту идеологию штучности и в бюджетные учреждения, проводя в них индивидуальный аудит и определяя адаптированные под данный конкретный объект (например, школу) технологии теплоэнергосбережения.

Именно они, арктические предприниматели, являются носителями этой абсолютно новой идеологии решения проблемы северных удорожаний: от массового типового и стандартного на локальное индивидуальное, штучное и местно заточенное — силами малого бизнеса. Теперь больше нет единой «большой» проблемы северных удорожаний, которую можно разрешить едиными федеральными мерами, но есть конкретные проблемы местных удорожаний, очень специфичные, и вот именно эти локальные проблемы разрешают малые предприниматели своими инновациями, подчас подрывными.

Важно подчеркнуть, что это всегда теперь локальные решения, местные решения. Местные технические решения, материалы, энергоресурсы, котельное топливо для экономного теплообеспечения, местные строитель-

риалы — вот приоритетные направления современных предпринимательских усилий по нейтрализации северных удорожаний. И в этой работе малого бизнеса нет мелочей.

Это непаханое поле работы. Это колоссальное поле для работы именно малого бизнеса, работы очень локальной, очень специфичной без типовых решений: всегда конкретной и адресной, увязанной с местом. В этом абсолютная новизна данной проблемы и ее нерутинность по сравнению с типовыми стандартными и массовыми решениями советского времени: конвейер отступил и здесь он тоже уходит, на место массовых решений приходят штучные. И именно в них правота малого бизнеса. Именно так можно сдвинуть проблему северных удорожаний.

Например, проблема северных удорожаний при разработке малых по запасам месторождений решается за счет применения новых технологий их разработки. Это малый бизнес в базовом, ресурсном секторе. Проблема северных удорожаний в малом бизнесе в секторе услуг решается за счет применения теплоэнергосберегающих, малолюдных/безлюдных технологий и датчиков с обратной связью в технологических процессах. Важно подчеркнуть, что все эти локально специфичные, заточенные под местные условия, новшества прежде всего необходимы именно малому бизнесу, у него сильнейшие стимулы их внедрять — значительно большие, чем у крупной корпорации или бюджетного учреждения. Повторим, именно малый бизнес становится основным агентом в борьбе с северными удорожаниями, и тем активнее, чем больше они его допекают.

В структуре северных удорожаний и борьбе с ними можно обособить три направления: транспортные и энергетические издержки (тарифы); северные гарантии и компенсации работникам; арктическая комплекс-

ность — естественная спаянность объектов производства и инфраструктуры в условиях Арктики.

Серьезный вызов для арктических предпринимателей — это высокие энергетические и транспортные тарифы ввиду имманентно присущих этим территориям холодовой дискомфортности и транспортной удаленности (периферийности), поэтому и вся система господдержки здесь должна быть специфицирована под эти особенности, она должна демпфировать действие этих факторов и, наоборот, эксплуатировать встроенные преимущества арктического предпринимателя в виде его способности к мобильности, сетевым партнерствам, постоянному поиску ситуации временной монополии, естественности перекрестного субсидирования для этих районов и хозяйствующих субъектов в них. Именно эти черты и должны определять специфичную систему господдержки здесь.

Но было бы абсолютно неверным свести все меры здесь лишь к субсидированию части затрат на транспортные и энергетические тарифы для бизнеса. Очень важны меры, которые поощряют создание на Севере и в Арктике принципиально нового вида бизнеса — нечувствительного к расстояниям и неэнергоемкого, опирающегося на интеллект и знание, например, бизнес по производству видеоигр, компьютерных программ и др. Но и внутри, казалось бы, привычных мер по экономии энергии и энергоэффективности нужно обособить мероприятия по развитию бизнеса на энергосервисе и энергоаудите, в нетрадиционной энергетике. Здесь очень важно отметить, что поощрение инновационного поиска в данном направлении представляет интерес не только для одиночного предпринимателя, но для всей совокупности фирм Арктики. Таким образом, у фирмы, которая первой отработала новые технологии в сфере производственного теплоэнергосбережения и эффек-

тивности возникает возможность тиражировать свой успех, предоставляя услуги по типу «бизнес для бизнеса, B2B» другим малым и средним предприятиям Арктики и Севера.

Здесь есть еще один чисто арктический акцент. Многие арктические фирмы опираются в своей деятельности на производственные базы, на которых накапливается оборудование, потребительские товары в короткий период навигации для успешной работы в течение всего года. Площади этих производственных площадок и логистических участков могут быть значительными, а затраты на их отопление и освещение — тяжелым бременем для малых предпринимателей. Вот почему специфической мерой поддержки может стать уменьшение арендной платы и энерготарифов для владельцев таких баз или их арендаторов из числа предпринимателей.

В вопросах компенсации транспортной удаленности аналогично, помимо традиционных мер поддержки поставок средств производства в районы Севера и Арктики, с одной стороны, с другой стороны — по вывозу продукции из мест ее производства на ближайшие или дальние рынки, важно подчеркнуть меры, направленные на компенсацию последствий информационной удаленности в виде организации площадок обмена информацией и передовыми практиками, устройства в целом различных форм «временной близости» как конференции, слеты, форумы и др.

Другое направление компенсации северных удорожаний связано с наследием советских институтов северных районных гарантий и компенсаций, которые теперь вменены малым предприятиям, а в СССР компенсировались государством.

Северные гарантии и компенсации. В советское время для привлечения и закрепления работников на Севере была создана система стимулирующих мер, включающая

районные коэффициенты к заработной плате, надбавки за северный стаж, компенсацию проезда в отпуск «на материк» и обратно. В условиях, когда государство было единственным работодателем и оно же осуществляло все компенсационные выплаты, ее правомерность не подвергалась сомнению. Но все изменилось с начала 1990-х годов осуществления радикальных рыночных реформ, когда в районах Севера и Арктики обособился федеральный, региональный бюджетный сектор и рыночный сектор, в который входят крупные корпоративные структуры и малые и средние предприятия. Для работников бюджетного сектора арктических и северных районов источником компенсации выступает федеральный или региональный бюджет. А для работников индивидуальных, малых и средних предприятий — средства самого предприятия. И вот здесь возник вопрос о том, как найти источники для этих компенсационных выплат, которые не подрывают экономику малого предприятия Арктики и Севера.

Любопытно, что этот вопрос впервые отчетливо был поднят Мурманской областью на Госсовете по развитию предпринимательства в 2015 году. Удивительно, но в первые два десятилетия реформы он не был обозначен ни на одной официальной площадке. Возможное объяснение — ввиду того, что значительная часть бизнеса находилась в тени, государство жестко не следило за выполнением предпринимателями обязательств по северным гарантиям и компенсациям. Но с ужесточением налогового и бюджетного законодательства в нулевые годы наступил черед и более четко регламентировать работу арктических и северных предпринимателей. Тем более, что к этому времени, в тучные нулевые годы, увеличился слой успешных и легально работающих предпринимателей Севера и Арктики. Неудивительно, что предприниматели отреагировали на ужесточение государственного регламента требованиями к государству компенсировать им эти выплаты.

Также любопытно, что этот вопрос впервые официально был поднят представителями Мурманской области, и уже затем поддержан регионами Дальнего Востока. Неужели в Мурманской области самые высокие выплаты, например, по проезду на материк? Видимо, это связано не с объемами необходимых выплат, а с тем, что в Мурманской области как наиболее близкой к центральным районам страны и максимально транспортно обустроенной внутри, наиболее остро проявляется конкуренция местных предпринимателей, которые обязаны нести выплаты по северным удорожаниям, и приезжих предпринимателей, которые таких обязательств не имеют, и потому получают осязаемые преимущества на местном рынке. Поэтому именно здесь они острее ощущают негативное действие обязательств по северным и полярным зарплатным выплатам.

В структуре северных гарантий и компенсаций бремя для предпринимателей, с одной стороны, районных коэффициентов и стажных надбавок; с другой стороны, проезда в центральные районы страны раз в два года в отпуск с неработающими членами семьи — неодинаковое для предпринимателей разных арктических и северных регионов России. Первые в максимальной степени оказываются болезненными для мурманских предпринимателей, которые сталкиваются с масштабной конкуренцией предпринимателей центральных районов страны ввиду относительной транспортной доступности — сильнее, чем архангельские, у которых общий реальный доход существенно ниже и им проще сохранять преимущество перед приезжими.

С другой стороны, вопрос компенсации отпускных выплат (не только самой дороги, но и более продолжительного северного отпуска) наиболее тяжел для самых удаленных дальневосточных районов Севера и Арктики, находящихся вне общероссийской железнодорожной

и автомобильной сети. Неудивительно, что вопрос компенсации выплат по отпускным со стороны государства для предпринимателей чаще всего поднимают именно они.

В лучшем положении ЯНАО, НАО, которые ближе к общероссийской транспортной сети, имеют меньшие размеры районных коэффициентов и потому для них бремя северных выплат ощущается слабее; а, с другой стороны, они имеют и большие возможности заработать от местного рынка, по сравнению со своими мурманскими или дальневосточными партнерами. С другой стороны, жители арктических улусов Якутии, как правило, живут здесь относительно оседло — в населении доминируют эвены и якуты. Неудивительно, что с их стороны тема бремени северных выплат для предпринимателей не поднимается.

Для норильских предпринимателей ситуация менее остра, чем для мурманских, потому что ниже конкуренция извне, и менее остра, чем у дальневосточных, потому что отпускные выплаты ниже. Их положение в этой проблеме срединное, между полюсами предельной проблемности — Мурманская область и дальневосточные Арктика и Север — и относительного благополучия — ЯНАО, НАО.

Зарплатные надбавки компенсируют северные объективные удорожания и потому рассчитываются как бы «назад», от сложившейся на местном рынке труда зарплаты специалиста данной квалификации, из которой вычитаются средства на районный коэффициент и стажные надбавки, таким образом выводится «голый оклад». Они выше на дальневосточном и сибирском Севере и Арктике, чем на Европейском Севере и Арктике, но этот отрыв не очень значительный.

При учете выплат по отпуску нужно учитывать, что его продолжительность на Севере и в Арктике у работ-

ника выше, чем на материке. Например, сравнение бизнеса из 25 человек Вологодской и Архангельской областей выявило, что работники первого имеют совокупно 700 дней отпуска, а второго — 1100 дней отпуска. Работник в средней полосе России за 11 месяцев исполнения своих трудовых обязанностей должен обеспечить себе оплату одного месяца (точнее 28 дней) ежегодного оплачиваемого отпуска. Резерв на отпуск, который формирует работодатель, составляет примерно 9% от ФОТа работника. Работник на севере для Мурманской области, с дополнительными 24 днями отпуска за 10 месяцев должен заработать на 2 месяца отпуска, если точно, то 52 дня. Резерв на отпуск составляет приблизительно 15% от ФОТа. Получается, что нагрузка по северным отпускным на предпринимателя-работодателя европейской Арктики примерно в полтора раза выше, чем у его коллеги в центральных районах страны. Полярные и северные надбавки к заработной плате работника для предпринимателя означают увеличение доли фонда оплаты труда в общих издержках (себестоимости предприятия) и, следовательно, всех страховых выплат.

Для прибыльных предприятий возмещение транспортных расходов работников в отпускной период, которые в максимальной степени являются бременем именно для удаленных дальневосточных, сибирских северных и арктических предпринимателей, составляет до 15 процентов чистой прибыли. Для дальневосточных и сибирских территорий, из которых можно выбраться в центральные районы страны только самолетом, эти затраты для предпринимателей, заложенные в себестоимость конечной продукции, значительно тяжелее, чем для предпринимателей европейского Севера и Арктики.

В последние годы рассматривались различные предложения по компенсации арктическим и северным предпринимателям северных удорожаний (зарплатных

надбавок и отпускных выплат). Все предложения можно условно сгруппировать по трем направлениям: 1) установить компенсации предпринимателям этих затрат из федерального бюджета в форме, например, федеральных трансфертов в региональные бюджеты, что является наименее реалистичным предложением, учитывая масштаб современных уже имеющихся обязательств и сложности администрирования этих выплат; 2) предложения по налоговым вычетам в части затрат на оплату к месту отдыха и обратно (возможно, учредить также вычеты по страховым взносам на сумму районных коэффициентов и стажных надбавок). Здесь опять в полном объеме рассчитывать на реализацию этих предложений трудно; 3) сосредоточить внимание не на прямой компенсации северных гарантий и компенсаций, но на всемерном стимулировании северных и арктических предпринимателей к снижению издержек за счет внедрения энергосбережения и энергоэффективных технологий, а также мер в области трудосбережения. Эти меры могут иметь характер целевой кредитной, грантовой, бюджетной, лизинговой поддержки. Представляется, что именно на пути поощрения сокращения классических северных удорожаний производства, строительства и проживания — прежде всего за счет внедрения самых передовых технологий и практик — целесообразно искать пути снижения объективно более высоких затрат арктических и северных предпринимателей.

И опыт зарубежного Севера подтверждает, что именно этот путь и является основным. Правда, при этом нужно учитывать, что на зарубежном Севере нет унаследованных от советской эпохи институтов социальной поддержки работника в условиях Севера и Арктики, от которых невозможно мгновенно отказаться, а путь их трансформации в более современные формы — неизбежно длительный.

Теперь очертим контуры «идеальной модели» арктического законодательства. Она должна отвечать условиям его применения, специфичным для АЗРФ.

В частности, трехсекторность арктической экономики (трансфертный, корпоративный и традиционного природопользования) требует разработки трех самостоятельных блоков законодательства, иными словами — реализации *принципа многоакторности*.

Целесообразно выделение следующих блоков арктического права:

Идеальное арктическое законодательство включает три основных блока — сообразно трем основным группам акторов арктической экономики:

- инфраструктурный (преимущественно государственный),

- экономический (преимущественно включающий деятельность крупных корпораций, естественных монополий),

- населенческий, включающий систему местного самоуправления и деятельность общественных организаций, а также систему природопользования коренных малочисленных народов Севера.

Трехчастность арктического законодательства страхует от неизбежных перекосов, возникающих при выстраивании арктического законодательства вокруг какого-то одного из секторов арктической экономики. Так, например, институт опорных зон развития АЗРФ выстроен вокруг крупных ресурсных проектов, и «оставляет за бортом» специфические арктические проблемы местного самоуправления, экономические проблемы регулирования жизнедеятельности отдаленных населенных пунктов и др. — он, очевидно, слишком «узок» для Арктики.

Второй принцип, который должен быть положен в основу арктического законодательства — это *принцип зональности*.

При этом речь идет о широкой трактовке зональности, при которой под «зоной» понимается ограниченная территория, социально-экономическое развитие на которой детерминировано некоторым специфическим фактором экономической (зоны опережающего развития, пригородная зона, зона влияния экономических центров и т.п.), стратегического (пограничная зона) или природного характера (зона вечной мерзлоты) — в отличие от узкой трактовки зональности, при которой зональность понимается как территориально дифференцированные природно-климатические условия.

В советское время принцип зональности понимался, главным образом, во втором, узком смысле (природно-климатическая зональность), широко использовался для введения разного рода льгот, призванных компенсировать неудобства и удорожание проживания в регионах с суровыми природными условиями. Комплекс «северных льгот» при этом зачастую воспринимается как компенсация «страдания», связанные с проживанием в суровых природных условиях. Данный принцип компенсации проживания в суровых условиях «вообще» (пусть и на основе филигранного учета специфики природных условий и производных от них экономических удорожаний — подробнее см. раздел 1.10), на самом деле, порочен: государству на самом деле нет никакой выгоды стимулировать проживание в суровых условиях «вообще»; целесообразнее стимулировать проживание и/или работу населения в стратегически важных зонах, или в районах перспективных с точки зрения потенциального масштабного положительного эффекта для экономики страны (новые крупные ресурсные проекты). Стоит заметить, что в 1930-е годы применялось законодательство, стимулирующее переезд именно в приоритетные районы интенсивного экономического развития — а не на «Север вообще»¹. Очевидно, более соответствовало бы стратегическим це-

лям политики России в Арктике введение специальных льгот (по аналогии с системой льгот, введенных в последние годы для отдельных районов Дальнего Востока) для *особых зон*.

Кроме того, колоссальные различия внутри самой территории Арктики требуют учета целого ряда местных условий. Помимо природно-климатических параметров, особое значение для Арктики (и Севера) имеют различия стадий ресурсного цикла (сроков (возраста) эксплуатации ключевых ресурсов на той или иной территории) — различие районов нового освоения, районов с месторождениями на пике уровня добычи, старопромышленных районов². С ресурсным циклом, как правило, связан уровень доходности деятельности по добыче полезных ископаемых и следовательно — ре-

¹ «В период индустриализации в районирование были внесены принципиальные изменения. В 1930—1940-х годах в основу были положены главным образом разная экономическая значимость районов и их роль в обеспечении высоких темпов индустриализации. ... В этот период поясное деление вводилось в крупных индустриальных центрах, важнейших промышленных объектах, на новостройках и в отдаленных районах, намеченных для освоения. Именно так были распределены местности по тарифным поясам, согласно постановлению Совнаркома РСФСР от 13 марта 1932 г.» (Васильев В. В., Селин В.С. Методология комплексного природнохозяйственного районирования северных территорий и российской Арктики. — Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2013 — 260 с. Стр. 77).

² О применимости понятия «старопромышленный район» к территории Севера и Арктики см.: Гальцева, Н. В. Реструктуризация экономики монопрофильного старопромышленного региона ресурсной специализации (на примере Магаданской области): автореф. дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2010.

гиональная и местная налогооблагаемая база¹. В России уже есть практика введения особых условий для компаний, ведущих деятельность на месторождениях с падающей добычей («Роснефть» — в отношении Самотлорского месторождения). Есть и положительная практика учета ресурсного цикла при комплексном планировании пространственного развития на уровне субъекта РФ.² В мире же есть прецеденты территориально дифференцированной системы местного самоуправления — так, в частности, на Аляске бюджетные обязательства муниципальных образований увязаны с налогооблагаемой базой, в свою очередь, тесно связанную с численностью и плотностью населения муниципального образования (подробнее см. раздел 1.2.); высказывались предложения о реформе муниципального самоуправления по аналогичной модели и в России³. При этом зарубежный опыт показывает, что на территориях с редким населением нередко целесообразно создание не только территориально дифференцированных систем местного самоуправления, но и территориальная дифференциация принципов федеративного устройства в целом⁴.

¹ Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству. Опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. — Маматов: Санкт-Петербург, 2017. — 195 с.

² Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на период до 2030 года (вариант, принятый в 2017 году).

³ См.: Российский Север и федерализм: поиск новой модели / Макбет Дж, Морхаус Т., Пилясов А. Н., Усачев Е. В., Фишер В., Харрисон Г., Ядрышников Г. Н.. Магадан: изд-во СВКНИИ ДВО РАН Магадан, 1997. — 180 с.

Общим условием развития практически всех районов АЗРФ является условие отдаленности — поэтому безусловно целесообразно поощрение повышения связности пространства путем компенсации в той или иной форме затрат на перемещение для жителей (и возможно, компаний), зарегистрированных на территории всей АЗРФ. Здесь, однако, целесообразна проработка вопросов о формах такой компенсации (так, например, в Канаде такие компенсации обеспечиваются за счет бюджета государства, а не за счет бюджета компаний-работодателей, действующих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, как того предусматривает Трудовой Кодекс РФ — подробнее см. раздел 1.2. При этом необходимые затраты на компенсации поездок сотрудников являются препятствием для развития в Арктике малого бизнеса⁵).

Таким образом, территориально дифференцированного подхода требуют многие аспекты социально-экономического развития АЗРФ — от регулирования трудовых отношений до системы местного самоуправления и от условий деятельности малого бизнеса до условий деятельности естественных монополий. Поэтому *принцип*

⁴ Отказ в 90-е годы от ступенчатого федерализма, успешно себя зарекомендовавшего в больших по площади федерациях с обширными слабоосвоенными территориями (двухуровневая система политико-административного устройства Канады, включающая провинции и территории; АТД Пакистана), создал множество проблем (и в числе прочего привел к ликвидации ряда субъектов РФ — автономных округов).

⁵ Рабочие материалы к заседанию заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу «О мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации», 2015.

зональности является одним из основополагающих для арктического законодательства.

Принцип пространственно-временной мобильности напрямую отвечает специфике развития Арктических территорий с присущей им высокой подвижностью населения, быстрыми изменениями экономических и природных условий, конфигурации сети населенных пунктов и др.

Долгое время в российской науке шел спор о приоритетах в отношении населения Севера: привлекать ли на Север население или осваивать территории вахтовым методом. На современном уровне понимания механизмов развития отдаленных территорий¹ очевидно, что необходимо сочетания разных методов — постоянных и вахтовых поселков, и главное — осознание мобильности как неотъемлемой черты арктической экономики, социальной сферы и системы расселения, требующей специального регулирования и специальных институтов — например, кочевых школ (в данном отношении заслуживает внимание опыт Республики Саха — Якутия), мобильной медицины (лучшие практики наработаны в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре) и др. Что касается миграционной подвижности населения в отдаленных районах, то она признается важнейшим фактором их инновационного развития и одновременно отвечает поведенческим установкам большей части населения АЗРФ.

Принцип пространственно-временной мобильности требует разработки особых регулятивных норм и правил в отношении распространенных преимущественно

¹ Settlements at the Edge: Human Settlements in Developed Nations / Taylor, A., Carson, D. B., Ensign, P. C., Huskey, L., & Rasmussen, R. O. (Eds.) Edward Elgar Publishing, 2016.

в Арктике временных феноменов и явлений. Это сезонные и временные транспортные пути, временные поселки, вахтовые поселки (единовременная численность населения некоторых из них однако достигает десятков тысяч человек, то есть размеров «нормального» города), ликвидируемые города и поселки, требующие рекультивации территории выводимых из эксплуатации промышленных и военных объектов, транспортных путей и др. Отдельного внимания требуют также зоны нового, пионерного освоения — с присущими им специфическими проблемами согласования интересов КМНС и ресурсных корпораций, трансформации системы муниципального самоуправления, системы государственно-частного партнерства при сооружении объектов инфраструктуры и др.

Наконец, комплексное и системное развитие АЗРФ требует взаимоувязки всех основных блоков Арктического законодательства (экономический, инфраструктурный, населенческий).

Каждый из вышеназванных принципов находит отражение в разработке дифференцированных норм и правил внутри каждого из трех основных блоков арктического законодательства (см. табл. 5).

Таким образом, идеальная модель Арктического законодательства Российской Федерации основана на территориальной специфичности Арктики, представляет собой систему из трех блоков (дифференцированных по основным группам акторов арктической экономики) и базируется на следующих принципах:

- многоакторность,
- зональность,
- пространственно-временная мобильность,
- комплексность и системность.

Таблица 5

**Основные элементы
предлагаемой модели арктического законодательства**

Компоненты	Блоки законодательства		
	Экономический	Населенческий	Инфраструктурный
Зональный компонент	Разделение норм и правил, действующих на участках нового освоения (опорные зоны, зоны опережающего развития) и на староосвоенных территориях Арктики (монопрофильные города, районы месторождений с падающей добычей)	Создание многоуровневой системы местного самоуправления в пределах АЗРФ с целью баланса налогооблагаемой базы и бюджетных обязательств субъектов муниципального самоуправления, снижения уровня дотационности ряда муниципальных образований	Выделение законодательных норм: а) для территориальных зон, обособленных в районах прохождения стратегически значимых крупных транспортных путей, под единым управлением – например, зона Севморпути ¹ под управлением «Росатомфлота»), б) для территорий с ограниченным сроком завоза грузов; в) для районов АЗРФ с относительно высокой транспортной доступностью (например, имеющих железнодорожное сообщение)

¹ Привязка всей АЗРФ к трассе Севморпути может иметь отрицательные экономические последствия. Многие территории АЗРФ, в настоящее время имеющие сложившуюся систему управления и несвязанную с СМП экономическую базу (южные районы ЯНАО, Воркутинский городской округ, южная часть Мурманской области и др.) при передаче под управление структуры, увязанной с СМП, окажутся в периферийном положении, неизбежно негативно сказывающемся на социально-экономическом развитии (финансирование по остаточному принципу, снижение мотивации для проживания в данной зоне уместных жителей и др.). Между тем создание комплексной единой системы управления районом, непосредственно связанным с эксплуатацией СМП, может быть эффективно – как показывает опыт развития территориальных корпораций на территориях нового освоения (от Компании Гудзонова залива до территории, находившейся под юрисдикцией Главного управления СМП в середине XX в.)

Мобильный компонент	Нормы и правила, регулирующие создание районов нового освоения (преимущественно в рамках законодательства по опорным зонам); нормы и правила, повышающие эффективность эксплуатации месторождений с падающей добычей; нормы и правила, регулирующие ликвидацию хозяйственных объектов без ущерба для окружающей среды; нормы и правила, регулирующие привлечение работников вахтовым методом и др.	Нормы и правила, регулирующие создание, функционирование и ликвидацию (в случае необходимости) поселений в пределах АЗРФ; нормы и правила, регулирующие эксплуатацию вахтовых поселков, нормы и правила, способствующие адаптации мигрантов в АЗРФ и др., нормы и правила регулирования жилищного рынка в условиях арктической специфики (бронированное жилье и др.)	Система льгот, повышающая транспортную доступность особо отдаленных территорий; нормы и правила реализации новых инфраструктурных проектов в малонаселенных районах; нормы и правила приоритетного обеспечения мобильной связью территорий АЗРФ
Комплексность и системность	Меры, стимулирующие взаимодействие и согласованность действий субъектов; рамочный закон о развитии АЗРФ		

Таблица подготовлена Н.Ю. Замятиной (АНО «ИРК»)

3.2. Перспективы и сценарии реализации предложенной модели арктического законодательства

Возможны два основных сценария реализации предложенной модели законодательства.

Первый (радикальный, или Сценарий А) — это принятие закона о развитии Арктической зоны прямого дей-

ствия, предусматривающего создание специфических норм и институтов.

Второй (инерционный, или Сценарий Б) основан на принятии рамочного закона о развитии Арктической зоны с последующим принятием ряда специальных законов, касающихся отдельных специфически присущих Арктике явлений — например, Закон о сезонных путях сообщения, Закон об арктических вахтовых поселениях и т. п. (умеренно-специфичный сценарий, Б1) или вовсе внесение «арктических» поправок в неспецифические отраслевые законы (умеренно-неспецифичный сценарий, Б2).

Рассмотрим каждый из сценариев более подробно.

Сценарий А должен быть сфокусированный на вопросах экономического развития Арктической зоны закон прямого действия. В этом законе прописываются новые институты.

При этом можно использовать новейший российский опыт в подготовке федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития», законопроект «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона».

Радикальная версия такой модели исходит из признания абсолютной особенности системы регулирования, придания ему экспериментального, инновационного характера, призванного стать форвардным для всего территориального законодательства Российской Федерации. Для разработки такого прорывного законодательства необходимо сопряжение всего передового, что уже выработано и вырабатывается, будет выработано в российском территориальном законодательстве, и учет и адаптация зарубежного опыта.

Безусловными элементами реализации такого сценария будут особые экономические зоны разного вида, пространственная (пространственные) корпорации раз-

вития, новые системы территориально дифференцированных норм регулирования социально-экономического развития и др.

При этом федеральный центр выступает основным «индуктором» низового — местного и регионального — законодательства, способствует накоплению многообразных практик законодательного регулирования развития в радикально различных природных, экономических и культурных условиях, поощряет распространение лучших законодательных практик. Одним из позитивных результатов реализации данного сценария станет преодоление системной слабости территориального (в противоположность отраслевому) «крыла» российского законодательства. Тем самым, общим результатом реализации данного сценария станет не только оптимизация управления развитием АЗРФ, но и усиление и инновационное развитие всей законодательной системы страны.

Сценарий Б исходит из необходимости соблюдать преемственность и постепенность развития арктического права путем перехода от «экономического закона» по Арктике впоследствии к законодательному подкреплению отдельных элементов общей правовой системы по развитию Арктики — финансовых институтов развития Арктики, вопросов международного экономического сотрудничества, арктического туризма, арктического завоза, арктической научной деятельности, арктический закон по сжиженному природному газу и др.

Среди важнейших частных вопросов, которые должны быть подняты «частными» актами системы арктического законодательства — малая авиация, санитарная авиация, арктическая медицина (в том числе телемедицина), кочевая школа, арктические моногорода, предотвращение негативных последствий изменений климата, управление арктической прибрежной зоной, управление ликвидируемыми поселками и промышленными и воен-

ными объектами (в том числе ликвидация накопленного экологического ущерба) и др.

Опыт законотворческой деятельности Арктического совета показывает, что имеет право на существование законотворческая деятельность, которая не специфична для Арктики, но в ее условиях обладает исключительными рисками и потому требует отдельного арктического регулирования, прежде всего ввиду сильного воздействия на вопросы безопасности человеческой жизни — например, поиски и спасение в Арктике, ликвидация разливов нефти и др.

В этом подходе нет радикальности, но регулирование охватывает области, которые обладают безусловной, бесспорной арктической спецификой, что уже стало объектом регулирования на региональном уровне и федеральный центр как бы создает условий инновационного федерализма, для активной передачи передовых практик от одного арктического региона к другому, от одного арктическому города к другому, создает модельные законы, положения, типовые макеты, на базе региональных и муниципальных передовых практик.

Есть также частные развилки реализации основных принципов предложенной модели. Так, например, есть варианты реализации принципа зональности «сверху» (на основании некоторых критериев территориальной дифференциации) и «и снизу» (на основе утверждения на федеральном уровне предложений, генерируемых на региональном и местном уровне — как это предусмотрено при выделении особых экономических зон, территорий опережающего развития и др.). Очевидно, что на практике целесообразно сочетание обоих принципов; нельзя не отметить ряд преимуществ применения зонального принципа не только «сверху», но и «снизу». Поощрение низовой законотворческой инициативы способно обогатить общую систему законодательства РФ,

запустив механизм так называемого инновационного федерализма, позволяющего за счет инновационного поиска на местах отбирать и тиражировать лучшие практики, рождающиеся в специфических местных условиях.

В качестве примера удачной законотворческой практики, разработанной на местном уровне, пригодной для тиражирования в других районах Арктики и России в целом, можно привести Закон Республики Саха (Якутия) от 05 декабря 2013 года N 1248-З N 51-V «Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия), п.4 статьи 2 которого предусматривает, что «полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции на территориях отдельных населенных пунктов Республики Саха (Якутия) устанавливается законом Республики Саха (Якутия) на основании законодательных инициатив по решениям представительных органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов, в состав которых входят данные населенные пункты»¹ — законодательный акт, реально позволивший разбудить местную инициативу в деле борьбы за трезвость, жизненно важную в районах проживания народов Севера (в силу присущей им физиологической непереносимости алкоголя). Более 10 поселений из разных улусов Якутии уже воспользовались правом на введение данного запрета². Данный частный пример показывает перспективность местного и регионального инновационного поиска в сфере законотворчества — особенно для Арктической зоны с огромным

¹ <http://base.garant.ru/26744377/>

² <http://yakutiakmns.org/archives/5954>

разнообразием местных условий социально-экономического развития.

Определим примерные контуры «дорожной карты» законотворческой работы на ближайшие годы (2018—2022 годы) — в радикальном ее варианте.

2018

Принятие Закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации

2019—2020

Принятие рамочных нормативных правовых актов по трем основным блокам арктического законодательства, а также по отдельным сферам и направлениям социально-экономического развития, вопросы нормативного правового регулирования которых стоят наиболее остро.

Рамочные нормативные акты по блокам арктического законодательства:

- Концепция развития арктической экономики;
- Концепция развития человеческого капитала и местных сообществ АЗРФ (включая базовые положения реформирования системы муниципального самоуправления в АЗРФ; уточнение системы законодательства в сфере регулирования деятельности по добыче полезных ископаемых, затрагивающих территории традиционного природопользования КМНС);
- Концепция развития инфраструктурного обеспечения АЗРФ

Нормативные правовые акты по отдельным сферам и направлениям социально-экономического развития, вопросы нормативного правового регулирования которых стоят наиболее остро:

1) Экономический блок

Закон об опорных зонах

Постановление Правительства РФ о порядке государственно-частного партнерства в районах АЗРФ с преобладанием месторождений полезных ископаемых с высокой степенью выработанности запасов (включая правила получения льгот и иных инвестиционных стимулов компаниями-недропользователями, ведущими добычу на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов; установление норм социальной и экологической ответственности компаний, ведущих деятельность в районах АЗРФ с преобладанием месторождений полезных ископаемых с высокой степенью выработанности запасов, в том числе при консервации неперспективных месторождений и других хозяйственных объектов).

Постановление Правительства РФ об изменении системы компенсаций для лиц, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, входящих в территорию АЗРФ — с внесением соответствующих поправок в Трудовой кодекс и иные законодательные акты РФ. Суть постановления — с передачей обязательств по компенсациям от отдельных видов работодателей (малый и средний бизнес, социально ориентированные НКО и другие категории) — на федеральный уровень (госбюджет). Мера направлена на косвенное инвестиционное стимулирование компаний, ведущих деятельность на территории АЗРФ.

2) «Населенческий» блок

Постановление Правительства РФ о порядке урегулирования споров, возникающих в отношении участков нового освоения природных ресурсов в случае заlegания перспективных к добыче полезных ископаемых на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (применительно к АЗРФ или к тер-

ритории РФ в целом с выделением арктического блока).

3) Инфраструктурный блок

Положение о правилах эксплуатации Северного Морского пути (включающее определение границ сухопутной (прибрежной) зоны, передаваемой в ведение единого оператора СМП)

Постановление Правительства РФ о приоритетных мерах по развитию сотовой связи на территории АЗРФ

2021—2022

Принятие нормативных правовых актов, регулирующих отдельные сферы социально-экономического развития:

1) Экономический блок:

Постановление Правительства о регулировании временной и сезонной хозяйственной деятельности в АЗРФ (включая положения, регулирующие создание, эксплуатацию и ликвидацию вахтовых поселков, хозяйственных объектов, систему ликвидации накопленного экологического ущерба и рекультивации земель)

Положение о ведении строительных работ в условиях вечной мерзлоты

2) «Населенческий» блок:

Постановление Правительства РФ по системе муниципального самоуправления в пределах АЗРФ (включая создание «нераспределенных районов» на территориях с экстремально низкой плотностью населения и потенциально низкой налогооблагаемой базой, бюджетные обязательства по развитию которых переходят на более высокий уровень государственного управления — с целью формирования сбалансированной системы бюджетных обязательств органов местного самоуправления); внесение соответствующих поправок в Закон о местном самоуправлении, Бюджетный кодекс и другие акты

Положение о регулировании жилищного рынка населенных пунктов АЗРФ с резко сокращающейся численностью населения

3) Инфраструктурный блок

Постановление правительства о транспортной системе АЗРФ (включая положения о регулировании создания и эксплуатации системы сезонных и временных транспортных путей, о регулировании системы регистрации и эксплуатации самодельной вездеходной техники, о применении вездеходной техники на пневматиках низкого давления и других экологически безопасных видов для транспортировки детей, в системе скорой медицинской помощи, об экологической ответственности применения гусеничной вездеходной техники в условиях вечной мерзлоты)

Постановление правительства о развитии полярной авиации

3.3. Анализ и предложения законодательных практик, применимых к разработке в рамках новой модели арктического законодательства России

**Закрепление статуса Северного морского пути
в качестве исторически сложившейся
национальной транспортной коммуникации
в Арктике и повышение его конкурентоспособности**

Кодекс торгового мореплавания 1999 г. был дополнен 21 июля 2012 г. статьей «Плавание в акватории Северного морского пути». Согласно данной статье, Северный морской путь — «исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации».

Также в данном кодексе очерчиваются границы акватории СМП: он расположен в пределах внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны РФ. Тем самым президент поднимает проблему о сохранении национальной безопасности арктической зоны РФ.

Границы СМП ограничены на западе меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, на востоке — параллелью мыса Дежнева, восточной границей архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Югорский Шар и Карских Ворот. Через данную транспортную магистраль проходит сообщение между портами западных и дальневосточных акваторий, обеспечиваются различными грузами удаленные от цивилизации территории Крайнего Севера. Поэтому важным шагом в обеспечении национальной безопасности Северного Морского пути является его устойчивое социально-экономическое развитие.

Это оправдано, т. к. СМП может создать серьезную конкуренцию транспортным артериям, проходящим через Суэцкий канал и через оконечность африканского континента. Так, расстояние от Санкт-Петербурга по СМП составляет 14 280 км, через Суэцкий канал — 23 200 км, через мыс Доброй Надежды — 29 400 км¹. Так, при перевозках могут значительно сократиться транспортные издержки, время в пути, а также расходы на обслуживание судов. Ввиду того, что в последнее время наблюдается тенденция сокращения площади льдов на Северном морском пути, актуальность данной транспортной артерии лишь повышается.

¹ Северный морской путь — Большая российская энциклопедия — электронная версия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://bigenc.ru/geography/text/3543982> (дата обращения: 02.12.2017)

На сегодняшний день, развитие данной арктической транспортной артерии остается на низком уровне. Это обусловлено, в первую очередь, его инфраструктурным обеспечением. В статье С. А. Балмасова приводятся такие элементы инфраструктуры СМП, как: атомный ледокольный флот, гидрометеорологическое и навигационное обеспечение, аварийно-спасательная готовность, северное обслуживание судов в портах, приемлемый уровень транспортных издержек и охрана окружающей среды¹.

Ключевым инструментом в обеспечении хозяйственной деятельности на Серном Морском пути является наличие ледоколов. Несмотря на то, что Российская Федерация единственная в мире страна, обладающая атомным ледокольным флотом, существует острая проблема его модернизации (у большинства судов уже истек срок эксплуатации, а новые ледоколы созданы по старым образцам). На сегодняшний день уже существует стратегия развития атомного ледокольного флота до 2020 г., в рамках которой предполагается финансирование эксплуатации, строительства и ремонта судов.

Другие вышеперечисленные элементы инфраструктуры СМП также требуют улучшения и развития. Бюджетное финансирование гидрометеорологического и навигационного обеспечения сократилось примерно на 20%, наблюдательная служба также сокращена примерно на 50%. Из 67 полярных станций, которые были организованы на СМП, осталось 16.² Уже сегодня в рамках По-

¹ Балмасов С. А. Основные факторы, влияющие на развитие транзитной навигации на Северном Морском пути. // Транспорт Российской Федерации: Перевозки. — 2014. — №2. — С. 58—62.

² Корякин В. С. Интересная книга о российском арктическом мореплавании // Природа. — 2013. — №6 (1174). — С. 67—70.

становления правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации, 2017 г.» приоритетной задачей стоит развитие транспортно-коммуникационных возможностей, навигации и обеспечения безопасности мореплавания.

Значение Северного морского пути на сегодняшний день возрастает. В первую очередь это связано с наличием в арктическом регионе минерально-сырьевых ресурсов, и международной конкуренцией в регионе арктического шельфа. В предыдущие годы объем перевозок по СМП был подвержен существенным колебаниям. На протяжении 1950—80-х годов объем перевозок неуклонно возрастал (что было связано с развитием ледокольного флота), достигнув в середине 1980-х годов пика в 6,5 млн т¹. После распада СССР актуальность СМП как транспортной артерии снизилась, и к середине 1990-х объем перевозок упал в несколько раз, до 1,8 млн т в год.

Согласно мнению руководства «Росатома», транспортная активность Северного Морского пути является индикатором состояния экономики государства в целом и ее резкое снижение в 1998 г. является тому подтверждением². Стабильный рост объема перевозок наблюдается уже после 90-х гг. в связи с обострением в мировом сообществе «нефтегазового вопроса».

Тенденция к увеличению значения грузоперевозок по СМП напрямую связана с разработкой и дальнейшей

¹ Приложение — Коммерсантъ Review (110434) — Широты высокой важности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3254502> (дата обращения: 02.12.17)

² Северный морской путь: Официальный сайт ФГУП «Росатомфлот» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosatomflot.ru/o-predpriyatii/severnoy-morskoy-put/> (дата обращения: 02.12.17)

эксплуатацией месторождений нефти и газа на полуострове Ямал, в бассейнах Лены, Оби, в арктическом шельфе, а также с экспортом ресурсов в Европу и Азию. Связи с возрастающей ролью СМП российское руководство приоритетной задачей ставит его развитие. Какие меры сегодня существуют для повышения конкурентоспособности и обеспечения национальной безопасности СМП?

На сегодняшний день принята и реализуется Программа социально-экономического развития Арктической Зоны Российской Федерации. В ее рамках предполагается хозяйственное освоение Арктической зоны РФ через Максимально возможное извлечение ресурсов из арктического шельфа с применением различных экологических законов. При этом учитывается важность сохранения традиционного образа жизни коренных народов, проживающих в арктическом регионе и обеспечения их продовольственных и социальных нужд. Ключевым механизмом для реализации данной политики становится создание опорных зон Арктической зоны РФ, которые позволят обеспечить национальную безопасность и стратегические интересы РФ. Цель создания опорных зон — обеспечение устойчивости системы расселения и размещения производительных сил. Так, исходя из уже имеющейся сетки АТД были выделены следующие опорные зоны развития: 1) Кольская; 2) Архангельская; 3) Ненецкая; 4) Воркутинская; 5) Ямало-Ненецкая; 6) Таймыро-Туруханская; 7) Северо-Якутская; 8) Чукотская¹. Дальнейшее социально-экономиче-

¹ ПП РФ от 21.04.2014 N 366 (ред. от 31.08.2017) «Об утверждении государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации / КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162195/ (дата обращения 02.12.17)

ское развитие опорных зон Арктического региона РФ будет оцениваться через объем инвестиций и количество методических и аналитических документов, направленных на социально-экономического развитие.

Для обеспечения безопасности мореплавания в акватории СМП и ее защиты от загрязнения было создано Федеральное Государственное казенное учреждение «Администрация Северного Морского пути», функции которого заключаются в выдаче разрешений на эксплуатацию СМП, гидрометеорологический мониторинг, обеспечение навигации, проведение гидрографических работ, поисково-спасательные операции, ликвидация последствий загрязнения морских вод. Администрацией также устанавливаются правила плавания в акватории СМП и тарифы перевозки грузов по нему.

Что касается статуса Северного морского пути как национальной магистрали, то в последнее время на мировой арене все чаще ставится вопрос о его международной принадлежности, нежели исторически сложившегося национального транспортного пути. В частности этой идеи придерживаются США, которые в различных документах по арктическим вопросам (к примеру, Национальная стратегия США по арктическому региону, 2013 г.) делают акцент на том, что СМП, как и Северо-Западный проход не могут быть «национальными магистралями», а должны стать «международным пространством». Но таковые претензии не являются справедливыми, потому что он был открыт и освоен именно российскими исследователями и проходит он полностью в пределах юрисдикции РФ. В 2014 г. прошло заседание совета безопасности «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности». Освещая главные задачи, В. Путин подчеркнул: «Нам нужно сделать так, чтобы судовым компаниям было выгодно и удобно ходить под российским флагом, чтобы

именно такие суда, находящиеся в нашей юрисдикции, осуществляли основной объём перевозок в Арктике, по Северному морскому пути в частности».¹ Таким образом, глава государства делает акцент на принадлежности СМП как национальной транспортной магистрали и данная мера способна закрепить этот статус за ним.

Комплекс вышеперечисленных мер не в полной мере реализует обеспечение конкурентоспособности и закрепления статуса СМП как исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации. В данном разделе предлагаются дополнительные меры, которые способствуют реализации и укреплению данной задачи.

1. Национальные экологические нормы и правила судоходства и навигации по Северному Морскому пути в интересах укрепления суверенитета России.

Несмотря на то, что у России уже есть нормативно-правовой акт, регулирующий движение по СМП («Правила плавания в акватории Северного Морского пути»), однако он не имеет столь высокой юридической силы при применении к международному праву. Более правомерно было бы создать свод некоторых жестких экологических норм, способных регулировать судоходство по Северному морскому пути.

В качестве примера могут быть приведены норвежско-российские отношения на территории архипелага Шпицберген. Главным стратегическим документом по арктическому вопросу в Норвегии является «Стратегия правительства Норвегии на Крайнем Севере» 2006 г. Главными ее принципами являются развитие энергетики

¹ Заседание Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике • Президент России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/20845> (дата обращения 02.12.17)

и охрана окружающей среды с созданием условий для устойчивого развития Арктического региона (причем, акцент делается на экологической ситуации архипелага Шпицберген). Как известно, норвежское правительство уже много лет стремится «вытеснить» РФ с архипелага с конца XX в., издавая различные жесткие экологические законы. Основным документом, регулирующим статус Шпицбергена, является Парижский договор 1920 г., в рамках которого определяется суверенитет Норвегии над архипелагом. При этом, т.к. на архипелаге не было постоянного населения, житель любого государства имеет право на проживание, охоту и рыболовство, ведение бизнеса, а также создание горнодобывающей промышленности в данном регионе. Однако, в этом документе также определены нормы экологического регулирования, в рамках которых Норвегия имеет право контролировать хозяйственную деятельность других государств на территории Шпицбергена. Именно этим пунктом норвежское правительство и руководствуется, расширяя природоохранную зону архипелага до тех мест, где расположены перспективные месторождения угля, на которые претендует Россия.

Таким образом, перенимая опыт Норвегии, Россия могла бы установить жесткие экологические нормы, в рамках которых Россия может контролировать судоходство. При этом будет укрепляться статус национальной транспортной магистрали.

2. Отстаивание суверенитета арктической акватории через интересы и права коренных малочисленных народов Севера.

Подразумевается исключительное право коренных народов на пользование землей и ее ресурсами и протекторат как со стороны государства, так и международного сообщества. Т.е. в регулировании споров об арктических границах можно руководствоваться исключительной

правопреемственностью этих народов и сохранением окружающей среды арктического региона ввиду исключительной важности экосистем Арктики для обеспечения их жизнедеятельности.

Данная мера опирается на зарубежный опыт. Ярким примером служит опыт Гренландии (автономной единице АТД Дании) в отстаивании притязаний на акваторию арктического региона через отстаивание прав коренных малочисленных народов. Большинство населения в Гренландии, отличие от других арктических государств, составляют гренландские эскимосы (инуиты) — до 80%. После того, как Гренландия в 1814г. стала Датской колонией, впервые встал вопрос о социальных проблемах коренных народов. Но только в 1908 г. был принят закон об управлении гренландскими колониями, решивший проблемы административного деления острова. В 1978 г. Датское правительство принял закон «О самоуправлении Гренландии», в котором впервые представилась столь обширная автономия для арктических народов. Что примечательно: в этом законе регулируются полномочия местных властей. Так, ими регулируются права коренных народов на охоту и рыболовство, ведение сельского хозяйства и рыболовство. Впервые в международной практике коренным народам Крайнего Севера предоставляется столь широкая политическая автономия. В рамках предоставляемых прав, коренные народы вправе регулировать границы арктических акваторий

Также в качестве примера может быть приведено договорное и туземное право коренных малочисленных народов Канады, правовой статус которых гарантируется Конституцией с 1982 г. В широком смысле это подразумевает исключительное право на владение и использование своей земли.

Таким образом, исключительное право на владение и использование земли и прибрежной акватории аркти-

ческого региона при предоставлении им большего суверенитета и автономии позволит иметь приоритет в области решения проблем делимитации территорий между арктическими государствами.

3. Утверждение безусловного приоритета российских спасательных станций и систем поиска и спасения, также систем навигации для кораблей, следующих по трассам СМП.

Спасательная готовность российских станций, безусловно, является важным фактором для реализации потенциала Северного Морского пути. Сегодня данный вопрос активно обсуждается как на международных конференциях по арктическому вопросу, так и на национальном уровне. В частности, обсуждается вопрос об их расположении вдоль трассы СМП. На сегодняшний день существует проблема раздробленности ведомственных структур, отвечающих за поисково-спасательные мероприятия в акватории Северного Ледовитого океана. Зачастую ведомства дублируют функции друг друга. Поэтому, для создания российского приоритета в данной области необходимо четко структурировать данные организации.

Актуальной повесткой дня сегодня является вопрос об административном управлении Северным Морским путем. Существует дискуссия о том, какая структура будет осуществлять его развитие: «Росатом» или «Администрация Северного Морского пути». Президентом РФ было принято решение о передаче полномочий госкорпорации «Росатом», в частности ее т.н. «арктическому дивизиону» — ФГКУ «Росатомфлоту». Так, «Росатом» теперь отвечает за развитие энергетики и транспорта Северного Морского пути, а ФГКУ «Администрация СМП» (одно из подразделений Министерства транспорта РФ) будет ему подчиняться.

Вопрос о том, в чьих руках окажется управление Арктикой вызвал множество дискуссий. С одной стороны,

передача полномочий «Росатому» увеличивает возможности государственного финансирования и развития атомного ледокольного флота РФ. С другой стороны, обеспечение навигации, инфраструктура прибрежных портов и аварийно-спасательных мероприятий — полномочия Министерства транспорта¹.

Заместитель Председателя Правительства РФ, Рогозин Д. О., на пленарном заседании форума «Арктика: настоящее и будущее» 5 декабря 2017 г. сообщил, что Правительство РФ приняло решение о передаче операторских и управленческих функций «Росатому». При этом он подчеркнул, что для этого потребуются серьезные реструктуризация данной организации. Преимуществами «Росатома» над другими структурами, по его словам являются: ледокольная проводка по СМП, успешный опыт реализации программ атомной энергетики, а также опыт защиты отечества и его ядерного потенциала².

Передача управления Северного Морского пути требует некоторых изменений в нормативно-правовой базе. Так, в «Кодекс торгового мореплавания» теперь необходимо ввести поправки: согласно п. 1 ст. 5 («Плавание в акватории Северного морского пути») указано, что «организация плавания судов в акватории Северного морского пути осуществляется Администрацией Северного морского пути, созданной в форме федерального казенного учреждения»³. Также в документе оговарива-

¹ Владимир Путин одобрил передачу Арктики «Росатому»? // Мониторинг социально-экономического развития Арктической зоны России. — 2017. — Вып. 19—20 (1—30 ноября 2017). — С. 2—3.

² Рогозин: оператором урегулирования вопросов по Арктике должен стать Росатом // ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/4784618> (дата обращения: 05.12.17)

ются полномочия выдачи разрешений на право плавания в акватории Северного морского пути.

**Международно-правовое оформление
внешней границы континентального шельфа
Российской Федерации в Северном Ледовитом океане**

Одним из наиболее проблемных вопросов правовых условий деятельности Российской Федерации в Арктике в настоящее время является ситуация вокруг присутствия и хозяйственной эксплуатации Шпицбергена. Как было показано выше, Норвегия в одностороннем порядке установила для себя преференционные условия природопользования в нарушение международных соглашений. Политика Королевства по ограничению российского присутствия на Шпицбергене была включена Министерством обороны РФ в список потенциальных военных угроз в Арктике.

Такое положение дел делает приоритетной задачей недопущения менее благоприятных условий деятельности РФ в Арктике принятие мер по недопущению ограничения российского присутствия на Шпицбергене. Действия, предпринимаемые в этом направлении, должны быть крайне осторожными и ограничиваться наращиванием присутствия на архипелаге гражданского персонала из учёных и хозяйствующих субъектов. Необходимо строгое воздержание от провокационных актов подобных использованию Шпицбергена в качестве перевалочного пункта или базы для военного присутствия, как это имело место в апреле 2016 г⁴. Подобные действия неизбежно

³ Правила плавания в акватории Северного морского пути // Российская газета [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2013/04/19/pravila-dok.html> (дата обращения: 05.12.17)

приведут к радикализации норвежской позиции по архипелагу и усилению её давления на Россию, в том числе с привлечением партнёров по НАТО.

Потенциальной угрозой ограничения условий деятельности и государственного суверенитета в Арктике является ситуация вокруг международно-правового статуса СМП. В целях недопущения интернационализации этой исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации РФ, необходимо как можно скорее *совместно с Канадой* сформировать обращение к Комиссии ООН по международному праву с просьбой принять меры к исследованию правового статуса исторических вод, включая исторически сложившиеся национальные транспортные коммуникации — Северный морской путь и Северо-западный проход — и сообщить результаты этого исследования всем государствам-членам ООН.

С целью недопущения провокаций аналогичных ситуации, имевшей место с ледоколом «Поляр Си» в 1985 г., провести демонстративные учения в российском территориальном море в АЗРФ по блокировке условного судна-нарушителя режима прохода по СМП.

Необходимо предпринять политические действия, направленные на передачу администрирования СМП в руки государственной корпорации. Это позволит увести большую часть возникающих вокруг режима использования СМП диспутов в правовое поле споров между хозяйствующими субъектами, юридическими лицами, а не государствами. Таким образом, проблема правового статуса СМП будет нивелирована и как бы отойдёт

⁴ Chechen special forces instructors landed on Svalbard // The Independent Barents Observer. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/2016/04/chechen-special-forces-instructors-landed-svalbard>

на второй план. Россия уже имеет опыт перевода межгосударственных споров в плоскость споров хозяйствующих субъектов в Баренцевом море (спору между российскими и норвежскими нефтедобытчиками).

Такая задача должна быть поставлена в качестве дополнительной, на случай, если спор о международно-правовом статусе СМП будет развиваться по негативному для России сценарию. Приоритетом же, конечно, должны стать действия, направленные на закрепление российского суверенитета над национальной транспортной коммуникацией СМП.

Приоритетные направления решения проблемы недопущение менее благоприятных по сравнению с другими прибрежными арктическими государствами правовых условий деятельности Российской Федерации в Арктике, в том числе при международно-правовом оформлении внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане заключается *проведении переговоров с Канадой и Королевством Дания, направленных на достижение двухсторонних соглашений о разграничении (delineation) шельфа в зонах территориального перекрытия претензий, содержащихся в Представлениях (заявках) по обоснованию внешней границы арктического шельфа*, поданных каждой из этих стран в комиссию по Континентальному шельфу.

Основанием для разграничения в данном случае должна служить ст. 83 Конвенции о морском праве. Положительный пример двустороннего соглашения — это соглашения между Россией и Норвегией: Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда от 11 июля 2007 г. и Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сен-

тября 2010 г. Оба соглашения отсылают к Конвенции ООН по морскому праву, но при этом устанавливают границу континентального шельфа двух государств без согласования с комиссией по границам континентального шельфа.

**Нормативное закрепление статуса
Арктической зоны России
в качестве стратегически важного для России
макрорегиона (в соответствии
с Федеральным Законом от 28 июня 2014 г.
№172-ФЗ «О стратегическом планировании
в Российской Федерации»)**

Согласно пункту 3 статьи 11 ФЗ N 172 от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, относятся: отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития *макрорегионов*.

Существует несколько потенциальных вариантов институционализации макрорегионов; выбор того или иного варианта зависит от выбора сценария развития Арктического законодательства, указанных в п.2.

Могут рассматриваться:

- создание отдельного федерального округа;
- создание так называемого «виртуального федерального округа», подразумевающего создание системы территориального управления Арктической зоной «поверх» существующей системы Федеральных округов¹;
- закрепление зоны действия особых территориальных нормативов (по типу выделения районов Крайнего

Севера и приравненных к ним местностей в России, зоны Севера в Канаде и др.);

— создание макрорегиона как ассоциации субъектов РФ по принципу ассоциации экономического сотрудничества (принцип, широко применяемый в международной практике в сфере международного взаимодействия: создание еврорегионов, Баренцева региона и др., а также и на межрегиональном и межмуниципальном уровне; в частности, данный принцип широко реализуется в форме создания ассоциаций межмуниципального хозяйственного сотрудничества для управления процессами развития городских агломераций без нарушения сложившихся границ и системы входящих в агломерации муниципальных образований),

— создание специализированной пространственной корпорации с передачей ей широких полномочий по управлению социально-экономическим развитием АЗРФ по аналогии с Корпорацией развития долины реки Теннесси (практика 1930-х в США), системы Главного управления Севморпути в СССР (середина XX века) и т. п.

Проблема выделения в пределах АЗРФ ценных природных территорий и установления для них специальных экологических режимов хозяйственной и иной деятельности решается путем включения в арктическое законодательство принципов зонирования, подразумевающее выделение внутри АЗРФ зон с различными режимами законодательного регулирования.

Принцип зонирования позволяет разрешить противоречие между приоритетом обеспечения национальной

¹ Пилясов А. Н., Котов А. В. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества // Российский Совет по международным делам. Доклад. М., 2015. №17. 120 с. изд-во «Спецкнига», Москва, 2015.

безопасности, сохранения особо ценных природных экосистем, с одной стороны — и повышения эффективности хозяйственной деятельности — с другой.

Первая группа приоритетов (обеспечение национальной безопасности и сохранение особо ценных природных территорий) требует введение режима ограничений на осуществление ряда видов хозяйственной деятельности, а также транзитного движения в арктических водах (зоны, в той или иной степени закрытые для хозяйственной деятельности). Мировая практика дает образцы применения режимов различной степени жесткости и множество институциональных вариантов оформления ООПТ (заповедники, национальные парки и др. с выделением зон с различным режимом использования территории). Допустимо введение лицензирования отдельных экономических субъектов, в том числе судов на осуществление деятельности в зонах повышенной уязвимости экосистем (канадский опыт регулирования арктического судоходства).

Вторая группа приоритетов (обеспечение экономической эффективности хозяйственной деятельности) в большинстве случаев требует противоположных мер — снятия ограничений на ведение хозяйственной деятельности, создание разного типа свободных экономических зон вплоть до введения режима *porto franco* (условно «открытые зоны» в пределах Российской Арктики или международные).

Реализация принципа зонирования позволяет совместить оба типа приоритетов путем, в первую очередь, отграничения зон, требующих ограничений на ведение хозяйственной деятельности и судоходства. Конкретный режим выбирается в зависимости от степени уязвимости местной экосистемы, а также стратегического значения конкретной территории. На остальной территории устанавливаются режимы благоприятствования

развитию хозяйственной деятельности. В районах, где потенциальный риск от интенсификации хозяйственной деятельности минимален¹, возможно выделение зон с режимами максимального благоприятствования хозяйственной деятельности вплоть до создания свободных экономических зон.

Разделение зон первого (условно закрытые) и второго типа (условно открытые) типа требует проведения специальных научных исследований.

**Выделение в пределах Арктической зоны
ценных природных территорий
и установление для них
специальных экологических режимов
хозяйственной и иной деятельности**

Канадское правительство, осознавая важность и значимость арктического региона, а также его сложность и уникальность, создало в составе Правительства Департамент по делам коренных народов и канадского Севера (в 2017 г. реорганизован с разделом на два отдельных ведомства), чьей прямой обязанностью является регулирование законодательства, затрагивающего все сферы жизни индейских народов. В рамках этого департамента в 2015 г. было создано подразделение POLAR Knowledge Canada, наделенное чрезвычайно широкими полномочиями и призванное сконцентрировать всех специалистов в области полярных исследований, изучающих как Арктику, так и Антарктику. Главной целью данного подразделения является преумножение применимых в Арктике

¹ Данное условие имеет некоторые сходства с условиями организации игорных зон.

и Антарктике знаний и компетенций, упрочение лидерства Канады в полярных науках и технологиях, распространение знаний и прогресса в других приполярных регионах. Созданию предшествовал Canadian High Arctic Research Station Act¹, определивший функции, которые будут выполняться CHARS, а именно:

- проводить научные исследования и разрабатывать технологии;

- планировать, направлять, управлять и осуществлять программы и проекты, связанные с научными исследованиями и разработкой технологии;

- содействовать тестированию, применению, передаче, распространению и коммерциализации технологий;

- поощрять интеграцию по дисциплинам и мероприятиям;

- публиковать и распространять исследования, доклады и другие документы;

- дополнять национальные и международные сети экспертизы и объектов; а также

- выполнять любые другие функции, которые назначает министр.

Также данный Акт наделил CHARS следующими полномочиями:

- создавать, распоряжаться и управлять исследовательскими объектами и системами;

- тратить любые деньги, которые она получает в результате своей деятельности в тот финансовый год, в который деньги были получены или в последующие финансовые годы;

¹ Canadian High Arctic Research Station Act // Government of Canada. Justice Laws Website. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-17.8/page-1.html> (дата обращения: 06.12.2017).

— предоставлять услуги и условия любому отделу, правлению или агентству правительства Канады или любому другому правительству или какой-либо организации или лицу;

— возмещать расходы от имени любого департамента, правления или агентства правительства Канады или от имени любого другого правительства или какой-либо организации или лица;

— лицензировать, назначать, продавать или иным образом предоставлять доступ и получать вознаграждения, роялти и оплату любых патентов, авторских прав, товарного знака, коммерческой тайны или другого аналогичного права собственности, находящегося под контролем или управляемым CHARS;

— заключать контракты, соглашения, меморандумы о взаимопонимании или другие соглашения от имени Ее Величества в праве Канады или ЧАРС;

— сдавать в аренду личное имущество или движимое имущество, приобретать любые деньги, ценные бумаги или другое личное имущество или движимое имущество, в том числе путем покупки, дарения или завешания или наследства, и при условии соблюдения каких-либо условий приобретения — тратить или вкладывать деньги или ценные бумаги;

— приобретать недвижимое имущество или недвижимое имущество, иметь администрацию, определенную в разделе 2 Федерального закона о недвижимом имуществе и федеральном имущественном праве, недвижимого имущества или приобретать лицензию, определенную в разделе 2 этого Закона;

— в качестве арендодателя лизинговать любое личное имущество или движимое имущество, указанное в особом пункте, или распоряжаться любыми средствами собственности или движимыми средствами, приобретенными в соответствии с этим пунктом, с учетом

любых условий, на которых было приобретено имущество или движимое имущество;

— с учетом любых условий, на которых было приобретено недвижимое имущество или недвижимое имущество, распоряжаться каким-либо недвижимым имуществом или выдавать лицензию, определенную в разделе 2 Федерального закона о недвижимом имуществе и федеральном имуществе; а также

— осуществлять любые другие виды деятельности, которые, по мнению Совета, способствуют достижению целей CHARS и выполнению его функций и осуществлению его полномочий.

Несмотря на то внимание, которое в данный момент уделяется развитию Арктики, в Российской Федерации на данный момент не существует единого медиатора, осуществляющего координацию арктических научных программ и исследований и обладающего собственной научной базой, а донесение позиции арктического макрорегиона ведется лишь с позиций совещательных органов. Создание российского аналога CHARS смогло бы скоординировать и направить научно-технические разработки и бизнес, а также проводить активную политику, направленную на нормативное закрепление специфических арктических стандартов ведения деятельности и создания продукции в таких сферах как сохранение биоразнообразия, добычи полезных ископаемых, транспорта и связи, строительства, промышленности, рыболовства, животноводства и т. д.

С целью поддержания полевых исследований, реализуемых канадским правительством, университетами, северными, независимыми и международными исследовательскими организациями была запущена Программа полярного континентального шельфа (The Polar Continental Shelf Program — PCSP). Кроме того, Программа обеспечивает конкретную полевую материально-

техническую поддержку для Арктического учебного центра вооруженных сил Канады, который размещается на объекте PCSP в Резолюте, Нунавут. В рамках программы PCSP может предложить планирование, координацию и доставку следующих услуг в Арктике¹:

- Чартерный воздушный транспорт в отдаленные полевые лагеря и обратно из Канады

- Полевое оборудование для аренды (включая одежду и оборудование для холодной погоды)

- Топливо для самолетов, полевого оборудования и лагерей

- Питание, жилье и рабочее пространство (включая многоцелевую лабораторию) на объекте PCSP (арктический логистический центр)

- Научные лицензии и разрешения

- Консультирование и координация судоходства и приема грузов (включая судовые и опасные грузы)

- Сеть связи, которая связывает PCSP с исследовательскими группами в полевых лагерях, рассеянных по всей Арктике

В настоящее время на начальном этапе проработки находится анонсированный премьер-министром в 2009 г. документ в сфере новой Арктической политики Канады (new Arctic Policy), чьей основной целью является расширение сотрудничества и улучшение партнерских отношений между федеральным и региональным правительствами, а также туземными жителями. На данный момент проводится обсуждение следующих тем, ко-

¹ Polar Continental Shelf Program // Government of Canada. Natural Resources Canada². URL: <http://www.nrcan.gc.ca/the-north/polar-continental-shelf-program/polar-shelf/10003> (дата обращения: 06.12.2017).

² <http://www.nrcan.gc.ca/home>

торые будут затронуты в новом законодательном документе:

- Комплексная арктическая инфраструктуры
- Сильные арктические люди и сообщества
- Сильные, устойчивые и диверсифицированные экономики Арктики
- Арктическая наука и знание коренных народов
- Защита окружающей среды и сохранения биоразнообразия Арктики
- Арктика в глобальном контексте

Важная отличительная черта данного процесса от российской практики — в процессе создания текста стратегического документа учитываются мнения не только власти, специалистов и экспертного сообщества, но также проводятся широкие общественные слушания, посвященные разработке данного закона. Получение мнений происходит следующими способами: из письменных и устных докладов, полученных в ходе региональных круглых столов и обсуждений онлайн, отзывы представителей местного населения и т. д.¹ Широкое обсуждение данных вопросов возможно благодаря невысокой численности населения, проживающего в Арктике. Подобная практика сбора мнений и проработки законодательных и целеполагающих актов в арктической сфере была бы чрезвычайно актуальна в российских условиях.

Как уже было сказано в обосновании стратегической значимости АЗРФ, арктические экосистемы являются слабо устойчивыми по отношению к внешним воздействиям, в связи с чем характер и степень человеческой

¹ Toward a new Arctic Policy Framework // Government of Canada. Indigenous and Northern Affairs Canada. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1499951681722/1499951703370> (дата обращения: 06.12.2017).

деятельности в арктических условиях должны быть строго регламентированными.

По причине прогнозируемого потепления арктического климата и дальнейшего таяния льдов ожидается активное вторжение новых видов, резистентных к условиям полярной ночи, например, бентосных видов животных и растений, что уже наблюдается в Баренцевом море¹. Низкие температуры способствовали низкому количеству патогенов, паразитов и микробов, что положительно сказывалось на продуктивности местных видов. С потеплением это преимущество местных экосистем нивелируется. Увеличение потока судов, проходящих по СМП, также повысит количество инвазивных видов, которые смогут повлиять на продуктивность местной фауны, что является опасным прецедентом, т.к. на два «окраинных» моря АЗРФ, Баренцево и Берингово, приходится большая часть выловленной в АЗРФ рыбы. Для предотвращения чрезмерного давления инвазивных видов растений и животных необходимо предусмотреть инспектирование товаров и судов на предмет наличия биологических угроз арктическим экосистемам, а также выработки карантинных правил, стоит заметить, что выполнение этого будет значительно снижать привлекательность СМП в сравнении с альтернативными морскими путями. Существуют яркие примеры интродукции инвазивных видов в целях добавления стоимости местной экономике, например, интродукция камчатских крабов в Мурманской области. Стоит отметить, что экономический эффект от этого мероприятия был получен и оценен раньше, чем были оценены опасности, грозящие местным экосистемам. Примером

¹ Towards Arctic Resource Governance of Marine Invasive Species // Arctic Yearbook. 2015. P. 175.

непреднамеренной интродукции является появление снежного краба на берегу Баренцева моря, что придает убедительности опасениям о грядущем «вторжении» различных видов фауны, не характерной для арктических акваторий ранее.

Канадское правительство озаботилось этой проблемой еще в начале XXI в., когда в 2004 г. была подготовлена стратегия «An invasive alien species strategy for Canada»¹, которая дала нормативное определение инвазивных видов, обозначила связанные с ними основные опасности как в сфере биоразнообразия экосистем, здравоохранения, так и в социальной и экономической сфере, а также определила комплекс мер по борьбе с данными видами. А уже в 2005 г. была запущена государственная программа, направленная на усиление профилактических мер по предотвращению «вторжений» инвазивных видов, которые являются второй по значимости опасностью после уничтожения сред обитания различных биологических организмов².

Основными составными частями данной программы было следующие три типа действий: предотвращение появления инвазивных организмов, раннее их обнаружение, быстрый ответ. Программа работала по принципу выделения грантов на проекты неправительственных и некоммерческих организаций, аборигенных групп и ор-

¹ An invasive alien species strategy for Canada // Government of Canada. Government of Canada Publications. URL: <http://publications.gc.ca/site/eng/462217/publication.html> (дата обращения: 06.12.2017).

² Invasive Alien Species Partnership Program: 2005–2010 Report // Government of Canada. Environment and Climate Change Canada³. URL: http://ec.gc.ca/nature/default.asp?lang=En&n=B008265C-1#_Toc315269275 (дата обращения: 06.12.2017).

³ <http://ec.gc.ca/default.asp?lang=en&n=FD9B0E51-1>

ганизаций, образовательных или исследовательских учреждений, частных лиц и компаний, а также провинциальных, территориальных и муниципальных органов власти, агентств или корпораций. Проекты оценивались в Межведомственном комитете по технической проверке в соответствии со следующими критериями: стоимость государственного образования, стоимость снижения риска, значение целевых видов или путей, стоимость взносов из других источников, устойчивость инициативы, техническая осуществимость, уместность бюджета и рабочего плана, а также оценка производительности. Комитет по техническому обзору представлял свои проектные рекомендации Генеральному руководящему комитету межведомственных директоров, затем Руководящий комитет представлял свои рекомендации помощнику заместителя министра природных ресурсов для окончательного утверждения¹.

Осознавая хрупкость и уникальность арктических акваторий, канадское правительство в 1985 г. приняло Arctic Waters Pollution Prevention Act, главной целью которого являлось предотвращение загрязнения арктических вод. Документ разделен на несколько смысловых частей, посвященных депонированию отходов, отходам строительства и реконструкции и зонам контроля безопасности судоходства. Остановимся на главах о депонировании отходов и о зонах контроля безопасности судоходства:

Депонирование отходов. За исключением случаев, когда это разрешено положениями, изложенными

¹ Invasive Alien Species Partnership Program: 2005–2010 Report // Government of Canada. Environment and Climate Change Canada². URL: [http://ec.gc.ca/nature/default.asp?](http://ec.gc.ca/nature/default.asp?lang=En&n=B008265C-1#_Toc315269275)

lang=En&n=B008265C-1#_Toc315269275 (дата обращения: 06.12.2017).

² <http://ec.gc.ca/default.asp?lang=en&n=FD9B0E51-1>

в этом разделе, ни одно лицо или судно не должны вносить или разрешать складирование отходов любого типа в арктических водах или в любом месте на материке или на островах канадской Арктики при любых условиях, когда отходы или любые другие вещества, могут поступать в арктические воды. Пункт 4 (1), Регулятор может устанавливать правила с целью выполнения настоящего раздела, предписывающие:

- тип и количество отходов, если таковые имеются, которые могут быть сданы на хранение любым лицом или судном в арктических водах или в любом месте на материке или на островах канадской Арктики при любых условиях, в которых эти отходы или любые другие отходы, возникающие в результате осаждения отходов, могут поступать в арктические воды;

- условия, при которых такие отходы могут быть депонированы.

Доложить о любом складировании отходов или опасности, возникающей по причине этого, обязано любое лицо, которое

- складировало отходы в нарушение подраздела 4 (1)

- осуществляло любую деятельность на материке или островах канадской Арктики или в арктических водах, которые из-за какой-либо аварии или другого явления могут представлять собой какой-либо осадок отходов, не совпадающий по типу, количеству и условиям с предписанными положениями, изложенными в разделе 4,

Этим лицом незамедлительно сообщается о депонировании отходов или аварии или других происшествий сотруднику, ответственному за предотвращение загрязнения в таком месте и таким образом, который может быть назначен Регулятором.

Владелец любого судна, которое складировало отходы в нарушение пункта 4 (1), или которое находится в бедственном положении, и по этой причине рискует

вызвать какое-либо складирование отходов, описанное в этом подразделе, не совпадающее по типу, количеству и условиям с предписанными положениями, изложенными в разделе 4, немедленно сообщает о депонировании отходов или состоянии бедствия сотруднику по предотвращению загрязнения в таком месте и таким образом, который установлен Регулятором. Установлен срок давности в 2 года с момента, когда депонирование отходов, в отношении которых возбуждено разбирательство, произошло или произошло впервые, в зависимости от обстоятельств, или 2 года с момента как о сбросе станет известно тем лицам, которые от него пострадали.

Зоны контроля безопасности судоходства. Согласно этой главе Регулятор может устанавливать правила, применимые к судам любого класса, указанным в нем, запрещая любое судно этого класса осуществлять навигацию в пределах указанной зоны контроля безопасности доставки, если:

— судно не соответствует стандартам, предписанным правилами, касающимися

(I) конструкция корпуса и топливного бака, включая прочность используемых в них материалов, использование двойных корпусов и их разделение на водонепроницаемые отсеки,

(II) устройства машин и оборудования, электронных и других навигационных средств и оборудования и телекоммуникационного оборудования, которые должны перевозиться, а также порядка и периодичности их технического обслуживания,

(III) характера и конструкции движущей силы и приборов и приспособлений для рулевого управления и стабилизации,

(IV) комплектования экипажа судна, в том числе количества перевозимого и надзорного персонала, который

должен быть назначен и квалифицирован в порядке, установленном правилами,

(V) в отношении любого типа груза, который должен перевозиться, максимального его количества, которое может перевозиться, способа его укладки и характера, типа и количества предметов снабжения и оборудования, которые должны перевозиться для использования при ремонте или устранении любого состояния которое может возникнуть в результате перегрузки любого такого груза в арктических водах,

(VI) разрешенной высоты надводного борта и маркировки грузовых линий,

(VII) количества топлива, воды и других предметов снабжения, подлежащих перевозке

(VIII) карт, графиков, таблиц приливов и других документов или публикаций, касающихся навигации в арктических водах, подлежащих перевозке;

— на борту отсутствует судоводитель или ледовый навигатор, который квалифицирован в порядке, установленном правилами, для выполнения своих обязанностей в любое время или в течение одного или нескольких периодов года, а также при ледовой проводке судов, если таковая предусмотрена правилами; а также

— в течение одного или нескольких периодов года, если таковые указаны в правилах или во временной период, когда в этой зоне существуют ледовые условия, указанные в правилах.

Регулятор может своим распоряжением освобождать от применения каких-либо правил, указанных в подразделе (1), любое судно или класс судна, которое принадлежит или управляется суверенной властью, кроме Канады, в случае если Регулятор уверен в том, что

— суверенной властью были приняты меры по обеспечению соответствия судна стандартам, по существу эквивалентным стандартам, установленным правилами,

установленными в соответствии с пунктом (1) (а), которые в противном случае были бы применимые к нему в любой зоне контроля безопасности при транспортировке; а также

— во всех других отношениях были приняты или будут приняты все разумные меры предосторожности для снижения опасности любого осаждения отходов, возникающего в результате судоходства судна в пределах зоны контроля безопасности судоходства.

Если Регулятор по разумным основаниям полагает, что отходы депонируются или могут быть депонированы в арктических водах кораблем, находящимся в этих водах, и это судно находится в бедственном положении, терпит крушение, затоплено или заброшено, то Регулятор может принять решение, в соответствии с которым судно или любой груз или другой материал на борту судна будут уничтожены, если необходимо, или будут удалены, если это возможно, в таком месте и проданы таким образом, каким постановит Регулятор.

Для контроля выполнения налагаемых Регулятором ограничений создается институт офицеров-предотвратителей загрязнения (*pollution prevention officer*), полномочия сотрудников которого также указаны в отдельной главе Arctic Waters Pollution Prevention Act.

Благодаря удаленности и суровым климатическим условиям на территории АЗРФ сохранилось некоторое количество реликтовых экосистем, особую важность представляют лесные массивы, расположенные в Архангельской области. Организация Всемирный фонд дикой природы уже подготовила ряд проектов особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ), призванных защитить арктические экосистемы, к ним относится проект национального парка «Хибины», включенного в Концепцию развития системы особо охраняемых природных территорий России до 2020 года, а также проект

преобразованию заказника регионального значения «Вайгач» в национальный парк. Если в случае последнего проекта есть конфликт между населением и экологами, то при создании национального парка «Хибины» существуют противоречия между экологами и региональной властью¹. В случае определения статуса ООПТ на о. Вайгач конфликт можно решить с помощью общественных слушаний по проекту и последующего голосования, что проводится в рамках составления проекта национального парка, то проблему создания национального парка «Хибины» необходимо решать на федеральном уровне, для чего был создан проект Постановления Правительства Российской Федерации «О создании национального парка „Хибины“».

**Снижение фактического риска
вредного воздействия экстремальных погодных условий,
высокотоксичных устойчивых веществ
и иных загрязнений, характерных
для арктических экосистем,
на наиболее уязвимые группы населения**

Представителями наиболее уязвимых групп населения, проживающего на территории российской Арктики, могут считаться представители коренных малочисленных народов Севера (далее в тексте КМНС) занятые в традиционном хозяйстве (ловля рыбы и морского зверя, оленеводство и охота, собирательство); жители малых населенных пунктов и моногородов.

¹ Создание нацпарка на острове Вайгач «заморожено» // Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. URL: <http://raipon.info/info/news/2363/> (дата обращения: 06.12.2017).

Благополучие КМНС и жителей малонаселенных поселков тесно связана с устойчивостью арктической экосистемы, которая является чрезвычайно хрупкой и низко резистентной по отношению к деструктивному воздействию. Так разлив нефти или токсичных химикатов в акватории или тундровой зоне помимо прямых последствий в виде загрязнения почвенного покрова и водного пространства, может нанести косвенный экономический ущерб оленеводам, рыбакам и собирателям, вынужденным затрачивать больше ресурсов для того, чтобы сменить район природопользования. Стоит отметить, что неучтенное негативное воздействие на среду могут также оказывать и более мелкие объекты экономики: дизельные электростанции, котельные, многоквартирные дома, рыбоконсервные фабрики и пр. Арктика — территория, предъявляющая экстраординарные требования к безопасности и качеству возводимых объектов, что зачастую заставляет отходить от типовых проектов в пользу уникальных.

Существует обязательное требование, указанное в 9 пункте Положения постановления Правительства РФ от 05.03.2007 №145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», проводить государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, в отношении объектов, строительство или реконструкцию которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. По аналогии с данным требованием в постановление Правительства РФ от 05.03.2007 №145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных

изысканий» необходимо внести пункт, который установит обязательность проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении объектов, строительство или реконструкцию которых предполагается осуществлять на территории Арктической зоны РФ. Экспертизу проектов, подпадающих под данный пункт, необходимо производить силами специалистов ФАУ «Главгосэкспертиза России», для чего будет сформирован пул экспертов, специализирующихся непосредственно на арктической тематике.

В последнее время на территории российской Арктики ведется активное строительство объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении Министерства обороны и ФСБ России: объект Нагурский на территории государственного природного заказника федерального значения «Земля Франца Иосифа»; 80-я отдельная арктическая мотострелковая бригада в п. Алакуртти Мурманской области; военные городки на островах Врангеля, Средний (Северная Земля), Котельный (Новосибирские о-ва) и др. Эти базы значительно повышают риски, связанные с возникновением загрязнения арктических экосистем. Если на некоторых территориях постоянное население отсутствует (Земля Франца Иосифа, Новосибирские о-ва, Северная Земля), то в Мурманской области или на мысе Шмидта существует поселения, чьи жители не являются военнослужащими или пограничниками. Военнослужащие часто имеют т.н. психологию «временщика» и не уделяют должного внимания сохранению местных экосистем и поддержания хрупкого баланса, что может приводить к развитию конфликтных ситуаций при взаимодействии с местным населением. Еще более психология «временщика» развита у строителей данных объектов, одним из ярких примеров является ситуация, возникшая при возведении во-

енного объекта на о. Врангеля сотрудниками компании Спецстрой России¹. Воздействия людей, связанных с конкретной территорией на временной промежуток, заданный условиями контракта, на природу могут стать катастрофическими. Снабжение многих удаленных территорий ведется с помощью водного и воздушного видов транспорта. Последний является наиболее опасным для арктических экосистем, т.к. риск разлива топлива выше, а последствия — масштабнее.

Рассмотрим возможные решения, которые позволят минимизировать влияние объектов обороны и безопасности на окружающие их экосистемы, а, следовательно, и на наиболее уязвимые группы населения. Внести изменения в Постановление Правительства РФ от 13.08.1996 №997 «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи», обязывающие при строительстве объектов обороны и безопасности в условиях Крайнего Севера возводить замкнутые системы водопотребления и создавать систему сбора мусора, ориентированную на его последующую отправку на «материк» судами, осуществляющими «северный завоз».

Необходимо также разработать и принять должностные инструкции для военных строителей, а также военнослужащих и пограничников, служащих на объектах, расположенных в российской Арктике, в которых будет устанавливаться дисциплинарная, должностная и мате-

¹ «Дело белого медведя». Что на самом деле случилось на острове Врангеля // Аргументы и Факты. URL: http://www.aif.ru/incidents/delo_belogo_medvedya_chno_na_samom_dele_sluchilos_na_ostrove_vrangelya (дата обращения: 06.12.2017).

риальная ответственность за охоту, подкормку диких животных, рыболовство и собирательство дикоросов во время прохождения службы в Арктике. В связи с упразднением Федерального агентства специального строительства (Спецстрой России) и передачей его обязанностей и полномочий в Министерство обороны, контроль соблюдения строителями и военнослужащими должностных инструкций может быть возложен на Военную полицию, одной из основных функций которой, в соответствии с Уставом военной полиции ВС РФ, является обеспечение воинской дисциплины в гарнизонах.

Отдельное внимание необходимо уделить устранению свалок бочковой тары с остатками ГСМ, остовов построек и судов, оставшихся от военных городков и полигонов. С этой целью возможно внести пункты, предусматривающие вывоз данных типов мусора судами, возвращающимися после «северного» завоза в *ФЦП* «Развитие транспортной системы России (2010 — 2020 годы)», где заключена большая часть средств для развития Северного морского пути (далее в тексте СМП).

Арктический регион характеризуется чрезвычайно суровыми климатическими условиями, которые значительно затрудняют хозяйствование на его территории. Следствием из суровости климата и крайне высокой амплитуды температур являются проблемы транспортной доступности, возникающие в результате весенне-осенних периодов распутицы, а также устойчивого ледового покрова на реках и морях в зимний период года. Это значительно удорожает транспортировку грузов и перевозку пассажиров, что самым сильным образом сказывается на благосостоянии населения, проживающего на территории российской Арктики. Для преодоления транспортных сложностей, связанных с экстремальными погодными условиями, необходима диверсификация

как транспортных потоков (авиатранспорт, вездеходная техника, водный транспорт), так и форм собственности владения транспортными средствами (частная, корпоративная, региональная, федеральная), а также либерализация законодательства в сфере использования транспорта.

Одной из наиболее назревших мер — внесение изменений в определение «авиация общего назначения» (далее АОН). В нынешней редакции в статье 21 Воздушного кодекса РФ, оно звучит так: гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, относится к авиации общего назначения. Перечень авиационных работ приводится в Приказе Министерства транспорта РФ от 31 июля 2009 г. №128

«Об утверждении Федеральных авиационных правил „Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации“», куда включены:

- авиационно-химические работы;
- воздушные съемки;
- лесоавиационные работы;
- строительно-монтажные и погрузочно-разгрузочные работы;
- работы с целью оказания медицинской помощи;
- летные проверки наземных средств радиотехнического обеспечения полетов, авиационной электросвязи и систем светосигнального оборудования аэродромов гражданской авиации.

Это определение существенно снижает возможности местных жителей в сфере транспортной доступности, т.к. для отдаленных поселений в арктической зоне АОН может быть единственным не зависящим от муниципальной, региональной или федеральной власти способом связи с «большой землей». Естественно, что местные жители также будут пользоваться услугами авиаторов по перевозке

пассажиров и грузов, по экстренной транспортировке больных, уходя из правового поля при существующем законодательстве. Наиболее оптимальной верхней границей числа пассажиров, разрешенных к коммерческой перевозке АОН, составляет 9 человек, т.к. это максимально разрешенное число пассажиров к перевозке на самолете с одним двигателем согласно ч. 23 *Авиационных правил* «Нормы летной годности гражданских легких самолетов» (АП-23).

Для повышения доступности авиатранспорта необходимо существенным образом переработать нормативное определение АОН, а также расширить перечень авиационных работ, которые могут ей выполняться. Переработанное определение могло бы выглядеть следующим образом: авиация общего назначения — гражданская авиация, используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок пассажиров в количестве не более 9 человек и выполнения закрытого перечня авиационных работ, определенных отдельным постановлением Министерства транспорта.

Одной из декларируемых антропогенных причин ускоренного таяния льдов и вечной мерзлоты являются выбросы черного карбона, т.н. сажи, которая, осаждаясь на снеге и ледниках, понижает их альбедо. Это ведет к ускоренному таянию ледников, снежников и вечной мерзлоты, что пагубно влияет на многие сферы жизни местного населения. Одним из значимых источников данного вида загрязнения является сжигание попутных нефтяных газов (далее ПНГ) в факелах на месторождениях. Данная проблема уже не раз становилась предметом широкого обсуждения, на международном форуме «Арктика — территория диалога» тема сжигания ПНГ была поднята на встрече президентов России, Исландии и Финляндии¹. Вопрос утилизации ПНГ является актуальным не только для нашей страны, но также для

США и Канады, хотя эти страны находятся в более выигрышной позиции, т.к. большая часть их малых месторождений нефти, к которым низко рентабельно проводить утилизационные газопроводы, расположены в уже освоенных районах с развитой трубопроводной инфраструктурой.

Наиболее действенным способом борьбы с данной проблемой является снижение доли сжигаемого ПНГ. Министерством энергетики (далее Минэнерго) в 2012 г. была запущена программа, стимулирующая утилизацию ПНГ без применения прямого сжигания, целевым ориентиром был уровень использования 95% извлеченного ПНГ. Однако ни к 2014 г., ни к 2017 г. этот показатель так и не был достигнут, в связи с этим в 2020 г. Минэнерго планирует значительное повышение платы за сжигание ПНГ, что должно мотивировать компании к запуску новых инвестиционных программ в сфере утилизации ПНГ. Но достоверность статистических данных, которые предоставляются в Министерство природных ресурсов и экологии (далее Минприроды) и Минэнерго вызывает сомнение у экспертов: «сведения, полученные с помощью методов дистанционного зондирования Земли (далее ДЗЗ), показывают, что, начиная с 2014 г., в России наблюдается существенный рост объемов сжигания ПНГ»².

Хотя за последнее время уровень обеспеченности измерительными приборами стал близок к 100%, по-преж-

¹ Международный форум «Арктика — территория диалога» // Сайт Администрации Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54149> (дата обращения: 06.12.2017).

² Факелы разгорелись ярче // Национальный отраслевой журнал «Нефтегазовая вертикаль». URL: http://www.ngv.ru/analytics/fakely_razgorelis_yarche/ (дата обращения: 06.12.2017).

нему велико значение человеческого фактора и погрешностей. Международная организация WWF предлагает следующее решение данной проблемы: использование методов ДЗЗ для определения объемов сжигаемого ПНГ. Данная организация обладает методикой, ориентированной в первую очередь на использование данных со спутников, принадлежащих организациям подчиненным Правительству США (NOAA и NASA), что может быть расценено как угроза национальной безопасности РФ. Предложение авторов является дополнением к решению WWF: методику необходимо верифицировать на тестовом участке арктической территории, где ведется добыча нефти на месторождениях, к которым возможно на постоянной основе обеспечить доступ квалифицированных независимых экспертов (НАО, ЯНАО), проверяющих соответствие измерений, полученных с помощью данных ДЗЗ по снимкам с российских спутников Арктика и Ресурс-П, реальному количеству сожженного ПНГ на месторождении. Апробацию методики следует проводить не только в зимний и летний период, но и на протяжении всего года. В случае своевременного начала апробации данной методики к 2020 г. возможно будет обеспечить надлежащий контроль выполнения нефтедобывающими компаниями своих обязательств по снижению сжигания ПНГ. Однако помимо обременения повышенным налогом за использование менее 95% от всего объема ПНГ необходимо предоставить и пакет стимулирующих мер, так например, представители отрасли опасаются того, что с еще большим увеличением налогового давления многие малые месторождения с тяжелой нефтью перестанут быть рентабельными, что снизит добычу нефти в стране. Одним из способов компенсации расходов на создание газопроводов или установку газосжижающих установок является разрешение нефтяным компаниям экспорта газа

по трубопроводам без посредничества ПАО «Газпром» в объеме равном количеству утилизированного ПНГ на месторождениях с малыми и с трудноизвлекаемыми запасами нефти. Для этого будет необходимо внести изменения в статью 3, пункт 1 Федерального закона от 18.07.2006 №117-ФЗ «Об экспорте газа», где указать, что «исключительное право на экспорт газа природного в газообразном состоянии также предоставляется компаниям, которые утилизируют попутный нефтяной газ, добытый на арктических месторождениях с малыми и с трудноизвлекаемыми запасами нефти, в объемах равных объемам утилизированного попутного нефтяного газа, добытого на арктических месторождениях с малыми и с трудноизвлекаемыми запасами нефти.

Помимо этого стоит ввести законодательные нормы, обязывающие пул нефтяных компаний в случае покупки ими примыкающих друг к другу лицензионных участков, являющихся частями одного месторождения, согласовывать единый проект разработки данного месторождения, что позволит снизить издержки на создание газотранспортной системы. Для этого нужно внести дополнения в 12 статью Закона от 21 февраля 1992 г. N 2395—1 «О недрах», в частности, добавить слова «условия согласования совместного проекта разных недропользователей по использованию лицензионных участков в случае их принадлежности к одному месторождению».

Ускорение таяния льдов и снежников представляет значительную опасность, т.к. увеличивает риск возникновения эпидемий в арктических условиях. Наиболее актуальным примером является вспышка сибирской язвы в Ямало-Ненецком автономном округе, произошедшая в августе 2016 г. Причинами активизации болезни могли стать половодья, раскопки или таяние вечной мерзлоты, высвободившие споры из почвы. Гибель животных или массовый забой оленей с подозрениями на сибирскую

язву способен стать гуманитарной катастрофой для ненцев, ведущих традиционный образ жизни. Многие оленеводы в период обострения эпидемии избегали контактов с бригадами, проводившими вакцинацию оленей и утилизацию мертвых тел скота, объясняется это недоверием местных жителей людям с «большой земли», что сильно усложняет ликвидацию последствий подобных эпидемий¹. В 2017 г. была проведена масштабная кампания по вакцинации оленеводов и их стад от сибирской язвы, а медикаменты были завезены в отдаленные поселки, особое внимание было уделено личному знакомству с оленеводами, кочующими в отдаленных районах. Важно продолжать налаживать доверительные отношения между работниками ветеринарных служб и оленеводами-КМНС, т.к. только личное знакомство позволит пастухам доверить своих животных ветеринарам. Этого возможно достичь назначением в районы, населенные КМНС врачей-выходцев из этих районов, а также проведение систематических вакцинирующих мероприятий. Важной проблемой, тесно связанной с высвобождением спор сибирской язвы, является проблема многочисленных незарегистрированных скотомогильников, расположенных рядом со скотопрогонными трассами. В связи с возрастанием скорости таяния снега и вечной мерзлоты необходимо как можно быстрее начать картирование старых скотомогильников и занесение их координат в единую геоинформационную систему (далее ГИС), а также начать отбор проб в местах, где потенциально могли быть скотомогильники. Предпочтительно выяснять вероятное местоположение скотомогильников как

¹ Сибирская язва на Ямале: чем грозит первая за 75 лет вспышка болезни // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20160803/1473450350.html> (дата обращения: 06.12.2017).

по архивным данным, так и у оленеводов во время проведения мероприятий по вакцинации, а затем забирать пробы почвы на исследования. После составления карт необходимо собрать ликвидационные бригады и обеззаразить те места, которые имеют наибольший потенциал к распространению спор. Доступ к ГИС и карты выявленных скотомогильников должны стать общедоступными и учитываться при создании и реализации проектов по добыче полезных ископаемых, строительству объектов жилья и инфраструктуры и т. д.

Одной из эпидемиологических опасностей, связанных с таянием вечной мерзлоты, является оттаивание новых вирусов, однако специалисты-вирусологи считают эту опасность гораздо менее значительной, чем уже существующие вирусы. Куда более серьезным последствием таяния вечной мерзлоты является увеличение влажности в летний период года, что вкупе с высокими температурами будет способствовать увеличению популяций кровососущих насекомых, являющихся потенциальными переносчиками различных болезней. Это может послужить причиной гуманитарной катастрофы в будущем, т.к. могут пострадать олени стада, являющиеся важной частью жизни КМНС. В целях подготовки к подобным явлениям необходимо провести моделирование перспективных изменений ландшафтов и определить территории, где риск развития эпидемиологических ситуаций в случае ускорения таяния вечной мерзлоты наиболее высокий. Выявленные территории следует вынести в список и подготовить план мероприятий по профилактической прививке оленей в случае подтверждения прогнозов по изменению ландшафтов.

На федеральном и региональном уровне не проводится работа по оценке последствий, которые может принести глобальное потепление для арктических регионов. «Мы наблюдаем отсутствие активной климатиче-

ской политики на региональном и федеральном уровнях. Примером успешной адаптации к меняющемуся климату являются страны Евросоюза. В ЕС были получены оценки ожидаемого ущерба для экономики при различных уровнях потепления», — отметил климатолог Олег Анисимов в ходе телемоста между парламентом Якутии и Государственным гидрологическим институтом в Санкт-Петербурге. По словам ученого, принятие региональных программ адаптации к меняющемуся климату позволит внедрить новые технологии в строительстве, транспорте, инфраструктуре и экологии, а также повысить качество жизни.

Успешным примером региональной адаптации является Якутия, которая разработала проект регионального закона о защите мерзлоты, отметил в свою очередь заведующий лабораторией криогенных ландшафтов Института мерзлотоведения Сибирского отделения РАН Александр Федоров. По его словам, за последние 30 лет деградация вечной мерзлоты стала одной из самых острых проблем в республике — наиболее уязвимы густонаселенные равнинные территории, в которых деградировано до 30—40% участков населенных пунктов. Однако одного регионального закона недостаточно, считают политики и эксперты. В частности, такого мнения придерживается министр архитектуры и строительства Якутии Вера Кузакова. По ее мнению, необходимо ужесточать требования к застройщикам с помощью поправок в федеральное законодательство, обязать застройщиков, ведущих строительство в условиях вечной мерзлоты, проводить геотермический мониторинг. Для этого необходимо внести изменения в *Федеральный закон от 30.12.2004 N 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»*, обязывающие застройщика после передачи участнику до-

левого строительства объекта долевого строительства, возведенного в условиях вечной мерзлоты, проводить ежегодный геотермический мониторинг, результаты которого предоставлять участникам долевого строительства.

Таяние арктических льдов способствует росту количества судов, следующих по Северному морскому пути, а это может существенно ухудшить экологическую обстановку в российской Арктике. Опасность представляют как аварийные, так и разрешенные сбросы отходов с проходящих судов. МАРПОЛ 73/78 накладывает полный запрет только на сброс моющих и синтетических средств, способных причинить вред морской среде; пластика и кулинарного жира, остальные же типы отходов можно сбрасывать в море, соблюдая необходимое расстояние от берега и измельчая мусор до нужных размеров. В Конвенции выделены особые морские районы, где по признанным техническим причинам, относящимся к его океанографическим и экологическим условиям, и специфике судоходства необходимо принятие особых обязательных методов предотвращения загрязнения моря мусором, однако моря Северного Ледовитого океана не выделены отдельно, что говорит о том, что для них сброс мусора происходит на общих основаниях. Необходимо понимать, что арктические экосистемы являются гораздо более уязвимыми, чем экосистемы более южных широт, что при усилении воздействия на них с большой степенью вероятности приведет к их сильной деградации. Необходимо внесение морей Северного Ледовитого океана в список особых морских районов МАРПОЛ 73/78 и выработка более жестких нормативов по сбросу отходов, как по номенклатуре, так и по агрегатному состоянию, это позволит регулировать сброс отходов не только во внутренних водах РФ, но и во всей акватории российских арктических морей.

Характерной климатической особенностью арктических территорий является высокая продолжительность ледового периода, что, тем не менее, не мешает осуществлять судоходство по Северному морскому пути (далее СМП) в период с июня по ноябрь. Однако сложные ледовые условия могут стать значительным рисковым фактором в случае многократного увеличения грузопотока, т.к. возрастет риск столкновения судов со льдами и айсбергами, что может стать причиной аварий, сопровождающихся значительными разливами мазута и дизеля. Как показывает сегодняшняя практика, для недопущения подобных ситуаций необходимо, чтобы на каждом судне, осуществляющем движение по трассе СМП и заходящем в порты, находился ледовый лоцман. России предстоит сформировать единый подход к обеспечению трасс СМП своими линейными ледовыми лоцманами в части совершенствования системы их подготовки, аттестации, дипломирования и сертификации. А также — конкретизировать районы обязательной и необязательной лоцманской проводки в арктических морях и портах РФ. Международная конкуренция высоких экологических стандартов и построенный в соответствии с ними дорогостоящий флот в будущем приведут к сертификации лоцманских организаций в соответствии с разработанными национальными стандартами. В России на сегодняшний день лоцманское обслуживание представлено десятками отдельных лоцманских компаний — государственных и частных. Вместе с тем мировая практика показывает, что в ряде приморских государств действует единая национальная лоцманская служба, деятельность которой регулируется отдельным законом.

Для арктического региона характерна проблема ядерных отходов, находящихся на дне морей Северного Ледовитого океана, причем до сих пор отсутствует пони-

мание того, как стоит с ними поступить: поднять и утилизировать или законсервировать на дне. Существует также и другая сложность, многие объекты, в частности, затопленные подводные лодки, не имеют собственников, которые будут ответственны за их утилизацию. Это происходило по причине того, что на момент захоронения радиационных отходов (далее РАО) на дне морей это считалось окончанием процесса утилизации. В настоящий же момент ни одна из организаций не желает добровольно взять на себя обязательства по подъему и утилизации контейнеров и судов с РАО, ядерных реакторов и атомных подводных лодок.

Вопрос о принадлежности данных опасных объектов необходимо решить в течение ближайших двух лет, до 2020 г., когда начнется выполнение программы по мониторингу влияния подводных захоронений РАО на радиационную ситуацию в акваториях арктических морей. Такой срок обусловлен тем, что в случае обнаружения значительной радиационной опасности избранных захороненных РАО необходимо будет провести срочные мероприятия по их подъему и утилизации, в случае же отсутствия определенности подведомственности конкретного объекта РАО может быть потеряно драгоценное для ликвидации аварии время. Наиболее целесообразным является решение о присвоении всем объектам РАО статуса подведомственности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», которую планируется в ближайшее время сделать единым оператором движения по СМП.

Беспокойство российских соседей, в частности, Норвегии, также вызывали планы по захоронению РАО на территории арктических субъектов России — в Архангельской области (арх. Новая Земля), в НАО и в Республике Коми.¹ Особенные опасения вызывали планы по захоронению РАО в вечную мерзлоту, которая,

по мнению многих ученых, имеет сильную тенденцию к оттаиванию, что может привести к ситуациям со слабо прогнозируемыми последствиями для хрупких экосистем региона, затрагивающие также интересы наименее защищенных групп населения — оленеводов и рыбаков.

Основой системы мер по снижению риска вредного воздействия экстремальных погодных условий, высокотоксичных устойчивых веществ и иных загрязнений, характерных для арктических экосистем, на наиболее уязвимые группы населения будет разработка комплекса мер по включению различных групп населения в мониторинг и управление Арктическими социальными и экологическими системами.

Система мер должна включать подсистему общественного мониторинга, Закон о доступности информации о состоянии арктических геосистем, систему стимулирования деятельности организаций гражданского общества (включая организации коренных малочисленных народов Севера и др.)

Система мер опирается как на теоретические работы, в которых доказана эффективность использования традиционного знания и традиционных институтов для обеспечения устойчивости экосистем (в первую очередь, работы лауреата премии им. Нобеля по экономике Э. Остром), так и на многочисленные передовые практики, применяемые в данной сфере.

Важным элементом данной системы мер будет разработка Закона об ответственности за несвоевременное информирование о возникновении чрезвычайной ситуа-

¹ Ядерный могильник могут разместить и в Арктике // BarentsObserver. URL: <http://barentsobserver.com/ru/priroda/2013/11/yadernyy-mogilnik-mogut-razmestit-i-v-arktike-29-11> (дата обращения: 06.12.2017).

ции и принятии мер по ликвидации чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Опыт борьбы с чрезвычайными ситуациями как в новейшей истории России, так и в советское время, показывает, что в значительном числе случаев несвоевременное раскрытие информации о возникновении чрезвычайной ситуации, несвоевременное оповещение о ситуации как специализированных ведомств по борьбе с ЧС, так и местного населения, а также несвоевременное начало реализации мероприятий по борьбе в ЧС увеличивало фактический риск для населения. Самым ярким примером пагубных последствий несвоевременного информирования о ЧС местного населения в ситуации с аварией на Чернобыльской АЭС в 1986 г. В АЗРФ промедление с раскрытием информации по ЧС, приведшее к увеличению риска для местного населения, по-видимому, имело место в ситуации с распространением сибирской язвы на полуострове Ямал в 2016 году.

Анализ подобных ситуаций показывает, что в значительном числе случаев промедление с раскрытием информации обусловлено страхом должностных лиц перед наказанием за халатность, нарушение служебных инструкций и другие непредумышленные действия, приведшие к возникновению ЧС. Поэтому ядром Закона об ответственности за несвоевременное информирование о возникновении ЧС в Арктике должно стать установление силы наказания за несвоевременное информирование о возникновении ЧС и несвоевременном принятии мер по ее ликвидации,кратно превышающего силу наказания за непредумышленные действия, приведшие к возникновению ЧС.

3.4. Анализ наилучших законодательных практик стимулирования экономической активности, социально-экономического и демографического развития, а также природоохранного регулирования

Как показывает богатый зарубежный опыт нормативного правового регулирования социально-экономического развития Арктики, прямой перенос институтов давно освоенных районов редко бывает успешен в очень специфической низкоплотностной среде хозяйственной деятельности. Например, основные идеи современного либерального экономического мейнстрима — прежде всего идея конкурентных рынков и созидательной конкуренции — терпят фиаско в Заполярье, которое все может быть названо сплошной зоной его тотальных провалов.

Однако тотальное отрицание наработанных мировым сообществом передовых концептуальных представлений и практик в области современного социально-экономического развития и природоохранного регулирования тоже было бы неверным. Можно укрупненно обрисовать, например, несколько направлений в сфере современного стимулирования экономического развития и экологического регулирования, в которых наработки для умеренной зоны оказывались вполне пригодными и в Арктике.

Первым в этом ряду можно назвать появившиеся около 30 лет назад модели эндогенного экономического роста, которые произвели революционный переворот в сфере законодательного регулирования социально-экономического развития развитых стран и регионов мира. Их суть состоит в том, что источником, драйвером роста в них впервые становятся не внешние материальные ре-

сурс (инвестиции, материально-товарные запасы и др.), а внутренние интеллектуальные, предпринимательские ресурсы местного сообщества, которые в процессе коллективного обучения, совместной инновационной деятельности обеспечивают новый экономический рост.

Закономерно, что под влиянием этой новой парадигмы и законодательство стран и регионов стало существенно больше внимание уделять институтам коллективного обучения в форме локализованных инновационных площадок — особых экономических зон, территорий опережающего развития, инновационных кластеров, городских агломераций, бизнес-инкубаторов и так далее. Встал вопрос, как мерами нормативного правового регулирования создавать эти инновационные площадки пространства и как стимулировать процесс коллективного инновационного поиска в них. Практика последних десятилетий показывает, что многие эти практики стимулирования новой экономической активности на локализованных площадках пространства вполне оказались работоспособны и в очень специфических условиях Арктики. Об этом, например, свидетельствуют успехи дальнего Севера Норвегии в инновационном развитии, успехи финской Нокии, Исландии в деле развития альтернативной энергетики и др.

Другой законотворческой мерой, которая стала успешно применяться на зарубежном Севере и в Арктике в последние десятилетия, и тоже была перенесена из районов умеренной зоны, являются институты новой промышленной политики. Старая промышленная политика практически во всех странах осуществлялась сверху так называемым таргетированием (избирательной поддержкой) сектора, отрасли, предприятия. Ее повсеместными издержками были произвольность назначения «победителей», которым предназначались бюджетные

средства; широкомасштабное лоббирование «генералов» от отраслей промышленности и сельского хозяйства; рентоискательство как чиновников, вовлеченных в процесс распределения средств промышленной политики, так и получателей государственных субсидий, дотаций, субвенций из числа представителей промышленных и аграрных предприятий. И если в малых азиатских экономиках в силу их компактности и вынужденной прозрачности распределительных схем ее издержки были невелики сравнительно с выгодами стремительного роста новых перспективных видов промышленной деятельности — то в более крупных европейских странах именно из-за многочисленных издержек она, по сути, себя дискредитировала и с 1980-х гг. надежды здесь стали возлагаться в большей степени на рыночные силы конкуренции.

Однако после нескольких десятилетий применения либеральных подходов оказалось, что задачи динамичного формирования инновационных видов экономической деятельности, выращивания новой региональной специализации только силами рыночного саморазвития решить невозможно. Снова возник интерес к промышленной политике — но уже к идейно обновленной, «горизонтальной».

Новая промышленная политика обращена на поиск, открытие возможностей для развития новых для данного места видов промышленной деятельности. Старая промышленная политика прежде всего делала акцент на инструменты поддержки (налоговые льготы, кредиты, субсидии и др.), новая — на процесс обнаружения возможностей и непрерывного обучения. В силу такой трактовки она неизбежно приобретает значительно более широкий, чем прежде, характер. В сферу промышленной политики включается уже не только и не столько поддержка той или иной отрасли про-

мышленности — субсидирование колл-центров или туристических, аграрных фирм также может быть отнесено к мерам новой промышленной политики, если они способствуют обучению субъектов местной экономики и снижают барьеры для развития местных промышленных фирм. В коллективный инновационный поиск вовлечены не только сами промышленные предприятия, но также и местная власть, бизнес в сфере услуг, некоммерческие структуры и организации местного сообщества.

Сообразно природе новой промышленной политики определяются и ее приоритеты — это ускорение инновационных процессов, содействие созданию местной инновационной системы и технологическому обновлению производства, в том числе путем привлечения внешних инвесторов и содействия экспорту произведенной продукции.

В силу своего децентрализованного характера новая промышленная политика в существенно большей, чем прежняя, степени укоренена в местную почву, использует неявное знание местных условий и местные компетенции. Ее характер — уже преимущественно не отраслевой (например, поддержим легкую, а не пищевую промышленность), а функциональный: например, направлена на адаптацию (настройку) импортных технологий к специфическим местным условиям, что всегда требует значительных усилий и издержек времени, энергии, денег.

Из этого следует, что новая промышленная политика в каждом конкретном случае, для каждого конкретного района Арктики — это абсолютно специфичный и особенный процесс. Общим для мер новой промышленной политики, применяемых в разных местах, является только их нацеленность на стимулирование инновационного поиска промышленными крупными, малыми и средними фирмами, другими субъектами местной

производственной системы, новых возможностей развития — в результате непрерывного экспериментирования, сравнения с передовой практикой. Этот процесс инновационного поиска со временем неизбежно приводит к обнаружению подходящих именно для данной территории институциональных практик, которые приносят желаемый результат в привлечении новых инвесторов, реализации новых проектов, обретении новой специализации. Важно, чтобы эти новые для местной экономики элементы, во-первых, в качестве «бонусов» позитивных экстерналий¹ создавали новые перетоки знания, условия для самообучения местного сообщества, и во-вторых, было бы легко оценить их эффективность.

Ключевые черты новой промышленной политики — это децентрализованный, социально укорененный и потому местно специфичный характер (прежняя «аршином общим» отвечала на все потребности в поддержке); одновременные стимулы на поощрение и наказание; подотчетность и постоянная оценка эффективности с возможностью самокоррекции. Огромную роль играет подборка правильных законодательных мер, чтобы минимизировать издержки и максимизировать выгоды новой промышленной политики. Это обеспечивается четкостью идентификации потребностей местных промышленных предприятий в результате активных перетоков информации и знания между всеми участниками промышленной политики. Приоритетное внимание уделяется основным местным блокировкам назревших структурных изменений.

¹ Побочный эффект от какой-либо основной деятельности, выливающийся в самостоятельное развивающееся новое направление.

Еще одним направлением, где наработки для умеренной зоны могут быть полезны и для Арктики, является мировой опыт управления береговыми зонами «coastal zone management»¹. Побережье является, вероятно, наиболее критической зоной природной среды Арктики с точки зрения скорости и масштабов экологических и социально-экономических изменений и их долгосрочных последствий для хозяйственной деятельности.

Накопленный опыт управления развитием прибрежными зонами США, Японии, Франции, Канады, Австралии выявил ряд крупных проблем планирования, использования и охраны прибрежной зоны. Особенно велики противоречия между экономическими аспектами управления развитием береговых зон, частными и общественными интересами использования побережий. Конфликты в прибрежной зоне в большинстве стран возникают из-за экономико-экологической несовместимости отдельных видов хозяйственной деятельности. Их количество тем меньше, чем более скоординирована программа комплексного использования того или иного района, чем более учтены между собой интересы участников деятельности. На практике в большинстве стран мира такое согласование происходит в форме острой конкуренции между отдельными отраслями хозяйства, отстаивания региональных интересов на фоне общенациональных и наоборот.

В США, Великобритании, Австралии, Канаде, Японии и Франции опыт управления прибрежными зонами состоит из подготовки законов, имеющих своей целью упорядочить процесс освоения контактной зоны «море —

¹ Пилясов А. Н., Котов А. В. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества // Российский Совет по международным делам. Доклад. М.: Изд-во «Спецкнига», 2015. №17. 120 с.

суша». Первым в 1972 г. такой закон был принят в США. В его основу легли принципы сохранения, защиты, развития, восстановления или увеличения количества ресурсов; поощрение и оказание содействия штатам в эффективном освоении прибрежной зоны на базе программ управления деятельностью в ней; содействие в разработке управленческих программ для защиты особо важных природных ресурсов; развитие кооперации и совместного участия всех заинтересованных ведомств в охране окружающей среды. Но в США накоплен опыт берегового управления, без выделения арктической специфики в силу незначительного арктического побережья штата Аляска¹. В России ситуация противоположная — здесь выделяются особенности Арктической зоны (завоз, СМП и т.д.), без выделения особенностей прибрежного управления.

¹ Alaska Coastal Management Program [Эл. ресурс] — URL: <http://www.alaskacoastalmanagement.org/>; Marine Spatial Planning in the Nordic region — Principles, Perspectives and Opportunities [Эл. ресурс] — URL: http://www.imr.no/filarkiv/2011/03/msp_nordic_region.pdf/en; Integrated S. Eddy, H. Fast, T. Henley Management Planning in Canada's Northern Marine Environment: Engaging Coastal Communities [Эл. ресурс] — URL: www.vliz.be/imisdocs/publications; Climate of Coastal Cooperation [Эл. ресурс] — URL: mpo.gc.ca Maritime Spatial Planning in the framework of the French maritime policy [Эл. ресурс] — URL: <http://pubs.aina.ucalgary.ca/arctic/Arctic55-3-291.pdf>; J. Gjosæter knowledge-based decisions in coastal zone management [Эл. ресурс] — URL: http://ypcc.eu/wp-content/uploads/2013/05/eucc_ccc.pdf; J. G. Michael Parkes, E. W. Manning An historical perspective on coastal zone management in Canada [Эл. ресурс] — URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/france_01_en.pdf; Bjørn K. Sagdahl Integrated coastal zone management. From sector policy to integration and devolution? [Эл. ресурс] — URL: http://coastman.free.fr/wp/Coastman_WP8.pdf (дата обращения 29.09.2014)

В Европейском Союзе разработаны документы, направленные на сохранение и гармоничное развитие прибрежных районов. Среди них наиболее интересным является Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, принятый в Женеве в 1999 г. В нем обобщен правовой опыт европейских государств и определены приоритетные направления совершенствования регулирования жизнедеятельности прибрежных районов.

Арктические страны перешли в практическую сферу формирования своих прибрежных зон в форме планов в сфере «морского территориального планирования». На начальном этапе этот подход эффективно применялся в менеджменте морских особо охраняемых зон. Россия пока не имеет комплексных планов управления морскими экосистемами.

В России отсутствует даже официально принятый перевод данного термина, поэтому некоторые авторы предлагают использовать существующие в отечественной практике эквиваленты, и говорить о функциональном зонировании морских акваторий (ФЗМА).

Хотя законодательство прямо не содержит возможность использовать механизм ФЗМА, некоторые законодательные акты создают основу для выделения зон разного функционального назначения с целью обеспечения эффективного сохранения и восстановления морских экосистем в России: Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (ООПТ), Федеральные законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне», «Об исключительной экономической зоне», «О континентальном шельфе», Закон Российской Федерации «О недрах», Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Выделение прибрежных зон в самостоятельный объект управления содействовал бы улучшению междуни-

ципальной информированности об этих проблемах, а также развитию мотивационных механизмов по привлечению внимания деловых кругов и инвесторов к развитию прибрежной зоны. В процессе решения проблем социального блока комплексного управления прибрежными зонами важно разработать механизмы активного вовлечения населения в процесс принятия решений.

В России нет традиции признания особенности берегового управления и его специфических черт. Значимость береговой зоны в федеральном законодательстве никак не подчеркнута, за исключением утвержденной бывшим Минрегионом России модели комплексного управления прибрежными зонами в Арктике. Между тем решить проблемы береговой арктической зоны — экологические, экономические, социальные — невозможно исключительно собственными силами, не обращаясь на другие уровни — межмуниципальный, региональный и федеральный.

Развитие комплексного управления арктическими прибрежными зонами должно вестись в рамках Морской Доктрины РФ на период до 2020 года. В Морской доктрине, наряду с формулировкой общих принципов, целей и путей реализации национальной морской политики, выделены региональные направления, в том числе арктическое.

Согласование функциональных и пространственных видов морской деятельности возможно при создании морских корпоративных образований, организованных по типу особых экономических зон. Но для этого необходимо расширить сферу применения Закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» за счет снятия территориальных ограничений, а число типов таких зон (ст. 4 Закона) дополнить особыми экономическими зонами «стратегического морского приоритета»¹.

Анализ зарубежных практик проведения демографической политики, направленной на преодоление демографических проблем развития периферийных регионов, позволяет выделить следующие направления, наиболее перспективные для применения в АЗРФ:

- широкое применение новых финансовых (например, налоговые вычеты на суммы, потраченные на оплату услуг по уходу и присмотру за детьми), а также нефинансовых (институциональных) мер демографической политики, и в первую очередь — повышение доступности услуг в сфере ухода и присмотра за детьми, включая косвенную демографическую политику (например, поддержку малого и среднего предпринимательства, действующего в сфере дошкольного образования, ухода и присмотра за детьми);

- политика на рынке труда и занятости, направленная на создание высокопроизводительных рабочих мест, создание широких возможностей гибкого и удаленного формата работы для женщин, готовых совмещать трудовые и репродуктивные функции;

- политика в сфере социальной защиты уязвимых слоев населения, в том числе реализация программ улучшения жилищной обеспеченности определенных категорий населения;

- политика в сфере здоровья населения, включая формирование системы пропаганды здорового образа жизни, расширение информированности граждан о своем здоровье, методы профилактики путем реализации мероприятий ранней диагностики с массовым охватом населения, развитие мобильной и дистанционной медицины;

¹ Савельева С. Б. Перспективы социально-экономического освоения арктического побережья/ Савельева С. Б., Герашенко Л. В. // Вестник МГТУ. 2012. Т. 15. №1. С.212—215

— политика в сфере образования, включая программы по полному охвату услугами, их вариативности, комплексности, учет потребностей разных групп населения (в том числе мигрантов, социально незащищенных слоев населения), развитие дистанционных форм образования и создание электронных образовательных ресурсов (в том числе ориентированных на кочевое население).

Анализ зарубежных практик природоохранного регулирования в Арктике обнаруживает развитие двух крупных направлений, разработанных вне Арктики, но здесь нашедших успешное применение: идеи полицентричных систем управления природопользованием и идеи экосистемного менеджмента. Первое направление на протяжении последнего полувека развивается в русле работ лауреата Нобелевской премии по экономике Элинора Остром. Главная идея концепции полицентричных систем управления природопользованием состоит в необходимости поощрять экологические усилия как частных, так и государственных субъектов природопользования и защиты окружающей природной среды одновременно на разных уровнях — глобальном, национальном, региональном и местном. Э. Остром пишет, что вместо того, чтобы фокусироваться только на усилиях «верхнего» (в России, например, федерального) уровня, лучше поощрять многоуровневые усилия, которые сокращают экологические риски в Арктике.

Полицентричные системы управления природопользованием способны совладать как с вызовами глобальных экологических изменений (например, изменений климата), так и с проблемой коллективных действий, возникающей ввиду искушения отдельных игроков «проехаться зайцем» за счет остальных членов команды. Полицентричные подходы, как отмечает Э. Остром, упрощают достижение сходных по цели результатов на разных

уровнях и обучение субъектов управления природопользованием друг у друга.

Но что означает термин полицентричный? Это ситуация множественности центров принятия решений, формально независимых друг от друга. Полицентричное управление ресурсными и инфраструктурными системами отражает, что в современных условиях прошлые простые рецепты национализировать (отдать государству) природные ресурсы, или, наоборот, их приватизировать, т.е. передать частным корпорациям, — более не работают. Полицентричные системы объединяют свойства рынков и свойства иерархий, но одновременно не являются ни тем, ни другим.

Существует множество преимуществ в том, чтобы не ждать указаний из центра для начала экологических действий в Арктике — хотя это и противоречит российской традиции ждать руководящих указаний от федеральных органов исполнительной власти — а соучаствовать в решении этих проблем с самого низового уровня. Ведь экологическая деятельность, в том числе и природоохранная, могут идти на разных уровнях одновременно, начиная с уровня домохозяйств, далее корпораций, городов, арктических регионов.

Концепция полицентричных систем управления арктическим природопользованием исходит из того, что формально независимые друг от друга центры принятия решений могут находиться между собой в «конкурентных отношениях», заключать соглашения и договоры между собой о совместных действиях. И эти связи между уровнями и центрами принятия решений позволяют утверждать, что речь идет о феномене, который функционирует как система. Множество общественных и частных структур управления природопользованием ищут способы решения экологических (природоохранных) систем одновременно на разных уров-

нях, и при этом между ними нет четкой иерархии. Является ли эта ситуация хаосом? Э. Остром утверждает, что нет.

Каждая ячейка внутри полицентричной системы управления имеет существенную независимость, чтобы самостоятельно учреждать свои собственные нормы и правила внутри определенной области (семья, фирма, местное правительство, сеть местных правительств, регион, страна, международный режим). Участники в полицентричной системе имеют преимущества использования местного знания и обучения у других, кто также вовлечен в этот процесс поиска лучшего регламента в результате свободного экспериментирования, ценой проб и ошибок. По мере включения в систему управления природопользованием более крупных ячеек «верхнего» уровня, становится возможным административно решать проблему безбилетников, осуществлять инвестиции в науку, новое знание. На первичных уровнях управления обычно на эти цели нет средств.

Конечно, все — и государственные, и рыночные — системы управления природопользованием несовершенны. Однако полицентричные системы имеют существенные преимущества, потому что обладают большей гибкостью, возможностями совместного многоуровневого мониторинга, обучения и адаптации лучших выработанных стратегий с течением времени.

Полицентричные системы управления природопользованием способствуют инновациям, обучению, адаптации, доверию, кооперации участников и в итоге достижению более эффективных, равных и устойчивых результатов на разных уровнях. Хотя, конечно, никакой институциональный механизм не может полностью исключить оппортунизм в доставке общественных благ. Создание полицентричных экологических институтов для Арктики позволяет дополнить международное зако-

нодательство за счет национального, регионального и местного, и получить отдачу от каждого из них.

Неправильно думать, что только глобальный уровень обязательно должен один отвечать за политику, относящуюся к глобальным экологическим проблемам Арктики. Малые и средние ячейки управления природопользованием на местном и региональном уровнях также являются очень важными элементами общего решения. Вместо того чтобы сосредотачиваться лишь на одном глобальном соглашении (например, на запрете на вылов видов морских млекопитающих), важно осознать силы и ограничения новых возникающих, уже фактически полицентричных, систем управления природопользованием.

Полицентричные системы поощряют экспериментирование различных акторов, развитие новых методов оценки выгод и издержек определенных стратегий и сравнение результатов при разных режимах природопользования¹.

Другая идея в управлении арктическим природопользованием и выработке природоохранных стратегий связана с *экосистемным менеджментом*. Главная его черта — преодоление ограничений секторного, отраслевого подхода, когда и вопросы управления природопользованием, и вопросы защиты окружающей природной среды решаются исключительно через отраслевые усилия. В экосистемном управлении природопользованием и охране среды, наоборот, акцент ставится на участки пространства территории и акватории, которые обладают системным единством ввиду наличия сходной сово-

¹ По материалам: Ostrom E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change // Global Environmental change. 2010. Vol. 20. P. 550—557 и др. работ Э. Остром.

купности видов животного и растительного мира, сходства их кормящего микроландшафта. В экосистемном планировании и управлении предполагается интеграция всех пользователей ресурсами одного ареала, обладающего однородностью свойств и общей специфичностью.

Данный подход, конечно, имеет существенные сходства с полицентричным. Можно даже сказать, что они дополняют и развивают друг друга. В экосистемном управлении акцент поставлен на преодоление современной значительной фрагментации деятельности различных ресурсных агентств и природоохранных ведомств. Оно нацелено обеспечить лучшую координацию между федеральным, региональным, местным, общинным уровнями управления природопользованием; и внутри самого федерального уровня.

В экосистемном управлении активно используется местное знание коренных жителей с их историческими многолетними связями с местными природными системами. Институты экосистемного менеджмента работают вне секторных и административных рамок и границ, признают комплексный характер арктических социально-экологических (природно-хозяйственных) систем. Они нацелены обеспечить активное вовлечение местных жителей в процесс планирования и управления природопользованием.

Современное управление арктическими ресурсами требует активного включения всех игроков, участников, национальных и местных, общественных и частных. Включение при этом понимается не как формальное присутствие внутри создаваемых советов, но как существенное участие в критических решениях по вопросам природопользования, в выработке политики, ее внедрении и оценке.

Примеры уже реализованных пилотных программ экосистемного управления в Арктике включают управле-

ние морскими биологическими ресурсами в Беринговом море, рыбным промыслом на Алеутских островах Аляски и др. Новизна подходов состоит во внедрении в практику управления природопользованием принципов, которые принимают во внимание воздействие на морской промысел более широкой, чем обычно, гаммы факторов, включающих влияние других компонентов экосистем на сам промысел, также как и обратное влияние промысла на другие компоненты морских экосистем. Также в этих пилотных проектах предусматривается согласовывать стратегии управления с пространственно-временными характеристиками морских систем.

Нередко при внедрении экосистемного управления разрабатывается план взаимодействия всех заинтересованных сторон, в том числе и экологических неправительственных организаций. Например, на стадии предварительного обоснования газового мегапроекта в дельте реки Маккензи, Канада, был подготовлен кооперационный план, который включал 17 ведомств и пять фаз работы. Задача состояла в том, чтобы инкорпорировать в проект всех «интересантов», все общественные группы влияния, максимально учесть их интересы. А правила и процедуры экосистемного менеджмента как раз и предусматривают активное соучастие структур гражданского общества, гражданских инициатив в обсуждении и продвижении ресурсных проектов.

Оба охарактеризованных подхода к управлению арктическими ресурсными системами и защите арктических экосистем базируются на близком мировоззренческом фундаменте, который и определяет особенности идущего сейчас в мире интеллектуального поиска в этой области. Это постулаты неизбежности постоянных и, как правило, нелинейных изменений, конфликтов субъектов природопользования, временного характера всех предложенных решений, необходимости принимать решения

в условиях риска и неопределенности, на принципах множества существующих альтернатив, которые строятся не на прежних принципах «хорошо-плохо», но новых «лучше-хуже», без иллюзий найти окончательное решение, а с надеждой только найти адаптивное, гибкое, которое со временем все равно будет пересмотрено.

3.5. Анализ лучших зарубежных практик (интегрированного) управления приморскими территориями и прибрежными акваториями, морского пространственного планирования и зонирования

Все возможные выгоды, которые дают обществу водные пространства, сложно измерить, а кроме того к ним трудно ограничить доступ, что в силу экономического закона ведет к их чрезмерной эксплуатации, например к чрезмерному вылову рыбы. Но, даже если у нас нет точных сведений о ценности водного пространства и того, что под ним, в недрах, бесспорно то, что количество возможных благ не бесконечно, а потому перед обществом стоит вопрос о том, как лучше распределить эти конечные богатства между разными пользователями, с тем чтобы получить возможно большую пользу для общества в целом.

Морское пространственное планирование представляет собой подход к управлению, который исходит из сознания этого выбора, и на основе экосистемного подхода через возможно более открытый для общества политический процесс согласования стремится примирить самые разные интересы на основе взаимного выигрыша за счет

меньших транзакционных издержек и большей средовой устойчивости.

Польза морского пространственного планирования в арктических водах, вероятно, будет особенно высокая из-за чрезвычайной хрупкости арктической экосистемы. Кроме того, как следует из множественных заявлений представителей арктических стран, их соглашений и других важных для Арктики источников международного права морское пространственное планирование — подход, без которого невозможно осуществление хозяйственной деятельности в Арктике без нарушения обязательств, прежде всего природоохранных, прибрежных стран.

Зонирование — не то же самое, что морское пространственное планирование, так как на деле уже давно действуют разные зоны для разных видов хозяйственной и иной деятельности. С другой стороны, зонирование может быть первой ступенью на пути к полноценному морскому пространственному плану (так его видит, например, Дания¹). Также морское пространственное планирование не есть цель сама по себе, а ее итог — это не один окончательный план, а непрерывный процесс разработки, утверждения, исполнения и совершенствования плана².

Образцы морского пространственного планирования сейчас есть во многих странах в самых разных уголках мира. На мировом уровне в последнее время морское

¹ Denmark / European MSP Platform. Last Update 04.09.2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/denmark> (дата обращения: 06.12.2017).

² Marine Spatial Planning / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/about/marine-spatial-planning/> (дата обращения: 06.12.2017).

пространственное планирование продвигает основанная в 1960 г. межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО (англ. Intergovernmental Oceanographic Commission UNESCO)¹. Но между странами велики различия в глубине законодательной проработки такого планирования. Так, из стран, берега которых омывает Северный ледовитый океан, только Норвегия и в меньшей степени Канада, разработали и осуществили морские пространственные планы.

Норвегия была среди первых стран, которые разработали и осуществили план всестороннего управления морской средой. Первый такой план охватывал территориальное море и исключительную экономическую зону Норвегии в Баренцевом море. Работа над этим первым планом шла в 2002–2006 гг. под руководством норвежского министерства окружающей среды, а в 2010–2011 гг. норвежский план для Баренцева моря был обновлен. При этом в основе плана — долгосрочный прогноз для всех основных отраслей (добычи нефти и газа, морского транспорта, охраны природы) до 2020 г. Сам по себе план был рекомендательный, и осуществление его указаний в отдельных отраслях стало делом соответствующих министерств, а не строгого нормативного регулирования: планирование не потребовало нового закона, а происходило в рамках действенного законодательства — совсем по-иному пути движется Россия, где и Минприроды и Минэкономразвития заявляют о работе над отдельным законопроектом «О морском (акваториальном) планировании».

¹ MSP at IOC-UNESCO / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/about/msp-at-unesco/> (дата обращения: 06.12.2017).

При этом ЮНЕСКО считает данный план одним из немногих в мире, которым удалось согласовать рыбный промысел с другими отраслями, прежде всего с добычей нефти и газа¹. Главный источник споров между нефтегазовой и рыбной отраслью — сейсмическая разведка: не только установки, которые используют нефтяники, исключают лов рыбы тралами, но и сами удары отпугивают рыбу. Представители от рыбной и нефтяной отраслей, а именно от директората по рыболовству (Fiskeridirektoratet) (тогда входил в министерство рыболовства и береговой администрации Норвегии) нефтяного директората (норв. Oljedirektoratet) (в составе министерства нефти и энергетики Норвегии), вошли в состав рабочей группы, на основе отчета которого были внесены поправки в нормативно-правовые акты². Россия могла бы перенять такой опыт и создать рабочую группу из представителей рыбной отрасли в лице федерального агентства по рыболовству (в составе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации) и представителей нефтегазового сектора в лице департамента добычи и транспортировки нефти и газа Министерства энергетики России.

Второй план Норвегия разработала в 2007–2009 гг. для Норвежского моря. При этом за основу брали план для Баренцева моря. Важной ступенью в работе над новым планом для Норвежского моря было выделение особенно ценных природных ареалов исходя из прежде всего

¹ Norway (Barents Sea and Lofoten) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/norway/barents-sea/> (дата обращения 06.12.2017).

² First Update of the Integrated Plan for the Marine Environment of the Barents Sea-Lofoten Area / Norwegian Ministry of the Environment. P. 8. URL: <https://www.regjeringen.no> (дата обращения 06.12.2017).

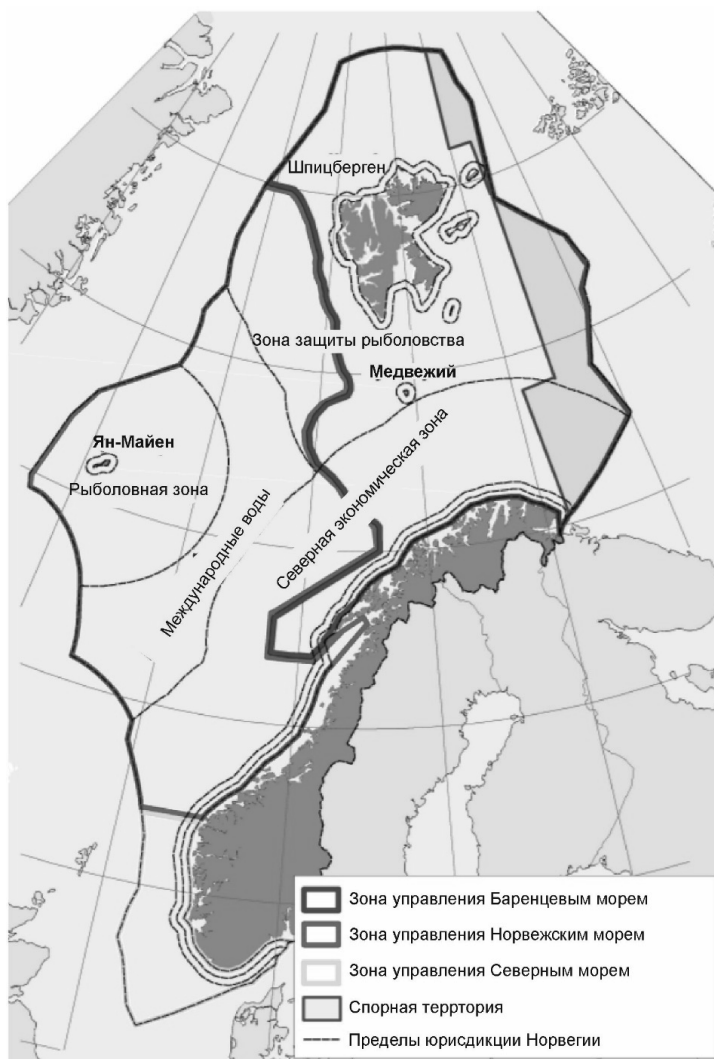
свойственного им биоразнообразия и биопродуктивности, а также из их ценности хозяйственной, культурной и научной. План для Норвежского моря не только согласовывал действительные интересы разных отраслей, но и рассматривал возможные сборы в будущем, в частности из-за развития ветряной энергетики в прибрежных местностях.

В 2013 г. Норвегия разработала и утвердила план для своего участка в Северном море. Вместе три плана охватывают всю исключительную экономическую зону Норвегии¹ (рис. 3).

В Канаде есть множество планов по управлению морскими пространствами и прибрежными землями, но из них ЮНЕСКО признает морским пространственным планом только несколько².

Британская Колумбия вместе с союзами семнадцати ее коренных народов (Coastal First Nations, North Coast — Skeena First Nations Stewardship Society, Nanwakolas Council³) разработали морской пространственный план, а точнее несколько планов, для северотихоокеанских берегов Канады (англ. Marine Planning Partnership (MaPP) for the Canadian Pacific North Coast). Четыре районных плана стороны подписали в 2015 г., а работу над общим соглашением относительно всего региона они закончили в 2016 г. В комиссиях, которые работали над районными планами участвовали представители предприятий разных отраслей, местные чиновники, представители местных общин, ученые и др. некоммерческие пользователи⁴. Значительные денежные средства на проект выделил фонд Муров (Gordon and Betty Moore Foundation).

¹ Norway / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/norway/> (дата обращения: 06.12.2017).



*Рис. 3. Охват планами морского пространственного планирования водных пространств Норвегии.
Составлено по: Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO¹.*

В этом примере поучителен для России двухуровневый подход, при котором местный почин дополняет более широкое региональное соглашение, которое еще больше снижает издержки согласования проектов соседних районов, а также проясняет, делает *предсказуемой* политику государства (в Канаде в этом случае его представляют власти провинции) и так среди прочего снижает инвестиционные риски.

Кроме этого, в строгом смысле морского пространственного плана в Канаде есть и другие планы по всестороннему освоению морских пространств и берегов (англ. integrated management plans). Их правовую основу обеспечивают первый в своем роде закон об океанах (англ. Oceans Act) 1996 г.⁵, стратегия относительно океанов Канады 2002 г. (англ. Canada's Oceans Strategy) и принятый на их основе в 2005 г. план действий относительно океанов Канады (Canada's Oceans Action Plan)⁶. Правительство

¹ Norway (Barents Sea and Lofoten) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/norway/barents-sea>

² Overview: MSP Around the Globe / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/overview/> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Partners / Marine Plan Partnership for the North Pacific Coast. URL: <http://mappocean.org/about-mapp/partners> (дата обращения: 06.12.2017).

⁴ About MaPP / Marine Plan Partnership for the North Pacific Coast. URL: <http://mappocean.org/about-mapp/>.

⁵ Oceans Act (S.C. 1996, c. 31) / Government of Canada. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.4/FullText.html> (дата обращения: 06.12.2017).

⁶ Canada's Oceans Action Plan: For Present and Future Generations / Her Majesty the Queen in Right of Canada; Government of Canada. Ottawa,

выделило пять так называемых больших океанических управленческих областей [англ. Large Ocean Management Areas (LOMAs)], каждой из которых в итоге должен был отвечать отдельный план «интегрированного» управления: 1) восточно-шотландский шельф (англ. Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area); 2) залив Пласентия и Большая Ньюфаундлендская банка (англ. Placentia Bay and Grand Banks); 3) залив Святого Лаврентия; 4) море Бофорта; 5) северный берег Тихого океана. Но только для двух из этих областей, а именно для северного берега Тихого океана (в 2017 г.) и моря Бофорта (в 2010 г.) правительство в лице министерства рыбных ресурсов и океанов, уполномоченного на это законом 1996 г., утвердило планы. Впрочем, даже на осуществление этих двух планов правительство не выделило средств⁷.

В отличие от Норвегии Канада не охватила межотраслевыми планами всю свою исключительную экономическую зону, хотя этого и требовал от правительства Канады закон об океанах 1996 г. Огромное белое пятно представляет собой с точки зрения межотраслевого планирования воды у берегов Нунавута (хотя идет работа над планом землепользования⁸) и к северу от берегов Ньюфаундленда и Лабрадора.

Все страны Европейского союза должны до 2021 г. принять морской пространственный план согласно ди-

Ontario: Communications Branch Fisheries and Oceans Canada, 2005. URL: <http://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/Library/315255e.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

⁷ Canada / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/canada/> (дата обращения: 06.12.2017).

⁸ Draft Nunavut Land Use Plan / Nunavut Planning Commission. URL: <http://www.nunavut.ca/en/draft-plan>.

рективе 2014/89/EU, принятой Европейским парламентом и Европейским советом в 2014 г.¹

В Швеции нет ни одного действительного плана. Но в 2014 г. парламент Швеции утвердил нужную для морского пространственного планирования законодательную основу. Еще раньше, в 2011 г., Швеция учредила отдельный орган по управлению водными, в частности морскими, пространствами (швед. Havsoch vattenmyndigheten), который и подготовил вместе с местными властями прибрежных округов и неправительственными организациями законодательство о морской пространственной планировании в Швеции. Сейчас идет работа над тремя планами для разных по своим свойствам, как естественным, так и хозяйственным, частей территориальных вод и исключительной экономической зоны Швеции, а именно для 1) Ботнического залива, 2) проливов Скагеррак и Каттегат и 3) остальной части шведский вод в Балтийском море². Само это деление, как и прочие нормы относительно морского пространственного планирования содержит экологический кодекс Швеции (1998 г. с поправками)³.

В Финляндии законодательную основу для морского пространственного планирования обеспечили поправки

¹ Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning // Official Journal of the European Union. 2014. L 257/135. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&from=EN> (дата обращения: 06.12.2017).

² Sweden and Marine Spatial Planning / Swedish Agency for Marine and Water Management. URL: <https://www.havochvatten.se/en/swam/eu-international/marine-spatial-planning.html> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Sweden / European MSP Platform. Last Update 22.09.2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/sweden> (дата обращения: 06.12.2017).

2016 г. к закону о землепользовании и строительстве. Сейчас в Финляндии действует региональный план землепользования для Кюменлааско (область на юге страны), причем охватывает план не только сушу, но и территориальное море (такое требование к планам землепользования содержит закон о землепользовании и строительстве), что и позволяет относить этот региональный план к морским пространственным планам¹. Сама область Кюменлааско вместе с областью Южная Карелия образуют один из девяти округов совместной деятельности, ответственных за всестороннее развитие регионов страны². К 2021 г. региональные советы восьми прибрежных областей должны вместе подготовить три морских пространственных плана для территориальных вод и исключительной экономической зоны Финляндии: 1) в северной (советы Лапландии, Северной Остроботнии, Южной Остроботнии и Остроботнии) и 2) южной (советы Сатакунта, Варсинайс-Суоми) частях Ботнического залива, а также 3) в Финском заливе (советы Уусимаа, Кюменлааксо)³.

Сам принцип различения участков территориальных вод и исключительной экономической зоны и согласования итогового деления на высшем государственном уровне — ценный для заимствования Россией опыт.

В Дании пока действуют лишь отраслевые планы, на основе которых и идет работа над цельным морским пространственным планом⁴. В 2016 г. ее министерство

¹ Finland / European MSP Platform. Last Update 20.09.2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/finland>.

² Задачи и приоритеты развития региона / Kymenlaakson Liitto. URL: <http://www.kymenlaakso.fi> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Ecosystem services in MSP: Ecosystem services approach as a common Nordic understanding for MSP / M. Ivarsson [et al.]; Nordic Council of Ministers. Rosendahls, 2017. P. 129.

предпринимательства и роста Дании выпустило постановление о морском пространственном планировании, но действие этого акта не распространяется на Фарерские острова и Гренландию и охватывает территориальные воды и исключительную экономическую зону Дании лишь в Северном и Балтийском морях⁵. Что касается Фарерских островов и Гренландии, то там пока нет правовой основы для морского пространственного планирования.

Исландия также не внедрила и даже не разработала ни одного межотраслевого плана, но с 2014 г. идет работа над законопроектом о морском пространственном планировании⁶.

США от других арктических стран отличает то, что они вовсе не имеют намерений создавать обязательный для сторон закон. Правовую основу для морского пространственного планирования здесь обеспечивает указ «Управление океаном, нашими берегами и Великим озером» (англ. Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes), который в 2010 г. издал президент Барак Обама. Самую большую в мире исключительную экономическую зону (во многом за счет островов в Тихом океане) США делят на девять плановых областей (англ.

⁴ Denmark / European MSP Platform. Last Update 04.09.2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/denmark> (дата обращения: 06.12.2017).

⁵ Act on maritime spatial planning / Danish Maritime Authority. URL: <https://www.dma.dk/Vaekst/Rammevilkaar/Legislation/Acts/Act%20on%20maritime%20spatial%20planning.pdf#search=maritime%20spatial%20planning> (дата обращения: 06.12.2017).

⁶ Ecosystem services in MSP: Ecosystem services approach as a common Nordic understanding for MSP / M. Ivarsson [et al.]; Nordic Council of Ministers. Rosendahls, 2017. P. 132.

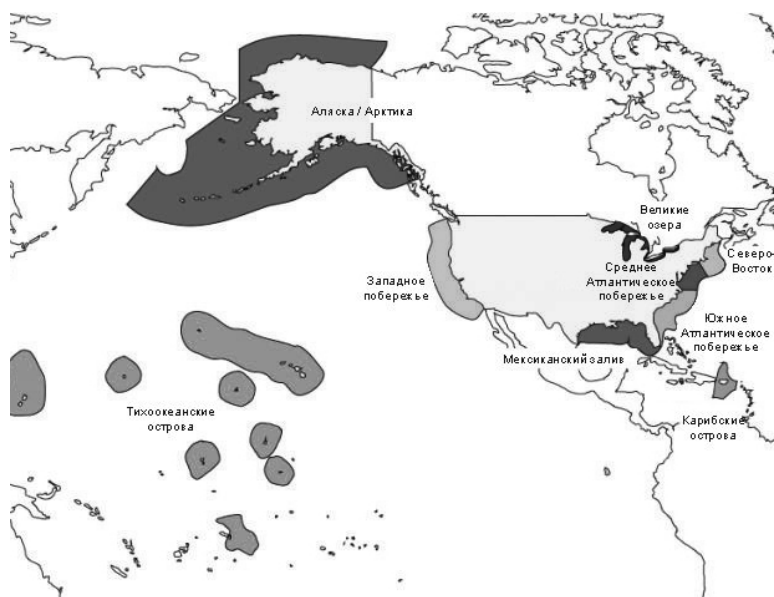


Рис. 4. Плановые области исключительной экономической зоны США. Составлено по: Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO¹.

regional planning areas): северо-восточную, среднеатлантическую, южноатлантическую, Мексиканский залив, карибскую, западное побережье, *Аляска / Арктика*, тихоокеанские острова, Великие озера (рис. 4). Для каждой области план готовит региональный плановый орган, во главе которого по представителю от федерального правительства, от штата и от коренных народов. Приме-

¹ Составлено по: United States of America (National) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/us/national>

чительно, что границы плановой области могут выходить за пределы исключительной экономической зоны, если деятельность вне ее границ существенна для управления самой исключительной экономической зоной. Сами региональные планы никого ни к чему не обязывают. На конец 2017 г. национальный океанический совет, созданный упомянутым выше указом 2010 г., одобрил планы для северо-восточной и среднеатлантической областей¹. О прогрессе в работе над планом для области Аляска / Арктика на конец 2017 г. на государственном портале США данных нет².

Кроме общенациональных проектов, есть, однако, планы отдельных штатов, например Орегона и Вашингтона, которые не распространяются на всю прилегающую к штату экономическую зону, но составляют часть более общего плана землепользования для всей территории штата³.

В российском праве нет норм о морском пространственном планировании, а управляют морскими водами множество государственных органов. Но «переход к комплексному подходу к планированию развития при- морских территорий и прибрежных акваторий конкрет-

¹ Marine Planning / National Ocean Council. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/oceans/marine-planning> (дата обращения: 06.12.2017).

² Ocean — Regional Planning Efforts — Alaska / Arctic Region / Data.gov. URL: <https://www.data.gov> (дата обращения: 06.12.2017).

³ United States of America (Oregon) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/us/oregon/> (дата обращения: 06.12.2017); United States of America (Washington) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/us/washington/> (дата обращения: 06.12.2017).

ных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления» — одна из целей Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. В общем и целом экосистемному подходу, который стоит за морским пространственным планированием, отвечают нормы главы VI федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Однако федеральный закон указывает на требования к отдельным, частным проектам, но не оговаривает прямо потребность в согласовании различных проектов в границах *отдельного участка как целого*. Дополнение федерального закона «Об охране окружающей среды» соответственными нормами, среди которых должны быть и необходимые критерии комплексности подхода к планированию, — это самый экономный путь разработки российской правовой основы для подготовки и осуществления морских пространственных планов. Тем более, как показывает обзор мирового опыта в этой области, подготовленный Всемирным фондом дикой природы в 2014 г., большая часть стран осуществляет морское пространственное планирование в рамках природоохранного законодательства¹.

¹ Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования / Всемирный фонд дикой природы (WWF); рабочая группа по морскому пространственному планированию; пер. С. Ю. Фомин, науч. ред пер. В. В. Денисов. 2014. URL: https://www.wwf.ru/data/seas/obzor-mirovogo-opyta-v-oblasti_final-1.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

Иные, например А. М. Васильев, полагают, что в России цельный (комплексный, «интегрированный», экосистемный и межотраслевой) подход к управлению — это пока что новость¹. На деле же это не совсем так: новость состоит в приложении территориального, межотраслевого, экосистемного подхода к морским пространствам. В Советском Союзе были подобные попытки применительно к пространствам суши, причем по своей площади огромным. Так, в 1957 г. советское руководство предприняло попытку перехода с отраслевого принципа управления промышленностью на территориальный. Одной из причин отказа к 1965 г. от предложенного ранее подхода работы по экономической истории называют прежде всего не сам территориальный подход, а существо жесткого планового хозяйства Советского Союза.

Между тем, как показывает опыт и России, и зарубежных стран, размер планируемого района — само по себе важное обстоятельство, а потому спуск на более низкий, местный уровень планирования отвечает не только современным условиям в целом, но и условиям Арктики в частности, где особенно велико значение коренных народов Севера. При этом само начинание относительно плана для того или иного (морского) района должно исходить снизу, а не быть навязанным решением высших органов власти.

Одна из первых задач в работе над морским пространственным планированием территориальных вод и исключительной экономической зоны России — это разделение их полосы на участки, с тем чтобы для каждого затем разрабатывать отдельный план. За основу воз-

¹ Васильев А. М. Комплексный подход к организации морехозяйственной деятельности в Западной Арктике / Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. 1 (25). С. 56–65.

можно взять опорные зоны, предусмотренные стратегией «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года», так как это способствовало лучшему согласованию межотраслевых планов для суши и для морских пространств. Отметим, что такого согласия не хватает даже некоторым образцовым проектам, например норвежскому плану для Баренцева моря¹.

С этой точки зрения законопроект «О развитии Арктической зоны РФ» открывает еще один путь обеспечения правовой основы для морского пространственного планирования и вообще комплексного управления как водными пространствами, так и прибрежными территориями. Так как на Северный ледовитый океан приходится большая часть исключительной экономической зоны России, причем с наиболее уязвимой средой, то нормативное требование разработки морских пространственных планов для Арктической зоны могло стать первым опытом, который затем можно было бы повторить и в правовых источниках, связанных с другими водными пространствами России. Кроме того, Стратегия развития морской деятельности РФ возлагает ответственность за работу над переходом к комплексному управлению на менее озабоченное вопросами охраны природы Министерство экономического развития. Проведение правовой основы для морского пространственного планирования через поправку к закону «Об охране окружающей среды» может привести к ненужным издержкам на общение между разными ведомствами (между министерством экономического развития и го-

¹ Norway (Barents Sea and Lofoten) / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/norway/barents-sea/> (дата обращения: 06.12.2017).

сударственным комитетом РФ по охране окружающей среды). Впрочем, как показывает успешный опыт Норвегии, где морское пространственное планирование объединяло девять министерств и шестнадцать совещательных учреждений, в том числе научно-исследовательских¹, издержки взаимодействия между разными ведомствами могут и не быть запретительно высокими. Сверх того, как отметил на VII Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» врио губернатора Ненецкого автономного округа (а до этого — заместитель главы Министерства экономического развития России) А. В. Цыбульский, один проект не может охватить все отраслевые вопросы, что обуславливает поправки именно в отраслевое законодательство².

Далее, как разъясняет веб-сайт ЮНЕСКО, морское пространственное планирование не заменяет правовое регулирование, управление и планирование отдельных отраслей, но лишь указывает для них общее направление³. Это замечание следует в полной мере сознавать при разработке российского арктического права, ведь историю российской региональной политики порой рассматривают как смену отраслевого и территориального принципов управления.

¹ Ecosystem services in MSP: Ecosystem services approach as a common Nordic understanding for MSP / M. Ivarsson [et al.]; Nordic Council of Ministers. Rosendahls, 2017. P. 125.

² Цыбульский: Необходимо внести изменения в отраслевое законодательство // VII Международный форум «Арктика: настоящее и будущее» / МОО «Ассоциация полярников». 2017. 4 дек. URL: <http://www.forumarctic.com> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Marine Spatial Planning / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/about/marine-spatial-planning/#> (дата обращения: 06.12.2017).

Вместе с тем нельзя забывать и о желательном многоуровневом составе комплексных планов освоения и развития морских пространств. Так, в 2015 г. Минэкономразвития России советовало дополнить федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» законом «О морском (акваториальном) планировании», который бы обеспечил правовую основу для разработки схем морского планирования (уровень схем территориального планирования), прибрежно-морского компонента стратегии социально-экономического развития субъекта федерации (предусмотрен Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года) и принятия на ее основе программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий (в дополнение к программе социально-экономического развития субъекта Федерации).

Для обеспечения многоуровневого подхода министерство рекомендовало внести соответствующие поправки в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с тем чтобы обозначить права и обязанности в разработке морских пространственных планов и других документов комплексного планирования между федеральными и региональными государственными органами, а также органами местного самоуправления¹.

¹ Коновалов А. М. Морское пространственное планирование в системе стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации // Федеральный справочник. URL: <http://federalbook.ru> (дата обращения: 06.12.2017).

Отдельный вопрос — взаимная увязка стратегических планов по срокам, что особенно важно в свете планирования бюджетов¹.

На конец 2017 г. работа над законопроектом «О морском планировании» не окончена, при этом последние новости приходят не из министерства экономического развития, а из министерства природных ресурсов и экологии, где проект закона обсуждают в рамках российско-норвежской рабочей группы по морской среде. Кроме того, Минприроды работает над первым российским проектом комплексного управления в водах Баренцева моря².

Первый современный опыт всестороннего подхода к хозяйствованию в Арктике, вероятно, представляет проект первой в российских арктических водах буровой платформы «Приразломная», владелец которой — «Газпром нефть шельф» — много внимания уделяет экологической безопасности³. Положительный с точки зрения

¹ Чугуевская Е. С. Концептуальные основы формирования системы документов стратегического и территориального планирования // Материалы международной научно-практической конференции «Пространственное планирование = устойчивое развитие» (Форос, 3–6 октября 2016 г.) / ООО «Проектный институт „Геоплан“»; ООО «Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства». URL: https://yadi.sk/i/bFnbg_a-zy8mZ (дата обращения: 06.12.2017).

² Россия и Норвегия проводят экосистемный мониторинг Баренцева моря / Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. 2017. 3 мар. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=342246> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Проект «Приразломное» / ПАО «Газпром нефть». URL: <http://www.gazprom-neft.ru/company/business/exploration-and-production/new-projects/prirazlomnoe/> (дата обращения: 06.12.2017).

возможных уступок, которые бы предполагал межотраслевой план, настрой показывают и другие производители. Так, 16 ноября 2017 г. на конференции в Кировске (Мурманская область) «Горнодобывающая промышленность Баренцева/Евроарктического региона: взгляд в будущее» представитель Кольской горно-металлургической компании сказал: «Наша работа по охране окружающей среды давно уже переросла простую гонку за нормативами и лимитами, снижение выбросов и сбросов. Мы уже давно видим результат, ради которого вся эта работа и задумана. Мы видим отклик природы — рост популяций животных и растений, возвращение редких видов, восстановление растительного покрова и в целом восстановление экосистем»¹.

3.6. Практика применения территориально дифференцированных правил регулирования и нормативов, применяемых на арктических территориях

Огромные размеры Российской Федерации и ее Арктической зоны объективно определяют потребность во внутренней территориальной дифференциации единых федеральных норм и правил. Можно даже сказать еще резче — ликвидировать экономическое неравенство в развитии российских регионов невозможно, если намеренно не формировать территориальные вариации об-

¹ Мониторинг социально-экономического развития Арктической зоны России. Информационный бюллетень / Институт регионального консалтинга; Центр экономики Севера и Арктики. 2017. Вып. 19–20.

щих федеральных институтов. Арктическая зона в силу ее значительной природной и экономической специфики самым явным образом востребует такие особые арктические институты, которые являются значительными вариациями среднестатистических российских норм и правил. Иначе говоря, то что подходит Владимирской области, далеко не всегда будет без поправок работать на Ямале.

При этом речь не идет о разрушении единого правового пространства Российской Федерации. Наоборот, учет объективных территориальных различий его укрепляет. Именно территориальная, зональная дифференциация федеральных норм способна одолеть ту негибкость, которую многие работники законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее регионов признают как имманентный, встроенный, дестимулирующий экономическое развитие страны, порок современного российского законодательства.

Сам процесс территориальной дифференциации федеральных норм и правил для России можно признать важнейшим для совершенствования законодательной системы процессом экспериментирования, опытного нащупывания оптимальной для конкретных условий пространства и времени нормы. Как показывает зарубежный опыт, именно таким путем идут другие страны, обладающие значительными арктическими пространствами — Канада, США, Дания (Гренландия) — которые, с одной стороны, четко отграничивают общие для обжитых районов страны нормы и правила экономического и социального развития и институты для арктической «глубинки»; с другой стороны, внутри самой Арктики дифференцируют (зонируют) пространства с разными условиями хозяйственной деятельности и обживания.

Канада

Практики применения территориально дифференцированных нормативов довольно широко распространены в Канаде. Разработанное в стране зонирование северных территорий применимо и к территориям Арктики (понятие Севера шире, и включает в себя также и Арктическую зону).

Поиски вариантов районирования северных территорий в этой стране начались в 1950-х годах. В рамках «концепции северности» была разработана система из 10 показателей (от климатических до социально-экономических)¹, на основе которых выделялось 4 типа: зона Севера, переходная зона Севера, переходная зона Юга и зона Юга. Однако законодательно были закреплены две укрупненные зоны: Северная зона (зона А) и Промежуточная зона (зона В). К зоне А полностью относятся территории Юкона, Нунавута, Северо-Западных территорий и Лабрадора, а также частично районы провинций Британской Колумбии, Альберты, Саскачевана, Манитобы, Онтарио, Квебека.

Программа льготного налогообложения для жителей Севера в Канаде действует с 1987 г. (см. рис. 5). В 1993 г. Север был разделён на две зоны². Таким образом, на данный момент в Канаде аналогично России есть две зоны Севера: зона Севера (Prescribed Northern Zones —

¹ McNiven C. North is that Direction: Canadian Social Trends. Ottawa: Statistics Canada Catalogue, 1999. P. 11—008. McNiven C., Puderer H. Delineation of Canada's North: An Examination of North-South Relationship in Canada. Geography Working Paper Series 2000—3. Ottawa: Statistics Canada Catalogue 2000—3. — 2000. См. Также раздел 1.10.

² Federal northern residents deductions / Library of Parliament of Canada URL: <https://lop.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublicationsArchive/bp1000/prb0352-e.asp> (дата обращения 7.12.12)

А) и переходная зона (Prescribed Intermediate Zones — В).

В зону Севера с 1987 по 1993 год входили¹:

— вся территория к северу от 60°с. ш.;

— населённые пункты между 60° и 55° с.ш. с численностью жителей менее 10 тыс. чел. а) без всепогодного круглогодичного транспортного сообщения; б) с круглогодичным транспортным сообщением, но на расстоянии более 80 км от административного центра по прямой; в) с круглогодичным транспортным сообщением, но на расстоянии более 1610 км по прямой от административного центра с населением более 100 тыс. чел.

— населённые пункты между 55° и 50 ° с.ш., набравшие 50 баллов и более (см. ниже), с населением менее 10 тыс. чел. а) без всепогодного круглогодичного транспортного сообщения и на расстоянии более 80 км от административного центра с населением 50 тыс. чел. по прямой; б) с круглогодичным транспортным сообщением с населением 50 тыс. чел., на расстоянии 320 км от административного центра по прямой.

Баллы рассчитывались по следующим критериям:

1) отсутствие регулярного воздушного, железнодорожного и паромного сообщения:

— всегда — 15;

— 4 дня в неделю и более — 10;

— менее 3 дней в неделю — 5;

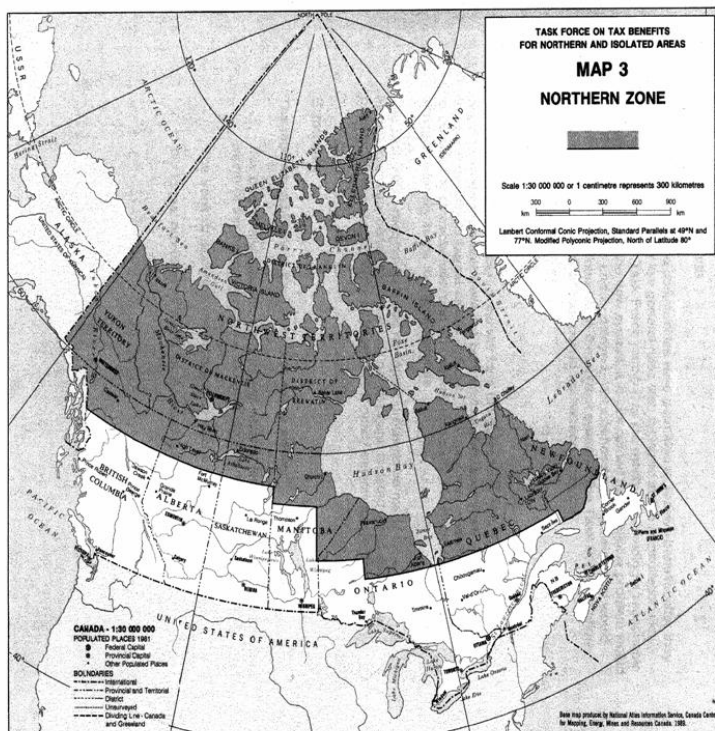
2) расстояние до административного центра с населением более 15 тыс. чел. по всесезонной дороге:

— 402—483 км — 5;

— 483—803 км — 10;

— более 803 км — 15;

¹ Federal northern residents deductions...



*Рис. 5. Зона Севера Канады
согласно программе льготного налогообложения 1987 г.
Источник: Library of Parliament of Canada¹.*

¹ Federal northern residents deductions / Library of Parliament of Canada
URL: <https://lop.parl.ca/Content/LOP/ResearchPublicationsArchive/bp1000/prb0352-e.asp>.

3) природная зона:

— тундра — 30;

— открытое пространство в лесной зоне — 15;

4) географическое положение населённого пункта: баллы рассчитывались по картам, не представленным в открытом доступе.

На данный момент в Канаде существуют два вида налоговых льгот для жителей северных районов:

— льготы, связанные с проживанием на Севере (a residency deduction);

— льготы, связанные с транспортными издержками (a deduction for travel benefits).

Сумма льгот, связанных с проживанием на Севере, рассчитывается на основе повышенных цен на продукты питания, повышенных расходов на коммунальные услуги, тёплую одежду и т. д. Проживающие в зоне Севера могут претендовать на полный объём льгот, а проживающие в переходной зоне — на 50% льгот. Чтобы получать льготы, необходимо прожить на Севере как минимум шесть месяцев подряд. Льготы, связанные с проживанием на Севере, состоят из двух частей: базовые и дополнительные льготы. Базовые льготы по состоянию на 2016 г. составляли \$11/день, а претендовать на дополнительные льготы (тоже \$11/день) можно в случае, если их запрашивает лицо, проживающее и поддерживающее жилое помещение в одиночку¹. Под жилым помещением понимается дом, квартира, мобильный дом и другое подобное место, в котором человек ест и спит. Под это определение не подходит общежитие, номер в гостинице или пан-

¹ Northern Residents Deductions for 2016 / Canada Revenue Agency publications listed by number URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/rc4650.html> (дата обращения 7.12.12)

сионате. Необязательно это должно быть постоянным местом жительства человека, т.е. эти льготы предназначены и для тех, кто временно, например, по работе проживал на Севере минимум шесть месяцев.

Что касается налоговых льгот, связанных с транспортными издержками, то эти льготы являются наименьшей из следующих сумм, предназначенных для совершения поездки, и также предназначены и для резидентов, и для временных работников:

- сумма, выделенная работодателем для совершения поездки;

- общие расходы на поездку (включая транспортные расходы, питание, проживание, дорожные и паромные пошлины);

- стоимость самого дешёвого авиабилета от ближайшего к месту проживания аэропорта до пункта назначения, доступного во время совершения поездки.

В год резидентам канадского Севера можно запрашивать налоговые льготы только по двум поездкам, за исключением поездок в медицинских целях (таких может быть больше двух).

Система трансфертов. Формула финансирования территорий.

Формула финансирования территорий — система трансфертов Правительства Канады, направляемых на развитие трех территорий страны, «чтобы обеспечить в них уровень жизни, сравнимый с провинциями»¹. Фонд финансирования территорий помогает территориям в финансировании услуг здравоохранения, образования и пр. Объем финансирования рассчитывается для каждой из территорий, исходя из разницы в расходной

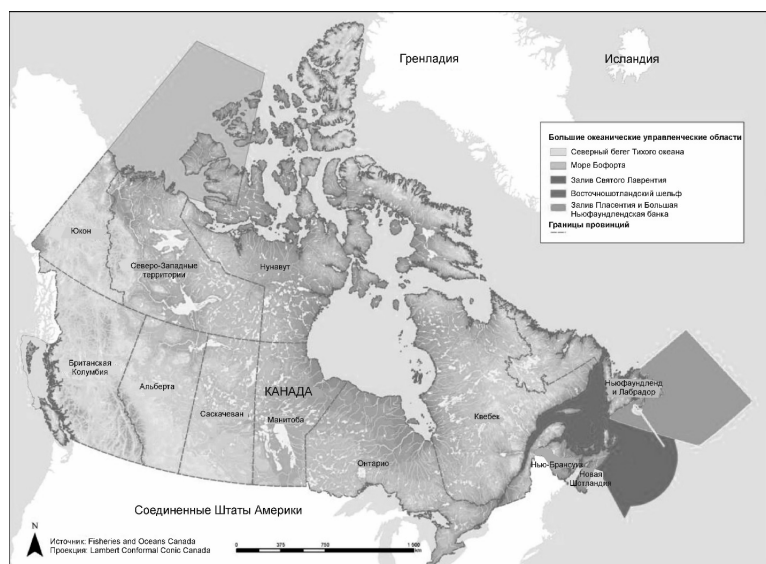
¹ <https://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-eng.asp>

и доходной части бюджета. Для этого определяется валовая расходная база, которая ежегодно увеличивается в соответствии с поправкой на изменение численности населения. Благодаря такой поправке, в случае убыли населения, территории не подвергаются финансовым взысканиям. Доходный потенциал рассчитывается с использованием репрезентативной налоговой системы (в ее основе — 7 наиболее значимых источников доходов). Модель также содержит стимулирующий фактор (30%), дающий территориальным властям право оставлять часть собственных доходов без каких-либо сокращений объема трансфертного платежа¹. Таким образом, для каждой административной единицы ежегодно устанавливается свой норматив выплат.

Экологический блок. Программа территориального планирования акваторий (Marine spatial planning program)

У Канады нет единой стратегии развития принадлежащих ей акваторий, основное регулирование передано на региональный уровень. На страновом уровне выделено пять (рис. 6) «управляемых территорий» (management areas), развитие которых затем разрабатывается по собственной траектории, исходя из климатического, сырьевого и экономического потенциала. Жестких нормативов «сверху» не предусмотрено.

¹ Харевский А. А. Арктическая политика Канады: трансформация подхода к управлению северными территориями // Вестн. Коми науч. центра УрО РАН. — 2011. — Вып. 2. — С. 97—102.



*Рис. 6. Большие океанические управленческие области (акватории для управления) Канады.
Составлено по: Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO¹.*

¹ Canada / Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of UNESCO. URL: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/canada/>.

Гренландия

Налоговая система Гренландии также может служить своеобразным примером дифференциального зонирования. Для некоторых северных регионов территории принят специальный налоговый режим для нефтегазовой, минеральной, а также строительной отрасли¹.

Для лиц, работающих в добывающих и строительных отраслях (oil, gas, and mineral activities or construction activities) вне юрисдикции муниципальных районов (в основном, это северо-западные арктические территории острова) существует фиксированная процентная ставка (в 2014 г. — 36%), которая в среднем на 8–10 процентных пункта меньше, чем для занятых в муниципалитетах (табл. 6).

Таблица 6

**Процентные ставки подоходного налога
для жителей Гренландии в 2014 г.**

Муниципалитет	Налог муниципального (%)	Государственный налог (%)	Общий муниципальный налог (%)	Общий налог (%)
Куйаллек	28	10	6	44
Сермерсоок	26	10	6	42
Кекката	26	10	6	42
Каасуитсуп	28	10	6	44
Вне муниципальных районов	26	10	n/a	36

*Составлено по: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Greenland-Individual-Taxes-on-personal-income>
США (Аляска)*

¹ <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Greenland-Individual-Taxes-on-personal-income>

Аляска

В Конституции штата Аляска, статья X, раздел 2, предусматривается, что две формы местного самоуправления, города и организованные районы составляют основную структуру муниципального правительства Аляски. Конституция Аляски также требует, чтобы штат был разделен на организованные или неорганизованные районы на основе таких стандартов, как географические границы, экономическая жизнеспособность и общие интересы. (Статья X, раздел 3). По большей части, организованные районы были сформированы в тех местах, где экономика была лучше развита. Та часть штата, которая не включена в организованные районы, обозначена как «неорганизованный район» (unorganized borough).

Авторы Конституции штата стремились создать систему местного самоуправления, которая была бы достаточно гибкой, чтобы удовлетворить стремление к местному контролю, а также возможность реализации эффекта масштаба посредством оптимальной региональной организации. Основным фактором, который они рассматривали, были диверсификация экономики и инфраструктуры.

Конституция обеспечивала разделение всего штата на районы (округа), основанные, в частности, на естественных географических границах, экономической жизнеспособности и общих интересах.

В городе руководящим органом является городской совет (Конституция Аляски, статья X, раздел 8), а в городском управлении руководящим органом является городское собрание (Конституция, статья X, раздел 4 и AS 29.20.050). В неорганизованном районе законодательный орган штата является руководящим органом и имеет надзор за услугами, которые в случае организованного округа предоставляются самим органом местного самоуправления (например, образование, плани-

рование и зонирование). (Конституция Аляски, статья X, раздел 6).

Городское правительство осуществляет свои полномочия в пределах установленной границы, обычно охватывающей единое сообщество. Согласно Конституции штата, город также является частью района, в котором он находится (Конституция Аляски, статья X, раздел 7). Организованный город осуществляет свои полномочия на региональной основе и может предоставлять услуги на трех уровнях: по всему городу; часть района за пределами городов и зона обслуживания (размер которых варьируется в зависимости от предоставляемой услуги).

Города и городские районы организованы либо как полностью самоуправляемые (home rule), в соответствии с принятыми ими уставами, утвержденными избирателями, и могут осуществлять любую власть, не запрещенную государственным или федеральным законом или уставом, либо как муниципалитеты общего права.

Города и районы также подразделяются на классы с различными полномочиями и обязанностями. (Конституция Аляски, статья X, разделы 3, 5 и 7 и AS 29.04.020):

1) Районы:

- Унифицированное муниципальное самоуправление

- Самоуправляемые районы (не унифицированные)
- Район первого класса
- Район второго класса

2) Города

- Самоуправляемые города
- Города первого класса
- Города второго класса

Законодательство штата определяет полномочия, обязанности и функции городов первого и второго класса. Как правило, оба класса предоставляют широкий

спектр муниципальных услуг, включая, помимо прочего, охрану полиции, парки, канализацию и водоснабжение. Существенная разница между двумя классами города включает в себя налоговую власть, ответственность за школы, полномочия и обязанности мэра. У сообщества должно быть как минимум 400 постоянных жителей, чтобы сформировать город первого класса.

Основное различие между двумя классами районов — это способ, которым они устанавливают для себя дополнительные полномочия.

Быть самоуправляемым городом или районом означает, что муниципалитет может осуществлять любую власть, не запрещенную законом или уставом.

В настоящее время 19 организованных районов охватывают около половины штата, а остальное пространство штата считается неорганизованным районом. Значительная часть сельских районов Аляски еще не сформировала организованные районы.

Руководящий орган в организованном районе — это собрание, которое избирается жителями района, который он представляет. Руководящим органом неорганизованного района является законодательное собрание штата Аляска (Конституция штата Аляска, статья X, раздел 6).

Зональные институты развития: пример Агентства по экономическому развитию Севера Канады.

Канадское федеральное агентство развития Севера реализует многочисленные программы на Севере и в Арктике Канады¹: проект обучения и развития эскимосов, центр северных инноваций в горном деле

¹ По материалам сайта <http://www.cannor.gc.ca>

(CNIM), поддержка инфраструктурных объектов в 150 местных сообществах Севера и Арктики (CIP 150), инициативы экономического развития (EDI), программа экономических возможностей аборигенов (NAEOP), программа обучения во взрослом возрасте (NABEP), управление северными проектами (НПМО), инициатива стратегического партнерства (SPI), стратегические инвестиции в экономическое развитие Севера (SINED).

Агентство (CanNor) имеет специальную команду профессиональных сотрудников на всех трех арктических территориях (Юкон, Северо-Западные и Нунавут) и работает вместе со своими партнерами и заинтересованными сторонами для северного экономического развития. Агентство привержено обеспечению приоритета правительства Канады в создании сильной, диверсифицированной и устойчивой экономики, которая создает рабочие места, рост и долгосрочное процветание в интересах северян и всех канадцев.

К историям успеха программ федерального агентства развития Севера на территории Нунавут можно отнести: развитие сектора кинопроизводства в Нунавуте (Икалуит), создание мобильных арктических лабораторий (Кембридж-Бей) и др. В Северо-Западных территориях — диверсификация сектора лесного хозяйства (Форт-Резорт и Форт-Провиденс) и др. На Юконе — маркетинговая компания развития туризма (Уайтхорс), развитие предпринимательства (Уайтхорс), улучшение доступа на рынок труда (Уайтхорс) и др.

Обзор модели региональной политики «Умной местной специализации» (Local Smart Specialisation — LS3) проекта «REGINA»¹

Сохранение выгод для местной экономики от деятельности крупных ресурсных градообразующих предприятий является ключевым вопросом для многих муниципалитетов в отдаленных и малонаселенных районах Севера и Арктики. Однако часто небольшие сообщества этих районов, обладающие незначительным потенциалом для планирования и проведения собственной политики, сталкиваются с необходимостью взаимодействовать с международными корпорациями, которые хотят реализовывать здесь масштабные промышленные проекты.

Для разрешения этого несоответствия была разработана концепция локальной стратегии умной специализации (LS3) — в качестве инструмента планирования и формирования политики для небольших сообществ. Структура концепции LS3 для северной периферии и Арктического региона основана на опыте пяти муниципалитетов, которые реализуют его в рамках проекта REGINA. Реализация ее включает в себя комплекс инициатив, где предприниматели, компании, университеты, офисы по технологическому обмену и агентства регионального развития совместно открывают направления НИОКР и инновационных проектов. Через эти проекты, как предполагается, в регионе должен происходить экономический скачок.

¹ REGINA policy brief 2017:1:Local Smart Specialisation: a strategy for remote communities with large-scale resource-based industries URL: <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2017/REGINA-Policy-brief-20171-Local-Smart-Specialisation-a-strategy-for-remote-communities-with-large-scale-resource-based-industries/>

LS3 особенно значима для северных и арктических сообществ. Во-первых, уровень удаленности и разреженности в пространственном отношении может аналогичным образом влиять на уровень изолированности от тех эффектов, которые ожидаются при проведении национальной или региональной политики. Во-вторых, индустриальные направления, развиваемые в арктических районах, как правило, создают трудности, эффективное решение которых возможно именно на местном уровне. С учетом этих факторов, LS3 предлагает меры политики, которые уменьшают уязвимость сообществ в отдаленных и малонаселенных районах.

Модель основана на использовании существующих территориальных активов для обеспечения экономически выгодного, социально инклюзивного и экологически ответственного развития. Каждая стратегия LS3 учитывает следующие общие проблемы, с которыми сталкиваются муниципалитеты во многих северных общинах, где ведется промышленная разработка природных ресурсов: несбалансированная демографическая структура; риск конфликтов в землепользовании; сохранение экономических выгод на местном уровне.

Глава 4. Арктика России: пределы полярной зоны на юге и границы национального суверенитета на севере

4.1. Анализ международного и российского опыта определения географических границ Арктики

Международный опыт

При анализе международного опыта определения географических границ Арктической зоны учитывались критерии выделения границы рабочими группами Арктического совета — ключевой арктической международной организации. Всего рабочих групп шесть¹. По сути, только три рабочие группы выделили разные границы Арктической зоны (по реализации программы арктического мониторинга и оценки (AMAP), по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF) и по устойчивому развитию в Арктике (SDWG) в рамках работы над отчётом о развитии человека в Арктике (AHDR)), а остальные три группы (по устранению загрязнения в Арктике (ACAP), по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR), по защите арктической морской среды (PAME)) «собственных» границ не выделяли, а пользовались в основном границами первых трёх

¹ Рабочие группы / Арктический Совет URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/working-groups> (дата обращения 2.12.2017)

групп. Поэтому были проанализированы только три основных границы Арктической зоны (по АМАР, САФФ и SDWG (в рамках АНДР)).

Различия в подходах выделения границ Арктики этих групп обуславливаются разными преследуемыми целями: АМАР фокусируется на состоянии окружающей среды в Арктике, САФФ рассматривает Арктику как экосистему, а SDWG в первую очередь как среду обитания северных народов, со своими социальными, экономическими и политическими процессами.

В Арктику согласно рабочей группе по реализации Программы арктического мониторинга и оценки (Arctic Monitoring and Assessment Programme, АМАР) входят арктические и субарктические территории Канады, Дании (Гренландия и Фарерские острова), Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, России, США; и части морей и океанов, подходящих по критериям.

Граница деятельности рабочей группы АМАР является компромиссной между несколькими границами: Северным полярным кругом (южная граница распространения полярного дня), температурными, флористическими, распространения вечной мерзлоты, океанографическими и государственными (политическими и административными) (см. рис. 7 и 8).

Часто Арктикой называют территории и акватории за Северным полярным кругом (южная граница полярного дня в Арктике, которая проходит по 66°32' с.ш., южнее границы полярной ночи (67° 24' с. ш.) вследствие атмосферной рефракции), однако это очень упрощённое определение, которое не учитывает локальные особенности рельефа, распространения водных объектов, грунтов, движение воздушных масс. Температурной границей Арктики считается изотерма 10° С в июле (самом тёплом месяце) (см. рис. 8). Эта изотерма охватывает Северный ледовитый океан, Гренландию, Шпицберген, большую



Рис. 7. Границы Арктики согласно рабочим группам Арктического Совета и природно-климатическим критериям.

Отредактировано АНО «ИРК», составлено Johanna Roto по данным AHDR, AMAP и CAFF, 2007 г.

Источник: Journal of Nordregio. №4. 2007

часть Исландии, северные берега и острова России, Канады и Аляски. Тёплый Гольфстрим к западу от Норвегии отодвигает эту изотерму севернее, поэтому в Арктику по температурному принципу попадают только самые се-



Рис. 8. Границы Арктики согласно АМАР.

Отредактировано АНО «ИРК».

Источник: АМАР Assessment Report, 1998

верные части Скандинавии. Холодное «дыхание» Северного Ледовитого океана в Северной Америке и северо-восточной части Евразии наоборот отодвигает изотерму

южнее, из-за чего северная часть п-ова Лабрадор, Гудзонов залив, большая часть п-ова Камчатка и Берингова моря можно считать Арктикой. Другой климатический показатель, который определяет Арктику — это распространение вечной мерзлоты (см. рис. 7).

Флористическая граница сухопутной арктической территории определяется границей леса (к северу от которой не встречаются деревья). Это не чёткая граница, а переходная полоса от зоны бореальных лесов, или тайги, к тундре, с редколесьями. В Северной Америке переходная зона — узкая, а в Евразии может достигать 300 км в ширину. В целом граница леса совпадает с июльской изотермой 10°C , однако в некоторых регионах граница леса лежит южнее изотермы на 100—200 км, из-за чего западная Аляска и западные Алеутские острова относятся к Арктике.

Морская граница Арктики (см. рис. 8) проходит по линии сходимости более прохладных и менее солёных поверхностных вод Северно-Ледовитого океана и более тёплых и солёных вод Атлантического и Тихого океанов. В восточной части Канадского Арктического архипелага эта линия проходит приблизительно по 63° с.ш., уходит севернее между о. Баффинова земля и западным побережьем Гренландии. У восточного побережья Гренландии морская граница Арктики проходит по 65° с.ш.. Восточнее тёплое Северо-Атлантическое течение отодвигает границу на север до 80° с.ш. (до Шпицбергена), но в Баренцевом море граница уже поворачивает южнее до 76° с. ш. Фактическая линия сходимости тёплых вод Тихого и холодных вод Северно-Ледовитого океана через Берингов пролив приблизительно проходит по 72° с.ш. от о. Врангеля у берегов России на западе и до залива Амундсена у берегов Канады на востоке, однако в данном случае границы между Тихим и Северным ледовитым океаном проводят

по Берингову проливу ввиду неоднозначности линии сходимости вод из-за их интенсивного и сложного перемешивания в зоне шельфа Чукотского полуострова, что обусловлено сложным рельефом дна, ледовыми процессами и речным стоком. Однако для целей АМАР необходимо учитывать и другие факторы при проведении морской границы Арктики, а именно морское биоразнообразие и распространение морского льда. Поэтому в Арктику по АМАР входят Девисов пролив, Лабрадорское море, Гудзонов залив, Гренландское, Исландское, Норвежское, Карское, Белое и Берингово моря.

Помимо вышеназванных физико-географических границ рабочая группа АМАР в своей работе в зависимости от задачи учитывает границы распространения видов животных и административных государственных ячеек, по которым, к примеру, собираются демографические статистические данные.

Граница Арктики рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны (The Conservation of Arctic Flora and Fauna, CAFF) основана в первую очередь на экосистемном принципе, однако, страны Арктического Совета сами устанавливали границы, в рамках которых будет действовать CAFF¹. В итоге, 14,8 млн км² было провозглашено Арктикой. Страны приняли разные классификации сред обитания, поэтому универсальной системы классификации Арктики в рамках CAFF нет. Помимо границ Арктики, у CAFF существует классификация отдельных территорий, находящихся под защитой. Отбор этих территорий так же страны проводили само-

¹ The State of Protected Areas in the Circumpolar Arctic 1994. Habitat Conservation Report No.1 // Conservation of Arctic Flora and Fauna URL: <https://www.caff.is/expert-groups-series/164-the-state-of-protected-areas-in-the-circumpolar-arctic-1994> (дата обращения 02.12.2017)

стоятельно по разным методикам, и правовые режимы этих территорий так же варьируют от страны к стране, но тем не менее, вся система защищаемых территорий Арктики обладает иерархичностью. Таким образом, граница Арктики согласно САФФ основана на делимитации арктической зоны внутри стран Арктического Совета, поэтому единого принципа выделения границ Арктики, как, например, у АМАР, здесь нет. Тем не менее, страны при выделении границ Арктики следовали экосистемному принципу, то есть основывались на природных особенностях территорий.

Канада при выделении Арктики основывалась на принципе природной зональности, и Арктикой в Канаде являются три природные зоны: лесотундра, тундра и высокая (имеется ввиду широта) Арктика, или арктическая пустыня. Эти три зоны включают семь экозон по канадской классификации. Южная граница проходит или по границе леса или по северной границе преимущественно лесной зоны. Канадская Арктика включает в себя и прилежащие морские воды. Таким образом, Арктикой в Канаде являются Северо-Западные территории, северные части Юкона и провинций Ньюфаундленд и Лабрадор, Квебек, Онтарио, Манитоба и Саскачеван.

Финляндия считает Арктикой территории, расположенные к северу от Северного Полярного круга. По критериям распространения растительности и вечной мерзлоты, только самые северные территории страны попадают под определение Арктики из-за тёплого влияния Гольфстрима, поэтому северная часть зоны хвойных лесов Финляндии по практическим соображениям тоже была отнесена к Арктике.

Самый большой остров в мире — Гренландия — целиком отнесён к Арктике в связи со своими природными особенностями (большую часть острова покрыта ледя-

ной шапкой). Фарерские острова в 1994 году ещё не входили в состав Арктики по CAFF. Они до конца вошли в зону деятельности рабочей группы CAFF, по-видимому, после 2007 года (в 2008 было создано отдельное Министерство иностранных дел Фарерских островов, одной из задач которого стало укрепление Фарерских островов в Арктическом Совете¹). В 2013 г. был опубликован доклад «Фарерские острова — нация в Арктике»², где говорится, что Фарерские острова активно участвуют в деятельности Арктического Совета. На более актуальной карте границ CAFF Фарерские острова включены в арктическую зону (см. рис. 9).

Исландия с прилежащими водами (200-мильная зона рыболовства) также целиком входит в Арктику. Это справедливо для сухопутных территорий по критериям северной границы густого леса (деревья образуют лес с закрытым куполом) и изотермы июля 10° С, но выделенные Исландией морские воды не совсем подходят под определение Арктики.

К Арктике в Норвегии относятся Шпицберген, о. Ян-Майен, и территория материковой Норвегии к северу от полярного круга. По практическим причинам небольшая территория Норвегии к югу от Северного Полярного круга тоже включена в Арктическую зону — национальный парк Солтфьеллет-Свартисен и коммуна Рана.

В России физико-географической Арктикой считается территория к северу от Северного Полярного круга

¹ Bailes, A. J. K. and Jákupsstovu, B. (2013). The Faroe Islands and the Arctic: Genesis of a Strategy, Stjórnmal & Stjórnsysla (Icelandic Review of Politics and Administration), vol. 9, no. 2, pp. 531–548.

² The Faroe Islands and the Arctic // The Government of Faroe Islands URL: <http://www.government.fo/foreign-relations/the-arctic/> (дата обращения 02.12.2017)

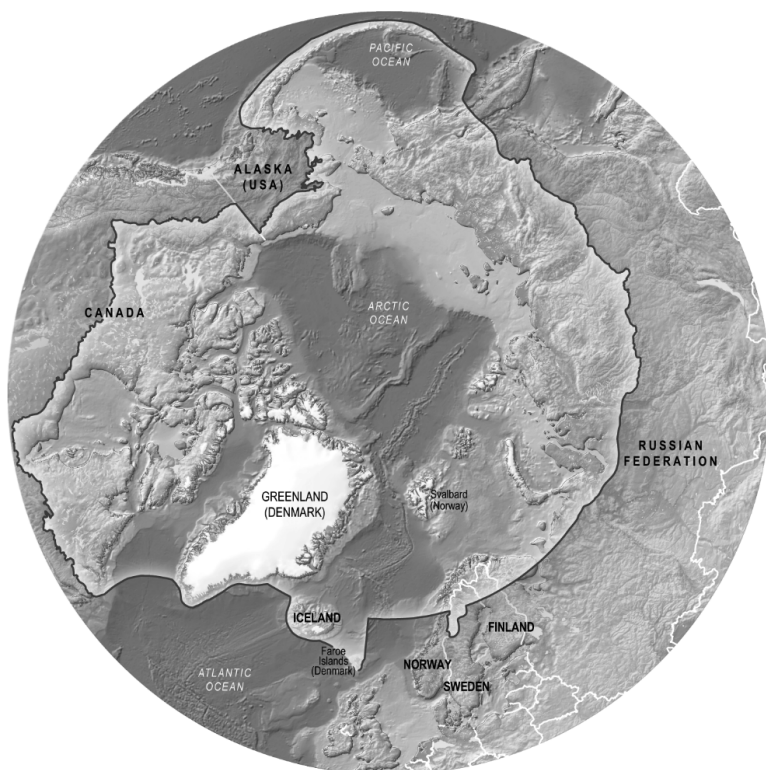


Рис. 9. Границы Арктики согласно CAFF. Источник: CAFF¹

и прилегающая территория к югу от него. Российская Арктика охватывает три природных зоны: полярные пустыни, все виды тундр (включая низменные, горные и лесотундру), леса; а также редколесья лиственницы

¹ About CAFF URL: <https://www.caff.is/about-caff> (дата обращения 02.12.2017)

сибирской на западе Сибири и ареал сосны стланиковой.

Швеция относит к Арктике территории к северу от Полярного круга приблизительно между 19° и 24° в.д. и к югу от полярного круга, ограниченные границей густого леса на юге и границей с Норвегией на западе.

США для целей CAFF посчитала, что к арктической зоне относится часть Аляски, которая находится в природной зоне, эквивалентной тундре.

Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике (Sustainable Development Working Group, SDWG) выделила границу Арктики на базе границы рабочей группы АМАР, но ввиду преследуемой цели АНДР, граница, принятая в рамках отчёта отличается от границы АМАР тем, что проходит по административным внутргосударственным границам (см. рис. 8), Нунавут, Северо-Западные территории), Север Квебека и Лабрадор;

- датские Гренландия и Фарерские острова;
- Исландия;
- северные фюльке Норвегии (Нурланн, Тромс и Финнмарк);
- северный лен Швеции (Норботтен);
- финская область Лапландия;
- российские Мурманская область, Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО, Таймырский (Долгано-Ненецкий) район, Чукотский АО, Воркута в Республике Коми, Норильск, Туруханский район в Красноярском крае и улусы Республики Саха, границы которых заходят за Северный полярный круг¹.

¹ АНДР (Arctic Human Development Report) / Stefansson Arctic Institute, under the auspices of the Icelandic Chairmanship of the Arctic Council/ 2002—2004 URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/51> (дата обращения 2.12.2017)

Российский опыт

Определение границ Арктической зоны Российского государства началось в Российской империи с дипломатической ноты 1916 г. «О включении в состав своей территории всех земель, составляющих продолжение на север Сибирского континентального плоскогорья»¹

В Советском Союзе снова был поднят этот вопрос, и было принято Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926², согласно которому земли и острова (как открытые, так ещё не открытые, и не принадлежащие какому-либо другому государству) расположенные к северу от границ СССР и до северного полюса, т.е. был определён сектор СССР в Арктике (от 32°4'35» в.д. до 168°49'30» з.д.).

Однако это всё касается определения северной границы Арктики. 24 апреля 1989 г. государственной комиссией при Совете Министров СССР по делам Арктики было определена южная граница Арктической зоны СССР³ (см. рис. 10).

В Российской Федерации первым документом о выделении границ Арктической зоны был Указ Президента

¹ Немченко С. Б., Цеценевская О. И. Арктическая зона Российской Федерации: развитие законодательства в советский период // Вестник МГТУ. 2016. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/arkticheskaya-zona-rossiyskoy-federatsii-razvitie-zakonodatelstva-v-sovetskiy-period> (дата обращения: 05.12.2017).

² Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 Источник: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=18601>

³ Васильев В. В., Селин В. С. Метод комплексного природно-хозяйственного районирования и выделение южной границы Российской Арктики // Вестник Кольского научного центра РАН. 2014. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metod-kompleksnogo-prirodohozyaystvennogo-rayonirovaniya-i-vydelenie-yuzhnoy-granitsy-rossiyskoy-arktiki> (дата обращения: 05.12.2017).

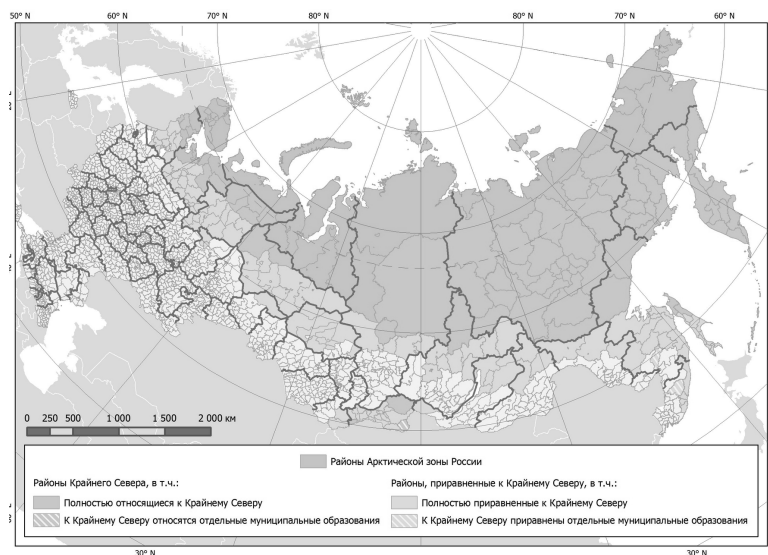


Рис. 10. Границы Арктической зоны СССР по решению Государственной комиссии СМ СССР по делам Арктики от 24 апреля 1989 г.

*Источник: Арктика сегодня:
информационно-аналитический портал*

Российской Федерации от 02.05.2014 г. №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», по которому по сравнению с решением 1989 г. Арктическая зона была расширена¹, а в 2017 г. в этот указ были внесены изменения: к Арктической зоне были отнесены ещё три муниципальных района Республики Карелия² (см. рис. 11).

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. №296 О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38377> (дата обращения 02.12.2017)



*Рис. 11. Границы Арктической зоны РФ по Указу Президента Российской Федерации от 27.06.2017 г. N 287.
Составил: Р. В. Гончаров по заказу АНО «ИРК».*

Ни в одном из вышеназванных официальных документов, посвящённых выделению Арктической зоны в России, не приводятся критериев, по которым была проведена граница. То же касается и проектов федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»³. Однако исследователи отмечают один зако-

² Указ Президента Российской Федерации о внесении изменений в указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. №296 «О сухопутных территориях арктической зоны Российской Федерации» <http://rulaws.ru/president/Ukaz-Prezidenta-RF-ot-27.06.2017-N-287/>

нопроект, в котором Арктическая зона выделяется по конкретным (физико-географическим) критериям — «О районировании Севера России» 1998 г.⁴ Всего в документе выделено три зоны дискомфорта Севера. Арктикой согласно этому документу является абсолютно дискомфортная зона Севера России — «часть территории Севера России, располагающаяся преимущественно в Северном Ледовитом океане с его островами и прибрежными территориями, где в течение года преобладают арктические воздушные массы, с характерным ландшафтом полярных и арктических пустынь, тундр, а также в азиатской северо-восточной части, преимущественно высокогорной, где зимой господствуют арктические воздушные массы, а летом — воздух умеренных широт, для которой характерны лесотундровые и суровые высокогорные ландшафты. В абсолютно дискомфортную зону входят арктические и субарктические регионы — часть вышеуказанной территории, дополнительно характеризуется сильными ветрами, явлениями полярной ночи и полярного дня, со средней суточной температурой воздуха ниже +5 градусов по Цельсию 265—365 дней.»⁵ Недостатком законопроекта является то, что в этом документе учитываются только природные критерии.

Российские учёные выделяют множество подходов к выделению Арктической зоны России.

1. Физико-географический подход, основанный на ландшафтно-экологическом районировании. Соглас-

³ Васильев В. В., Селин В. С. Указ. соч.

⁴ Там же

⁵ Проект Федерального закона N 98065271—2 «О районировании Севера России» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.07.1998) Источник: <http://www.consultant.ru/>

но этому подходу в России граница Арктики проходит по южной границе тундры¹, что, можно сказать, соответствует некоторым международным нормам. Данный метод хорошо подходит, к примеру, для природоохран-ных целей, однако граница тундры не всегда однозначна, а в горных районах добавляется ещё и высотная пояс-ность.

2. Климатический подход учитывает только климати-ческие показатели, большое число которых так же при-водит к сложности проведения границ Арктики. При вы-полнении этой задачи могут учитываться помимо выше-названных климатических показателей критерии Нор-деншельда и Визе (отношение температуры июля к тем-пературе самого холодного зимнего месяца, а по Визе вдобавок исключаются морские акватории с положи-тельной среднегодовой температурой), радиационный баланс (10 или 15 ккал/см² в год), среднее положение между изотермами среднегодовой июльской темпе-ратуры воздуха 8 °С и 12 °С², летнее положение границы арктического атмосферного фронта³. К недостаткам

¹ Жуков М. А. Методологические и методические проблемы выделе-ния Арктической зоны Российской Федерации // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2014. №1 (2). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-i-metodicheskie-problemy-vydeleniya-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 05.12.2017).

² Там же

³ Тоскунина В. Э., Губина О. В., Проворова А. А., Кармакулова А. В., Воронина Л. В. Подходы к районированию и определению границ Арктической зоны Российской Федерации // Экономические и соци-альные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. №6 (30). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-rayonirovaniyu-i-opredeleniyu-granits-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federatsii> (дата обра-щения: 05.12.2017).

этого подхода в первую очередь относится игнорирование нестабильности климата¹.

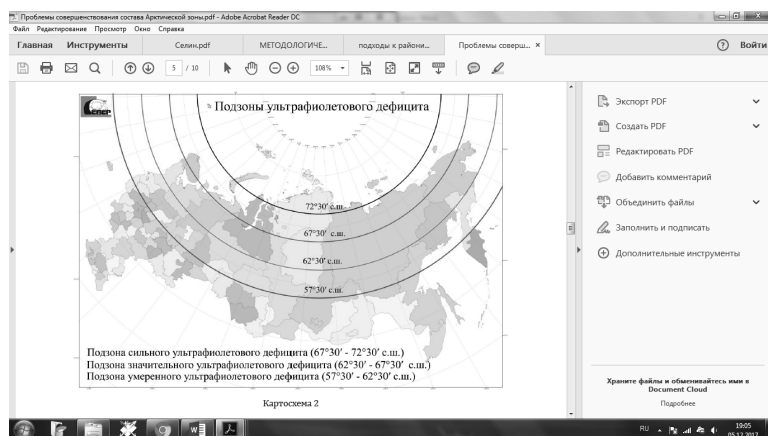
3. Биоклиматический подход за основу использует степень дискомфорта человека в северных широтах, который вызван различными факторами: недостатком солнечной ультрафиолетовой радиации в период полярной ночи (рис. 12), низкими температурами, сильными ветрами, нарушением привычных для некоренных жителей Арктики ритмов смены дня и ночи и т. д.². Для оценки степени дискомфорта существует множество индексов и показателей, например, радиационно-эквивалентно-эффективная температура (при разных влажности и температуре воздуха, скорости ветра и нагревания солнечной радиацией возникают различные теплоощущения), индексы холодового стресса (по сути то же самое, только другие формулы расчёта), индекс приведенной температуры (учитывает изменение теплоощущения при нагреве рук и лица от солнца), индекс жёсткости погоды Бодмана, биоклиматический индекс суровости метеорологического режима³ и др. Внеклиматические факторы, такие как продолжительность дня и ночи, абсолютная высота местности, глубина расчленения рельефа, сейсмичность и др. учитываются, например, в районировании О. Р. Назаревского⁴. Данный подход учитывает восприятие арктического климата человеком, но не учитывает, например, экологическое равновесие арктических ландшафтов.

¹ Жуков М. А. Указ. соч.

² Тоскунина В. Э., Губина О. В., Проворова А. А., Кармакулова А. В., Воронина Л. В. Указ. соч.

³ Ткачук С. В. Обзор индексов степени комфортности погодных условий и их связь с показателями смертности.

⁴ Тоскунина В. Э., Губина О. В., Проворова А. А., Кармакулова А. В., Воронина Л. В. Указ. соч.



*Рис. 12. Зоны ультрафиолетового дефицита
Российской Федерации, 2014 г.
Источник: Жуков М. А., Крайнов В. Н., Телеснина В. М.¹*

4. Воздействие человека на хрупкие экосистемы Арктики отражено в хозяйственном подходе исследователей ФГУП «ВНИИ „Океангеология им. И. С. Грамберга“» (И. С. Грамберг, Д. А. Додин и др.). Суть этого подхода заключается в подборе минерагенических провинций, наиболее близко расположенных к физико-географической границе Арктики².

¹ Жуков М. А., Крайнов В. Н., Телеснина В. М. Проблемы совершенствования состава арктической зоны Российской Федерации // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики севера: вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. №4 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28379742> (дата обращения: 05.12.2017)

5. Специалисты ИЭП КНЦ РАН им. Г. П. Лузина (Селин В. С. и др.) при выделении Арктики наряду с физико-географическим подходом используют метод транспортно-хозяйственного тяготения территорий к Северному морскому пути (СМП)³, обосновывая это повышением управляемости арктических территорий в рамках сложившейся в стране политики государственного регионального регулирования⁴ (см. рис. 13).

6. Медико-биологический подход применяется исследователями, например, при иммунологическом районировании⁵. Суть подхода заключается в том, что Арктика характеризуется резко отрицательным воздействием неблагоприятных факторов на физиологическое развитие, обменные процессы организма и иммунную систему людей⁶.

² Жуков М. А., Крайнов В. Н., Телеснина В. М. Прикладные природно-хозяйственные критерии выделения Арктической зоны Российской Федерации // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2017. №2. С. 43–52.

³ Там же

⁴ Васильев В. В., Селин В. С. Метод комплексного природохозяйственного районирования и выделение южной границы Российской Арктики // Вестник Кольского научного центра РАН. 2014. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metod-kompleksnogo-prirodohozyaystvennogo-rayonirovaniya-i-vydelenie-yuzhnoy-granitsy-rossiyskoj-arktiki> (дата обращения: 05.12.2017).

⁵ Добродеева, Л. К. Иммунологическое районирование / Л. К. Добродеева. — Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2001. — 111 с.

⁶ Тоскунина В. Э., Губина О. В., Проворова А. А., Кармакулова А. В., Воронина Л. В. Указ. соч.

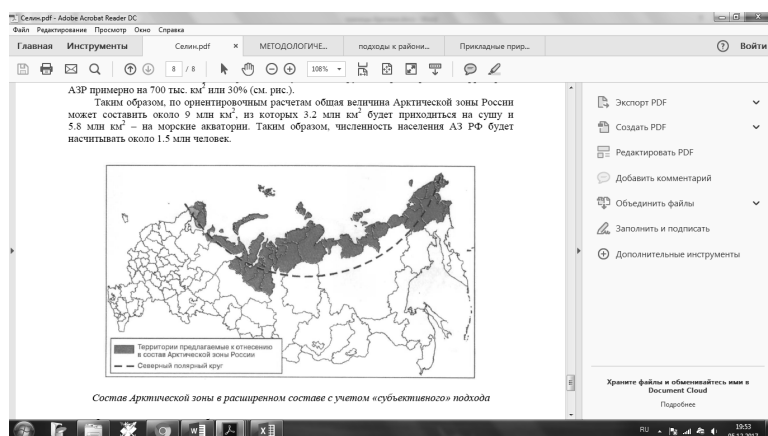


Рис. 13. Территории, предлагаемые к отнесению в состав Арктической зоны России
Васильевым В. В. и Селиным В. С.
Источник: Васильев В. В., Селин В. С.

7. Помимо вышеперечисленных подходов российские учёные при проведении границы Арктики предлагают учитывать следующие социально-экономические критерии: плотность населения, транспортная освоенность территории, удорожание стоимости жизни в связи с периферийностью, слабой освоенностью и экстремальными климатическими условиями¹.

¹ Там же

Зарубежный опыт (национальный уровень)

При обращении к зарубежному опыту выделения границ Арктики был обнаружен примечательный канадский опыт в выделении и зонировании Севера.

В 1960-х гг. в Канаде стала развиваться концепция северности (nordicity), основоположником которой считается канадский северовед Луи-Эдмонд Амлен. Он предложил использовать индекс для определения границ Севера. Этот индекс был рассчитан по балльной системе. Каждый из критериев оценивался от 0 до 100 баллов (названными Л. Амленом полярными величинами (valeurs polaires, VAPO). Всего было отобрано десять критериев для определения северности¹: широта (например, 45° с.ш. — 0 баллов, 90° с.ш. — 100 баллов), число тёплых летних дней, число холодных зимних дней, количество осадков, тип льда, тип растительности, доступность по земле, доступность по воздуху, население, степень экономической активности (например, экономическому центру с множеством услуг присваивалось 0 баллов, а центру, в котором нет никакого производства, и не предвидится — 100 баллов)². Каждый из критериев оценивался от 0 до 100 баллов. В итоге Л. Амлен разделил Канаду на четыре зоны: Крайний, Дальний, Средний и Ближний Север (см. рис. 14).

Позднее (в 2000 г.) статистическим бюро в целях улучшения работы со статистическими данными была

¹ Commito M. True North: How «Northern» is Northern Ontario? Northern Policy Institute / Commentary No. 14| July 2016 URL: <http://www.northernpolicy.ca/truenorth> (дата обращения 7.12.2017)

² Nordicity / The Canadian Encyclopedia URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/nordicity/> (дата обращения 7.12.2017)

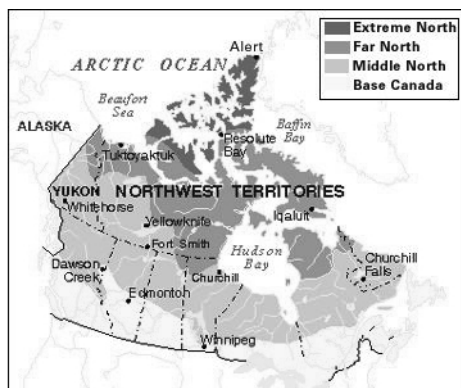
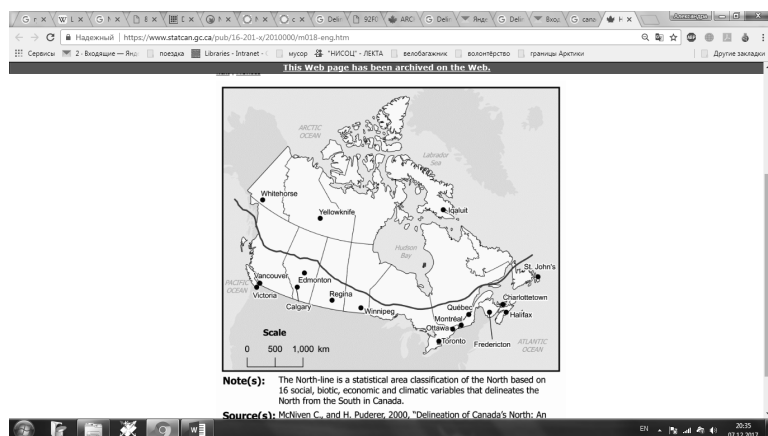


Рис. 14. Зоны Севера по Л. Амлену.
Источник: Nordicity¹

проведена линия «Север-Юг» (рис. 15). При проведении этой границы учитывалось уже 16 показателей:

1. южная граница бореальных лесов;
2. число дней, в которые необходимо обогревать жилище:
3. сумма активных температур;
4. южная граница разрывной вечной мерзлоты;
5. индекс агроклиматических ресурсов (рассчитывается на основе вегетационного периода, температуре и влажности);
6. индекс летней концентрации тепла (соотношение тепла, накопленного в три летних месяца, и тепла, накопленного за год);
7. граница территории проживания людей;
8. граница земель, используемых в сельском хозяйстве;

¹ Там же



*Рис. 15. Граница север-юг в Канаде
согласно статистическому бюро Канады.
Источник: McNiven С., Puderer Н.*

9 и 10. северные границы сетей круглогодичных автомобильных и железных дорог;

11. индекс доступности, измеряемый в расстоянии до населённого пункта более 100 тыс. жителей;

12. дифференциальный индекс стоимости жизни (отношение стоимости жизни к средней по стране);

13. границы ресурсных районов и территории проживания коренных народов;

14. южная граница сельских северных территорий по классификации ОЭСР;

15 и 16. южные границы северной и переходной зон налоговых льгот и субсидий (выделены в 1988 г.)¹.

¹ McNiven C., Puderer H. Delineation of Canada's North: An Examination of the North-South Relationship in Canada // Geography

По сути, российский опыт в проведении границ Арктики учёл практически все перечисленные показатели, возможно, немного по-другому рассчитав их, но тем не менее, в Канаде используются некоторые «новые» для России показатели, например, индекс летней концентрации тепла и число дней, в которые необходимо отапливать жилище.

Оценка различий в идентификации Арктической зоны по разным подходам

Результатом анализа подходов к делимитации арктической зоны трёх главных рабочих групп Арктического Совета стал вывод о том, что все подходы являются компромиссными между природно-климатическим и административным подходами. Граница Арктики, используемая при подготовке отчёта о развитии человека в Арктике, полностью является административной в силу особенностей сбора статистических данных странами участниками, хотя и опирается на природно-климатические показатели, т.к. включены только те административные единицы, границы которых попадают под природно-климатическое описание Арктики.

Граница Арктики по САФФ является наиболее приближенной к природно-климатической, но, тем не менее, она построена на внутривосточных понятиях арктической зоны с экосистемной точки зрения и, кроме как в случае с Канадой и Исландией, не учитывает водные границы. Но все страны видят Арктику по-разному, несмотря на выбранный всеми природно-климатиче-

ский подход. Различия между странами заключаются в основном в принятой «линии отсчёта», а именно, в Канаде это граница леса, в Норвегии, Швеции и Финляндии и России — Северный полярный круг, в США — южная граница тундры, в Исландии — северная граница густого леса. Ещё во многих случаях страны включают в Арктику территории, находящиеся южнее «линии отсчёта»: 200 миль прилежащих вод Исландии, национальный парк Солтфьеллет-Свартисен и коммуна Рана в Норвегии, леса, ареалы сосны стланиковой и редколесий лиственницы сибирской в России.

Что касается границей Арктики по АМАР, то она, в отличие от САФФ, учитывает океанографические характеристики Арктических морей, т.е. проводит водную границу Арктики, но сухопутная часть является компромиссной между границей САФФ и административными границами арктических регионов стран, что особенно заметно в случае канадских арктических территорий и Аляски (входят в Арктику в случае АМАР по административным границам, а не частично, как в случае САФФ).

Исключением из всех правил, вероятно, можно назвать Фарерские острова, т.к. судя по вышеприведённым картам и описаниям границ рабочих групп, Фарерские острова относятся к Арктике в основном по историческим причинам и условиям ведения хозяйства, т.к. оснований кроме того, что в Дании принято относить острова к Арктике, обнаружено не было. Фарерские острова, судя по всему, относятся к Арктике на основании культурных, хозяйственных и экономических особенностей, а именно из-за многолетнего опыта рыболовства в арктических морях, схожести культуры с другими народами Арктики, положения на Северном морском пути (продолжение российского Северного морского пути в Европе) и разделения общемировых

интересов в решении таких глобальных фундаментальных проблем, как глобальное потепление климата, рост населения и устойчивое развитие¹.

Таким образом, границы Арктики, выделенные международными рабочими группами, — разные, заточенные под цели рабочих групп и продиктованные странами-участницами, поэтому нет однозначного международного подхода к выделению Арктической зоны. Что касается России, то, можно сказать, что у нас накопился достаточно богатый опыт в определении границ Арктики, но универсального подхода тоже, к сожалению, нет.

Каждый из проанализированных российских подходов и показателей имеет область применения, т.е. пригоден для идентификации Арктической зоны в рамках охраны природы, человеческого здоровья или развития экономического потенциала (см. табл. 7). По сути, в этом и заключается разница всех подходов и показателей. Таким образом, каждый подход имеет как минимум один недостаток — отсутствие универсальности, о более частных недостатках некоторых подходов уже было сказано выше. Для выработки собственного российского подхода к выделению Арктики, конечно, желательно учесть все вышеназванные подходы, но, вероятно, важнее всего выработать подход, учитывающий одновременно природные, экономические и биомедицинские факторы. Также по объективным причинам важно учитывать и административные границы регионов.

¹ The Faroe Islands and the Arctic // The Government of Faroe Islands
URL: <http://www.government.fo/foreign-relations/the-arctic/> (дата обращения 02.12.2017)

Таблица 7

**Область применения подходов и показателей,
предназначенных для проведения границы Арктической зоны**

Подход	Основные показатели	Область применения
Физико-географический (ландшафтный)	Границы природных зон, ареалы растительности и животных (в т.ч. морских)	Охрана природы
Климатический	Температура, влажность, скорость ветра, радиационный баланс, распространение вечной мерзлоты, зона сходимости вод в океане, граница распространения морского льда, господство воздушных масс	Охрана человеческого здоровья
Биоклиматический	Теплоощущения человека, биологически активная солнечная ультрафиолетовая радиация, продолжительность дня и ночи,	Охрана человеческого здоровья
Хозяйственный	Границы минерагенических провинций	Развитие экономического потенциала и охрана природы
Транспортно-хозяйственного тяготения	Тяготение к Северному морскому пути	Развитие экономического потенциала
Медико-биологический	Степень воздействия неблагоприятных факторов на физиологическое развитие, обменные процессы организма и иммунную систему людей	Охрана человеческого здоровья
Социально-экономический	Стоимость жизни, доступность территории, транспортная освоенность	Охрана человеческого здоровья и развитие экономического потенциала

Составлено А.В. Потураевой (АНО «ИРК»), 2017 г.

4.2. Анализ опыта иностранных государств и законодательной практики бывшего СССР при установлении исходных линий вдоль своего побережья и уточнении границ исторических вод в морях Северного Ледовитого океана

Исходная линия, согласно определению Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г. — это линия, от которой отсчитываются территориальные воды, прилежащая зона, исключительная экономическая зона (далее — ИЭЗ) и границы континентального шельфа¹.

Выделяются два типа исходных линий — нормальные и прямые. Нормальные исходные линии проводятся через линии максимального отлива, которые должны быть зафиксированы на официально признанных картах этого государства. Однако в некоторых случаях использование нормальных линий невозможно в силу различных причин. Например, если для береговой линии характерно непостоянство, высокая степень изрезанности, или вблизи побережья расположена группа островов. Тогда используется метод прямых исходных линий, которые соединяют определённые точки (как правило, мысы или острова недалеко от побережья). Важно отметить, что нельзя использовать прямые исходные линии таким образом, чтобы другое государство теряло выход в открытое море, то есть своими внутренними водами

¹ Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву 1982 г. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения 01.12.2017)

перекрывать соединение внутренних вод сопредельного государства с международными водами.

Российская Федерация (далее — РФ) обладает наиболее протяженным побережьем, выходящим к Северному Ледовитому океану, в мире. По этой причине к внутренним водам РФ причислены наибольшие по площади морские пространства, отсчитываемыми от исходных линий, среди всех арктических государств. На сегодняшний день проблема толкования и выполнения правовых норм об исходных линиях в Северном Ледовитом океане имеет приоритетное значение для РФ, Канады, США, Норвегии и Дании при разграничении ИЭЗ¹.

Ещё одним важным объектом, используемым для обозначения своего суверенитета над акваториями (фактического присвоения статуса внутренних вод) являются исторические воды (заливы). Кроме того, существует понятие исторических вод, которыми в теории международного права традиционно принято считать морские территории (заливы, проливы, моря, бухты и др.), примыкающие к побережью страны, на которые исторически распространялся режим внутренних вод этого государства². Существует несколько оснований считать воды историческими. Например, их географическое положение и конфигурация, оборонное значение, или хозяйственное использование государством. Наряду с установлением исходных линий в морях Арктики уточ-

¹ Вылегжанин А. Н., Моргунов Б. А., Дудыкина И. П. Зарубежный правовой опыт установления географических точек для проведения прямых исходных линий в Арктике // Известия РАН. — 2017. — №3. — С. 22—31.

² Большой юридический словарь / Петролекс, юридические и правовые услуги. 1996—2017. URL: https://petroleks.ru/dictionaries/dict_biglaw.php (дата обращения 01.12.2017)

нение границ исторических вод в этом регионе является ключевым вопросом международного морского права.

Международный опыт при установлении исходных линий

До 1958 г. (Женевская конвенция о территориальном море и прилежащей территории) не существовало международных норм, регулирующих установку государствами исходных линий. Поводом к принятию такой конвенции стал иск в Международный Суд ООН в 1951 г. (Великобритания против Норвегии, дело о рыбных ресурсах, чаще называемое делом об исходных линиях)¹.

Великобритания выступала с требованием проверить правомерность проведения Норвегией прямых исходных линий через наиболее выступающие точки, в том числе точки шхерного пояса. Иск был отклонен судом, обусловившим решение тем, что делимитация Норвегией рыболовных вод не противоречит международному праву, поскольку она обладает историческими правами на эти территории, проведение исходных линий также было признано правомерным.

В дальнейшем решение данного суда было использовано при составлении Женевской конвенции 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В частности, Конвенция 1958 г. определяла возможным проведение как нормальных, так и прямых исходных линий в зависимости от свойств береговой линии.

¹ Вылегжанин А. Н., Моргунов Б. А., Дудыкина И. П. Зарубежный правовой опыт установления географических точек для проведения прямых исходных линий в Арктике // Известия РАН. — 2017. — №3. С. 22—31.

В Конвенции 1982 г. были зафиксированы некоторые ограничения при проведении прямых исходных линий: была необходима «тесная» связь между береговой и исходной линиями для распространения режима внутренних вод на полученные участки (при этом не было представлено математических выкладок, строго определяющих эту связь)¹. В случаях, когда при проведении прямых исходных линий к внутренним водам государства относился участок открытого моря, то следовало обеспечить возможность иностранным судам проходить в этих водах.

Любопытно, но ни в одной из принятых Конвенций не устанавливается максимальная возможная протяжённость исходных линий. Известны случаи использования исходных линий, протяжённость которых значительно превышает 100 морских миль. Рекордсменами в этой категории являются Филиппины и Эквадор².

Позиции арктических государств при проведении исходных линий

Интересы США в морском праве проявляются в сокращении количества морских территорий, определяемых внутренними водами государств. По этой причине большинство проводимых ими исходных линий соответствуют линиям наибольшего отлива, т. е. являются нормальными. Применяемая ими практика позволяет им оспаривать решения Канады, Дании и Норвегии, ис-

¹ Вылегжанин А. Н., Моргунов Б. А., Дудыкина И. П. Зарубежный правовой опыт установления географических точек для проведения прямых исходных линий в Арктике // Известия РАН. — 2017. — №3. С. 27.

² Там же. С. 26.

пользующих прямые исходные линии так, чтобы максимально увеличить свои внутренние воды. При этом Соединенные Штаты признают исторически сложившиеся правовые основания для отнесения морских территорий к внутренним водам, считая это важнейшим критерием.

Официально опубликованных географических координат точек соединения прямых исходных линий на побережье полуострова Аляска не существует. Однако в соответствии с общими положениями международного морского права исходные линии проведены через гидрографические объекты (например, устья рек или входы в заливы), а также соединяют острова. США проводят замыкающие линии заливов только в том случае, если те отвечают критериям «заливов в правовом смысле». По американскому законодательству к внутренним водам Соединенных Штатов относятся акватории бухт и заливов, ширина входа в которые не превышает 10 морских миль¹. Исторических заливов в пределах своего арктического полярного сектора США не имеют. Внутренние границы, от которых отсчитываются территориальные воды, определяют и другие прилежащие зоны: зона запрещения загрязнения моря (3 морские мили), рыболовная и таможенная (по 12 морских миль). В соответствии с законом о борьбе с контрабандой, принятым в 1935 г., президент США имеет право устанавливать в открытом море так называемую «зону осуществления таможенных законов», которая не может быть удалена более чем на 50 морских миль в сторону моря от внешней границы таможенных вод². Таким образом, в пределах американского арктического сектора

¹ Однопозов П. С. Международно-правовой режим арктических пространств. Ленинград, 1974. 19 с.

² Там же. С. 16.

может устанавливаться прилежащая зона общей шириной до 62 морских миль, что явно противоречит п. 2 ст. 24 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г.¹

Всего у побережья Норвегии проведено 265 исходных линий. Они перекрывают норвежский национальный судоходный путь Индерпее². Несмотря на то, что на участке от Варангер-фьорда до Парсангер-фьорда данный судоходный путь никогда не пролегал, Норвегия претендует на суверенитет над этими территориями в силу исторических причин. При определении прямых исходных линий Норвегия руководствуется особыми географическими условиями на своём побережье, необходимостью обеспечивать жизненные интересы людей на северной части побережья, а также на ранее существующие правовые акты на этот счёт (королевские декреты)³. Под географическими условиями подразумевается наличие фьордов и шхер на норвежском побережье. Кроме того, выделенные территории с незапамятных времён использовались местными рыбаками, что также было учтено в судебном процессе против Великобритании.

Практика установления исходных линий в Исландии похожа на норвежскую. Схема проведения этих линий

¹ Однопозов П. С. Международно-правовой режим арктических пространств. Ленинград, 1974. С. 18.

² Международно-правовые проблемы раздела экономических пространств Арктики / Информационное агентство REGNUM. 2011. URL: <https://regnum.ru/news/1449911.html> (дата обращения 01.12.2017)

³ Вылегжанин А. Н., Моргунов Б. А., Дудыкина И. П. Зарубежный правовой опыт установления географических точек для проведения прямых исходных линий в Арктике // Известия РАН. — 2017. — №3. С. 22—31.

составляется так, чтобы как можно сильнее увеличить внутренние воды государства. С учётом богатства рыбными ресурсами северной части Атлантического океана, увеличение площади рыболовных угодий является особенно важным в экономическом плане. Вокруг всего архипелага проведены прямые исходные линии, которые в некоторых случаях отклоняются от берега, что не раз критиковалось другими государствами¹. Главным противником такой политики Исландии является Великобритания, с которой в XX в. неоднократно случались конфликты из-за разделения рыболовных угодий. В результате переговоров Великобритании удалось договориться с Исландией об уменьшении ими количества точек, через которые проводятся прямые исходные линии. В среднем протяжённость линий, проведённых этой скандинавской страной, значительно превышает норвежские. Суммарно они составляет почти 800 морских миль, самая длинная превышает 70 морских миль².

Принципы проведения исходных линий в Дании (в особенности в Гренландии) схожи с Норвежскими и сформулированы в Королевских указах. Датский закон №182 от 20 мая 1963 г. установил, что от этих же границ в сторону моря отсчитывается полоса шириной 12 миль, в пределах которой всем лицам, за исключением граждан Дании, запрещается заниматься рыбной ловлей или морским промыслом в коммерческих целях³. Как было отмечено выше, использование прямых исходных линий в Гренландии привело к существенному увеличению площади внутренних вод этого государства, что определяется, в первую очередь, экономическими интересами

¹ Там же. С. 29.

² Там же. С. 22—31.

³ Там же. С. 29.

Дании. Всего Гренландию охватывает более 150 сегментов исходных линий (по сравнению с 40 в Исландии)¹. Самая протяжённая из них находится на северном побережье, близ полуострова Принцессы Дагмар. Её длина составляет 80 морских миль². Тем не менее, мировое сообщество никак не отреагировало на установление исходных линии, значительно превышающих по длине те, из-за которых судились Великобритания и Норвегия.

Канада установила прямые исходные линии в соответствии с Декретом о морских территориальных географических координатах 1985 г., разделив своё побережье на 139 сегментов. При этом длина некоторых прямых линий значительно превышает аналогичные в Исландии и Гренландии и составляет 99 морских миль³. В 1986 г. правительство Канады установило сплошную исходную линию для отсчета территориальных вод, начиная от границы с Аляской, вдоль материкового побережья и далее вокруг всех островов архипелага с островом Эллесмер на севере. От этого острова исходная линия проходит вдоль восточного побережья архипелага до северной части материка на полуострове Лабрадор на побережье Атлантического океана. В результате такого проведения исходных линий вход и выход в Северо-Западный проход (СЗП) оказались перекрытыми, а его трасса целиком проходила через акваторию, суверенитет над которой осуществляла Канада. Таким образом, вся территория внутри канадского Арктического архипелага становилась внутренними водами Канады. Против этой позиции активно выступают США, заявляя, что это затрагивает международно-правовой режим проливов, используемых

¹ Там же. С. 29.

² Там же. С. 29.

³ Там же. С. 30.

при международном судоходстве. Протест был озвучен и со стороны Евросоюза, но Канада отказалась менять своё решение.

Опыт СССР в установлении исходных линий

Правовой статус внутренних вод РФ в Арктике определен согласно положениям позициям международного права (конвенции 1958 и 1982 гг.). Государство признается обладателем неотъемлемых прав на разведку и добычу полезных ископаемых и других ресурсов на территории континентального шельфа и ИЭЗ, юрисдикцией на проведение морских научных исследований, осуществления мероприятий по сохранению состояния морской среды, созданию и применения искусственных островов и других сооружений, а также иными особыми правами, которыми согласно ст. 234 Конвенции 1982 г. наделены прибрежные государства Арктики¹.

Относительно проведения прямых исходных линий, отсчитывающих ширину территориального моря, прилегающей зоны, ИЭЗ, континентального шельфа, в России отсутствуют современные нормативно-правовые акты. На текущий момент, действуют постановления, принятые в СССР в середине 1980-х гг. В отношении арктического побережья РФ, существует постановление Совета Министров СССР от 15 января 1985 г., где был представлен Перечень географических координат точек, через которые проводят исходные линии, отсчитывающие ширину территориальных вод, ИЭЗ и континентального шельфа Советского Союза на побережье и островов Се-

¹ Международно-правовые проблемы раздела...

верного Ледовитого океана, а также Балтийского и Черного морей¹.

Согласно утвержденному Перечню, для установления границ морских территорий побережья Арктики РФ используется совокупность исходных линий, сочетающих нормальные и прямые. В списке приведены данные 424 географических координат, через которые проведены линии, соединяющие мысы и острова побережья арктических морей Советского Союза². Постановление позволило зафиксировать основные границы морских районов внутренних вод в Арктике, которые исторически находились под управлением СССР, что, к примеру, напрямую относится к правовому режиму Северного морского пути, который с этого момента практически полностью был расположен во внутренних водах государства, и определялся как национальный водный путь.

В настоящее время законодательными актами РФ на арктическом побережье применяются прямые исходные линии, список географических координат, определённых Постановлением Совета Министров СССР 1984 и 1985 гг. Всего здесь расположены 110 отрезков нормальных и 281 отрезок прямых исходных линий³. Для островов и архипелагов используются исключительно прямые исходные линии, что относится к островам Колгуев и Врангеля, архипелагам Новая Земля, Северная Земля, Земля Франца-Иосифа, Новосибирским островам.

Система прямых исходных линий применяется на побережье Тихого океана, ими очерчены Сахалин, Куриль-

¹ Там же.

² Там же.

³ Методы установления прямых исходных линий / Интернет-энциклопедия STUDME. URL: https://studme.org/83430/pravo/metody_ustanovleniya_ishodnyh_linii (дата обращения 01.12.2017)

ские и Командорские острова. С распадом Советского Союза, на черноморском и балтийском побережьях стали применяться нормальные исходные линии, прямые используются лишь с целью установления границ некоторых черноморских бухт (например, Цемесской и Геленджикской).

Поскольку в Советском Союзе применялись прямые исходные линии длиной до 90 морских миль, к внутренним водам государства были отнесены заливы, ширина входа в которые превышает 24 морские мили (максимальная ширина входа в залив, чтобы провести через него одну замыкающую линию согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Так в категорию внутренних вод попали заливы Кольский и Мотовский (ширина входа по 40 морских миль), залив Моллера и Обская губа (по 50 морских миль), заливы Кроноцкий и Камчатский (по 90 морских миль)¹.

Также в некоторых случаях происходит перекрывание прямыми исходными линиями проливов, ширина входа в которые в два раза превышает ширину территориального моря. Это относится к Карским воротам (40 морских миль), проливу Шокальского (50 морских миль) и проливу Вилькицкого (90 морских миль).

Такое проведение исходных линий вызывало недовольство со стороны других государств. Согласно международному праву при установлении прямых исходных линий не относятся к категории «цепь островов» острова вдоль северного побережья Новой Земли, острова в Карском море от архипелага Норденшельда до шхер Минина и острова Матыкан и Атыкиль в Охотском море². Поми-

¹ Гудев П. Арктика в исследованиях ИМЭМО (Политико-правовые основы режима арктических пространств) // Мировая экономика и международные отношения. — 2017. — Т. 61. — №5. — С. 99—110.

мо этого, претензии высказывались и по вопросу использования прямых исходных линий в северной части архипелага Новая Земля, юго-западном побережье полуострова Камчатка и на некоторых островах Курильской гряды. Во всех этих случаях характер побережья позволяет использовать нормальные исходные линии, ввиду его слабой изрезанности.

Таким образом, при проведении исходных линий, зарубежные арктические государства ссылаются на несколько факторов. Используется характеристика побережья, в частности, изрезанность береговой линии и наличие поблизости островов. Также с учётом климатических особенностей Арктики и замерзания морей (в особенности морей Лаптевых, Карского, Восточно-Сибирского и Чукотского) сложно правильно определить линию максимального отлива, поэтому применение нормальных исходных линий в принципе возможно не во всех случаях. Кроме того, берется в расчет исторический фактор использования морских территорий для объявления их внутренними водами и проведения соответствующих исходных линий. Наконец, принимается во внимание экономическая значимость для государства этих территорий.

Возникает вопрос о соответствии международным нормам практики Канады, Норвегии и Дании по установлению прямых исходных линий. Например, все исходные линии, окружающие побережье Норвегии и острова Ян-Майен — прямые, хотя встречаются и участки, где возможно провести нормальные исходные линии. Также все исходные линии вокруг Канадского Арктического архипелага являются прямыми, из-за чего к её

² Методы установления прямых...

внутренним водам относятся спорные с Гренландией (Данией) акватории в морях Баффина и Линкольна. Северное побережье Гренландии, обращённое к Северному полюсу, также окружено прямыми исходными линиями. Во всех указанных случаях имеет место заметное увеличение площади внутренних вод государств. По этой же причине активно оспаривалась некоторыми странами практика СССР, который использовал исходные линии данного типа на арктическом и тихоокеанском побережьях в тех случаях, когда возможно применение нормальных исходных линий.

В целом отмечено, что стремления государств обеспечить в прибрежных районах свои экономические и военные интересы обладали большей эффективностью по сравнению с заключением договорных и правовых актов ещё до Конвенций 1958 и 1982 гг. После их принятия интересы государств в установлении исходных зон находятся под юридической защитой, что позволяет им делать это самостоятельно, без привлечения других государств.

Международный правовой статус исторических вод

На сегодняшний день в международном праве не существует единого толкования термина «исторические воды» или «исторические заливы», признанного всеми государствами. Согласно двум действующим конвенциям (Женевская конвенция о территориальном море и прилегающих территориях 1958 г. и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.) к внутренним водам государства относятся заливы, ширина естественного входа которого не превышает 24 морские мили. Конвенцией 1958 г. предусмотрено проведение замыкающих линий у заливов, ширина входа в которые не превышала указанную отметку. При этом учитывалось, что вопрос о статусе ис-

торических вод может быть уточнён в будущем, в том числе решением Организации Объединённых наций.

В решении Международного суда ООН по спору между Великобританией и Норвегией впервые использовался термин «исторические воды». К ним были отнесены морские территории, на которые у определённого государства имеются исторические правооснования (исторический титул). Создание такого титула достигается в результате продолжительного хозяйственного пользования акваторией. Важным критерием этого является согласие международного сообщества на осуществление суверенитета над данными территориями¹. Таким образом, установлено, что над историческими водами государства по нормам международного права может устанавливаться режим внутренних вод. В 1962 г. Секретариатом ООН был предоставлен документ «Правовой режим исторических вод, включая исторические заливы», где указывалось, что данный термин может применяться не только по отношению к заливам, но также к «иным морским пространствам»².

Необходимо уточнить, что само прибрежное государство не может обозначать условия, в силу которых любая морская территория может быть отнесена к категории «исторический залив». Главным юридическим критерием такого решения может выступить фактор «историчности», то есть долговременного использования данной морской территории (разумеется, никаких чётких временных рамок не существует). Также необходимо учитывать мнение

¹ Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств) / под ред. Вылегжанина А. Н.; ИМИ МГИМО (У) МИД России. — М.: МГИМО — Университет, 2012. — 112 С.

² Там же. С. 22.

международного сообщества в таких ситуациях, но на практике в большинстве случаев провозглашение «исторических вод» одним государством проводится при молчаливом согласии остальных государств, никак не выражающих свою позицию по этому вопросу. Можно убедиться, что, несмотря на наличие международных правовых актов, однозначного решения вопроса об исторических водах на мировом уровне добиться не удалось.

Опыт бывшего СССР в установлении границ исторических вод

Россия на протяжении веков обладала исключительными правами на обширные прибрежными акваториями Северного Ледовитого океана. Согласно Указу Александра I от 1821 г. всем заливам арктического побережья Российской Империи присваивался статус внутренних вод¹. Права российского государства на северные территории (Русский Север) и прилегающие к ним моря были закреплены в русско-английской конвенции 1825 г., где разграничивались земли двух государств в Арктике. В инструкции для российских кораблей при охране морских промыслов Арктике значилось, что все заливы, бухты и рейды российского побережья Северного Ледовитого океана². Также уже в XIX в. в Российской империи активно использовались прямые исходные линии. Белое море и Мезенский залив целиком относились к внутренним водам государства.

Особым документом, закрепляющим права государства на территории в Северном Ледовитом океане, явля-

¹ Там же. С. 49.

² Международно-правовая квалификация морских районов... С. 53.

ется Циркулярная нота Министерства иностранных дел России от 20 сентября 1916 г. В результате множества российских полярных экспедиций, открывших новые территории, российское правительство уведомляло иностранные государства о включении этих территорий в состав Российской империи. В данном списке географических объектов отсутствовали такие крупные острова вблизи побережья, как Вайгач, Колгуев и Новая Земля, так как их принадлежность Российской Империи никогда не оспаривалось. Именно в этом документе Россия впервые использовала исторический фактор в качестве основополагающего при установлении суверенитета над морскими территориями.

В Советской России продолжился курс, взятый ещё при Российской империи. Принятый Совнаркомом РСФСР в 1921 г. Декрет «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» устанавливал исключительное право РСФСР на пользование животными ресурсами Белого моря, Чёшской гуды и 12-мильной зоны вокруг территорий в Арктике¹. Во времена СССР на уровне международного права причислялись к категории «исторические воды» все северные моря от Карского до Восточно-Сибирского, а также крупные арктические проливы.

В 1957 г. на законодательном уровне было установлено положение замыкающей линии для залива Петра Великого, длина которой составила 102 морские мили, что было оспорено рядом государств, в частности, Японией и США². В 1985 г. Совет Министров СССР опубликовал перечень географических точек, через которые были

¹ Там же. С. 54.

² Там же. С. 51.

проведены прямые условные линии, в том числе и на побережьях тех морей, которые классифицировались как исторические воды.

Международное сообщество обращало внимание Советского Союза на то, что этим решением он практически целиком исключал северные моря из состава исторических вод. Основной целью данного преобразования было установление чётких границ государства в Арктике. В результате в составе внутренних вод СССР остались только Белое море, небольшая часть Карского моря а также Чёшская и Байдарацкая губы. Соответственно море Лаптевых, Карское и Восточно-Сибирское моря утрачивали статус исторических вод, так как это не было отражено в постановлении от 1985 г.

На современном этапе истории данный вопрос регулируется Федеральным законом №155 от 31 июля 1998 г., «О внутренних территориальных водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»¹. Согласно ему к внутренним акваториям РФ относятся заливы, губы, бухты, лиманы, моря и проливы с шириной входа более 24 морских миль, которые исторически принадлежат России. При этом список исторических вод формируется Правительством РФ. На уровне международного права к ним относятся моря; Белое, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Охотское; проливы: Татарский и Дмитрия Санникова; губы: Чешская, Байдарацкая, Пенжинская и залив Петра Великого.

¹ Международно-правовая квалификация морских районов... С. 55.

Иностранный опыт в установлении границ исторических вод

В международной практике существует множество примеров придания морским территориям статуса исторических вод, которые как соответствовали международному праву, так и нет.

Примером использования «исторического» критерия для установления такого статуса является заявление Франции в XIX в. о том, что залив Канкаль относится к её территории, что было признано на международном уровне. Примерно в то же время США оформили свои притязания на заливы Делавер, Чесапикский и Монтеррей, ширина входа в каждого из которых не превышает 20 морских миль¹.

Вторым часто используемым критерием является юридическое обоснование притязаний на морскую территорию. Так Норвегия обозначила свой суверенитет над Варангер-фьордом (ширина входа — 32 морские мили), поскольку это «соответствует установившейся и часто выражавшейся юридической точке зрения норвежцев по данному вопросу»². Подобным образом Лахольмский залив был классифицирован Верховным судом Швеции в качестве исторических вод.

Одним из наиболее известных вопросов по статусу исторических вод был спор между США и Великобританией по заливу Фанди в 1853 г. Третейским судьёй было постановлено, что суверенитет над ним не может осуществляться одним государством (ширина входа в залив — 65 морских миль)³. Позиция Великобритании заключа-

¹ Там же. С. 57.

² Там же. С. 57.

³ Там же. С. 57.

лась в том, что если государству принадлежат берега залива, и оно может привести исторические основания пользования заливом, то это государство вправе заявлять о нём, как исторических водах, не учитывая при этом ширину входа в залив. Согласно этому принципу Гудзонов залив не относится к международным водам. Во время британского колониализма он находился под управлением британской одноимённой торговой компанией. Когда Канада провозгласила независимость, акватория Гудзонова залива перешла под юрисдикцию государства. Хотя ширина входа в него составляет 50 морских миль, Гудзонов залив является крупнейшими по площади историческими водами в мире (600 тыс. кв. морских миль)¹. При этом текущий статус Гудзонова залива как внутренних вод Канады неоднократно оспаривался со стороны США. Кроме того, Канада относит к историческим водам проливы Кабот и Белл-Айл (в заливе св. Лаврентия), залив Фанди, пролив Диксон — Энтрانس и залив Королевы Шарлотты.

На сегодняшний день Канада умело использует международные правовые источники в своём морском законодательстве. Это проявляется, например, в проведении прямых исходных линий: Канада мотивирует своё решение наличием у неё исторических правооснований на выделенные территории. Кроме того, при отнесении морских территорий к своим историческим водам зачастую ей используются природоохранные методы регулирования. В 1906 г. в Канаде был принят закон о внесении изменений в законы о рыболовстве, который через сохранение рыбных ресурсов объявил Гудзонов залив историческими водами Канады. Для обоснования своих

¹ Международно-правовая квалификация морских районов... С. 58.

прав на острова и морские территории Арктического архипелага Канада многократно ссылалась на исторический титул. В 2002 г. Департамент иностранных дел и внешней торговли Канады обосновал правообладания этой территорией тем, что инуиты жили и занимались хозяйственной деятельностью на ней с незапамятных времён. Похожими принципами руководствовалась и Норвегия в памятном судебном деле 1951 г. против Великобритании, обосновывая свой суверенитет над акваториями в Северном море.

Таким образом, законодательная практика обоснования государствами статуса исторических вод существует несколько столетий. В большинстве случаев для создания этого статуса государства применяют односторонние нормативные акты, в то время как международные договоры встречаются значительно реже, так как другие государства редко оспаривают статус акваторий, безотлагательно признавая суверенитет над ними того государства, которое отнесло их в эту категорию. Основным критерием, используемым государствами при обосновании статуса исторических вод, как правило, является исторический фактор, подтверждающий владение и/или пользование морской территорией на протяжении длительного периода времени. Зачастую при этом государства руководствуются защитой своих экономических и военно-стратегических интересов. Несмотря на то, что международным правом предусмотрено проведение замыкающих линий для заливов с шириной входа не более 24 морских миль, в случае с историческими водами данное правило можно обойти. При заявлении своих прав на суверенитет над арктическими территориями РФ следует учесть опыт Канады в составлении нормативных актов (например, природоохранных) для выделения исторических вод. Преимущество данного подхода заключается в том, что он никак не противоречит международному праву.

4.3. Как и когда сформировались пределы юрисдикции Российской Федерации в отношении арктического континентального шельфа?

Исторически сложившаяся правовая основа определения пространственных пределов юрисдикции Российской Федерации

Ввиду уникального географического положения России вблизи Арктики, самой большой протяжённости береговой линии арктических морей, важности региона в историческом пути развития страны, руководство российского государства всегда рассматривало Арктику как зону своих особых интересов и исходило из убеждения в наличии некоторых исключительных, преимущественных прав на освоение её богатств. В связи с этим руководство страны всегда стремилось закрепить эти особые права в национальных и международных правовых актах.

Впервые о своих притязаниях на государственный суверенитет в Арктической зоне российское государство заявило ещё в XVI в. «Так, Московское правительство в XVI — XVII вв. исключительно в зависимости от своих политических соображений устанавливало режим мореплавания по Карскому морю для всех направлявшихся туда торговых судов»¹. Первая практика вывода правового регулирования пространственного предела распространения российского суверенитета в Арктике на международный уровень датируется второй половиной XIX в. Тогда, ввиду начавшегося активного исследования север-

¹ Солнцев А. М., Копылов С. М.. Международное морское право: учеб.-метод. Комплекс. — М.: РУДН, 2010. — С. 101.

ных морей, каждая арктическая держава сочла нужным обозначить свою сферу интересов.

Восточная граница распространения российской юрисдикции впервые была обозначена в договоре с США от 1867 г. об уступке Российской Империей Аляски. Хотя в договоре и отсутствовало какое-либо разграничение водного пространства, для определения «территории... на американском континенте и на прилежащих островах» были использованы астрономические меридианы¹.

Национальное законодательство, регулирующее статус и границы арктических владений Российского государства, было сформулировано в начале XX в. Граница территориальных вод (12 морских миль) была впервые установлена в 1913 г. После революции она была подтверждена. Кроме того, в 1916 г. Министерство иностранных дел Российской Империи выпустило ноту, в которой был дан перечень островов и земель северных морей, включённых в состав России. Данная нота сочетала в себе как нормы обычая (острова у континентального побережья уже тогда признавались международным сообществом частью российской территории), так и нормы антецедентных границ и эффективной оккупации. На тот момент ни одно арктическое государство не высказало протеста против такого определения российских границ в Арктике. Как и граница территориального моря, принадлежность островов была подтверждена нотой уже советского Народного комиссариата иностранных дел в 1924 г.

Начиная со второй четверти XX в. в международно-правовом режиме Арктики утвердилась, так называемая,

¹ Солнцев А. М., Копылов С. М.. Международное морское право...

секторальная теория. Согласно этой концепции, «приарктическое государство обладает особыми правами в своем полярном секторе — треугольнике, основанием которого является побережье соответствующего государства, а сторонами — линии, проходящие по меридианам к Северному полюсу»¹. В СССР такая модель была официально установлена Постановлением Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане в 1926 г.». В тексте Постановления было указано, что «суверенитет Союза ССР распространяется в пределах между меридианами 32°04'35» в.д. и 168°49'30» з.д.»². Данная норма закрепляла суверенитет СССР не только над открытыми участками земной суши, но и над потенциально открытыми в будущем. Таким образом, пространственные пределы юрисдикции СССР были ограничены меридианами.

В 1925 г., стремясь закрепить за собой право на территории (как сухопутные, так и водные) к северу от своего континентального побережья, Канада приняла «Закон о северных территориях», который стал в некоторой степени аналогией указанному выше Постановлению ЦИК. Таким образом, можно сказать, что идея секторального разграничения в Арктике была поддержана Канадой. Вместе с тем, остальные государства «арктической пятёрки» — Норвегия, Дания и Исландия — границ своих арктических секторов не заявили.

¹ Солнцев А. М., Копылов С. М.. Международное морское право... С. 101.

² Постановление Президиума ЦИК Союза ССР Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане / Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК, №87, М., 1926. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901761796>

Постановление Совмина СССР от 1985 г. установило перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, используемых для определения ширины территориального моря и исключительной экономической зоны. В соответствии с Законом о государственной границе, границей РФ является внешний предел территориального моря.

Сегодня особый правовой режим Северного Ледовитого океана, а также процесс международно-правового оформления внешних границ континентального шельфа регулируются юридическими документами регионального, двустороннего и национального уровней. На национальном уровне это федеральные законы о госгранице (1993); внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне; исключительной экономической зоне (оба — 1998) и о континентальном шельфе (1995).

Первым региональным документом, который определил принципы современного международно-правового режима в Арктике, стала подписанная Россией в 2008 г. Илулиссатская декларация. Документ объединил все пять приарктических государств. В Декларации особенно подчёркивалась роль «Арктической пятёрки» в охране уникальной экосистемы региона, а также было указано, что государства не считают целесообразным разработку какого-либо нового международно-правового режима управления Северным ледовитым океаном.

Иные акторы международной политики (члены НАТО и ЕС за пределами Арктики) предпочитают данной декларации другой источник международного права — Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Это предпочтение определяется тем, что нормы Конвенции теоретически позволяют «интернализировать» СЛО, введя в некоторых его районах правовой режим международного района морского дна. В этом случае сложившееся и исторически оправданное правовое положение кон-

тинентального шельфа в Северном Ледовитом океане, выстроенное на нормах обычного права, оказалось бы заменено на новое, выстроенное исключительно на правоприменении ст. 76 Конвенции.

Границы пространственного распространения суверенитета России

Возможно выделить три направления пространственного распространения суверенитета России над континентальным шельфом: восточное (граница с США), западное (граница с Норвегией) и северное (внешняя граница континентального шельфа).

Восточная граница

Восточная граница российского континентального шельфа является наиболее древней из трёх и была установлена Договором 1867 г.

В 1926 г. она была подтверждена постановлением Президиума ЦСК СССР. Таким образом, восточная линия разграничения континентальных шельфов России и США совпадает с меридианом 168°49'30» з. д. США не имеют возражений против использования этого меридиана как границы. Кроме того, морская граница между странами была подтверждена в Соглашении 1990 г. Документ указывает, что «граница продолжается в Северном Ледовитом океане, насколько это допускается международным правом»¹. Таким образом, восточная граница морского шельфа России является наиболее древней, устойчивой и лишённой территориальных споров.

¹ Солнцев А. М., Копылов С. М.. Международное морское право: учеб.-метод. Комплекс. — М.: РУДН, 2010. — С. 101.

С юридической точки зрения, однако, вопрос о линии разграничения между Россией и США остаётся решённым не до конца. Соглашение 1990 г. остаётся не ратифицированным Россией и исполняется ею на временной основе в порядке доброй воли. Договор, не будучи ратифицированным Россией, выполняется таким образом уже 27 лет. Линия разграничения, прописанная в Соглашении между СССР и США, является самой протяжённой линией разграничения районов континентального шельфа в мире.

Западная граница

Постановлением 1926 г. западной границей территории СССР был указан меридиан 32°04'35» в. д. Исключением в данном случае являлась территория вокруг восточных островов Шпицбергена.

Шпицберген в силу международного обычая, а с 1872 г. — в силу международного договора, был территорией всеобщего пользования. При этом особые исторические права России на архипелаг были подтверждены в договоре России и Норвегии-Швеции 1872г¹.

В момент ослабления российского государства, согласно Парижскому трактату от 1920 г., Шпицберген был передан под суверенитет Норвегии с оговоркой о равном праве других государств на эксплуатацию его природных ресурсов и территориальных вод.

Тем не менее, в 1977 г. Норвегия установила вокруг островов 200-мильную, так называемую, «рыбоохранную зону», которая по своему статусу является, по сути, исключительной экономической зоной. Однако согласно

¹ Вылегжанин А. Н. Морской Шпицберген // Обозреватель Observer М.: 10/2006 С. 64—71.

положениям Парижского трактата 1920 г., Королевство Норвегия реализует суверенитет только над сушей архипелага, не имея, соответственно, вокруг него территориального моря. Соответственно, учитывая ст. 55 Конвенции ООН по морскому праву, которая определяет исключительную экономическую зону как прилегающую к территориальному морю, Норвегия не может претендовать на исключительные экономические права в прилежащей к Шпицбергену акватории, а провозглашённая страной «зона» является фактически незаконной.

СССР, а следом и Россия, отрицая право Норвегии на установление вокруг Шпицбергена исключительной экономической зоны и последовательно признавая данную акваторию открытым морем, проводили через неё свою западную границу континентального шельфа, соединяющую крайнюю точку сухопутной границы страны с северным полюсом по прямой, немного отклоняясь к востоку в районе Шпицбергена.

С точки зрения Норвегии, российско-норвежская граница должна иметь равное отстояние от Шпицбергена и российской Земли Франца-Иосифа. Несовпадение точек зрения на линию границы образовало в Северном Ледовитом океане участок континентального шельфа в 175 тыс. км² (12% акватории Баренцева моря), который оставался спорным на протяжении нескольких десятков лет.

Наконец, в 2010 г. между Россией и Норвегией был подписан Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. По соглашению, граница между странами прошла посередине спорного района (рис.19). Тем самым была установлена западная граница Арктической зоны РФ. Кроме того, договор закрепил процедуры эксплуатации трансграничных месторождений углеводородов в Баренцевом море.



Рис. 16. Разграничение континентального шельфа между РФ и Норвегией в Баренцевом море.

Источник: *BarentsObserver.com*¹

Северные границы

Наиболее проблемной областью разграничения зон государственных суверенитетов арктических государств остаётся северная зона. Проблемы эти связаны как с политическими, так и с научно-исследовательскими (определение точных границ и геологической принадлежности континентального шельфа) факторами.

¹ <http://barentsobserver.com/ru/sections/topics/ratifikaciya-dogovora-o-razgranichenii-morskih-prostranstv-vsyo-blizhe>

В 1997 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву. После этого у России появилось 10 лет для подачи в Комиссию ООН по морскому праву заявки о расширении границ своего континентального шельфа. С 1997 г. велась межведомственная работа по подготовке международно-правового обоснования внешней границы арктического шельфа. Она строилась на ст. 76 Конвенции, которая предписывала государству осуществить ограничение шельфа в пользу международного района морского дна. Таким образом, Россия отказалась от секторальной модели¹.

В 2001 г. Россия подала в Комиссию соответствующее представление. Территория, заявленная Россией в представлении, представляет собой значительную часть Арктики в российском её секторе, простирающуюся вплоть до географического Северного полюса. В соответствии с данным Представлением, Российская Федерация видит внешние границы своего континентального шельфа за пределами своей исключительной экономической зоны, но в пределах российского арктического сектора, установленного в соответствии с Постановлением 1926 г. В соответствии с видением Российской Федерации, хребет Ломоносова, лежащий в российском арктическом секторе, является продолжением сибирского континентального шельфа, и должен быть признан российским.

Заявленные российской стороной притязания не пересекают линию демаркации России и США в Арктике, равно как и не распространяются на арктические сектора любого другого арктического государства.

¹ Россия в Арктике: вызовы и перспективы освоения / под ред. М. В. Ремизова. — М.: Книжный мир, 2015 — 383 с.

В соответствии с этой заявкой Россия самоограничивала свою юрисдикцию геологическими пределами континентального шельфа, соглашаясь, что всё, что лежит за его пределами, может считаться международным районом морского дна. Таким образом, в пределах прежнего российского арктического сектора «зияла дыра» площадью 330 тыс. км², не относящаяся геологически к шельфу. Фактически Россия отказалась от данного участка со всеми его ресурсами.

Данное представление неоднократно критиковалось научным сообществом, государственными органами и СМИ как прямо противоречащее национальным интересам России, так как создавало казус возникновения международного района морского дна, открытого для всех стран, в непосредственной близости от российских границ. Кроме того, фактически это означало перевод проблемы разграничения шельфа Северного Ледовитого океана из разряда региональных проблем, которыми ведала «Арктическая пятёрка» в разряд проблем мирового сообщества в целом.

Слом статус-кво в регионе, когда никто из арктических государств, кроме США, не высказывал возражений против секторального раздела Арктики, и риск появления в середине региона международного района морского дна, который могут на паритетных началах осваивать любые страны со всеми вытекающими отсюда последствиями, заставило арктические государства реагировать на действия России, в том числе с целью пресечения возможной интернационализации дна Северного Ледовитого океана.

С точки зрения Дании, геологическое поднятие, названное хребтом Ломоносова, является в геологическом плане продолжением Гренландии и «вторгается» в российский арктический сектор. С учётом того, что Россия на тот момент фактически отказалась от своих прав

на эту часть своего арктического сектора, Дания заявила о своих претензиях на район шельфа, ограниченный срединной линией между Россией и Данией в соответствии со ст. 83 Конвенции. США также выражают сомнения по поводу геологической природы поднятия Менделеева.

После рассмотрения первого представления, сделанного в 2001 г., в 2002 г. Комиссия ООН не отклонила и не приняла предложение России, рекомендуя ей провести дополнительные исследования и пересмотреть свою заявку по поводу границ континентального шельфа в центральной части Северного Ледовитого океана. По сути вопрос уточнения восточной и западной границ российского шельфа предлагалось отложить до заключения Россией окончательных соглашений с Норвегией (которое состоялось в 2010 г.) и ратификации соглашения с США.

Вместе с тем Комиссия, ввиду отсутствия в заявке базы данных по глубинам и необходимых батиметрических карт (засекречены в соответствии с российскими законами), фактически проигнорировала вопрос определения границы российского континентального шельфа в Северном Ледовитом океане в высоких широтах.

15 декабря 2014 г. Дания представила в комиссию свою заявку о границах шельфа. Согласно заявке, границы датского шельфа с евразийской стороны простираются до линии непризнанной 200 мильной рыбоохранной зоны Шпицбергена (установленной самой Норвегией и не признанной международным правом) и вплоть до линии исключительной экономической зоны России в западной Арктике; с американо-азиатской стороны также до 200 мильных зон РФ и Канады. Соответственно, часть представления Дании захватила район бывшего арктического сектора РФ, который в российском представлении 2001 г. был фактически уступлен (признан не шельфом). Таким образом, сегодня Дания претендует

на часть поднятия Ломоносова. Несмотря на явное противоречие российским национальным интересам, российский и датский МИД обменялись нотами, в которых заявляли, что не будут возражать против рассмотрения Комиссией ООН представлений каждой из стран. Позже аналогичная договорённость была достигнута с Канадой. Тем самым страны признали, что решения Комиссии не нанесут ущерб процессу разграничения континентального шельфа между ними.

В 2016 г. Канада также заявила, что начала научные изыскания для обоснования своей будущей заявки по увеличению континентального шельфа¹.

После вынесения Комиссией ООН решения по российскому представлению 2001 г. с рекомендацией провести дополнительные научные изыскания, Россия провела в Северном Ледовитом океане серию научных геологических, океанографических и геофизических исследований, на которые были затрачены значительные ресурсы и по результатам которых российская правовая позиция по вопросам определения границ континентального шельфа была серьёзно дополнена и пересмотрена.

В 2015 г. в Комиссию ООН было подано новое российское представление, которое было выстроено вокруг нормы обычного права. В соответствии с ней «район морского дна Северного Ледовитого океана охватывает геоморфологический шельф российских арктических окраинных морей, часть Евразийского бассейна (котловины Нансена и Амундсена, хребет Гаккеля) и центральную часть Амеразийского бассейна в составе котловины Макарова и комплекса Центрально-Арктических под-

¹ URL: <http://www.arctic-info.ru/news/kanada-hochet-rasshirit-granitsy-shelfa-v-arktike>

водных поднятий, в который входят хребет Ломоносова, котловина Подводников, поднятие Менделеева-Альфа, Чукотская котловина и Чукотское поднятие»¹. Обновлённая российская заявка добавила к заявленной ранее подводной территории дополнительные 100 тыс. км² (30 тыс. морских миль).

Вместе с тем, новая заявка, как и заявка 2001 г., входила в противоречие с датской заявкой 2014 г. по поводу определения принадлежности приполюсной области в районе хребта Ломоносова. Новая заявка подтверждала, что «хребет Ломоносова, поднятие Менделеева, Чукотское плато, южная часть хребта Гаккеля и котловина Подводников образуют единый консолидированный блок континентальной коры, [который] является компонентом континентальной окраины Северного Ледовитого океана и является естественным продолжением континентальной окраины Евразии»². Это утверждение основывалось на результатах проведённых в период с 2005 г. геологических исследований.

Поскольку российское представление 2015 г. является корректировкой поданного ранее представления, внесённого в Комиссию, оно будет рассмотрено Комиссией при первой же возможности и, безусловно, задолго до датского представления от декабря 2014 г. 9 августа 2016 г. комиссия ООН по границам континентального шельфа начала рассмотрение заявки.

В журналистской и научной среде иногда встречается представление о существовании некой «гонки за Аркти-

¹ Гаврилов В. В. Правовые проблемы определения границ континентального шельфа в Арктике // *Persona Grata* — М.: Евразийский юридический журнал №7 (98), 2016, С. 10.

² Информационное агентство ТАСС, URL: <http://tass.ru/politika/2162910>

Таблица 8

**Хронология заявок
на расширение континентального шельфа
стран «Арктической пятёрки»**

	Россия	Норвегия	Дания	Канада	США
Ратификация Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.	1997	1996	2004	2003	-
Предельный срок подачи заявки на расширение границ континентального шельфа	2009	2009	2014	2013	-
Подача заявки в Комиссию	2001	2006	2014	2013 (предварит.) 2018 (предполож.)	-
Ответ Комиссии	2002 (провести дополнительные изыскания)	2009 (принята)	-	-	-
Корректировка заявки	2015	-	-	-	-

ку». Это было обусловлено тем фактом, что после ратификации странами Конвенции ООН по морскому праву, они имеют 10 лет для представления своей заявки по расширению континентального шельфа. Именно этот временной лимит побудил страны проводить такое большое количество исследовательских океанографических кампаний.

Тем не менее, время подачи заявки никак не влияет на решение Комиссии ООН по континентальному шельфу и не образует никаких исключительных прав для по-

давшей заявку первой страны. И Россия, как видно из табл. 8, опережающая остальные страны в формировании своих заявок на расширение континентального шельфа, не получает от такой оперативности никаких преференций.

Комиссия ООН по границам континентального шельфа может определить расширение северных границ пространственного распространения юрисдикции Российской Федерации в будущем, но некоторое расширение уже произошло в недавнем прошлом. В 2013 г. экипаж исследовательского судна «Адмирал Владимирский» открыл новый остров Яя, который стал самым западным в группе Новосибирских островов и расширил границы российской исключительной экономической зоны на 452 квадратные мили. В 2015 г. экспедиция гидрографов Северного флота открыла 9 островов в архипелаге Новой Земли (общая площадь до 20 км²). Площадь континентального шельфа России тогда увеличилась как минимум на 370 км². В 2016 г. судно «Горизонт» обнаружило там же ещё два новых острова. А в октябре 2017 г. гидрографическое судно «Сенеж» открыло в этом районе ещё один остров.

Ещё одним пространственным измерением пределов распространения юрисдикции Российской Федерации на севере являются границы Северного морского пути. Трассировка этой транспортной коммуникации и вопросы вокруг её международно-правового статуса являются значимой особенностью режима российских территориальных вод и исключительной экономической зоны в арктических морях.

В 2012 г. Госдумой РФ были определены пространственные пределы СМП: «Под акваторией Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориаль-

ное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар»¹.

Правовой режим доступа судов иностранных государств на СМП строится на тех же нормативно-правовых актах российского национального законодательства, которые регулируют порядок доступа и деятельности в территориальных водах и исключительной экономической зоне РФ, так как большая часть СМП круглогодично включает воды, на которые Россия заявляет свой суверенитет. Пролегание отдельных участков СМП в зависимости от времени года и ледовой обстановки вне пределов российского территориального моря не влияет на целостность СМП, так как каждое использующее эту транспортную коммуникацию иностранное судно так или иначе будет вынуждено зайти в российские территориальные воды.

«В настоящее время доступ на Северный морской путь регламентируется Правилами плавания по трассам Северного морского пути, введенными в действие с 1 июля 1991 г. Согласно этому документу судам любой национальности открывается доступ на эту коммуникацию на недискриминационной основе. Доступ осу-

¹ Федеральный закон от 28 июля 2012 г. N 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»

ществляется под контролем специальных российских навигационных служб — штабов морских операций, действующих на базе Мурманского и Дальневосточного морских пароходств и связанных с Администрацией Северного морского пути (Администрация), существующей и действующей при Министерстве транспорта Российской Федерации»¹.

Расположение в прилежащих к российской территории водах, а также в контексте исторического аспекта освоения СМП русскими мореплавателями и неоценимого вклада, который внесло российское государство в открытие, изучение и хозяйственное освоение СМП в качестве транспортной артерии позволяют России относить СМП к так называемой, национальной транспортной коммуникации и рассчитывать на исключительные права юрисдикции над его маршрутами.

«Судовладелец или капитан судна, намеревающегося пройти по трассе, направляет в Администрацию уведомление и заявку на проводку по форме и в сроки, указанные в „Руководстве для плавания судов по Северному морскому пути“. По результатам рассмотрения этих документов заявитель информируется о возможности проводки и других обстоятельствах, которые им должны учитываться. Для плавания по Северному морскому пути судно должно соответствовать специальным технико-эксплуатационным требованиям, а капитан и заменяющее его лицо — иметь опыт управления судном во льдах. При отсутствии у них необходимого опыта Администрация может направить на судно государственного лоцмана для оказания помощи в проводке судна. Одним из необ-

¹ Солнцев А. М., Копылов С. М.. Международное морское право: учеб.-метод. Комплекс. — М.: РУДН, 2010. — С. 101.

ходимых условий допуска судна для плавания по Северному морскому пути является наличие у него на борту свидетельства о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца за ущерб от загрязнения морской среды»¹. Таким образом, фактически Россия и так осуществляет эффективное управление трассой СМП.

В этом можно обнаружить значительную близость позиции России в отстаивании своих прав в Арктическом регионе к аналогичным позициям Канады. Оба государства в своём обосновании необходимости закрепления за ними особых прав по управлению транспортными коммуникациями (Северо-Западного прохода в Канаде и СМП в России) апеллируют к историческим основаниям и претендуют на особые права в обозначенных в национальных законодательных актах («канадской Арктики» и «АЗРФ») зонах Арктического региона. Обе страны осуществляют фактическое управление данными проливами и регулированием прохода по ним иностранных судов. Наконец, обе страны на протяжении длительного периода времени фактически реализуют свой суверенитет в заявленных границах.

Органам государственной власти Российской Федерации целесообразно согласовать и сблизить свою позицию в отношении правового режима пространства территориальных вод в арктическом секторе с позицией Канады и выступать единым фронтом для защиты своих исторически сложившихся прав на юрисдикцию над СМП.

¹ Там же

Глава 5. Тенденции развития международного арктического права

С одной стороны, арктическое право подчеркивает важность и значение международных норм в виде прав человека, норм экологического регулирования, конвенции ООН по морскому праву. С другой стороны, в последние десятилетия получило развитие национальное и региональное законодательство арктических стран, которое отражает специфику Арктики. Безусловным трендом последних десятилетий является увеличение числа арктически специфических институтов в целом в мире¹. Причем эти нормы и правила формируются как внутри многоуровневых международных договорных режимов, так и в национальном и региональном законодательстве.

Некоторые из арктических специфических норм появились достаточно давно, например, еще в 1892 году — Конвенция по морским млекопитающим в Беринговом море, в 1920 году — международное соглашение по Шпицбергену, в 1973 году — соглашение об охране белых медведей.

Растущий интерес к арктическому праву отражает появление в последние годы двух новых правовых журналов, полностью сконцентрированных на данной проблематике: *Arctic Review on Law and Politics* (издается с 2010 года) и *Yearbook of Polar Law* (издается с 2009 года), который ежегодно организует симпозиумы по арктиче-

¹ По материалам: Arctic Human development report. Legal Systems/ Nigel Bankes and Timo Koivurova. P.221—253. TemaNord. 2014. 500p.

скому праву. Н. Лукашева подготовила учебники по арктическому праву¹. Северный институт по экологическому и аборигенному праву в Университете Лапландия в 2010 году под эгидой Университета Арктики сформировал тематическую сеть по арктическому праву.

Значительный блок внутри него составляют нормы и правила, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, опирающиеся на базовый документ — Декларацию ООН по правам коренных народов. Другой блок арктического права составляют нормы и правила, направленные на установление и расширение границ континентального шельфа арктическими приморскими государствами. Здесь речь идет о многосторонних и двухсторонних соглашениях.

Настоящим вызовом для экспертов арктического права является исследование реальной практики внедрения полярных норм и правил, взаимодействия между формальными государственными нормами и неформальными нормами, например, аборигенных и местных сообществ Арктики.

5.1. Международная основа формирования арктического права

Арктический регион состоит из арктических государств — Арктика России, Норвегии, Финляндии, Швеции, Дании (Гренландия и Фарерские острова), Канады (три территории — Юкон, Нунавут и Северо-Западные

¹ Loukacheva N. (ed.) Polar Law Textbook. Copenhagen. Nordic Council of Ministers. 2010; Loukacheva N. Polar Law Textbook. II. Copenhagen. Nordic Council of Ministers. 2013.

Территории), Соединенных Штатов Америки (штат Аляска), вся Исландия и Северного ледовитого океана с его морями. На особенные права в Арктике претендуют пять государств, берега которых омывает Северный ледовитый океан: Дания, Канада, Норвегия, Россия и США.

Выход к Северному Ледовитому океану ранее имела и Финляндия (по итогам Первой советско-финской войны) — через район Печенги (Петсамо) с 1920 г. по 1944 г., когда после занятия района Красной армией его включили в состав Мурманской области РСФСР. Переход Петсамо в состав СССР был подтвержден ст. 2 мирного договора между СССР и Финляндией от 10 февраля 1947 г.¹

Исландия определяет всю свою территорию как часть арктической зоны, но не претендует на исключительные права в Северном Ледовитом океане² (хотя есть свидетельства об обратном³). Особые интересы в Арктике у Швеции и Финляндии — членов Европейского союза. Это обстоятельство весомо потому, что обуславливает участие Европейского союза как целого в разработке правовых вопросов относительно арктических территорий.

¹ Мирный договор с Финляндией (10 февраля 1947 года) // СССР — Финляндия / Окрестности Петербурга. URL: <http://www.aroundspb.ru/finnish/docs/peace1947.php> (дата обращения: 06.12.2017).

² Ковалев А. А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 25.

³ Стратегия Швеции в отношении Арктического региона (2011) // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3-х т. / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 3. С. 607.

Арктическое право состоит из двух частей. Во-первых, это обязательные нормы международного и государственного права. Во-вторых, это необязательные нормы так называемого мягкого права, к числу которых принадлежат решения Арктического совета. В числе последних особенное место занимает обычное право коренных народов, которые порождают особый круг вопросов во всех арктических государствах, кроме Исландии (исландский народ — сам коренной на своей арктической земле¹). Правовые источники, значимые для Арктики, также можно разделить на общие — права человека, нормы в области охраны природы и, хотя бы отчасти, морское право — и те, которые охватывают только Арктику².

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (определяет исключительную экономическую зону и континентальный шельф), Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах — эти три документа в общем и целом отражают три главные области права, которые представляют международные соглашения, важные для Арктики: границы юрисдикции государств, охрана природы и борьба с изменением климата, права человека.

Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, — со-

¹ Political and Environmental Issues // Arctic / Encyclopædia Britannica, Inc. URL: <https://www.britannica.com/place/Arctic/The-economy#toc57889> (дата обращения: 06.12.2017).

² Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages / Nordic Council of Ministers. Copenhagen: Rosendahls-Schultz Grafisk, 2014. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT03.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

временное международное правовое соглашение, предмет которого — права коренных народов. Она сменила 107-ю конвенцию МОТ, которую упрекали в защите ассимиляционной политики¹. Новую конвенцию приняла 27 июня 1989 г. Генеральная конференция Международной организации труда. В силу конвенция вступила 5 сентября 1991 г.

Пунктом 1b ст. 1 она определяет народы как коренные в силу того, что их предки населяли земли, которые сейчас входят в то или иное государство, во времена, когда его предшественники завоевывали или колонизировали эти земли или когда устанавливалась современная граница. Существенный признак коренного народа, согласно Конвенции, состоит также в том, что *коренные народы поддерживают свои общественные учреждения в разных областях хозяйственной жизни* — каким бы ни было правовое положение коренных народов. Важно, что п. 1 ст. 14 Конвенции признает, что коренные народы вправе иметь в собственности или владеть такими землями, к которым они исторически были привязаны². Это требование — одна из причин, из-за которых Конвенцию не утвердило Федеральное Собрание Российской Федерации, правовую систему которой отличает то, что она определяет коренные народы исходя из критерия численности ее представителей и не отно-

¹ Arctic Indigenous Peoples: Definitions / Arctic Centre. University of Lapland. URL: <http://www.arcticcentre.org/EN/communications/arcticregion/Arctic-Indigenous-Peoples/Definitions> (дата обращения: 06.12.2017).

² Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах [Конвенция 169] / ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml#a1 (дата обращения: 06.12.2017).

сит народы к коренным малочисленным, если с ними отождествляют себя более чем пятьдесят тысяч человек. Отметим, что международного соглашения, которое бы точно определяло коренные народы, нет. Вместо этого сами коренные народы объявляют себя таковыми — таков смысл так называемой этнической идентификации¹.

Еще один общий международно-правовой источник в области прав человека, который много значит для Арктики, — Декларация о правах коренных народов. Работа над этой декларацией заняла 20 лет; 13 сентября 2007 г. Генеральная ассамблея ООН приняла ее. Россия при голосовании воздержалась — в силу примерно тех же причин, что и с конвенцией МОТ. Так, п. 1 ст. 26 признает право коренных народов на земли вместе с их естественными богатствами, которую на исторически значительном отрезке времени коренные народы занимали, использовали (в частности как предмет владения) или приобретали, а п. 1 ст. 28 обеспечивает коренным народам право требовать возмещения за отчужденные у них — без их осознанного предварительного согласия — традиционно занимаемые земли, в частности через восстановление былых имущественных прав или, если такое восстановление нельзя осуществить, в форме, соизмеримой с нанесенным ущербом компенсации (действие нормы распространяется и на возмещение вреда, нанесенного традиционно занимаемой географической области).

¹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: для детей подросткового возраста из числа коренных народов / Информационный центр ООН в Москве. URL: http://www.unic.ru/sites/default/files/znay_svoi_prava.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

В то же время декларация содержит нормы, которые российское законодательство уже осуществило: ст. 19 Декларации о правах коренных народов призывает учитывать волю коренных народов через институты, которые их представляют, когда речь идет о тех или иных политических мерах, затрагивающих интересы коренных народов, — с тем чтобы получить осознанное предварительное согласие коренных народов относительно этих мер¹.

Что касается вопросов границ исключительных прав тех или иных государств в Арктике, то главный *современный* международно-правовой источник — это Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. До нее правовую основу разграничению морских пространств обеспечивали подписанные в 1958–1959 гг. Конвенция об открытом море, Конвенция о континентальном шельфе и Конвенция о территориальном море. В силу Конвенция по морскому праву вступила 16 ноября 1994 г. — после того, как ее ратифицировали 60 государств. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1997 г. и стала 109-м ратифицировавшим ее государством.

С точки зрения Европейского союза и Организации Североатлантического договора Конвенция по морскому праву 1982 г. стала новой и по сути единственной международно-правовой основой для разрешения правовых споров в Северном ледовитом океане². Но, хотя Конвен-

¹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов...

² Вылегжанин А. Н. Конвенция ООН по морскому праву и правовой режим арктического шельфа / А. Н. Вылегжанин, И. П. Дудыкина // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. 2017. №1 (28). С. 284–302; Вылегжанин А. Н. Правовое положение Арктического региона в документах / Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. М. 2013. С. 11–44.

ция ООН по морскому праву в общем и целом закрепила действительный международный правовой обычай, она одна не исчерпывает его, так как уже к началу XX в. международное сообщество признало, пусть и молчалим, деление Арктики на пять секторов государств, берега которых омывают воды Северного ледовитого океана. Этот международно-правовой обычай возник на основе как внутреннего законодательства прибрежных стран, так и соглашений между ними.

Первой была граница между Российской империей и Северо-американскими владениями Англии. Стороны устанавливали ее в 1825 г. Санкт-Петербургской конвенцией с Англией относительно разграничения обоюдных пространств владений России и Англии в Северной Америке. В 1867 г. Россия в связи с уступкой Аляски подписала новое соглашение — Договор, заключенный между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 года, об уступке Российских Североамериканских колоний.

Эти договоры действительны и сейчас. Конвенция 1825 г. делила владения по меридианам до Северного полюса и относила к этим владениям не только сушу, но и водные пространства, в частности ледовые. А границы конвенции 1867 г. подтвердило Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г. (договор Шеварднадзе — Бейкера), что среди прочего указывает на то, что США признавали исторический секторальный подход, хотя и оспаривали право Канады и Советского Союза регламентировать судоходство вдоль своих северных берегов.

Первым, кто предложил секторальное деление как всеобщий принцип для владений в Северном Ледовитом океане, был канадский государственный деятель Паскаль Пуарье (Pascal Poirier). Он предложил считать границами

крайние западный и восточный меридианы береговых владений до точки их схождения на Северном полюсе. В 1925 г. канадский парламент принял поправки к закону о Северо-Западных территориях (Northwest Territories Act), согласно которым ведение хозяйственной деятельности в арктическом секторе Канады требовало ее разрешения.

Такие односторонние заявления делало и российское государство. Первое среди них — нота МИДа России 1916 г. За ним последовал Декрет СНК Советской России «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном ледовитом океане и Белом море» 1921 г., который законодательно запрещал иностранным гражданам вести рыбный и звериный промысел в водах у северных берегов России. А в 1924 г. Народный комиссариат иностранных дел СССР выпустил Меморандум, который подтверждал ноту имперского правительства 1916 г. и заявлял о нарушениях иностранными судами суверенитета СССР в его северных водах.

Новейший образец арктического морского права — Международный кодекс для судов, находящихся в полярных водах (Полярный кодекс), принятый 15 мая 2015 г. и вступивший в силу 1 января 2017 г. Обязательными его нормы делают Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) и Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ)¹.

¹ Загорский А. В. Россия и США в Арктике. Рабочая тетрадь №30/2016 / А. В. Загорский; гл. ред. И. С. Иванов; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2016. — 24 с.

Источники морского права часто призывают стороны к охране природы. Но исторически именно соглашения в области защиты морских животных, прежде всего морских котиков, были среди самых старых источников строго арктического международного права (немного новее — лишь договор о ледовой разведке).

Первое соглашение о морских котиках, а именно в Беринговом море, было принято в 1892 г. Это было решение о созыве арбитража, который бы разрешил спор между Соединенными Штатами и Великобританией о мерах защиты морских котиков в Беринговом море и особенно на островах Прибылова. Комиссия в 1893 г. обязала две страны запретить законом промысел морского котика с мая по июль во всех областях Берингова моря, а на островах Прибылова — в любое время года¹.

Но обязательства приняли только две страны, тогда как на промысел морского котика выходили суда еще Японии и России. Все четыре стороны подписали договор о защите морских котиков только в 1911 г. Этот договор считают первым международным договором о защите дикой природы². Он же лег в основу Временной конвенции о сохранении котиков в северной части Ти-

¹ Солнцев А. М. Дело о морских котиках Берингова моря // Интернет-журнал «Морское право». 2008. №3. URL: <http://magazine.sea-law.ru/arkhiv-zhurnala/60-internet-zhurnal-morskoe-pravo-2008g/internet-zhurnal-morskoe-pravo-3-iyul-avgust-sentyabr-2008g/601-solntsev-a-m-delo-o-morskikh-kotikakh-beringova-morya.html> (дата обращения: 06.12.2017).

² North Pacific Fur Seal Treaty of 1911 // NOAA Celebrates 200 Years of Science, Service, and Stewardship / National Ocean Service; National Oceanic and Atmospheric Administration; U.S. Department of Commerce; USA.gov. URL: <https://celebrating200years.noaa.gov/events/fursealtreaty/welcome.html#treaty> (дата обращения: 06.12.2017).

хого океана 1957 г., подписанной представителями СССР, Канады, Японии и США¹. Стороны запретили такие способы промысла морских котиков, при которых невозможен их разумный отбор².

В 1913 г. после крушения «Титаника» из-за айсберга Соединенные Штаты предложили создать международную службу ледовой разведки³.

Особое место среди источников арктического права занимает Шпицбергенский трактат (Парижский договор) 1920 г., который признал суверенитет Норвегии над островами Шпицберген — прежде ничейной земли. При этом Норвегия брала обязательства не строить на Шпицбергене военных баз и признавать права стран — участников договора (сейчас таких больше полусотни) свободно проходить в водах Шпицбергена и эксплуатировать его природные богатства.

В 1973 г. страны арктического бассейна подписали Соглашение о сохранении белых медведей. Согласно ст. 7 соглашения «ни одно из положений настоящего Соглашения не дает права на добычу белых медведей в коммерческих целях»⁴. В России охота на белых медведей

¹ Временная конвенция о сохранении котиков северной части Тихого Океана / Северная Пацифика. URL: <http://www.npacific.ru/np/sovproblem/law/zakon/kotiki.htm> (дата обращения: 06.12.2017).

² Международная охрана морских животных // Большая юридическая энциклопедия / А. Б. Барихин. М.: Книжный мир, 2010. С. 418.

³ Carey M. The International Ice Patrol: Or, How Icebergs (and Iceberg Hunters) Shaped the Modern World // Environments And Societies / The Regents of the University of California, Davis campus. URL: <http://environmentsandsocieties.ucdavis.edu/files/2011/11/Carey-ES-1.22.20141.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

⁴ Соглашение о сохранении белых медведей / АО «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900923> (дата обращения: 06.12.2017).

попала под законодательный запрет еще раньше — в 1956 г.¹

Всё большее внимание Арктике уделяют стороны Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (так, США предлагали повысить статус белого медведя, переместив его из 2-го приложения в 1-е, а ЕС поднимал вопрос о торговле нарвалами) и Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннской конвенции).

Образец успешного сотрудничества в сохранении морских биологических ресурсов — совместные усилия пяти прибрежных арктических стран. Внимание привлекает будущее рыбной ловли в центральной части Северного ледовитого океана: сейчас там нет значительных с коммерческой точки зрения запасов рыбы, но средняя температура в Северном ледовитом океане растет быстрее, чем в других частях мира, что со временем может привести к распространению рыбы из исключительной экономической зоны пяти прибрежных арктических государств в открытое море — отсюда как особая ответственность арктической пятерки, так и особые ее права. Так, в июле 2015 года в Осло представители арктической пятерки подписали декларацию о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного ледовитого океана, а уже в феврале 2018 г. возможно окончание переговоров о юридически обязательном соглашении и представление его к подписанию сторонами². «Гринпис» уже предварительное согласие, которого

¹ Белый медведь // Всемирный фонд дикой природы (WWF). URL: <https://new.wwf.ru/species/belyy-medved/> (дата обращения: 06.12.2017).

² Из речи В. В. Бармина 4 декабря 2017 г. на VII Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» в Санкт-Петербурге.

стороны достигли 30 ноября 2017 г., считает «исторической победой международной общественной кампании в защиту Арктики»¹.

Но общение в рамках многосторонних соглашений бывало и сложным. Яркий пример — Конвенция по регулированию китобойного промысла (1946). Северные страны искали и находили пути, по которым возможно обойти запреты. Так, Дания и США наделили особыми правами в китобойном промысле коренные народы, а Канада вовсе вышла из конвенции. Кроме того, была учреждена Североатлантическая комиссия по морским млекопитающим, менее ограничительная в вопросах китобойного промысла².

Соглашения о защите животных показывают, что между источниками общими и сугубо арктическими стоят региональные соглашения, которые захватывают ту или иную часть Арктики. Самый яркий пример регионального законодательства — нормы Европейского союза, чей опыт был передовым в области либерализации энергетического рынка, в области сетей природоохранных территорий и в управлении морской средой. Пример — запрет в Европейском союзе на торговлю тюленными шкурами, прежде всего из-за способов их добычи в Канаде — главном их поставщике. Запрет получил резкий ответ со стороны Канады и Норвегии, которые оспаривали эту меру во Всемирной торговой организации.

¹ Победа: принято историческое соглашение по защите Арктики / Greenpeace. 2017. 1 дек. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2017/arctic-1201/> (дата обращения: 06.12.2017).

² Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages / Nordic Council of Ministers. Copenhagen: Rosendahls-Schultz Grafisk, 2014. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT03.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

При этом Россия — главный рынок сбыта для канадских тюленых шкур —, а также Белоруссия и Казахстан запретили торговлю шкурами тюленей и их детенышей¹. Запрет был установлен на уровне Таможенного союза решением комиссии Таможенного союза №696 от 22 июня 2011 г.²) Кроме того, занятые бельковым промыслом производители подали иски в Европейский трибунал.

Примечательно, что запрет ЕС не распространялся на промыслы, важные для коренных народов, но при явном преимуществе коренных народов стран — членов ЕС, на что в итоге и указал апелляционный орган ВТО³. Случай со шкурами примечателен тем, что он показывает сложность споров относительно вопросов, значимых для Арктики, ведь в них переплетаются права человека (коренных народов), свобода торговли, охрана дикой природы и вопросы нравственности.

Примером европейского арктического права служит также совместный с Норвегией, Исландией и Россией проект «Северное измерение»⁴, совместное заявление

¹ Гэллоуэй Г. Российский запрет «означает конец канадской охоты на тюленей», утверждают активисты / пер. А. Лыскина; ИноСМИ.ru; РИА Новости. 2011. 19 дек. URL: <http://inosmi.ru/usa/20111220/180787533.html> (дата обращения: 06.12.2017).

² Решение №696 «О дополнении Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в торговле с третьими странами разделом 1.8» / Евразийская экономическая комиссия. М. 2011. 22 июня. URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS28/Pages/R_696.aspx (дата обращения: 06.12.2017).

³ European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products: Reports of the Appellate Body // World Trade Organization. 2014. 22 May. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/400_401abr_e.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

2012 г. европейской комиссии Европейского союза и верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности Европейскому парламенту и Совету «Развитие политики Европейского союза в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года и последующие шаги»⁵ и подобное заявление 2016 г.⁶

С 2014 г. Европейский союз поддерживает «Северное измерение» через так называемый инструмент восточного партнерства (European Neighbourhood Instrument)⁷. В 2010 г. 11 стран, среди которых была и Россия, подписали в Хельсинки обязательное для сторон соглашение, согласно которому при Северном инвестиционном банке учреждался секретариат партнерства в области транспорта и логистики (англ. Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics) — одного из подразделений проекта «Северное измерение». Секретариат приступил к работе в феврале 2011 г.⁸ Северный инвестиционный

⁴ Northern Dimension / European External Action Service. 2016. 2 May. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/347/northern-dimension_en (дата обращения: 06.12.2017).

⁵ Совместное заявление Европейскому парламенту и Совету «Развитие политики Европейского союза в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года и последующие шаги» (2012 г.) / пер. Б. П. Шаповалова // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 639–660.

⁶ Joint Communication to The European Parliament and the Council: An integrated European Union policy for the Arctic / European Commission. Brussels. 2016. 27 April. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

⁷ Northern Dimension. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/347/northern-dimension_en (дата обращения: 06.12.2017).

банк предлагает кредиты с низкой ставкой для обеспечения различных проектов, которые бы улучшили конкурентную способность и естественную среду стран Северной Европы и Балтики⁹.

Европейский союз вкладывал денежные средства в развитие областей Арктики, причем и вне Европейского союза — в России, в Гренландии, Исландии и Норвегии — через региональные фонды, о чем среди прочего сообщали Европейскому парламенту и Совету в совместном заявлении 2012 г. Европейская комиссия и верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности.

Сейчас меры поддержки арктических областей со стороны Европейского союза предполагает программа «Северная периферия и Арктика». В ней участвуют девять стран, в том числе арктические Финляндия, Швеция, Исландия, Дания, а именно Гренландия и Фарерские острова, и Норвегия (также среди участников программы неарктические Ирландия, Соединенное Королевство, точнее Шотландия и Северная Ирландия). Программу обеспечивает Европейский фонд регионального развития. Совокупный объем денежных средств, доступный в рамках программы, — около 56 млн евро¹⁰.

⁸ Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics / NDPTL. Helsinki. URL: <http://www.ndptl.org/about-ndptl> (дата обращения: 06.12.2017).

⁹ About NIB: International financial institution of the Nordic and Baltic countries / NIB. Helsinki. URL: https://www.nib.int/about_nib (дата обращения: 06.12.2017).

¹⁰ The Programme in Brief / Northern Periphery and Arctic Programme Secretariat. Copenhagen. URL: <http://www.interreg-npa.eu/?id=11> (дата обращения: 06.12.2017).

Как место для обсуждения арктических вопросов полярные страны используют и Европейскую экономическую комиссию ООН. Множество соглашений о правах меньшинств и об охране природы были подписаны благодаря помощи Совета Европы.

Сегодня главное место, где страны Арктики обсуждают связанные с ней правовые и иные вопросы, — это Арктический совет, основанный в 1996 г. Но ему предшествовало принятие восьмью арктическими странами Стратегии защиты окружающей среды Арктики (окончательно в 1991 г., но работа шла с 1989 г.).

Арктический совет рассматривают прежде всего как источник так называемого мягкого права. Однако благодаря Арктическому совету стороны всё же подписали несколько юридически обязательных соглашений. На сегодня таких соглашений три:

— Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, принятое в Нууке (Гренландия) в 2011 г.; встреча в Нууке примечательна тем, что на ней стороны договорились, что Арктический совет впредь будет не просто совещательным органом, но и местом для разработки юридически обязывающих соглашений¹;

— Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности реагировать на загрязнение моря нефтью в Арктике [Кируна (Швеция), 2013 г.];

¹ Стенограмма интервью Министра иностранных дел России С. В. Лаврова российским СМИ по итогам участия в заседании Арктического совета, г. Нуук, 12 мая 2011 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2011. 13 мая. URL: http://www.mid.ru/web/guest/sovet-gosudarstv-barenceva/evroarkticeskogo-regiona-sber/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/207142 (дата обращения: 06.12.2017).

— Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества [Фэрбенкс (США), 2017 г.].

Еще одна площадка для работы над обязательными для сторон соглашениями — Международная морская организация. Главный образец успешного сотрудничества в ее рамках — Международный кодекс для судов, работающих в полярных водах (Полярный кодекс), принятый 15 мая 2015 г. и вступивший в силу 1 января 2017 г.

Обзор важных для Арктики международно-правовых источников убеждает в том, что законодательство в высоких широтах успешно развивается. Эту же мысль выразили в декларации конференции по вопросам Северного ледовитого океана, которая прошла в Илулиссате (Гренландия) 27–29 мая 2008 г., пять стран, берега которых омывает Северный ледовитый океан. Они заявили, что «не видят необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным ледовитым океаном» (после Конвенции ООН по морскому праву). Отдельно участники конференции упомянули совместную работу в рамках Международной морской организации, Арктического совета и Совета Баренцева / Евроарктического региона¹.

Текст декларации отсылает к итогам встречи в Осло 15–16 октября 2007 г., на которой руководители правовых служб внешнеполитических ведомств пяти стран среди прочего ставили вопрос о применимости Конвенции ООН по морскому праву². То есть эта конвенция —

¹ Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2008. 8 мая. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/336068 (дата обращения: 06.12.2017).

часть той правовой основы, которую в Илулиссате страны признали достаточной для разрешения правовых вопросов в Арктике. Крайне важный для обеспечения интересов России вопрос — единственный ли источник международно-правового регулирования в арктической акватории эта Конвенция? (подробнее — в п. 1.3).

Позже декларацию конференции по вопросам Северного ледовитого океана в Илулиссате 2008 г. подтвердили на встрече в Челси (Квебек). Сейчас к новым обязательным для сторон соглашениям призывают Всемирный фонд дикой природы и Конференция парламентариев Арктического региона. Европейский союз вначале тоже поддерживал такой подход, но позже признал, что в Арктике нет «правового вакуума»³.

Но динамичное развитие международного арктического права само по себе не исключает потребности в новых внутригосударственных нормах и правилах по Арктике. Пример — правовой статус дрейфующих льдов, на которых могут быть постройки и где могут жить люди. Так, на американской научной станции Т-3 произошло убийство, и дело рассматривали так, как если бы речь шла о морском судне США. Но такая аналогия подходит не для всех возможных случаев⁴.

² Архив за октябрь / Организационный комитет по участию российской федерации в подготовке и проведении в 2007–2008 гг. Международного полярного года. URL: http://ipyus.aari.ru/archive_october.html (дата обращения: 06.12.2017).

³ Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages / Nordic Council of Ministers. Copenhagen: Rosendahls-Schultz Grafisk, 2014. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT03.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

⁴ Political and environmental issues // Arctic / Encyclopædia Britannica, Inc. URL: <https://www.britannica.com> (дата обращения: 06.12.2017).

Во внутригосударственном праве арктических стран редко законы о высокоширотных областях, вместо это как в российском, так и в зарубежном законодательстве преобладает отраслевой принцип¹. Арктические же области как целое рассматриваются обычно в подзаконных правовых актах, прежде всего в полярных стратегиях). Среди них отметим:

— «Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»;

— Доклад «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» (англ. Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future) (2009 г.) и Заявление о внешней политике Канады в Арктике (англ. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy) (2010 г.)², а также правила для служб движения судов в северной Канаде [англ. Northern Canada Vessel Traffic Services Regulations (NORDREG)] от 06.10.2010, которыми Канада очертила северную акваторию с особым природоохранным правовым режимом³;

¹ Хабриева Т. Я. Арктическое право — комплексный подход к разрешению проблем развития Арктики // Российская Арктика — территория права: альманах. Вып. 2. М.; Салехард, 2015. С. 25–31.

² Максимова Д. Д. Проблемы освоения северных регионов и Арктики во внешней политике Канады: автореферат дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2011; Заявление о внешней политике Канады в отношении Арктики (2010 г.) // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 365–389.

³ Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (SOR/2010–127) / Government of Canada. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-127/FullText.html> (дата обращения: 06.12.2017).

- стратегия Королевства Дания относительно Арктики на 2011–2020 годы (2011 г.);
- Стратегия Швеции в Арктике 2011 г.¹;
- Стратегия Финляндии в Арктике 2013 г.²;
- Стратегия правительства Норвегии относительно высокоширотного Севера 2006 г.;
- Директива, определяющая политику Соединенных Штатов в отношении Арктического региона и предусматривающая принятие связанных с этим мер 2009 г., военно-морской план развития Арктики военно-морского министерства США 2009 г., арктическая дорожная карта ВМС США 2009 г., в которых США по сути заявили в одностороннем порядке, что будут контролировать с помощью военной силы арктические пространства вне признанных международным правом пределов своей юрисдикции³; а также национальная стратегия США по Арктическому региону 2013 г.⁴. Акцент в сторону арктического права имело решение министерства внутренних дел США 2008 г. о включении белого медве-

¹ Стратегия Швеции в отношении Арктического региона (2011 г.) // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 603–639.

² Стратегия Финляндии в отношении Арктического региона (2010 г.) // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 505–550.

³ Конышев В. Н., Сергунин А. А. Стратегии иностранных государств в Арктике: общее и особенное // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах. Т. 1. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 114.

⁴ Национальная стратегия США по Арктическому региону (2013 г.): неофициальный перевод с английского / пер. Б. П. Шаповалова // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 437–448.

дя в список видов, которым угрожает исчезновение, согласно закону о видах, находящихся под угрозой (Endangered Species Act).

Примечательно, что стратегии относительно Арктики (в названии документов иногда используют слово *полярный*) на 2017 г. заявили не только все арктические страны (они это сделали в промежутке с 2006 г. по 2013 г.), но также Германия, Италия, Польша, Соединенное Королевство, Индия и Япония¹, Нидерланды² и Франция³.

Северные территории в политической науке порой именуют четвертым миром — подобно тому, как говорят о странах третьего мира. Большие природные ресурсы привлекли в Арктику значительные капиталы, но и трудовые ресурсы, занятые на заполярных производствах, были «привозными». Это породило жалобы на исключение коренных малочисленных народов из современной хозяйственной жизни. В этом свете понятно появление операционного руководства Всемирного банка 4.20 о согласовании с представителями коренных народов инвестиционных проектов-заявок — как условия предоставления банком денежных средств⁴.

¹ Joint Communication to The European Parliament and the Council: An integrated European Union policy for the Arctic. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

² Government to invest in polar regions / Government of the Netherlands. 2016. 5 April. URL: <https://www.government.nl/latest/news/2016/04/05/government-to-invest-in-polar-regions> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Le grand défi de l'arctique: Feuille de Route Nationale sur l'Arctique // Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 2016. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/frna_-_vf_-web-ok_cle0dd1f2.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

Рост и развитие арктической экономики требует рабочей силы, которую привлечь туда непросто. Во всех арктических странах эту проблему преодолевают более высокой оплатой труда. Самая сложная система действовала в Советском Союзе, где зарплата северных работников росла каждые шесть или двенадцать месяцев в течение первых пяти лет, за которые можно было заслужить оклад вдвое больший, чем в южных областях при той же работе. Но и эта система не устранила нехватку рабочей силы. В некоторые места с переменным успехом обучали промышленным навыкам коренных жителей. В Канаде этого требует от предприятий федеральный закон. Но коренные народы немногочисленны, а цена отказа их представителей от старого образа жизни может быть слишком высокой⁵.

Образцы законодательных практик относительно арктических территорий есть во всех полярных странах. Например, в Канаде:

— закон Канады о Северо-Западных территориях 1875 г.⁶ с многочисленными последующими поправками;

⁴ Операционное руководство Всемирного банка: Операционная политика 4.10 / Всемирный банк. 2005. URL: http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

⁵ Political and environmental issues // Arctic / Encyclopædia Britannica, Inc. URL: <https://www.britannica.com/place/Arctic/The-economy#toc57889> (дата обращения: 06.12.2017).

⁶ The Northwest Territories (1870) / Government of Canada. URL: <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/canadian-confederation/Pages/northwest-territories-1870.aspx> (дата обращения: 06.12.2017).

— закон о предотвращении загрязнения арктических вод, прилегающих к континенту и к островам канадской Арктики 1970 г.¹ [Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA)], которым Канада запретила сброс судами отходов в воды Арктики к северу от 60° с. ш. на расстоянии 100 морских миль от канадского берега (под угрозой уголовной ответственности в виде штрафа до 5 тыс. долл., если нарушитель — физическое лицо, или до 100 тыс. долл., если речь идет о судне²), а также наделила генерал-губернатора (Governor in Council) правом устанавливать особенные природоохранные зоны (shipping safety control zones — зоны контроля за безопасностью судоходства) в любой части канадских арктических вод, учреждать в этих зонах особые правила судоходства вплоть до его запрета³. Акт опротестовали Соединенные Штаты, в ответ на что Канада заявила, что ограничения

¹ Джунусова Д. Н. О совершенствовании отечественного законодательства в области предотвращения загрязнения арктических вод в процессе освоения континентального шельфа // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. №4 (16).

² Джунусова Д. Н. О совершенствовании отечественного законодательства в области предотвращения загрязнения арктических вод в процессе освоения континентального шельфа // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. №4 (16). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-sovershenstvovanii-otechestvennogo-zakonodatelstva-v-oblasti-predotvrascheniya-zagryazneniya-arkticheskikh-vod-v-protseste> (дата обращения: 06.12.2017); Offences and Punishment // Arctic Waters Pollution Prevention Act (R.S.C., 1985, с. A-12) / Government of Canada. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/page-3.html#h-9> (дата обращения: 06.12.2017).

³ Arctic Waters Pollution Prevention Act (R.S.C., 1985, с. A-12) / Government of Canada. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/FullText.html> (дата обращения: 06.12.2017).

нужны, чтобы защитить хрупкую арктическую среду до того, как международное сообщество примет многостороннее соглашение. На основе закона 1970 г. были приняты Правила о предотвращении загрязнения арктических вод, Приказ об объявлении некоторых районов арктических вод зонами контроля за безопасностью судоходства и Правила о предотвращении загрязнения арктических вод с судов¹. В 2008 г. после предложения премьер-министра Канады Стивена Харпера пространство, на котором могут устанавливаться особые правила судоходства, было расширено до 200 морских миль от исходных линий²;

— закон об освоении Хайбернии (у берегов Ньюфаундленда) (Hibernia Development Project Act) 1990 г., который устанавливал строгие требования к участию местной рабочей силы и проводил в жизнь «кооперативный федерализм»: хотя недра — федеральная собственность, федеральное правительство шло на уступки в переговорах с властями Ньюфаундленда и Новой Шотландии³;

— множественные соглашения с коренными народами о правах на землю и местном самоуправлении, например закон о соглашении относительно претензий ко-

¹ Ворончихина Д. Н. Правовые основы территориального разграничения Арктических пространств // Международно-правовой режим Арктики / Д. Н. Ворончихина. Raleigh, North Carolina, USA: Lulu Press, 2015. С. 74–98.

² Kraska J. The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (Nordreg) and the Law of the Sea // The International Journal of Marine and Coastal Law. 2015. Vol. 30, iss. 2. P. 225–254 (дата обращения: 06.12.2017).

³ Hibernia Development Project Act (S.C. 1990, с. 41) / Government of Canada. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-3.7/FullText.html> (дата обращения: 06.12.2017).

ренных жителей на землю в Нунавуте (Nunavut Land Claims Agreement Act) 1993 г..

В США можно отметить следующие законодательные практики:

— принятый в 1976 г. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (закон Магнусона — Стивенса) не только распространил юрисдикцию Соединенных Штатов на 200 морских миль от берега, но и создал восемь региональных советов по управлению рыбными ресурсами, в числе которых северотихоокеанский совет (North Pacific Fishery Management Council)¹, ведающий промыслом трески, сайды, камбалы, макреля, угольной рыбы и морского окуня в Северном ледовитом океане, Беринговом море и в водах Тихого океана у берегов Аляски²; в 2009 г. совет принял решение о запрете новых мест рыбного промысла к северу от Берингова пролива — в Чукотском море и море Бофорта;

— закон США о научных исследованиях и политике в Арктике 1984 г.³ (Arctic Research and Policy Act of 1984),

¹ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act / National Oceanic and Atmospheric Administration. URL: http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/laws_policies/msa/ (дата обращения: 06.12.2017).

² Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act: As Amended Through January 12, 2007 / U.S. Department of Commerce; National Oceanic and Atmospheric Administration; National Marine Fisheries Service. 2007. URL: http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/laws_policies/msa/documents/msa_amended_2007.pdf (дата обращения: 06.12.2017).

³ Закон США о научных исследованиях и политике в Арктике (1984 г.) (в редакции Закона 101—609 от 16 ноября 1990 г.): неофициальный перевод с английского / пер. Б. П. Шаповалова // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 3. С. 390—397.

который среди прочего провозглашал возобновляемый ресурсы Арктики одним из величайших коммерческих активов США, заявлял о том, что запасы нефти в Арктике могут уменьшить зависимость США от импортной нефти и так улучшить платежный баланс и признавал, что Советский Союз опережает США по уровню арктических технологий;

— принятая на основе всенародного референдума поправка к конституции Аляски 1976 г. об учреждении постоянного фонда (Alaska Permanent Fund) для накопления части доходов от добычи нефти¹. В этой связи не менее важно признание Аляски штатом по федеральном законе 1958 года (Alaska Statehood Act)².

В Норвегии можно отметить следующие законодательные практики:

— закон о Финнмарке («О правовых отношениях и управлении земельными и природными ресурсами губернии Финнмарк») от 17.06.2005, который передал 95% земель фюльке (губернии) Финнмарк (за исключением прав, связанных с рыбным промыслом и горнодобывающей промышленностью) в ведение особого органа, в руководстве которого половина мест принадлежит представителям саамского парламента Норвегии; сам закон реализовал часть требований 169-й конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах;

¹ History of the Alaska Permanent Fund / APFC. URL: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/> (дата обращения: 06.12.2017).

² An Act To provide for the admission of the State of Alaska into the Union // Public Law. 1958. 85—508. P. 339—352. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-Pg339.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

— для северных областей Норвегии, а именно для нефтегазовой отрасли в высоких широтах, велико значение законодательного требования (с 1972 г.) преимущественной покупки норвежских товаров и услуг для нефтегазовых проектов, а также особых правил амортизации в 33,3% на три года против обычных 16,7% в Финнмарке и на севере Тромсё в связи с проектом «Сновит» («Петро Арктик»)¹.

Датский закон о расширении автономии Гренландии 2009 г. также в известном смысле арктический: он расширил права Гренландии на добычу природных ресурсов на ее территории — с 1979 г. Дания сузила круг вопросов, которыми она ведала в Гренландии, до обороны и международных отношений².

5.2. Международное сотрудничество в Арктике как фактор формирования арктического права

Арктический совет

Работа, проводимая под эгидой Арктического совета, была одной из первых инициатив, подчеркивавших необходимость разработки конкретной стратегии действий в Арктике. Число ученых и публикаций по геополитике арктического региона за годы существования

¹ Фадеев А. М., Череповицын А. Е., Ларичкин Ф. Д. Зарубежный опыт освоения углеводородных ресурсов Арктического континентального шельфа // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. 1 (13). С. 70–89.

² Political and Environmental Issues. URL: <https://www.britannica.com/place/Arctic/The-economy#toc57889> (дата обращения: 06.12.2017).

Арктического совета значительно выросло (например, Dodds & Ingimundarson 2012, Chen 2012, Ingimundarson 2014).

Всеобъемлющей причиной, которая обуславливает повышенное внимание к Арктике как к региону нового стратегического планирования, являются изменения климата. Развитие незамерзающих арктических транспортных путей, расширение пространств, свободных ото льда и возможная перспектива полного исчезновения морского льда в летний сезон, демонстрируют широкой общественности убедительные доказательства изменения климата. Долгосрочное планирование и реагирование на сигналы, свидетельствующие об изменениях в морских экосистемах Арктики, влияние этих изменений на условия жизни в разных регионах Арктики в совокупности представляют собой актуальные проблемы настоящего времени и будущего. Некоторые рассматривают ситуацию как вызов традиционному образу жизни, другие же видят в ней новые возможности.

Арктический совет может быть только частью мировой системы регулирования Арктического региона, невозможной без надлежащей национальной координации работы его членов между собой и внутри своих территорий. При этом административные системы, процедуры и стандарты в каждой стране различны (Rottem, 2016), поэтому каждое государство играет существенную роль в формировании общего арктического регулирования.

В состав Арктического совета (*Arctic Council*)¹ входят Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США,

¹ Арктический Совет // Официальная страница: <http://www.arctic-council.org>

Финляндия и Швеция. Специальный статус постоянных участников присвоен также шести организациям коренных народов Арктики: Арктический совет атабасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет гвичинов, Циркумполярный совет инуитов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Совет саамов. Координацию и поддержку этих организаций осуществляет Секретариат коренных народов Севера¹.

Официально Арктический совет осуществляет деятельность по четырем ключевым направлениям: Окружающая среда и климат, Биоразнообразие, Океаны, Народы Арктики.

Каждые два года в Арктическом совете сменяется страна-председатель, которая формулирует повестку и определяет направления деятельности в рамках совета. В период 2017—2019 гг. председательствует Финляндия. Программа председательства Финляндии² опирается, прежде всего, на вопросы, связанные с экологической проблемой и изменением климата. В качестве собственных приоритетов Финляндия избрала следующие: защита окружающей среды, связь, сотрудничество в области метеорологии и образование.

Общими для всех стран-участниц заявлены следующие направления работы: окружающая среда и климат, океан, люди, укрепление арктического сотрудничества. Направление «*Окружающая среда и климат*» подразумевает практическое применение Парижского соглашения по вопросам климата 2015 г.³. В качестве дополнитель-

¹ Официальный сайт Секретариата коренных народов Севера: <https://www.arcticpeoples.com>

² Перевод программы председательства Финляндии в Арктическом совете (2017—2019 гг.)

ных мер, направленных на повышение эффективности реализации предписаний Парижского соглашения, рекомендуется применение на практике Рамочного документа Арктического совета для действий в области активизации сокращения выбросов черного углерода и метана, подписанного также в 2015 г. Инструментами в поддержании биоразнообразия и охраны целостности экосистем будут служить целевые задачи «Оценка биоразнообразия Арктики» (2013 г.) и «Действия в поддержку биоразнообразия 2013—2021 гг.» (2015 г.). Как действующий председатель Финляндия настоятельно рекомендует проводить мониторинг, подготавливать и своевременно представлять отчеты о биоразнообразии в арктическом регионе.

В рамках направления *океан* предполагается защита морских и прибрежных экосистем Северного Ледовитого океана, продвижение устойчивого развития. За основу для достижения этих целей взят «Стратегический план защиты арктической морской среды на 2015—2025 гг.» (2015 г.). К 2020 г. планируется организация охраны, как минимум, 10% прибрежных и морских районов, регулирование которой предусматривает «Рамочный документ для создания Панарктической сети особо охраняемых морских акваторий» (2015 г.).

В предыдущие годы по данному направлению между странами-членами совета были заключены следующие ключевые соглашения:

— Соглашение о сотрудничестве в области авиационного и морского поиска и спасения в Арктике (2011 г.)⁴;

³ Парижское соглашение 2015 г. Каталог документов ООН: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.63.2016-Eng.pdf>

⁴ Соглашение о сотрудничестве в области авиационного и морского поиска и спасения в Арктике 2011 г.

— Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013 г.)¹;

Особое внимание планируется уделять развитию спутниковой связи и технологий в сфере передачи актуальной информации о ледовой обстановке на морские суда, выполняющие арктические рейсы.

Чрезвычайной актуальностью программы действующего председателя Арктического совета характеризуется направление *люди*. Оно предполагает меры по стимулированию комплексного развития арктических сообществ в трех аспектах: экономическом, экологическом и социальном. Эти аспекты включают вопросы энергетики, водоснабжения, транспортной и социальной инфраструктуры, здравоохранения, а также сохранения культур и языков коренных народов. Таким образом, мероприятия в этом направлении будут вносить свой вклад в реализацию целей устойчивого развития ООН на период до 2030 г.².

Отдельного внимания требует проблема сохранения и поддержания чистоты пресноводных арктических водоемов, имеющих социально-экономическое значение. Арктические сообщества используют ресурсы этих водоемов для водоснабжения, питания и в целях рекреации. Потенциальное загрязнение и иные причины нарушения функционирования водных экосистем могут угрожать здоровью, продовольственной и инфраструктурной безопасности населения общин. В этой связи, предлагается укрепление всестороннего сотрудничества по предупре-

¹ Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г.

² Цели устойчивого развития Повестки дня ООН на период до 2030 г. Официальный сайт ООН: <http://www.un.org>

ждению, обнаружению и оперативному реагированию на угрозы на трансграничном уровне.

Социальный аспект развития сообществ неразрывно связан с таким вопросом как образование: его распространением, уровнем, международными стандартами качества. Финляндия как страна, особенно пристально работающая в этой области в рамках внутренней политики, продвигает реализацию мер по развитию базового образования и подготовке учителей.

Вопросы энергетического обеспечения и энергетической безопасности в арктическом регионе, как правило, сопряжены с проблемой единственного и в большинстве случаев дорогостоящего источника энергии. Особенно актуальна эта проблема для удаленных сообществ. Решением этой проблемы может стать энергоэффективное жилье. Этими вопросами занимается Арктический энергетический саммит (*Arctic Energy Summit*)¹, четвертый съезд которого состоялся в сентябре 2017 г.² в Финляндии.

В качестве драйвера развития арктического региона Финляндия также намерена использовать новейшие разработки в области цифровых технологий. Их применение, в частности, планируется в транспортном секторе, модернизация которого должна повысить мобильность населения, что также положительно отразится на социально-экономическом развитии общин в целом. Потенциал интеллектуальных транспортных систем и другие результаты работы экспертного центра, специально организованного в Лапландии на время председательства

¹ Официальная страница Арктического энергетического саммита: <http://arcticenergysummit.com>

² Доклад Четвертого Арктического энергетического саммита (2017 г.): <http://arcticenergysummit.com/files/cash-20170928043806.pdf>

Финляндии, будут представлены наблюдателям Арктического совета.

Четвертое направление работы Арктического совета, в соответствии с программой на 2017—2019 гг., состоит в *укреплении арктического сотрудничества*. Его целям отвечает деятельность по связям с общественностью, информационно-разъяснительной работе. Последняя направлена на позиционирование и продвижение Арктического совета как ведущего форума, формирующего общественное мнение и существенно влияющего повестку дня в Арктическом регионе.

Планируется поддержание и укрепление взаимовыгодного сотрудничества с такими ключевыми структурами как: Арктический экономический совет, Арктический форум береговой охраны, Форум регуляторов нефтегазовой деятельности на арктическом шельфе и Университет Арктики.

Среди официальных документов, согласованных и подписанных странами-участницами Арктического совета, самым последним стало Соглашение об укреплении международного арктического научного сотрудничества (2017 г.)¹.

Рабочая группа по защите арктической морской среды в составе Арктического совета (англ. Protection of the Arctic Marine Environment — PAME) в 2009 г. впервые подготовила доклад с рекомендациями в области арктического судоходства. В 2015 г. документ был обновлен², но основные положения сохранили свою актуальность, продемонстрировав эффективность практического применения.

¹ Соглашение об укреплении международного арктического научного сотрудничества 2017 г.

² Отчет о внедрении рекомендаций доклада AMSA 2009 г. // Арктический Совет

Рекомендации доклада охватывают все аспекты, которые имеют отношение к тому или иному виду деятельности в водах Арктики. Положения разработаны с учетом функционирования в регионе различных типов судов, включая танкеры, навалочные суда, пассажирские лайнеры, паромы, суда морского снабжения, буксиры и баржи, рыболовные суда, плавучие исследовательские станции, правительственные и коммерческие ледоколы.

Основное внимание уделяется правилам использования судами вод Северного ледовитого океана, их потенциальному воздействию на морскую среду и население Арктики, а также тем условиям инфраструктуры морского транспорта, которые необходимы для эффективного и безопасного функционирования судов (п. 2, AMSA 2009)¹.

Для обеспечения безопасного судоходства в Арктическом регионе должны использоваться стационарные и плавучие средства навигации, навигационные устройства дальнего действия (электронные береговые или спутниковые). В то время как в южных водах и на активно используемых в их пределах маршрутах морского транспорта широко применяются подобные системы безопасности, акватории Северного Ледовитого океана оснащены надлежащими навигационными устройствами слабо.

Курсирующие в арктических водах суда используют комбинацию спутникового позиционирования и традиционных методов навигации. Из восьми арктических государств имеющие береговую линию Канада, Дания, Норвегия, Исландия и Россия практикуют использова-

¹ Доклад Arctic Marine Shipping Assessment 2009 // Арктический Совет

ние активных сетей навигации (ATON). В частности, береговая охрана Канады поддерживает ряд стационарных и плавучих средств навигации в пределах своей арктической территории. Они размещены в заливе Унгава, Гудзоновом проливе, заливе Фробишер и в западной части канадской Арктики.

Норвегия обеспечивает регулирование навигации вдоль всего побережья архипелага Шпицберген и во фьордах. Для эффективной навигации во внутренних водах Шпицбергена действует ряд стационарных и плавучих устройств. Возрастающий трафик судов в районе Шпицбергена свидетельствует о том, что потребность в расширении и совершенствовании системы морской навигации в ближайшие годы будет расти.

Дания обладает постоянной системой радиосвязи и радиолокационных маяков (RACON), размещенной вдоль западного побережья Гренландии (от пункта Uummannarsuaq/Kap Farvel до пункта Qeqertarsuup Tunual/Diskobugten). Также действует система прибрежных стационарных средств.

В Исландии применяется аналогичная норвежской система плавучих и стационарных систем безопасности для навигации во внутренних водах. Система включает цифровую глобальную систему позиционирования и радиомаяки RACON, применяющиеся также для обеспечения радиосвязи и мониторинг работы рыболовного флота.

Вдоль северного побережья Аляски навигация невозможна. Действие используемой ныне США в Арктике системы ATON простирается на короткое расстояние к северу от Берингова пролива. Система охватывает пространство, включающее крупнейшее в мире месторождение цинковой руды, вблизи села Кивалина. К северу от Алеутских островов США используют ряд стационарных и плавучих устройств системы ATON — вблизи Бри-

стольского залива и островов Прибылова — для навигации буксиров, барж и рыболовных судов. В районе Алеутского архипелага навигационные станции и установки обеспечивают безопасный трафик местных и транзитных судов.

Европейский союз

ЕС, в состав которого входят три страны-члена Арктического совета, рассматривает Арктику как регион стратегического значения и играет важную роль в поддержании межгосударственного сотрудничества в Арктике, оказывая помощь в решении задач, стоящих перед регионом. ЕС является самым активным сторонником международных усилий по борьбе с изменением климата. ЕС также является основным рынком для ресурсов и товаров из Арктического региона, поэтому значительная часть его стратегии и политики имеют последствия для заинтересованных сторон в Арктике.

ЕС стремится больше взаимодействовать с арктическими партнерами, чтобы повысить свою осведомленность о проблемах в Арктике и совместно решать общие задачи. Стратегия Арктики ЕС 2016 г. — «Комплексная политика Европейского союза в Арктике» — имеет три основные цели:

- 1) Защита и сохранение Арктики при сотрудничестве с людьми, которые там живут.
- 2) Содействие устойчивому использованию ресурсов.
- 3) Укрепление международного сотрудничества.

По мере того, как изменение климата и экономическое развитие ускоряются в Арктическом регионе, ЕС намерен активизировать взаимодействие со своими партнерами в Арктике, чтобы совместно решать задачу охраны окружающей среды при обеспечении устойчивого развития. Европейская комиссия (институт ЕС) пред-

лагает сосредоточить дальнейшую политику ЕС в Арктике на трех ключевых областях:

1) Поддерживать исследования и поиск каналов для решения проблем окружающей среды и изменения климата в Арктике.

2) Обеспечивать ответственную деятельность, чтобы экономическое развитие в Арктике основывалось на устойчивом использовании ресурсов и экологической экспертизе.

3) Увеличить конструктивное взаимодействие и диалог с арктическими государствами, коренными народами и другими партнерами.

Европарламент принял резолюцию о стратегии Арктики ЕС, в которой участники хотят сосредоточиться на социально-экономических и экологических проблемах. Парламентарии продвигают идею свободы исследований в Арктике и подчеркивают, что для этого важны надежные, высокопроизводительные информационные сети и цифровые услуги. Также подчеркивается важность отношений с местным населением, особенно с саамским народом. Хотя ЕС признает, что арктические государства несут основную ответственность за решение вопросов на своих территориях, ЕС указывает на необходимость более эффективного совместного общения посредством регионального сотрудничества по всем направлениям.

Стратегия ЕС 2016 г. имеет долгосрочные цели регионального развития, а характер комплексной политики ЕС в отношении Арктики призван служить руководством для действий ЕС на ближайшие годы. В качестве примера в стратегическом документе «Интегрированная европейская политика для Арктики» упоминается ряд возможностей финансирования ЕС: инвестиционные возможности в Баренцевом регионе в размере 140 млрд. евро; региональные стратегии интеллектуальной специализации, финансируемые ЕС для разработки местных

моделей устойчивого роста и создания рабочих мест; и укрепление сотрудничества и программ, доступных для финансирования в регионе. В интегрированной стратегии ЕС отмечается, что инфраструктурные проекты развиваются трудно, поэтому национальные и региональные власти ЕС в Арктике (то есть Финляндия и Швеция) нуждаются в скоординированном и эффективном финансировании ЕС.

В стратегическом документе отмечается выделение средств в размере более 1 млрд. евро (уже выделенных для Лапландии и Северной Швеции в 2014—2020 гг.), которые направлены на инвестирование в рабочие места и рост (Европейская комиссия 2016). ЕС признает необходимость тесного сотрудничества с национальными, региональными и местными органами власти в европейской Арктике. Это сотрудничество может оказать воздействие на регионы севера Швеции и Финляндии.

ЕС создаст конкретный европейский форум заинтересованных сторон, с целью расширения сотрудничества и координации между различными своими программами финансирования (включая программу Interreg Northern Periphery и Arctic, которые будут проводить пилотные мероприятия для сети управляющих органов и заинтересованных сторон). Цель форума — выявить ключевые инвестиционные возможности и приоритеты исследований, и эта информация также будет открыта для Норвегии и Исландии, а также Гренландии в рамках Совместной декларации ЕС-Гренландия. Под председательством ЕС работа форума будет завершена к концу 2017 г., после чего станет возможным оценить эффект стратегии Арктики ЕС на вовлеченные регионы.

Стратегический документ также включает цели финансирования и содействия проведению ежегодной конференции заинтересованных сторон в Арктике в Европейском регионе Арктики. Финляндия дает обещание,

что ее власти во время председательства страны в Арктическом совете (2017—2019 гг.) привнесут европейские идеи и инициативы в работу Арктического совета.

Транспортные связи в регионе Северный Калотт (Финляндия, Швеция и Норвегия) будут включены в Трансьевропейскую сеть транспорта (TEN-T). Это может открыть возможности для крупномасштабного финансирования в целях улучшения трансграничных участков транспортной сети в этом регионе. Кроме того, ЕС стремится внести свой вклад в финансирование устойчивых видов транспорта. Последствия этих мер, скорее всего, будут ощущаться в портах Лулео, Кеми, Оулу, Нарвик и Хаммерфесте, поскольку они были подчеркнуты в программе ТЕН-Т в качестве важной взаимосвязи между морским и наземным транспортом.

Различные формы сотрудничества затрагивают многие важные проблемы на региональном уровне и могут в конечном итоге оказывать существенное влияние на жизнь коренных народов и местных сообществ. ЕС продолжит поддерживать региональное и субрегиональное сотрудничество через структуру Совета Баренцева / Евроарктического региона и Политику Северного измерения. ЕС также будет участвовать в региональном сотрудничестве в рамках Европейской экономической комиссии ООН, в частности, по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния (CLRTAP). Северный совет и СМК также рассматриваются в качестве региональных партнеров для ЕС, учитывая, в том числе, прежнее взаимодействие организаций с ЕС и Программой сотрудничества Северных стран в Арктике.

Северное сотрудничество

Другими субъектами, которые влияют на развитие в Арктическом регионе, являются Северный совет и Совет министров северных стран (СМСС). Программа сотрудничества северных стран в Арктике является официальным документом их политики. Общая цель программы — устойчивое развитие, реализуемое с ориентацией на четыре приоритетные темы:

- 1) Люди Арктики
- 2) Устойчивое экономическое развитие
- 3) Окружающая среда, природа и климат
- 4) Образование и повышение квалификации

Программа северного военного сотрудничества 2015—2017 гг. будет пересмотрена на период 2018—2021 гг. Бюджет по программам на 2016 г. составил 8,8 млн датских крон. Приблизительно 6 млн датских крон было выделено на то, чтобы финансировать заявки на проекты, исследования и инициативы, соответствующие целям программы.

В некоторых случаях вышеупомянутые национальные и международные стратегии были разработаны при сотрудничестве с представителями населения, проживающего в арктических районах, однако такая процедура была организована не во всех случаях.

Переход к обеспечению благосостояния в Арктическом регионе в качестве основы для процветания, широких экономических и социальных перспектив в будущем — это тот сдвиг, который в настоящее время поднимается и включается в политическую повестку дня такими агентами, как северная сеть малонаселенных районов (следом — ОЭСР), а также ЕС. Интересный симптом этого поворота был отражен в серии министерских симпозиумов по аспектам устойчивого регионального развития европейской Арктики, проведенных в 2016 г. министерствами иностранных дел Норвегии, Швеции и Финляндии.

Таким образом, внимание к арктическому измерению в региональной политике стало постоянной чертой политики ЕС (Совет Министров северных стран, 2015). Другие альтернативные сети формировались вокруг важных для Арктики вопросов, в т. ч. связанных с предоставлением энергии и возможностями финансирования проектов развития (Orkustofnun et al., 2016, Gill & Sevigny 2015, Nordic Investment Bank 2015, Всемирный экономический форум 2016).

Арктический экономический совет

Арктический экономический совет (*Arctic Economic Council — AEC*) — это независимая организация, которая осуществляет оптимизацию деятельности бизнеса в Арктике и координирует эффективное экономическое развитие за счет обмена передовым опытом, знаниями и технологиями¹.

Арктический экономический совет поддерживает доступность рынка для ответственного бизнеса и предоставляет консультации с возможностью долгосрочного делового сотрудничества. Одним из ключевых партнеров АЭС в этой сфере является Арктический совет.

Члены АЭС представляют разные по размеру предприятия, как крупного, так и среднего и малого бизнеса. При этом так же широк спектр направлений их деятельности: от горнодобывающей промышленности и судоходных предприятий до оленеводческих организации и ассоциаций коренных народов. Такое сочетание интересов гарантирует, что деятельность совета имеет все-

¹ Официальный сайт Арктического экономического совета: <https://arcticeconomiccouncil.com>

объемлющий характер. АЭС важно стать площадкой для выражения взглядов разных групп, озвучивать мнение малых и средних предприятий.

Сотрудничество с АЭС предоставляет партнерам доступ как к информации о локальных особенностях, так и к уникальным знаниям коренных народов, которые зачастую оказываются ключевыми для развития и ведения бизнеса в Арктике.

В рамках АЭС действуют рабочие группы¹, которые ведут деятельность по выбранным направлениям бизнеса. Направления избираются по предложению страны-председателя Совета. Текущие направления были выбраны при председательстве Канады в рамках четырех рабочих групп. Две рабочие группы сосредоточились на вопросах инфраструктуры, а именно морском транспорте и телекоммуникациях; другие две группы отвечают за деятельность по развитию и использованию ресурсов и управлению в Арктике.

Рабочие группы обязаны выполнять работы и предоставлять отчетность в соответствии со следующей программой:

- анализ текущего делового климата в Арктике;
- включение основных тем повестки АЭС в планы текущих мероприятий;
- выявление действующих эффективных мер и потенциальных альтернатив для повышения стандартов экономического развития в Арктике;
- управление, обзор и отчет.

На сегодняшний день в планах Арктического экономического совета создать новые рабочие группы, ответ-

¹ Рабочие группы Арктического экономического совета: <https://arcticeconomiccouncil.com/our-work>

ственные за такие направления как: авиация, туризм, рыболовство и другие морские ресурсы, инвестиции.

Совет Баренцева/Евроарктического региона

Значимой региональной организацией является Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР; *the Barents Euro-Arctic Region Council*), учрежденный как форум регионального сотрудничества в 1993 г. Декларация о создании Совета была подписана в норвежском городе Киркенес¹, а постоянными членами организации стали шесть государств: Исландия, Дания, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция — и Комиссия Европейских сообществ.

Как и в Арктическом совете, деятельность Совета Баренцева региона осуществляется под сменным председательством одной из стран-членов. В период на 2017—2019 гг. председательствует Швеция. В соответствии с программой, заявленной Швецией², Совет Баренцева региона намерен осуществлять деятельность в трех ключевых направлениях: экономическом, социальном и экологическом.

Приоритетным направлением избрано *экологическое*, которое предусматривает:

— работу над улучшением экологической ситуации в «горячих точках» Баренцева региона, устранение проблем и сокращение числа зон с нарушениями экологической обстановки³;

¹ Декларация об учреждении Совета Баренцева/Евроарктического региона: http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf

² Программа Председательства Швеции в СБЕРЕ: <http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/SwedishChairmanshipprogram2017—2019.pdf>

— реализацию плана действий по изменению климата, разработанного в соответствии с целями Парижских соглашений 2015 г.;

— установление и развитие взаимодействия между региональными климатическими стратегиями;

— обмен лучшими практиками по сохранению и устойчивому развитию тундр;

— принятие мер по поддержанию биоразнообразия и сохранению экосистем через обмен знаниями и трансграничное сотрудничество;

— продвижение устойчивого развития лесных сообществ и экологически ответственное использование лесных ресурсов;

— укрепление сотрудничества и управления бассейнами трансграничных рек и восстановление деградирующих речных бассейнов.

В рамках *экономического* направления планируется:

— продолжение сотрудничества в области спасения и реагирования на чрезвычайные ситуации;

— организация международных учений оперативных групп стран-членов СБЕР в 2019 г.;

— укрепление взаимодействия в области биоэкономики в Баренцевом регионе;

— обновление совместного транспортного плана СБЕР;

— организация Лесного форума СБЕР в 2019 г.;

— продвижение и поддержка устойчивого туризма в Баренцевом регионе.

³ «Горячие точки» Баренцева региона. Официальный сайт СБЕР: <http://www.barentsinfo.fi/beac/hotspots/map.aspx>

Социальное направление, в свою очередь, предполагает:

- продвижение активного участия молодежи во всех сферах деятельности СБЕР;
- продвижения Программы СБЕР по вопросам здравоохранения и социальной политики;
- продвижение СБЕР как организации, ведущей открытую и разноплановую деятельность в различных сферах жизни общества;
- присуждение премии Совета Баренцева региона за достижения в области культурного взаимодействия;
- укрепление академического сотрудничества и мобильности.

Положения ключевых направлений работы Совета реализуются рабочими группами, которые, в зависимости от сферы деятельности, подразделяются на три типа. В ведении общих групп Совета находятся вопросы: сотрудничество в сфере поиска и спасения, экология («горячие точки», защита природы, проблемы водных ресурсов), экономическое сотрудничество (сеть лесного сектора Баренцева региона) и транспорт. В ведение региональных рабочих групп входят вопросы охраны окружающей среды, экономического сотрудничества и инвестиций, логистики и транспорта. К ведению совместных групп относятся вопросы культуры, образования и исследовательской деятельности, энергетики, здравоохранения и социальной политики, туризма¹.

¹ Рабочие группы Совета Баренцева региона: <http://www.barentscooperation.org/en/Working-Groups>

*Другие межправительственные
и межрегиональные стратегии*

В результате намерения составить общую европейскую арктическую стратегию в регионе Северный Калотт (Норвегия, Швеция и Финляндия), совместная инициатива стран была представлена в докладе 2015 г. «Рост с севера» (Офис премьер-министра Финляндии, 2015 г.).

В докладе, подготовленном экспертной группой, сформированной норвежскими, шведскими и финскими премьер-министрами, отчет отражает подход, серьезно ориентированный на бизнес, при особом внимании к экономической деятельности, знаниям в области использования природных ресурсов в Арктическом регионе (Канцелярия премьер-министра Финляндии, 2015 г., Европейская комиссия: Морские дела 2014 г., Европейская комиссия 2016 г.).

В отчете указаны четыре фактора роста: 1) более чистая энергия от сжиженного природного газа (СПГ) и возобновляемых источников энергии; 2) более экологичные решения для горных работ; 3) увеличение туризма посредством скоординированных маркетинговых мероприятий; и 4) мировое лидерство Арктического региона в области решений в условиях ледового и холодного климата (офис премьер-министра 2015 г.).

Цель доклада — стимулирование роста скандинавской Арктики путем формализации трехстороннего сотрудничества и создания четырех инструментов, а именно: единой нормативной базы, единого пула талантов, единого долгосрочного плана развития транспорта и инфраструктуры и единого голоса в международном обсуждении арктических вопросов.

Во многих отношениях это сотрудничество между Норвегией, Швецией и Финляндией является шагом в том же направлении, которое теперь предпринял ЕС с его новой стратегией Арктики.

5.3. Национальная политика арктических государств¹

Рассмотрение стратегий арктической политики региональных организаций позволяет выявить четкую экологическую направленность с ориентацией на долгосрочные цели устойчивого развития (ЦУР) ООН и, в частности, на положения актуального Парижского соглашения 2015 г. Вкупе с экологическим аспектом в программах фигурируют экономический и социальный приоритеты, необходимые для комплексного развития регионов.

Именно эти принципы в основу своих национальных стратегий арктической политики закладывают некоторые страны региона. Это характерно, в первую очередь, для европейских стран, в частности для Финляндии и Норвегии. Эти страны отличаются высокой эффективностью местного самоуправления, а их северные регионы достигли высокого уровня социально-экономического развития. В этой связи и Норвегия, и Финляндия стремятся привлекать другие страны к обсуждению и поискам решения проблем Арктического региона на своей территории, продвигая собственный опыт, знания и технологии в качестве передовых в области развития и исследований в Арктике.

С большими препятствиями в рамках северной региональной политики сталкивается Канада. В силу ее размера, в стране наиболее остро стоит проблема транспортной доступности арктических сообществ и развития комплексной транспортной инфраструктуры. Соответ-

¹ Список стран для анализа расширен; включены все страны, имеющие специализированные стратегии арктической политики.

ственно существенное внимание при формировании арктической политики уделяется анализу и решению этого вопроса.

Непреодолимый злободневный характер для Канады имеет и вопрос суверенитета. В условиях неразрешенности многих территориальных споров защита прав в акваториях Арктического региона требует последовательной и твердой политики — в первую очередь, на правовом уровне. Аналогичная задача актуальна для другого арктического государства — Исландии, что подтверждают конкретные положения официальной резолюции парламента страны.

Стимулирование решения спорных вопросов через международное право предпочтительно для Канады и Исландии, ввиду ограниченности собственных военных сил, которые потенциально могли бы стать гарантом безопасности и незыблемости их прав в Арктике. Практический подход к обеспечению безопасности арктических рубежей успешно применяется Соединенными Штатами Америки, стратегия которых предусматривает расширение и укрепление военных сил в регионе, а также проведение политики свободного судоходства и мореплавания навигации в Арктике. Кроме того, США являются единственным государством, арктическая стратегия которого разрабатывается Министерством обороны страны.

США и Национальная арктическая стратегия

Актуальная стратегия национальной политики США была принята Министерством обороны страны в декабре 2016 г. и называется «Защита национальных интересов и безопасности Соединенных Штатов Америки в Арктическом регионе»¹.

Стратегия предусматривает реализацию следующих положений:

- усиление возможностей сил США, направленных на защиту государственной территории и поддержание ее суверенитета;
- укрепление сдерживания на территории страны и за ее пределами;
- укрепление союзнических отношений и партнерских отношений;
- сохранение свободы мореплавания в Арктике;
- установление общественных, частных и международных партнерств по повышению информированности в Арктическом регионе;
- обновление арктической инфраструктуры Министерства обороны в соответствии с меняющимися условиями и потребностями;
- предоставление необходимой поддержки гражданским органам власти;
- сотрудничество с иными организациями, агентствами и народами для обеспечения гуманитарной и экологической безопасности;
- поддержка международных институтов для продвижения регионального сотрудничества и верховенства закона.

¹ Арктическая стратегия США 2016 г.: https://www.sullivan.senate.gov/imo/media/doc/2016_ArcticStrategy-Unclass.pdf

Стратегия США, помимо расширенного определения положений, содержит описание владений, национальных интересов и целей других государств Арктического региона: в первую очередь, России, затем Канады, Дании, Исландии, Норвегии и Швеции. Кроме того, указывается мера участия и интересы стран, не имеющих территорий в Арктическом регионе.

В соответствии с содержанием положения о сохранении свободы морей в Арктике, США намерены поддерживать интересы национальной безопасности при сохранении всех прав и свобод, признанных международным правом, касательно использования моря и воздушного пространства. Министерство обороны намерено обеспечивать глобальную мобильность гражданских и военных судов и самолетов США на всей территории Арктики, как и в других регионах мира. Это намерение включает проведение операций и принятие мер по защите свободы судоходства, оспариванию неприемлемых заявлений об условиях навигации, когда и где необходимо.

США и регулирование рыболовной отрасли в морской Арктике

Среди стран арктической «пятерки» Соединенные Штаты Америки традиционно играли ведущую роль в формировании международного подхода к проблеме рыболовства в Арктике. В этой связи, США представляют собой наилучший пример региональной политики в области рыболовного хозяйства для прибрежных арктических государств.

Вопрос о расширении местообитания некоторых видов рыб на территорию арктических акваторий США затрагивается совместной резолюцией сената №17 (US Senate, 2007). Эта резолюция была одобрена и принята Конгрессом в 2008 г. в качестве акта публичного права 110—243. Согласно документу, США должны «иниции-

ровать международные дискуссии для принятия необходимых шагов совместно с другими странами в целях согласования правил управления миграционными и трансграничными потоками популяций рыб в Арктическом океане» (US Congress, 2008).

В связи с отсутствием норм, закрепленных на уровне международного права и регулирующих коммерческую деятельность в рыболовной отрасли, Северотихоокеанский совет по управлению рыболовством дополнительно принял свой План управления рыболовством (Fishery Management Plan, North Pacific Fishery Management Council, 2009). План предусматривает регулирование акваторий США в Чукотском море и море Бофорта, закрепляет право проведения исследовательских экспедиций в целях установления пригодности этих вод для ведения рыболовного хозяйства на постоянной основе. Эта упреждающая мера согласуется с положениями ранее принятой Совместной резолюции Сената №17 (Molenaar, 2014)¹.

Канада и Национальная арктическая стратегия

Политика Канады в Арктике официально сочетает внешнюю арктическую политику страны и внутреннюю политику в ее северных регионах. Основными документами, фиксирующими программу обоих направлений, являются соответственно Внешняя арктическая политика Канады (*Canada's Arctic Foreign Policy*)² и Северная стратегия Канады (*Canada's Northern Strategy*)³.

¹ Сборник статей Arcticyearbook 2017 // Arcticyearbook: https://arcticyearbook.com/images/Articles_2017/scholarly-articles/21_The_2015_Oslo_Declaration_on_Arctic_High_Seas_Fisheries.pdf

² Внешняя Арктическая политика Канады. Официальный сайт правительства Канады (международный портал): <http://international.gc.ca>

Северная стратегия Канады, разработанная в целях координации действий по развитию северных территорий страны, предусматривает особое перераспределение полномочий федеральных и региональных органов власти, при передаче их значительной части на уровень субъектов (провинций и территорий). Перечень арктических регионов и отдельных районов, которые частично лежат в пределах канадской Арктики, включает: территории Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории, север провинции Манитобы (включая г. Черчилл), Нунатсиавут (автономная территория инуитов в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор) и Нунавик (район провинции Квебек).

На перечисленные территории имеют распространение положения северной стратегии. Ключевых положений, неизменных уже в течение нескольких лет, насчитывается четыре:

- защита природного наследия Канады;
- стимулирование социального и экономического развития;
- поддержание суверенитета Канады;
- совершенствование и развитие системы управления.

С учетом этих принципов формируется повестка внешнего направления политики в Арктическом регионе. Соответственно содержит их и внешняя арктическая политика Канады, принятая и опубликованная в мае 2017 г. В свою очередь, Стратегия содержит шесть основных блоков, на работе в рамках которых власти Канады предполагают сконцентрироваться в период до 2030 г.:

³ Положения Северной Стратегии Канады. Официальный сайт правительства Канады (международный портал): <http://www.canadainternational.gc.ca>

- Комплексная арктическая инфраструктура;
- Крепкие арктические сообщества, здоровое и обеспеченное население;
- Сильная, устойчивая и диверсифицированная экономика арктического региона;
- Научное развитие и исследования Арктики и коренных народов;
- Охрана окружающей среды и биоразнообразия Арктики;
- Арктика в контексте глобальной политики.

При этом каждый тематический блок включает подробное описание текущего положения, соответствующих характеристик развития и проблем. Предлагаются мероприятия по улучшению ситуации и формулируются ожидаемые результаты их проведения. Пример из блока «Комплексная арктическая инфраструктура»:

Проблемы

— Дефицит транспортной и энергетической инфраструктуры ведет к удорожанию как стоимости жизни, жилищно-коммунальных услуг, так и повышению издержек для ведения бизнеса.

— Большинству арктических сообществ недоступны для сообщения многие виды транспорта, кроме воздушного.

— Примерно 95% грузов доставляются в арктические сообщества по морю. Для некоторых районов жизненно важное значение имеет железнодорожное сообщение, в частности для г. Черчилл (провинция Манитоба).

Предложения и ожидаемые результаты

— Развитие и расширение транспортной инфраструктуры приведет к снижению стоимости жизни, а также к сокращению издержек при ведении бизнеса.

— Развитие энергетической инфраструктуры снизит затраты систем управления и предприятий, понизит стоимость услуг ЖКХ.

— Улучшенная система транспортного сообщения повысит доступность сообществ и надежность связей между ними.

Внутрирегиональная арктическая политика в Канаде

Система управления в Канаде сильно дифференцирована в территориальном отношении. Это в полной мере относится и к арктической политике: уровень ее децентрализации очень высок. Каждая из провинций Канады, включающих северные и арктические территории, имеет свой набор институтов¹, систему стратегических приоритетов и соответствующую систему внутрирегиональных нормативных актов, регулирующих развитие северных территорий.

Рассмотрим систему стратегических приоритетов политики в отношении арктических территорий на примере Квебека.

Север Квебека — крупнейший административный район канадской провинции Квебек — уникальный для всего мира пример местного самоуправления и регионального администрирования. Регион является малонаселенным и насчитывает около 43 тыс. человек, при этом коренное население (народ кри и инуиты) составляет около 58%².

¹ Coates K., Holroyd C., Leader J. Managing the Forgotten North: Governance Structures and Administrative Operations of Canada's Provincial Norths: <http://journals.sfu.ca/nr/index.php/nr/article/view/324>

² Statistique Canada. Официальный сайт статистики Правительства Канады: <http://www12.statcan.gc.ca>

Вплоть до настоящего времени север Квебека находится под действием соглашения залива Джеймса и северного Квебека (the James Bay and Northern Quebec Agreement) 1975 г. и, преимущественно благодаря современным договорным актам и правительственным мерам, является одним из немногих северных регионов, которые хорошо финансируются (при поддержке федеральных трансфертов правительства). Регион располагает значительной управленческой автономией. Началом развития регионального управления стал акт северных деревень и Кативикского регионального правительства 1978 г.

Правительство Квебека имеет ряд программ, нацеленных на поддержку северных регионов, отдельных муниципалитетов и территорий. Этот перечень включает Фонд экономического развития (CDF, Co-operative Development Foundation¹), Фонд помощи региональным инициативам (FAIR, Canadian Foundation for Advancement of Investor Rights²), Фонд помощи территориям с трудностями (FSTD, Support Fund Territories in Difficulty), Программу финансовой помощи муниципальному объединению и Программу финансирования региональных муниципалитетов (MRC).

В частности, программа фонда CDF поддерживает инициативы, способствующие социально-экономическому развитию, совершенствованию сферы культуры, экологии и туризма, а также технологических отраслей. Финансовая помощь предоставляется районам в рамках долгосрочных, либо масштабных проектов, предполагающих значительные финансовые вложения.

¹ Co-operative Development Foundation. Официальная страница: <http://cdfcanada.coop/>

² Canadian Foundation for Advancement of Investor Rights. Официальная страница: <https://faircanada.ca/>

Существует ряд программ, реализуемых при поддержке Кативикского регионального правительства (КРП — англ. KRG, Kativik Regional Government), которые связаны с содействием экономическому развитию, охране окружающей среды и дикой природы, а также с молодежным направлением политики. В 2007 г. КРП подписало соглашение с правительством Квебека об экономическом и социальном развитии, предусматривавшее закрепление новых предписаний в сфере бизнеса и ведения социально-экономических проектов. Одно из положений утверждало начало второго этапа программы *Makigiarutiit Fund*, которая стимулировала развитие частного предпринимательства. Программа предоставляла займы, гарантии по кредитам и инвестициям, связанным с проектами по созданию инфраструктуры и оснащению современным оборудованием.

В сфере защиты дикой природы в 2004 г. начата реализация Программы *Uumajuit*, принятой в соответствии с соглашением о блоковом финансировании для КРП (the Agreement Concerning Block Funding for the Kativik Regional Government — Sivunirmut Agreement) и с Программой управления водными ресурсами аборигенов и океана Департамента рыбного хозяйства и океанов. Программа предусматривает охрану морских млекопитающих (в ведении федеральных органов власти) и защиту наземной и пресноводной фауны (в ведении провинций — региональных органов власти). В этих целях поддерживается ежедневный контакт с местными фермерами и другими членами сообществ для составления отчета о животных популяциях внутри хозяйств и в дикой природе.

Для стимулирования развития ресурсов в северном Квебеке в 2011 г. был принят план Норд (Nord), регулирующий сектор добычи природных ресурсов к северу от 49-й параллели. Здесь особенно обратим внимание

на определение границы Севера: по параллели — способ, характерный для Канады.

В соответствии с планом предполагается освоение 80 млрд долл., которые будут направлены на инвестиции в энергетику, добычу полезных ископаемых и развитие лесного хозяйства, а также на создание 20 тыс. рабочих мест в год в течение 25 лет. План был полностью поддержан предприятиями горнодобывающей промышленности, а также одобрен представителями сообществ кри и инуитов.

В связи с временным сокращением инвестиций программа была приостановлена, однако, в июне 2014 г. план вновь был запущен либеральным правительством Квебека. На реализацию его мероприятий в 2014—2015 гг. было выделено 63 млн долл. с потенциалом освоения 2 млрд долл. к 2035 г. Предполагается частичное финансирование плана за счет реинвестирования прямых и косвенных налогов, собираемых к северу от 49-й параллели. Вновь запущенный план управляется министерским комитетом (14 министров под председательством министра энергетики и природных ресурсов), который формирует стратегию и определяет направления политики правительства в отношении развития Севера Квебека. Комитет также организует Общество плана норд (фр. *Société du Plan Nord*), основная задача которого состоит в том, чтобы «открыть территорию» для дальнейшего экономического развития.

Новый план включает ряд дополнительных инициатив, таких как разработка стратегии в сфере туризма, создание исследовательского центра северного развития, строительство авто- и железнодорожной инфраструктуры, организация плана морских перевозок природного газа и освоение 100 млн долл. на обучение и профессиональную подготовку инуитской молодежи и других коренных народов¹.

*Финляндия*²

Стратегии европейских государств, как правило, учитывают планы развития северных регионов страны и актуальную повестку в рамках международного сотрудничества в Арктическом регионе. «Финляндия активно участвует в многостороннем сотрудничестве на мировом и региональном уровнях для предотвращения глобальных угроз и достижения своих собственных целей в Арктике» — так сформулирована официальная стратегия Финляндии в Арктическом регионе³.

Ключевой целью своей политики Финляндия видит становление арктической территории страны как пионера устойчивого развития в Арктическом регионе. Стратегия предусматривает усиление позиций Финляндии в регионе, создание новых возможностей для бизнеса, охрану окружающей среды, обеспечение стабильности и безопасности, достижение высокого уровня развития северных регионов страны, а также расширение международного сотрудничества и применение опыта Арктики в долгосрочной перспективе.

¹ K. Coates, C. Holroyd, J. Leader Managing the Forgotten North: Governance Structures and Administrative Operations of Canada's Provincial Norths: <http://journals.sfu.ca/nr/index.php/nr/article/view/324>

² Использованы материалы: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017

³ «Finland is actively involved in multilateral cooperation at the global and regional levels to achieve its own Arctic goals and to pre-empt global threats». Официальный портал о политической, экономической и иных видах деятельности Финляндии в Арктическом регионе: <http://www.arcticfinland.fi/EN/Policy>

Роль Финляндии в Арктическом регионе в соответствии реализуемой стратегией включает четыре компонента:

- 1) Финляндия — арктическое государство;
- 2) Финляндия обладает опытом деятельности и развития территорий в Арктике;
- 3) Вопросы устойчивого развития и экологии учитываются в рамках любой деятельности в Арктике;
- 4) При поощрении международного сотрудничества позиции Финляндии будут укрепляться.

В отношении решения вопросов на международном уровне Финляндия регулярно подчеркивает роль Арктического совета как основного форума для обсуждения и решения проблем в Арктике, а также поддерживает укрепление институциональной роли совета.

Арктическая стратегия Финляндии ориентирована на внешние отношения и вопросы, касающиеся безопасности, окружающей среды, экономики, инфраструктуры и коренных народов в Арктике, а также на использование ноу-хау, исследований и укрепления статуса Арктического совета в Финляндии. В документе определены цели Арктической политики Финляндии и обсуждены пути их продвижения. Предложения по разработке политики ЕС в Арктике были также представлены в документе «Стратегия Финляндии в Арктическом регионе 2013» (Офис премьер-министра 2013), в котором рассматривался широкий круг вопросов: укрепление позиции Финляндии в Арктическом регионе; создание новых возможностей для бизнеса; арктическая среда, безопасность и стабильность в регионе; положение северных районов Финляндии; международное сотрудничество; опыт Арктики во всех сферах деятельности.

В финской стратегической программе правительства, опубликованной в мае 2015 г., основная цель заключается

в разработке конкретных инструментов для реализации стратегии к 2019 г.

В публикации «Финляндия, страна решений» затронуты темы устойчивого роста и государственных финансов; проблемы занятости и конкурентоспособности в области образования также играют важную роль. Кроме того, в повестку дня включены вопросы благосостояния и здравоохранения.

В новой стратегии отражается региональное влияние на жесткость структуры рынка труда, бюрократия в государственном секторе, чрезмерное регулирование и стандартизация. Структурные проблемы приводят к неравенству между регионами, и, таким образом, происходит значительный сдвиг в сторону сосредоточения на внутренних региональных процессах. В отношении экономической деятельности Финляндия продолжает отдавать предпочтение развитию технологий, науке разработок, что связано с продвижением и укреплением роли Финляндии в качестве международного эксперта по вопросам Арктики. Страна нацелена на более эффективное использование финской технологической экспертизы в области зимних перевозок, транспорта, судостроения, лесного хозяйства, горнодобывающей промышленности и металлургической промышленности, исследований холодного климата (Heininen, 2011). Многократно подчеркивается ответственная эксплуатация арктических ресурсов. Последняя редакция Финской стратегии, представленная премьер-министром NordArc 2016, подчеркивает необходимость содействия охране окружающей среды, стабильности, жизнеспособности и жизнеобеспечения в Арктическом регионе (офис премьер-министра, Финляндия, 2016). Программа нацелена на три основы устойчивого развития: экологическую, социальную и экономическую.

Концепция финского регионального планирования — это планы регионального развития, которые разрабатываются региональными советами. Советы руководят разработкой и реализацией более подробных планов для муниципалитетов, а также осуществляют мероприятия в сфере землепользования.

Норвегия¹

Арктика является важнейшим приоритетом внешней политики Норвегии. В 2014 г. правительство опубликовало отчет «Арктическая политика Норвегии». Пять основных политических приоритетов в Стратегии норвежской Арктики 2014 г.: международное сотрудничество, развитие бизнеса, развитие знаний, инфраструктура, охрана окружающей среды и готовность к чрезвычайным ситуациям (Utenriksdepartementet 2015). В связи с широкой практикой международной дипломатии в Арктике и тесным сотрудничеством с другими странами и организациями, сквозная цель Норвегии заключается в обеспечении стабильной, мирной и предсказуемой Арктики (Utenriksdepartementet 2014).

В бюджете правительства в 2016 г. было выделено 2,7 млрд. норвежских крон для реализации инициатив на Крайнем Севере; значительная часть отводилась на проведение исследований. Благодаря созданию новой схемы субсидирования в 2015 г. («Арктика 2030»), Норвегия расширяет свои возможности стратегического пла-

¹ Использованы материалы: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017. URL: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/170123-ArcticFinalReport_digital.pdf

нирования как географически (до циркумполярной Арктики), так и хронологически (до 2030 года, ранее до 2020 года).

В норвежской системе управления существуют как стратегии муниципального планирования, так и всеобъемлющий план для регионов, учитывающий положения национальной стратегии.

Действующая арктическая стратегия Норвегии была принята в апреле и опубликована в июне 2017 г. Полное наименование программы формулируется как «Арктическая стратегия Норвегии — между геополитикой и социальным развитием»¹.

Под заголовком «Важно для Норвегии, важно для мира»² Норвегия избрала пять приоритетных направлений деятельности в Арктическом регионе: 1) международное сотрудничество; 2) развитие бизнеса; 3) развитие знаний и технологий; 4) инфраструктура; 5) охрана окружающей среды и готовность к чрезвычайным ситуациям.

Стратегия предполагает проведение мер по обеспечению устойчивого развития в экологическом, экономическом и социальном направлениях, то есть Норвегия проводит политику в соответствии с повесткой международных программ и организаций стран Арктического региона.

При этом для достижения успешных результатов во всех обозначенных направлениях в стратегии подчеркивается необходимость интеграции усилий как между различными сферами деятельности, так и на всех уровнях власти. Все уровни управления: местный, региональный, национальный и наднациональный, международ-

¹ Арктическая стратегия Норвегии 2017 г.: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/arctic-strategy.pdf>

² «Important for Norway, important for the world» (пер. Л. Юлиной)

ный — должны проводить согласованную политику и осуществлять деятельность, направленную на реализацию единой политики и решение общих задач.

Существенное значение для политики Норвегии в своих северных регионах имеет общенациональная региональная реформа, о которой также говорится в тексте стратегии. Правительственная региональная реформа призвана обеспечить работу региональных органов власти в целях развития всей территории отдельно взятого региона с учетом его специфики, местных условий и приоритетов.

Стратегия 2017 г. подчеркивает, что политика Норвегии в Арктическом регионе носит долгосрочный характер, и цели, заявленные в предыдущих технических документах, всеобъемлющи. Их суть остается неизменной: мир, стабильность и предсказуемость; интегрированное управление на основе экосистем; международное сотрудничество и глобальный правовой порядок; надежная база трудоустройства, формирование ценностей и благосостояние.

Настоящие цели арктической политики рассматриваются Норвегией в тесной взаимосвязи с региональной политикой правительства страны. Программа региональной политики¹ излагает план развития отдельных городов и регионов по всей стране. Ключевой принцип развития всех субъектов — устойчивость. Таким образом, Норвегия поддерживает долгосрочные цели по устойчивому развитию ООН. Разделение и поддержание движения в этом направлении — приоритетный тезис при формировании программ разного временного масштаба,

¹ Технический документ по региональной политике Норвегии: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/sec1>

в том числе в рамках внутренней региональной политики. Ее основная задача заключается в формировании сбалансированного развития как урбанизированных, так и сельских регионов, через реализацию потенциала роста и достижение достойного уровня жизни. Устойчивый регион — это регион, который обладает сбалансированной структурой населения, а его человеческие и природные ресурсы управляются таким образом, который обеспечивает стабильному росту в настоящем и в будущем.

Исландия¹

Исландские власти подчеркивают, что Исландия — единственное суверенное государство, которое полностью находится в Арктике (Utanríkisráðuneytið 2009). «Парламентская резолюция об арктической политике Исландии» («Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum Norðurlóða»), принятая в 2011 г., подчеркивает, что процветание Исландии в значительной степени зависит от устойчивого использования природных ресурсов региона. Документ включает 12 основных приоритетных направлений.

Один из акцентов делается на важности международного сотрудничества в Арктическом совете, который следует поощрять и укреплять. Еще одним важным приоритетом является закрепление статуса Исландии как одного из прибрежных арктических государств, а также его права влиять на международные решения. Аргументы

¹ Использованы материалы: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017. URL: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/170123-ArcticFinalReport_digital.pdf

тация этого статуса основывается на том, что исключительная морская зона Исландии распространяется на Гренландское море в Северном Ледовитом океане и далее, за Полярный круг. Исландские власти продвигают на уровне международных дискуссий идею того, что географические понятия недостаточны для определения Арктики, и поощряют более целостный подход к экосистемам, экономической и политической специфике (Alþingi 2011).

В качестве ключевого подхода к решению проблем, возникающих в морской зоне Арктики, Исландия придает первостепенное значение Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Исландия считает необходимым использование Конвенции в качестве правовой основы при ведении судебных дел в отношении судоходства, рыболовства, газа, нефти и других природных ресурсов, использования морей, а также в связи с вопросами прибрежного шельфа и делимитации морских зон (Alþingi 2011).

Исландия стремится укрепить сотрудничество с другими странами Западной Европы — Фарерскими островами и Гренландией — для повышения политического веса этой группы в целом.

Другой блок приоритетных направлений включает поддержку коренного населения и их права на межправительственное сотрудничество с другими заинтересованными сторонами в Арктическом регионе, смягчение антропогенного изменения климата и обеспечение того, чтобы интенсивная экономическая деятельность осуществлялась при устойчивом использовании ресурсов.

Еще один стратегический аспект политики предусматривает обучение специальных кадров и, тем самым, повышение уровня знаний об арктических условиях на глобальном уровне (Alþingi, 2011).

В Исландии планирование осуществляется на национальном и местном уровнях и включает в себя три основных инструмента: стратегию национального планирования, региональные планы и муниципальные планы. Муниципальные власти несут ответственность как за реализацию планов местного уровня, так и регионального, а также учитывает текущую стратегию национального планирования. Что касается региональных планов, то два или более местных органов власти имеют право добровольно объединить свои силы для создания общего региональной программы в рамках муниципальных границ. Этот план требует одобрения местных органов власти и министра окружающей среды (СЭО по Исландии 2014, Исландское агентство национального планирования, 1997).

Официальным документом об исландской политике в Арктическом регионе является Резолюция Парламента об арктической политике Исландии, одобренная во время парламентской сессии в 2011 г.¹.

Согласно этому документу, исландская арктическая политика опирается на 12 принципов, которые предусматривают:

1) Продвижение и укрепление Арктического совета в качестве ведущего консультационного форума по арктическим вопросам, а также работа по закреплению практики принятия ключевых решений по Арктике именно в рамках Арктического совета;

2) Сохранение и обеспечение незыблемости статуса Исландии как прибрежного государства внутри Арктического региона, определяющего ее развитие, в соот-

¹ Резолюция Парламента Исландии об арктической политике 2011 г.: <https://www.mfa.is/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf>

ветствии с международными решениями региональных вопросов на основе правовых, экономических, экологических и географических принципов. Это намерение, среди прочего, основывается на том факте, что, так как северная часть исключительной экономической зоны Исландии простирается вплоть до Гренландского моря, прилегающего к Северному Ледовитому океану, Исландия обладает правами на морские территории к северу от Полярного круга¹. Правительство Исландии разрабатывает документы, поддерживающие и аргументирующие эту цель, в виду дальнейшего сотрудничества с международными организациями в регионе;

3) Продвижение идеи о простираании Арктического региона, помимо вод Северного Ледовитого океана, на территорию неразрывно связанного с ним Атлантического океана;

4) Решение разногласий в Арктическом регионе в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву;

5) Укрепление и расширение сотрудничества с Фарерскими островами и Гренландией в целях продвижения интересов и политического положения трех стран;

6) Поддержка прав коренных народов Арктики;

7) Сотрудничество с другими странами и организациями по вопросам интересов Исландии в Арктике на основе действующих соглашений и норм международного права;

8) Использование всех доступных средств для предупреждения изменения климата и предотвращения его

¹ Остров Исландия лежит к югу от линии Северного полярного круга. Таким образом, политическое признание границ Арктики в этих пределах ставило бы под сомнение определенные права Исландии в регионе, что невыгодно для страны и во многом мотивирует выдвижение пунктов Резолюции 2, 3.

последствий, вызванных деятельностью человека, в целях улучшения благосостояния населения арктических общин;

9) Обеспечение всесторонней безопасности в Арктическом регионе и противодействие любым видам милитаризации Арктики;

10) Развитие торговых отношений между государствами в Арктике;

11) Распространение исландских технологий и знаний об Арктике, а также продвижение Исландии как площадки для проведения конференций, форумов и дискуссий по проблемам Арктического региона;

12) Расширение сотрудничества, законотворческой и консультационной деятельности по вопросам Арктики на национальном уровне.

Анализ ключевых положений исландской арктической стратегии позволяет сделать вывод об однозначно и открыто протекционистском характере политики страны в Арктическом регионе.

Арктическая стратегия Королевства Дания, Гренландии и Фарерских островов¹

Королевство Дания является членом Арктического совета, в силу тесного взаимодействия королевства с Гренландией и Фарерскими островами. Три части государства работают в тесном сотрудничестве с целью укрепления статуса Королевства как глобального игрока

¹ Использованы материалы: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017. URL: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/170123-ArcticFinalReport_digital.pdf

в Арктике (Министерство иностранных дел Дании, 2011 г.).

Документ «Дания, Гренландия и Фарерские острова: стратегия Дании в Арктике на 2011—2020 годы» был принят правительствами Дании, Фарерских островов и Гренландии и вступил в силу в августе 2011 г.

Стратегия фокусируется на отношениях Дании с самоуправляющимися территориями Гренландии и Фарерских островов и на том, что можно сделать для укрепления статуса Королевства Дании в Арктике. Цель Королевства в регионе двоякая: во-первых, реагировать на значительные экологические и геополитические изменения в Арктике и растущий глобальный интерес к региону; и, во-вторых, определить позицию Королевства Дания и укрепить его статус арктического игрока (Heininen 2011).

Стратегия подчеркивает, что участие ЕС в Арктике должно происходить на условиях, принятых самими арктическими государствами. Это важно для того, чтобы избежать случаев пренебрежения законами, традициями, культурой и потребностями арктических сообществ.

В то же время стратегия настоятельно призывает к кооперативным отношениям между ЕС, Данией, Гренландией и Фарерскими островами (Łuszczuk 2012). Приоритетными областями стратегии являются повышение безопасности на море, наблюдение и разрешение морских пограничных споров в соответствии с международным правом. Стратегия подчеркивает важность международного научно-исследовательского сотрудничества, а также важную роль Гренландии в таком сотрудничестве. Стратегия также обращает внимание на важность развития новой экономической деятельности.

В начале 2016 г. датские власти опубликовали доклад, целью которого стало формирование потенциальных внешнеполитических стратегий для Дании и определение

ее интересов и ценностей до 2030 г. В докладе подчеркивается, что Королевство Дания является арктической страной в силу единства Королевства с Гренландией и Фарерскими островами. Таким образом, даже будучи одной из малых европейских стран, Королевство имеет региональное влияние и ответственность в Арктике, а также во всем мире как 12-я по величине территория (Таксё-Йенсен, 2016 г.). Это обоснование позиционирования Дании с учетом размера территории Королевства стало новым подходом (Nutaarsiassaqtitsivik / Nyhedsredaktionen KNR, 2016). Однако, пока неясно, станет ли доклад официальной датской внешней политикой.

Новые направления 2016 г. в стратегии Дании в Арктике включают другие два аспекта. Во-первых, большое внимание уделяется экономической дипломатии, внешнеполитической пропаганде для стимулирования инноваций, что содержательно совпадает с финской стратегией.

Во-вторых, существует фокус, ориентированный на региональный подход. Одна из рекомендаций в отношении экономической дипломатии заключается в создании правительственной структуры, которая обеспечит приоритетность и долгосрочную перспективу планирования для датских государственных, региональных и муниципальных властей.

В 2013 г. правительство Фарерских островов разработало стратегическую национальную оценку, которая должна обеспечить более глубокое понимание проблем и потенциала Фарерских островов в ближайшие годы, их место в будущем развитии Арктического региона. В то время как совместная стратегия («Арктическая стратегия Королевства Дания 2011—2020») в основном касается областей, представляющих общий интерес, оценка Фарерских островов сосредоточена на вопросах, имеющих особую значимость для Фарерских островов.

Ключевые рекомендации указывают, что Фарерские острова должны продолжать укреплять свое участие в арктическом сотрудничестве, например, в Арктическом совете; привлекать внимание к экспертным знаниям и перспективам в Арктике, которые являются исключительными для Фарерских островов.

Гренландия и Фарерские острова имеют статус самоуправляемых территорий, поэтому их правительства отвечают за местное и региональное развитие. Двухуровневые административные системы Фарерских островов и Гренландии тесно связаны с национальными планами планирования. Учитывая масштабы нынешних гренландских муниципалитетов, где они управляют значительным рядом небольших поселений, можно утверждать, что они сами проводят региональное планирование.

Швеция¹

Правительство Швеции приняло свою арктическую стратегию в мае 2011 г. Шведская стратегия способствует более глубокому северному и европейскому сотрудничеству в Арктике. Страна стремится достичь того, чтобы новые виды деятельности регулировались едиными и надежными нормативными рамками и чтобы, прежде всего, уделялось особое внимание экологической устойчивости. Швеция подчеркивает принцип верховенства гражданских инструментов регулирования над военными средствами в Арктике. Приоритетными областями

¹ Использованы материалы: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017. URL: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/170123-ArcticFinalReport_digital.pdf

являются климат и окружающая среда, при этом отдельно подчеркивается важность сокращения выбросов и укрепление адаптационного потенциала экосистем к последствиям изменения климата. Швеция намерена стать ведущей страной в регионе в области исследования климата и окружающей среды.

Другими неизменными аспектами стратегии являются экономическое развитие горной промышленности, нефти и газа в Арктическом регионе, развитие свободной торговли (Heininen 2011). Особо продвигается шведский опыт в области энергоэффективности и развития транспортных решений в Баренцевом регионе, в области морской безопасности.

Еще один аспект стратегии относится к развитию человеческого капитала, вопросам гендерной политики в регионе. Швеция стремится обеспечить права коренных народов (в частности, саамов), поддерживать и развивать их самобытность, культуру, передачу знаний и традиционных профессий.

В шведской стратегии проблемы изменения климата, глобального загрязнения и мировых рынков считаются ключевыми факторами изменений в Арктике, которые будут иметь значительные последствия для арктических сообществ, арктических стран и мира в целом. Однако особое внимание уделяется окружающей среде и климату (Министерство окружающей среды, 2013 г., Regeringskansliet, 2016).

Арктическая стратегия страны имеет повсеместное распространение, однако у шведских регионов существует возможность для разработки своих собственных принципов регионального планирования.

Из кратких описаний выше можно сделать вывод, что национальные стратегии арктических стран имеют сходство в отношении некоторых направлений и в то же время отражают разные внешнеполитические устремления¹.

В национальных стратегиях арктических стран особое внимание уделяется возможностям, связанным с использованием природных ресурсов, что подчеркивает важность устойчивого управления ресурсами; также отмечается сильный акцент относительно важности охраны окружающей среды в Арктике, международного права и общей цели сохранения Арктики как региона с невысокой политической напряженностью (Magnusson 2014).

Что касается управления Арктикой, несколько национальных стратегий подчеркивают необходимость укрепления Арктического совета. Как правило, текст стратегий отражает высокие национальные амбиции в отношении исследований в Арктике, а также содействия международному сотрудничеству в области исследований. Большинство стран подчеркивают свои возможности, связанные с распространением опыта и ноу-хау в Северной Европе, например, в области экологического менеджмента и судостроения. В некоторых стратегиях Северной Европы подчеркивается необходимость совместного мониторинга и обеспечения готовности, например, в случаях разливов нефти в уязвимом регионе. Наконец, в стратегиях большое внимание уделяется охране и исследованию культур и языков коренных народов региона (Łuszczuk, 2012).

Национальные стратегии по-разному оценивают вопросы безопасности и сотрудничества с Россией, так же как скандинавские страны имеют разные взгляды в отно-

¹ По материалам: Future Regional Development Policy for the Nordic Arctic: Foresight Analysis 2013–2016 / Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen, Lisbeth Greve Harbo, Leneisja Jungsberg, Rasmus Ole Rasmussen. Nordregio Report 2017:1. Nordregio: Stockholm, 2017. URL: http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/170123-ArcticFinalReport_digital.pdf

шении роли и степени участия НАТО и ЕС в арктическом контексте (Łuszczuk, 2012).

Новый сдвиг, который может быть отмечен в политике и стратегиях в Арктическом регионе, — это усиление внимания к внутренним региональным процессам (NSPA, 2014).

Министерство иностранных дел Норвегии подготовило доклад «Национальные арктические стратегии» (2014), в котором представлена позиция Норвегии и попытки проанализировать сходства и различия между национальной стратегией в Арктике и политикой других арктических государств. Основные идеи доклада заключаются в следующем:

— Все стратегии направлены на то, чтобы сбалансировать экономический рост и защиту окружающей среды, при стимулировании исследований и приращения научного знания в качестве основы для развития.

— В целом стратегии основываются на широких консультациях в государственных министерствах и общественных организациях.

— Стратегии подчеркивают необходимость международного сотрудничества в противовес любым сценариям по эскалации конфликтов.

Следует отметить, что для многих стран арктический вопрос является относительно новым направлением политики, которая требует междисциплинарного сотрудничества (Rottem et al., 2014). Поэтому следует ожидать, что содержание национальных арктических стратегий и политика стран в этом регионе будут меняться и расширяться, охватывая новые сферы деятельности и одновременно преследуя индивидуальные интересы государств.

Глава 6. Международные правовые конфликты и коллизии в Арктике

6.1. Установление приарктическими государствами границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане

Правовой статус континентального шельфа Российской Федерации определяет Федеральный закон от 30.11.1995 №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Федеральный закон весьма точно отражает нормы, которые закрепила Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., ратифицированная Россией несколько позже принятия ею закона — в 1997 г.

Свои интересы относительно Северного Ледовитого океана в целом и его шельфа в частности Российская Федерация также ясно выражает в таких нормативно-правовых актах:

- в «Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» — согласно ст. 4 основных национальных интересов России в Арктике четыре:

- обеспечение развития страны за счет ресурсов Арктической зоны;

- сохранение мира в Арктике;

- охрана природной среды Арктики;

- эксплуатация Северного морского пути¹;

- в Морской доктрине РФ (2015) — согласно п. 2 главы III морскую политику в Арктике определяют:

— обеспечение свободного выхода российского флота в Атлантику;

— богатство исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

— значение Северного флота для обороны государства;

— всё большая роль Северного морского пути в устойчивом развитии Российской Федерации²;

• в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (2015), в которой п. 30 главы III к долгосрочным национальным интересам среди прочих отнесены укрепление суверенитета и закрепление за Россией статуса одной из мировых держав³ — осуществление этих интересов немыслимо без деятельного освоения, в частности правового, пространств Арктики, ведь обострение конкуренции за доступ к ресурсам Арктической зоны, акваторий Северного Ледовитого океана составляет, согласно Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. одну из угроз экономической безопасности⁴.

Большая часть споров о средствах правовой защиты интересов России относительно континентального шель-

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу / Российская газета. 27 марта 2009 г.

² Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года

³ Указ президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / Российская Газета. 31 декабря 2015 г.

⁴ Указ президента РФ от 13.05.2017 №208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» / Президент России. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 06.12.2017).

фа Северного Ледовитого океана вращается вокруг акта ратификации Россией Конвенции ООН по морскому праву. И на то есть причины, ведь согласно ст. 47 федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» «споры между Российской Федерацией и иностранными государствами по поводу реализации их прав и обязанностей на континентальном шельфе разрешаются мирными средствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и нормами международного права»¹.

Ключевой вопрос — это порядок делимитации континентального шельфа вне обычной двухсотмильной полосы, а именно: стала ли комиссия по границам континентального шельфа, учрежденная Конвенцией по морскому праву, тем органом, чьи указания о границах континентального шельфа в 350-мильной полосе — единственно значимые и обязательные для России? Остроту дискуссии придает то, что Россия была первой среди пятерки арктических государств, кто обратился в комиссию по границам континентального шельфа и тем самым пошатнул традиционный секторальный принцип.

В юридической литературе есть доказательства в пользу и положительного², и отрицательного³ ответа.

¹ Федеральный закон от 30.11.1995 г. №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» / Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8557> (дата обращения: 06.12.2017).

² Колодкин Р. А. Континентальный шельф за пределами 200 миль: определение внешних границ и делимитация / Р. А. Колодкин, С. М. Пунжин // Междунар. правосудие. 2015. №3. Ч. 1. С. 56–70.

³ Жудро И. С. Об учете интересов Национальной безопасности Российской Федерации в вопросе разграничения Арктического шельфа // Вестник военного права. 2017. №1. С. 13–20; Вылегжанин А. Н. Пра-

Таблица 9

**Экономическая оценка работ по закреплению прав собственности
на арктический континентальный шельф (в млрд руб.)**

Виды работ по проблеме закрепления прав собственности на арктический континентальный шельф (в млрд. руб.)	Расчетная сумма
Фактическое финансирование подпрограммы «Освоение и использование Арктики» по данным Федерального казначейства (данные 2014 года по состоянию на 01.07.2014) с внебюджетными средствами	1,94
Экспедиционные обследования в 2000–2012 гг.	11,15
ФЦП "Экология и природные ресурсы России (2002–2005 годы)	0,7-1,11
Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (в части Арктики)	14,3
Бюджетная роспись на «Геологическое изучение недр Российской Федерации, континентального шельфа и Мирового океана для федеральных нужд по данным федерального бюджета» (в 1999-2001, в части Арктики) и на «Геологическое изучение недр континентального шельфа, Мирового океана, Арктики и Антарктики для федеральных нужд» (в 2002-2007, в части Арктики)	9,15
Затраты недропользователей (финансирование ГРП за счет средств недропользователей)	44,88 - 48,96
Научные работы по линии РАН, профильных арктических институтов	0,8-1
Учёт арктических рисков	16%
Итого: 96,2-101,6 млрд. руб	

Составлено А.В. Котовым (АНО «ИРК»).

С одной стороны, те, кто считают решение комиссии исключительным и обязательным, трактуют ст. 76 Конвенции как рекомендации комиссии, на основании которых государства должны принимать обязательные к исполне-

новое положение Арктического региона в документах/ Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. М. 2013. С. 11–44.

нию решения. Так, Россия по состоянию на середину 2014 года уже потратила около 100 млрд. рублей на научно-исследовательские экспедиционные работы (табл. 9) для сбора доказательной базы для представления в комиссию обоснований того, что геологическая структура морского дна в районах поднятий Менделеева и Ломоносова является продолжением материкового склона российской суши.

С другой стороны, те, кто считает решение комиссии необязательным к исполнению, опирается на п. 10 ст. 76, где отмечается, что комиссия не рассматривает вопросы о делимитации континентального шельфа между государствами с противолежащими или смежными побережьями. Они обращают внимание на то, что комиссия прежде всего устанавливает предел возможных границ континентального шельфа государства — так называемую границу между континентальным шельфом государства и международным районом морского дна, который согласно ст. 136 Конвенции по морскому праву составляет общее наследие человечества. Границы же самого района, как следует из п. 1 ст. 1 Конвенции, определяются по остаточному принципу — «дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции, и ясного понятия о том, какие географически очерченные участки дна входят в «район», в международном праве для всего «района» нет.

Таким образом, с одной стороны — существует не оставляющий в Северном Ледовитом океане ничейной земли правовой обычай секторального деления, который в истории российского права обеспечили упомянутые в п. 1.1 ноты внешнеполитических ведомств и закон (постановление президиума ЦИК СССР) 1926 г. С другой стороны, есть современные представления арктических государств доказательной базы в комиссию ООН по границам континентального шельфа.

Российская Федерация обладает чрезвычайно широким побережьем в Арктике, а ее земли, равно как и земли других прибрежных арктических государств, заходят так далеко на север, что дополнительные к обычным 200 морским милям 150 морских миль, которые обеспечивает шельфовая геологическая структура арктических поднятий, — обуславливают возможные перекрытия участков континентального шельфа, на которые притязают разные стороны. Как заявил на VII Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» (4–6 декабря 2017 г.), арктический посол России в Арктическом совете В. В. Бармин, не только некоторые участки заявок России и Дании накладываются, но также «не исключено, что наложения могут быть и в канадской заявке», которую Канада внесет в комиссию «через год-два»¹.

Канада и Дания среди прибрежных арктических стран с точки зрения делимитации континентального шельфа — для России сейчас самые важные, так как соглашение с Норвегией уже действует, а Соединенные Штаты не подписали Конвенцию по морскому праву. Соединенные Штаты в директиве, военно-морском плане и арктической дорожной карте, заявили в одностороннем порядке о присутствии своей военной силы в полярных областях вне признанных международно-правовыми источниками пределов своих суверенных прав².

¹ Из речи В. В. Бармина 4 декабря 2017 г. на VII Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» в Санкт-Петербурге

² Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Стратегии иностранных государств в Арктике: общее и особенное // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 114

В свете обозначенных противоречий в трактовках статей Конвенции ООН по морскому праву более основательным выглядит подход к разделению континентального шельфа в Северном Ледовитом океане через соглашения стран со смежными участками континентального шельфа. Такой порядок предусмотрен и ст. 83 Конвенции о морском праве.

Положительный пример двустороннего соглашения — это соглашения между Россией и Норвегией, а именно Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда от 11 июля 2007 г. и особенно (так как определяет порядок разрешения споров относительно эксплуатации месторождений углеводородов) Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. Оба соглашения отсылают к Конвенции ООН по морскому праву, но при этом устанавливают границу континентального шельфа двух государств без согласования с комиссией по границам континентального шельфа¹. Выгода двусторонних соглашений сравнительно с более общими обязательствами в рамках конвенции состоит в меньшем риске потерь из-за небла-

¹ Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане / Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/707> (дата обращения: 06.12.2017); Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда / Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-122/45728 (дата обращения: 06.12.2017).

гоприятных условий договора и возможности учета ошибок при согласовании границ с другими сторонами.

В том случае, если стороны не разрешают спор самостоятельно, их мирит Международный суд, учрежденный согласно Уставу Организации Объединенных Наций (1945), или Международный трибунал по морскому праву, учрежденный Конвенцией по морскому праву (что ограничивает круг возможных сторон). Так, еще в 2012 г. Международный трибунал по морскому праву вынес решение о споре между Мьянмой и Бангладеш, из которого следует, что трибунал вправе делимитировать границу за двухсотмильным рубежом без обращения в комиссию по границам континентального шельфа.

Что касается Международного суда, то как один из главных органов ООН, согласно ст. 1 Устава ООН Международный суд служит цели «проводить мирными средствами... улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира»¹, что вполне созвучно национальному интересу России — сохранению мира в Арктике. Примечательно, что согласно ст. 38 Статута Международного суда, к которой отсылает п. 1 ст. 83 Конвенции по морскому праву, Международный суд применяет «международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы»².

Международный суд уже разрешал споры о границах морских пространств: в 1969 г. между Данией и Нидерландами, с одной стороны, и ФРГ — с другой; в 1982 г.

¹ Глава I: цели и принципы / Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html> (дата обращения: 06.12.2017).

² Статут Международного суда / ООН. URL: <http://www.un.org/ru/ictj/statut.shtml#chap2> (дата обращения: 06.12.2017).

между Тунисом и Ливией; а также в 1984 г. между США и Канадой. В своем решении по этим делам большинство судей исходило из принципа справедливости, который в Конвенции по морскому праву отразили ст. 74 и 83 о делимитации между государствами с противоположными или смежными побережьями¹. В споре о границах своих суверенных прав на континентальных шельф Россия может исходить из этого принципа и отсылать к колоссальным усилиям, которые ее исследователи исторически прилагали к изучению и освоению Арктики. Суд в решении по делу 1969 г. также дал важное разъяснение о том, что права прибрежного государства на континентальный шельф, который есть продолжение земли государства, существуют в силу самого суверенитета государства над побережьем — *ipso facto* и *ab initio*².

¹ Кутелия Б. В. Вклад международного суда ООН в разработку принципов и методов делимитации зон национальной юрисдикции // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2003. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vklad-mezhdunarodnogo-suda-oon-v-razrabotku-printsipov-i-metodov-delimitatsii-zon-natsionalnoy-yurisdiksii> (дата обращения: 04.12.2017) (дата обращения: 06.12.2017).

² North Sea Continental Shelf, Judgment, I. C. J. Reports 1969. P. 22. <https://web.archive.org/web/20170626162937/http://www.icj-cij.org/docket/files/51/5535.pdf> (дата обращения: 06.12.2017).

6.2. Берингов пролив: особый правовой статус арктических проливов как единственных морских путей между океанами

Берингов пролив — пролив, расположенный между Тихим и Северным ледовитым океаном и находящийся чуть южнее Северного Полярного Круга. Его ширина составляет около 82 км в самой узкой его части, которая находится между мысом Дежнёва (Чукотский п-ов) и мысом Принца Уэльского (п-ов Сьюард). Разделяет также Чукотское (акватория Северного Ледовитого океана) и Берингово моря (акватория Тихого океана). Также по нему проходит международная линия перемены дат (между островами Ратманова и Крузенштерна (Большой и Малый Диомид)), тем самым календарные дни на данных островах отличаются ровно на один день. Среди научного сообщества существует гипотеза о том, что 10 тыс. лет назад здесь был перешеек, именуемый Берингия, благодаря которому стала возможной миграция человека из Азии в Северную Америку. Сейчас пролив имеет статус особо уязвимого морского района ввиду неустойчивости его экосистем, которые нарушаются из-за роста судоходства и загрязнения прибрежных вод. На побережье Чукотского и Берингова морей проживает множество коренных народов, для которых рыбо-промысловая деятельность играет ведущую роль в их существовании.

Пролив уникален не только благодаря своему эколого-географическому положению. Через него проходят северные глобальные транспортные магистрали — Северный Морской путь и Северо-Западный проход. Пролив является единственным путем, соединяющим два океана, и «водоразделом» между Азией и Америкой, поэтому этот делает его важным стратегическим и геополитическим

объектом. На сегодняшний день существует тенденция увеличения интереса мирового сообщества к Арктическому региону. В частности, в акватории Северного Ледовитого океана все активнее проводятся мероприятия по разведке и добыче нефти и газа. Такие крупнейшие ТНК, как «Shell» и «Exxon Mobil» уже сейчас наращивают свои мощности в арктических водах. Ввиду этого увеличивается транзитная роль Берингова пролива. Однако для этого важно иметь представление о нормативно-правовой базе, регулирующей его статус, с целью определения возможности прохода иностранных судов через пролив.

Что представляет собой Берингов пролив? Это водное пространство между Северным ледовитым и Тихим океаном и через него проходит граница США и Россией, а именно — между островами Ратманова (Большой Диомид) и Крузенштерна (Малый Диомид). Помимо этого, в Беринговом проливе также находится скала Фэрвэй. Таким образом, образуется четыре пути, через которые может осуществляться транзит: между Чукоткой и островом Ратманова, Между полуостровом Сьюарда и островом Крузенштерна, между островами Ратманова и Крузенштерна и между скалой Фэрвэй и материковой частью США. Расстояние между островом Ратманова и островом Крузенштерна составляет 2 морские мили (3,7 км), ввиду чего интенсивные перевозки через него осложнены и целесообразно для этого пользоваться тремя другими путями. Но они входят в 12-ти мильную зону территориальных вод США и России соответственно. Поэтому также важно определить статус Берингова пролива через международные и национальные правила регулирования статуса для определения пределов суверенитета и юрисдикции припроливных стран.

Проблема нормативно-правового регулирования «бутылочных горлышек» в мировой практике не являет-

ся новой. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. регулирует проход судов в морских проливах. Согласно данной конвенции, в тех проливах, которые соединяют части открытого моря (или исключительной экономической зоны), действует международно-правовой режим. Государства, граничащие с такими проливами, не имеют права препятствовать транзитному проходу судов через него.

Так, движение по Ормузскому проливу контролируется военными силами Ирана. В последнее время Иран проводит политику по контролю движения иностранных судов через пролив, аргументируя такие действия тем, что пролив является территориальными водами Ирана. США выступают против таких действий, считая пролив международным пространством, а действия властей Ирана — нарушением международного морского права.

Условия данной конвенции не распространяются на те проливы, чей режим урегулирован давно действующими соглашениями. Примером могут служить Датские проливы (Малый и Большой Бельт, Эресунн, Скагерак, Каттегат), соединяющие Балтийское море с мировым океаном). Согласно Датскому указу 1951г., были установлены ограничения на проход кораблей прибалтийский государств, что сказывается на их интересах. Россия, Польша и Германия отстаивают идею установления режима «свободного моря» в Датских проливах.

Таким образом, «бутылочные горлышки» сталкиваются с проблемой нормативно-правового регулирования. Из-за притязаний стран, граничащих с такими проливами, нарушаются стратегические интересы и свободы других стран. Поэтому, при разрешении вопросов о правовом регулировании таких акваторий необходимо учитывать множество факторов и последствий.

Берингов пролив также является «бутылочным горлышком». Будучи единственным путем из Северного

Ледовитого океана в Тихий, он представляет стратегический интерес и для припроливных, и для стран, не граничащих с ним. Поэтому вопрос урегулирования национальных интересов и притязаний является актуальным.

В данном разделе представлен анализ основных нормативных документов, регулирующих статус Берингова пролива как на международном, так и национальном уровне. При этом акцент делается на его геоэкономическую характеристику как единственного морского пути между Северным ледовитым и Тихим океаном.

Все нормативно-правовые акты, регулирующие статус Берингова пролива, можно разделить на три группы:

А) документы, имеющие международно-правовой статус;

Б) двусторонние соглашения между странами, выходящими к Берингову проливу;

В) национальные акты и законы США и России.

Документы, имеющие международно-правовой статус

Конвенция ООН по морскому праву, 1982 г. Подписана в рамках третьей конференции ООН по морскому праву, проходящей в г. Монтего-Бэй, Ямайка. Определяет обязанности и права государств при использовании ресурсов Мирового океана. Вступила в силу лишь в 1994 г., после того, как 60-я страна (Гайана) ее ратифицировала. Россия же ратифицировала конвенцию в 1997 г., а США в интересах национальной безопасности ее до сих пор не ратифицировали.

Конвенция по своей сути заменяет устаревшую концепцию «свободного моря», которая датируется еще XVII веком. В ее рамках права стран на морскую акваторию ограничиваются лишь тремя морскими милями (5,6 км) от берега, в то время как остальное морское пространство является международным, согласно пра-

вилу «пушечного выстрела». В XX в. данное правило предложили расширить для обеспечения контроля за загрязнением, защиты рыбных ресурсов и добычи минеральных ресурсов. Такие страны, как США, Перу, Эквадор и Чили самостоятельно расширили пределы своих национальных акваторий в середине XX в, но каких-либо юридических соглашений подписано по этому поводу не было. И лишь в 1956 г. была созвана первая конференция ООН по морскому праву, и только в результате третьей конференции была окончательно принята Конвенция, регулирующая национальную принадлежность частей Мирового океана. Так, впервые были официально закреплены такие понятия, как внутренние воды, территориальное море и исключительная экономическая зона.

Помимо данных понятий, в Конвенции определяется правовой статус проливов. Согласно Части III *«Проливы, используемые для международного судоходства»* суда могут использовать свое право на транзитный проход через Берингов пролив, не нарушая при этом суверенитета и юрисдикции государств, граничащих с проливами¹. США и Россия не имеют права препятствовать транзитному проходу (т.е. как наводному, так и подводному). При этом, припроливным государствам дается право на установление международного коридора в проливе и право предписывать схемы разделения движения для судоходства.

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. // Организация объединенных наций: Международное право — Конвенции и соглашения — Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения 01.12.2017)

Но, по мнению А. Н. Вылегжанина, ее нельзя «механически» применять в вопросах регулирования международных отношений в Арктике, поскольку данная конвенция поддерживает один из двух «юридических экстремумов», когда акватория Северного Ледовитого океана есть международное пространство, что не является отражением современного международного права, применимого к Арктическому региону¹.

Применима к Берингову проливу также статья 234 «*Покрытые льдом районы*» (раздел 8, часть XII «Морские научные исследования»). В рамках данной статьи предполагается право на создание и применение законов, регулирующих загрязнение судами окружающей среды в пределах исключительной экономической зоны².

Так, с одной стороны, Конвенция ООН по морскому праву предполагает ограничение юрисдикции США и России на территории Берингова пролива, разрешая проход через него иностранным судам. Но с другой стороны, в вопросах, касающихся загрязнения морской среды пролива, Конвенция определяет право припроливных

¹ Вылегжанин А. Н.. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в трех томах / под общ. ред. И. С. Иванова. — Т. 3: Применимые правовые источники. — М.: Аспект Пресс, 2013. — С.11—45.

² Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. (статья 234 раздел 8 часть XII) // Организация объединенных наций: Международное право — Конвенции и соглашения — Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения 01.12.2017)

государств административно регулировать судоходство. Поэтому возникает двоякая трактовка статей данной Конвенции.

Международный полярный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс), 2015 г.

Кодекс разработан с целью усиления безопасности перевозок в арктическом регионе. Настоящим кодексом также установлены технические требования к конструкции судов, виды опасностей, приводящие к повышению риска аварий при прохождении судов через арктические воды, меры по предотвращению загрязнения¹.

Что касается правового регулирования Берингова пролива, то через экологические требования российское правительство вправе регулировать движение судов внутри его акватории. Но, как считают многие ученые, Полярный кодекс не является сводом жестко урегулированных норм и его неисполнение не влечет за собой жесткие административные меры².

Двусторонние соглашения между Россией и США

Конвенция об уступке Северо-Американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний, 1867 г. Ее основной задачей была передача Аляски США за сумму «семь миллионов двести тысяч

¹ Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс) // Резолюция КЗМС от 15 мая 2015 года №МЕРС.264 (68) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420376046> (дата обращения 01.12.2017)

² Сиваков Д. О. Право и Арктика: современные проблемы // Вестник Удмуртского университета: экономика и право. — 2009. — №2. — С. 238—243.

долларов золотою монетою». Была подписана 18 (30) марта 1987 г. представителем от Российской Империи, Тайный Советник, Чрезвычайный Посланник и Полномочный Министр в Соединенных Штатах Э. Стеклем и статс-секретарем В. Стюартом от стороны США.

В Конвенции впервые встал вопрос о статусе Берингова пролива. Так впервые он был разделен между США и Российской Империей: граница между Северо-Американскими Штатами и Россией проходит через точку между островом Ратманова и Крузенштерна, а от нее линия идет вплоть до Северного Полюса¹. Документ касался в основном только разделения суши между двумя государствами, так как в те времена, как было сказано выше, национальные морские интересы ограничивались только тремя морскими милями от побережья.

На сегодняшний день, несмотря на различные споры, многие эксперты признают взаимовыгоду этой сделки как для России, так и для Соединенных Штатов. Несмотря на малую сумму выплат за уступку Аляски в переводе на нынешний курс доллара, Россия потратила их на нужды развития транспортной инфраструктуры. США же, несмотря на изначальную критику данного договора, после обнаружения на Аляске различных полезных ископаемых признали, что это стало великим достижением политики президента Э. Джонсона. Но следует учесть, что граница, проведенная через точку в Беринговом проливе на север и юго-запад, все-таки

¹ Конвенция об уступке Северо-Американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний (Конвенция об уступке Аляски 1867 г.), статья I. // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в трех томах / под общ. ред. И. С. Иванова. — Т. 3: Применимые правовые источники. — М.: Аспект Пресс, 2013. — С. 77—81.

имела условный характер. Не было точных формулировок и координат, из-за чего в будущем у США и СССР возникли споры о пределах юрисдикции. Уточненный статус данной демаркационной линии был установлен лишь в 1990 г.

Таким образом, Российская Империя во имя экономической и политической выгоды уступила лишь часть Берингова пролива. Даже в конце XIX в. уже была очевидна стратегическая значимость единственного пути между Северным ледовитым и Тихим Океаном, поэтому правительство Российской Империи сохранило за собой право (хоть и частичное) контроля над данным объектом.

Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами о линии разграничения морских, 1990 г. Оно стало необходимым, когда во второй половине XX века в международном сообществе актуализировался вопрос о межевании рыболовных пространств и пересечении исключительных экономических зон. Поскольку сейчас Россия еще не ратифицировала данное соглашение, соглашение юридически не вступило в силу, но все же является одним из ключевых документов в регулировании вопросов относительно Берингова пролива.

По своей сути данный документ является уточнением предыдущей Конвенции от 1867 г., т.к. в предыдущем документе не ставился вопрос о делении морских территорий, а таких понятий, как «исключительная экономическая зона» и «территориальные воды» еще не существовало. Соглашение определяет морскую границу в районе Берингова пролива, которая получила название «линия Бейкер-Шеварднадзе» в честь официальных представителей США и СССР, подписавших данное соглашение в Вашингтоне 1 июня 1990 г. — Дж. Бейкера и Э. Шеварднадзе. Обе стороны согласились, что линия,

разделяющая пределы юрисдикции США и России, должна идти по прямой вдоль меридиана 168°57'37''. Помимо этого, был разрешен спор о том, какую систему координат использовать при демаркации. Выбор проекции UTM или WGS-84 решал вопрос о принадлежности около 15 тыс. кв. морских миль.

Соглашением было установлено, что при разграничении юрисдикции США и России будет использоваться проекция WGS 84. Фактически, тем самым СССР уступил большую часть спорной исключительной экономической зоны — около 30 тыс. км², в то время как США уступили лишь 4,5 тыс. км² континентального шельфа. Ввиду этого данное соглашение подверглось критике в СССР. М. Горбачева и Э. Шеварднадзе обвиняли в том, что своими действиями они нанесли экономический ущерб государству, т.к. у СССР уменьшились рыболовные и другие морские квоты. В начале XXI в. соглашение также продолжало подвергаться критике со стороны российского правительства. В 2003 г. Счетная палата РФ оценила экономический ущерб от соглашения в период с 1991 по 2003 гг. примерно в 2 млрд долл. США¹. Помимо экономического ущерба, при актуализированной стратегической важности Северного Морского пути, данное соглашение ограничивает морское судоходство и блокирует его в восточной части.

Таким образом, принятое в 1990 г. соглашение о линии разграничения морских пространств между США и СССР как стратегически, так и экономически невыгодно Российской Федерации. Необходим пересмотр данного соглашения либо внесение поправок в уже су-

¹ Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/7-buleten_doc_files-fl-825.pdf (дата обращения 01.12.17)

ществующий документ, на что вряд ли пойдут США. Соединенные Штаты по сей день убеждают российское правительство ратифицировать соглашение.

Документы и акты, применимые на национальном уровне

США

Закон США о научных исследованиях и политике в Арктике, 1984 г. Цель данного закона — создать единую арктическую политику и США в области проведения научных исследований. В нем тезисно приведены преимущества Арктики с природной, экономической и политической точки зрения. При этом, Берингов пролив позиционируется как политический водораздел между двумя странами-участниками холодной войны¹.

Директива, определяющая политику США в отношении Арктического региона и предусматривающая принятие связанных с этим мер, 2009 г. В ней освещены основные положения политики США в отношении Арктического региона. Помимо всего прочего, в директиве присутствует точка зрения США о том, что Северный Морской Путь (ровно как и Северо-Западный проход) должен использоваться для международного судоходства и придерживается политики открытого моря, что является поддержкой Конвенции ООН о морском праве 1982 г. Также в Директиве делается акцент на неюридической силе Соглашения о линии разграни-

¹ Закон США о научных исследованиях и политике в Арктике, 1984 г. // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в трех томах / под общ. ред. И. С. Иванова. — Т. 3: Применимые правовые источники. — М.: Аспект Пресс, 2013. — С.390—397.

чения морских пространств 1990 г. Однако, США подчеркивают, что продолжают соблюдать его условия.

Национальная стратегия США по арктическому региону, 2013 г. Освещены основные направления внутренней и внешней политики США, касающиеся арктического вопроса. Среди них ключевыми являются: действия в области сохранения национальной безопасности, содействие и сотрудничество с арктическими странами, сохранение экологической безопасности Арктического региона. Также в отношении Берингова пролива сделан акцент на обеспечение политики «свободного моря». Берингов пролив согласно данной стратегии относится к Арктике. В понимании Берингов пролив относится как к арктической территории США, так и к территории других государств¹.

Таким образом, все эти три документа характеризуют политику США в отношении Берингова пролива. По их мнению, он не должен иметь национальной принадлежности и важно сохранить и поддерживать его статус как международного пространства.

Россия

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., 2013 г. Несмотря на то, что в тексте все же упоминается факт международного сотрудничества в Арктике, при упоминании Северного Морского Пути (СМП) акцент делается на его национальной принадлежности. В стратегии он называется «национальной морской магистралью». Предполагается государ-

¹ Норкина Е. В. Международно-правовой режим Берингова пролива. Дисс. ...канд. юр. наук. — М.:2017. — 191 с.

ственное регулирование судоходства по трассам Северного пути.

Приказ Министерства транспорта Российской Федерации «Об утверждении правил плавания в акватории Северного Морского пути», 2013 г. Освещены основные административные нормы регулирования передвижения по СМП, технические требования к судам, проходящим по нему. Важно отметить, что его административное управление осуществляется администрацией СМП. Берингов пролив его является окончательностью, что означает, что западная часть Берингова пролива подчиняется российским законам.

Постановление правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации, 2017 г. Согласно постановлению, Берингов пролив входит в Арктическую зону РФ. Один из ключевых пунктов программы — социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. Среди приоритетных задач, направленных на развитие Северного Морского Пути выделяются: 1) сохранение безопасности государственных границ; 2) повышение уровня безопасности международных и российских перевозок в Арктике.

Таким образом, Россия подчеркивает то, что Северный Морской путь — национальная транспортная магистраль. В данных документах мало внимания уделяется международному сотрудничеству.

Ввиду повышения стратегической важности арктического региона, постепенного его превращения в центр крупнейшей нефтедобычи, а также увеличения грузоперевозок по СМП вопрос регулирования плавания в проливе становится весьма актуальным. Решение проблем нормативно-правового регулирования статуса Берингова пролива имеет следующий сценарий развития. Россия и США должны разработать скоординированную политику регу-

лирования и управления Беринговым проливом. Важно создать международный орган, в чьем ведении будет организация аварийно-спасательных мероприятий, регулирования судоходства в проливе и развитие инфраструктуры портов в проливе, обеспечивающей должное обслуживание проходящих судов. Эти меры станут толчком в развитии международного сотрудничества между этими двумя державами. Для достижения компромисса по этому вопросу Россия должна либо ратифицировать Соглашение 1990 г., либо разработать проект нового документа, регулирующего пределы юрисдикции этих двух стран.

6.3. Проливы канадского арктического архипелага

Напряжённость между США и Канадой вокруг вопроса о международно-правовых нормах использования проливов Канадского арктического архипелага

Диспут вокруг проблемы использования, так называемого Северо-западного прохода¹ (Northwest Passage), ведётся между Канадой и США, вопреки распространённому мнению о недолговечности этого спора, начиная с 1960-х гг. Конфликт разгорелся в 1969 г., когда американский танкер «Манхэттен» совершил проход через проливы архипелага, не уведомив об этом канадские власти.

Хотя путешествие выполнялось с большим трудом, сам факт, что коммерческий корабль мог доставить его

¹ Морской путь, соединяющий Атлантический и Тихий океаны через группу арктических водных путей, проходящих между островов Канадского арктического архипелага

из Аляски на Восточное побережье, имел большое значение и вызвал много вопросов о статусе Северо-западного прохода. Несмотря на сотрудничество двух стран и присутствие канадских наблюдателей на танкере, общественное мнение в Канаде отреагировало на это предполагаемое нарушение суверенитета очень болезненно (в частности инуиты, проживавшие в регионе, были обеспокоены тем, что нерегулируемый коммерческий проход угрожает их средствам к существованию и ставит под угрозу их этническую целостность) подтолкнув правительство Канады к принятию Закона о предотвращении загрязнения арктических вод 1970 года.

Перед последними повис вопрос принятия соответствующих политических решений по предотвращению подобных инцидентов в будущем. Проход американского танкера имел место в контексте начала активного освоения нефтяного месторождения Прадхо-Бей на Аляске, и власти Канады опасались, что вскоре обнаружат в своих территориальных водах целые караваны американских танкеров¹.

Правовой режим территориальных вод (территориального моря) на тот момент регулировался преимущественно нормами внутригосударственного права, а также Женевской Конвенцией о территориальном море и прилежащей зоне от 1958 г. Согласно ст. 1 данной Конвенции, «суверенитет государства распространяется за пределы его сухопутной территории и его внутренних вод на морской пояс, примыкающий к его берегу и называемый территориальным морем»².

¹ F. Lasserre. *The Geopolitics of Arctic Passages and Continental Shelves*, Québec: 2011, P. 4.

² Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне Женева: ООН, 1958

В Конвенции 1958 г. максимальный предел ширины территориального моря указан не был. Вместе с тем, п. 4 ст. 4 гласил «В случаях, когда... может быть применен метод прямых исходных линий, ... могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением», а также «в местах, где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется территориальное море, может применяться метод прямых исходных линий, соединяющих соответствующие пункты». Ссылаясь на эти положения Конвенции, Канада заявила о своём суверенитете над проливами Канадского арктического архипелага.

Вскоре после инцидента с «Манхэттеном» США предложили Канаде передать дело на рассмотрение в Международный суд, на что канадские власти ответили отказом. Вместе с тем, градус напряжённости в отношениях двух стран на тот момент спал: эксплуатация морских танкеров оказалась экономически нецелесообразной и к Прадхо-Бей в 70-ые гг. был построен нефтепровод. Таким образом, на время установился статус-кво.

В следующий раз подобный инцидент произошёл в 1985 г., когда американский ледокол «Поляр Си» прошёл через пролив, не уведомив об этом Канаду. Всё это происходило в контексте обсуждения об участии Канады в Стратегической оборонной инициативе и продлении договора НОРАД с США, в ходе которого американские военные прямо утверждали, что им «нужен север Канады», и вызвало рост националистических настроений в Канаде¹.

В целях закрепления своих прав в 1985 г. Канада провела свои исходные линии между крайними внешними точками островов по всему периметру Канадского аркти-

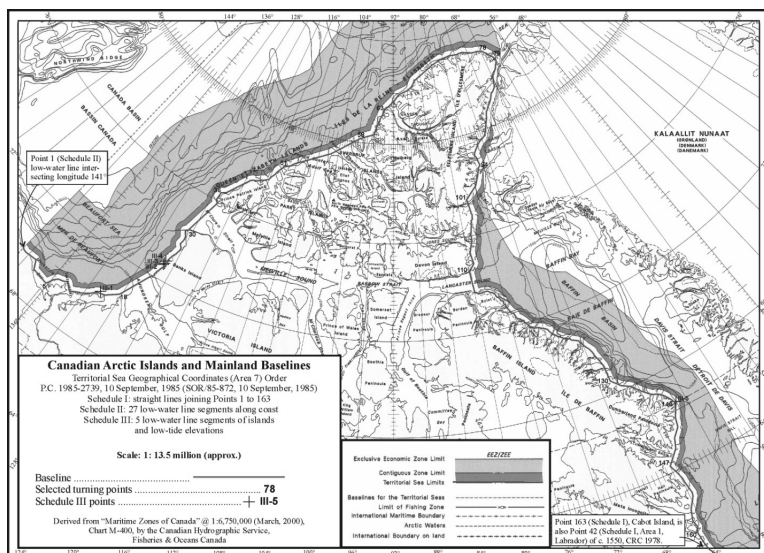


Рис. 17. Территориальное море и ИЭЗ Канады в районе Канадского арктического архипелага.
Источник: Association of Canada Lands Surveyors²

ческого архипелага и создала таким образом вокруг него непрерывное 12 мильное территориальное море (рис. 17).

Кроме того, в соответствии с национальным законом от 1970 г. «О предотвращении загрязнения арктических вод», канадцы установили контроль над судоходством в акватории, прилегающей к канадскому территориальному морю, шириной в 100 миль. Право устанавливать в проливах особые правила судоходства в целях предот-

¹ Родионов А. А. Записки последнего советского посла. М.: 2007, С. 206.

² Association of Canada Lands Surveyors. URL: <https://www.acls-aatc.ca/>

вращения загрязнения вод покрытых льдом районов Канады в соответствии с положением статьи 234 Конвенции имели бы даже в случае признания Северо-западного прохода международным проливом. Также Канадой была провозглашена 200 мильная ИЭЗ.

После ратификации Конвенции ООН по международному морскому праву от 1982 г., Канада подтвердила статус своих внутренних вод, которые прилегают к исходным линиям, установленным Канадой в 1986 г. в соответствии с Конвенцией¹. Суверенитет над территориальным морем включает право страны на запрет транзита любого судна, что категорически не устраивает США. Кроме того, США не ратифицировали Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г., что было использовано Канадой.

Соединенные Штаты отказались признать канадскую декларацию. США не признают суверенитет Канады над проливами, рассматривая Северо-Западный проход как международный пролив, который должен быть открыт для свободного использования судами всех стран. Позиция Канады по статусу проливов апеллирует к тому факту, что данные проливы исторически никогда не использовались для международного торгового судоходства, а потому не могут считаться международными.

Соединённые Штаты, равно как и страны Европейского Союза не признали принадлежность Северо-Западного прохода к канадскому территориальному морю, определяя его как международный пролив, запрет на транзит в котором, согласно Конвенции, не может

¹ Côté F., Dufresne R.. The Arctic: Canada's Legal Claims / InfoSeries — Ottawa: 2008, P. 7.

быть установлен даже странами, чьи исходные линии непосредственно примыкают к водам пролива.

Статус-кво был официально оформлен в январе 1988 г., государственный секретарь США Джордж Шульц и министр иностранных дел Канады Джо Кларк подписали Соглашение о сотрудничестве в Арктике и тем самым сгладили свои разногласия.

Двумя ключевыми положениями этого соглашения были следующие:

Правительство Соединенных Штатов заявляет о том, что всё судоходство ледоколов США в водах, на которые претендует Канада, будет осуществляться с согласия правительства Канады.

Ничто в этом соглашении о совместных усилиях между соседями по Арктике и друзьями не влияет на соответствующую позицию правительств Соединенных Штатов и Канады по морскому праву в этом или других морских районах или их соответствующие позиции в отношении третьих стран.

Таким образом, американцы обязались запрашивать согласие Канады на проход своих судов, хотя и не признали канадский суверенитет над проливами. И положение дел осталось прежним: канадское правительство в настоящее время считает, что воды среди этих маршрутов Северо-Западного прохода являются внутренними для Канады. Это дает право Канаде запретить любой транзит через этот проход. Другие субъекты международного права, такие как Соединенные Штаты и Европейский Союз, считают, что воды маршрутов Северо-Западного прохода подпадают под определение международного пролива.

Однако в 1990-е гг. в связи с подтверждением процесса таяния полярных льдов, вопрос о статусе проливов вновь стал ребром. Освобождение Северо-Западного прохода ото льдов сделало возможным проход через него

супертанкеров, чьи габариты не позволяют им проходить, в частности, через Панамский канал (на тот момент, к тому же, ещё и не расширенный) и взрывной рост коммерческих перевозок. Прохождение судов такого класса несло в себе очевидные риски для канадских властей: морской инцидент мог привести к крупной экологической катастрофе, способной оказать разрушительное воздействие, в том числе, и на традиционный образ хозяйствования народов канадского севера.

Обеспокоенность вызывают и вопросы безопасности: канадские власти, в частности, опасаются проникновения террористов в Северную Америку через малозаселённые и плохо контролируемые районы Арктики.

Потенциальное открытие маршрутов доставки через Северо-Западный проезд через Канадский арктический архипелаг, а также вдоль Северо-восточного прохода и далее по СМП, заставило государства вспомнить старые разногласия ввиду потенциального всплеск навигации по проливам всех типов кораблей.

Вопрос о статусе Северо-Западного прохода крайне значим и для России. Официальные американские лица открыто заявляют, что отказываются признавать суверенитет Канады над проливами не столько из-за самого Северо-Западного прохода, сколько из-за прецедента, который сможет стать основанием для других стран (очевидно, подразумевается Россия) к ущемлению международного судоходства в своих водах.

«Вопрос о суверенитете над Северо-Западным проходом (заявленным как внутренние воды Канадой) и Северо-Восточным проходом, пересекающим районы, заявленные Россией как внутренние воды, сводятся к тому, кто контролирует судоходство по обоим проходам»¹.

Вместе с тем, сегодня по-прежнему существует ряд ограничивающих перспективы коммерческого морского судоходства через Северо-Западный проход факторов.

Несмотря на очевидную тенденцию по сокращению площади поверхности арктических льдов, радикальным образом ледовая обстановка в Северном Ледовитом океане не изменилась. Морские пути по-прежнему остаются скованными льдами большую часть года. Кроме того, в зимний период в регионе господствуют экстремальные арктические температуры и царит полярная ночь, сильно затрудняющая навигацию в проливах.

Продолжительность сезонного оледенения действительно сократилась, однако предсказать точные даты, когда морской путь полностью освободится ото льда, или наоборот начнётся ледостав, по-прежнему невозможно, что сильно снижает привлекательность этого морского пути для судоходных компаний, чья деятельность связана с горизонтом планирования на всю навигацию. Это становится особенно важным в свете того, что сегодня даже контейнерные перевозки (основной вид грузовых морских перевозок) осуществляются в рамках концепции «точно в срок». Опоздание может грозить компаниям огромными штрафами.

Таяние льдов таит в себе и некоторые опасности. Таяние гренландских покровных ледников может спровоцировать наполнение вод Северного Ледовитого океана и Северной Атлантики десятками плавучих айсбергов, представляющих реальную угрозу для судоходства, наиболее опасные из которых именно айсберги, отколовшиеся от многолетних ледников, виду того, что они опускаются ниже уровня моря и остаются незамеченными. А неравномерное таяние льдов весной может спровоцировать «закупоривание» ими отдельных проливов.

¹ F. Lasserre. The Geopolitics of Arctic Passages and Continental Shelves, Québec: 2011, P. 4.

Примером неблагоприятного стечения подобных обстоятельств может служить судьба круизного судна «Эксплорер», затонувшего у берегов Антарктиды в ноябре 2007 г. в результате столкновения с подводным айсбергом из многолетнего льда. Несмотря на то, что судно относилось к ледовому классу, его корпус оказался пробит, а вытекший мазут стал причиной серьёзного беспокойства экологов за благополучие Антарктиды. Подобные инциденты не исключены и в Арктике, а с учётом её большей компактности, могут нанести ещё больший вред её хрупкой экосистеме.

Изменяющаяся оперативная ледовая обстановка может оказывать существенное влияние на маршруты и время движения судов, серьёзно увеличивая время доставки. Таким образом, на чашах весов находятся конкурентоспособность производства, обеспечиваемая точным исполнением сроков поставок, и экономия топлива, обеспечиваемая эксплуатацией СМП. И вторая не всегда перевешивает.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что реальная «битва за Арктику» между государствами региона и возникновение конфликтных ситуаций вокруг статуса российского СМП, аналогичных канадо-американскому конфликту, остаются вопросами скорее дальней перспективы.

Кроме того, США и Канаду связывают давние дружеские отношения, что побуждает обе стороны чутко относиться к требованиям соседей. Но невозможно исключить ситуацию, когда с ростом военно-политической и экономической значимости Северо-западного прохода спор внезапно может перерасти в конфликт аналогичный имеющим место в Южно-китайском море.

6.4. Потенциальные правовые конфликты России в Арктике

Конфликт между США и Канадой является не конфликтом непосредственно вокруг разграничения арктических владений, но конфликтом вокруг признания одним государством суверенитета над заявленными территориальными водами другого государства. Российская Федерация в обозримом будущем может столкнуться с двумя ситуациями подобного рода. Во-первых, это вопрос признания СМП национальной транспортной магистралью и установления над ней суверенитета Российской Федерации, во-вторых, это вопрос признания Россией заявленной Норвегией исключительной экономической зоны в Баренцевом море.

Северный морской путь

Советская дипломатия последовательно высказывалась в поддержку права Канады на суверенитет над своими территориальными водами, справедливо опасаясь, что в случае признания Северо-Западного прохода международным проливом, сам СССР столкнётся ситуацией, когда Северный морской путь, проходящий непосредственно у советских берегов, признают международным проливом со всеми вытекающими отсюда последствиями. Позиция США не позволяет питать иллюзий: «правительство США считает, что одни и те же навигационные принципы применимы к обоим проходам [Северо-западному и Северо-восточному]. Это международные проливы. Сказать большее было бы спекуляцией»¹. Таким образом, поддержка Канады

¹ M. Fisher. U.S. Remains Silent over Soviet Testing Claims on Northwest

в вопросах определения международно-правового статуса Северо-западного прохода лежит в плоскости исключительных интересов России.

США, будучи крупнейшей в мире морской державой, всегда были заинтересованы в максимальном ограничении национальных юрисдикций государств над водами мирового океана, чтобы те оставались максимально открыты для использования американскими компаниями или ВМФ.

Очевидно, что геополитические соперники России держат ситуацию вокруг статуса СМП в рамках горизонта своего планирования и уже отработали провокационную тактику продвижения своих интересов на более слабом «спарринг партнёре» — Канаде. В связи с этим России необходимо принимать меры по всемерной поддержке Канады по отстаиванию своего суверенитета над Северо-Западным проходом в целях устранения возможности возникновения прецедента по ущемлению национального суверенитета государства над его территориальным морем в пользу международных интересов.

Помимо того, что подобный прецедент создаст угрозу российскому суверенитету, необходимо учитывать, что позиция России в вопросе статуса СМП сама по себе слабее канадской: в отличие от Северо-Западного прохода участки СМП использовались для торговли с Англией ещё в XVI в., что может стать дополнительным аргументом в пользу интернационализации СМП.

Кроме того, сам по себе Северный морской путь является несравненно более развитой транспортной артерией, чем Северо-западный проход. По этой причине он является гораздо более привлекательным для коммерческого

судоходства, что означает, что экономические ставки здесь высоки в среднесрочной и даже краткосрочной перспективе. Необходимо учитывать и важную роль, которую традиционно играет в определении внешнеполитического курса США лоббизм крупного капитала: крупные игроки, возможно, будут заведомо склонять руководство страны занимать более жёсткую и негибкую позицию в отношении статуса СМП, что осложнит переговоры.

Плохое состояние российско-американских двухсторонних отношений после ситуации вокруг присоединения Крыма и вооружённого конфликта на юго-востоке Украины может привести к тому, что вопрос о статусе СМП будет поднят странами НАТО гораздо раньше, чем это произошло в соответствии с реальными изменениями условий судоходства, и станет одним из рычагов политического давления на Россию. Учитывая уровень отношений между странами сегодня, этот конфликт рискует затянуться не на одно десятилетие.

Россия, равно как и Канада, должны стремиться к решению вопроса о статусе Северного морского пути и Северо-Западного прохода в свою пользу как можно раньше. Объёмы ледового покрова стремительно сокращаются в годовом исчислении, и в экономическом плане с каждым годом эти морские коммуникации становятся всё более и более привлекательными для хозяйствующих субъектов зарубежных стран, ищущих альтернативу традиционным маршрутам морских перевозок. С каждым годом будет становиться всё труднее бороться за свои позиции, поскольку иностранные юридические лица, которые стремятся достичь низких средних затрат на транспортировку, действительно будут иметь стимул лоббировать американских официальных лиц.

Скорее всего, не соглашаясь с трактовками друг друга в отношении международно-правового статуса СМП, США и Россия, тем не менее, разработают стандартные

рабочие процедуры для использования пути — аналогичные, видимо, Соглашению между Канадой и США 1988 г., когда США обязались запрашивать согласие на проход своих судов у Канады, не признавая при этом её суверенитет над Северо-Западным проходом.

США и Канада — давние союзники и партнёры. И даже, несмотря на этот факт, США отметились провокационными инцидентами, связанных со спором вокруг проливов. В конце 2005 г. ядерные подводные лодки США прошли без предупреждения через канадские арктические воды, вызвав возмущение в Канаде. В случае с Северным морским путём Россия должна быть юридически подготовлена к подобным ситуациям.

Вместе с тем, позиция США сама по себе подвержена конъюнктурным изменениям. Так, в частности, в середине 2000-х гг., после террористической атаки 11 сентября 2001 г. отмечалось некоторое изменение позиции США, которые оказались менее заинтересованы в продвижении статусов международных проливов в пользу их большего контроля со стороны прилегающих стран (в случае арктического периметра — Канады)¹. Это мнение было подтверждено в том числе американским послом в Канаде. Впрочем, смягчение американской позиции носило лишь временный характер и к концу десятилетия вернулось на прежние позиции.

В целом степень вероятности возникновения конфликтной ситуации вокруг международно-правового статуса Северного морского пути можно оценить как высокую.

¹ A. Charron. The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away? // *International Journal* John W. Holmes Issue on Canadian Foreign Policy, Toronto: 2005, pp. 831—848.

Шпицберген

Вокруг острова Шпицберген законом Норвегии установлена 200 мильная рыбоохранная зона, что не предусмотрено морским правом в силу особого статуса Шпицбергена. Как СССР, так и Россия никогда не признавали за Норвегией право на 200 мильную, по сути исключительную экономическую зону вокруг архипелага и считали этот район международными водами. В то же время Финляндия и Канада рыбоохранную зону признали.

Международно-правовой статус Шпицбергена был определён Парижским договором о Шпицбергене от 1920 г. Согласно договору, Шпицберген передавался Норвегии с рядом ограничений: суверенитет Королевства распространяется только на территорию суши; все государства, подписавшие трактат, имеют равный доступ, как на сам архипелаг, так и в его территориальные воды. Соответственно, согласно договору, за пределы территориальных вод Шпицбергена суверенитет или какие-либо исключительные экономические права Норвегии распространяться не должны.

Право на рыбную ловлю, охоту или на любую морскую, промышленную, горнодобывающую или торговую деятельность предоставляется всем странам на равных условиях. Вся деятельность подчиняется законодательству, принятому норвежскими властями, но оно не может устанавливать льготный или дискриминационный режим для той или иной страны.

До 1970-х гг. Норвегия устанавливала границы своего территориального моря и специальных рыболовных зон в рамках Парижского договора, не пытаясь создать для норвежских судов особых условий в акватории вокруг Шпицбергена. И до 1970-х г. конфликтов на этой почве не возникало.

В 1977 г. в период, когда вследствие развития международного морского права, страны стали одна за другой

устанавливать свои исключительные экономические зоны, Норвегия включила в свои притязания 200 мильную «рыбоохранную» зону вокруг Шпицбергена. Парижский договор при этом не предусматривал наличия у Норвегии вокруг Шпицбергена территориального моря¹ и, соответственно (ст. 55 Конвенции 1982 г.), возможности установить за его пределами исключительную экономическую зону. Таким образом, Норвегия установила свой суверенитет в нарушение норм Парижского договора.

Ни СССР, ни впоследствии Россия не признали это одностороннее провозглашение, по сути, исключительной экономической зоны Норвегии. Как следствие, за последующие 40 лет российские рыболовные суда, осуществлявшие на законных (с точки зрения международного права) основаниях рыбную ловлю в том числе в провозглашённой Норвегией 200 мильной «временной рыбоохранной зоне», неоднократно были задержаны береговой охраной Норвегии либо уходили от предпринимаемых ею попыток задержания. Каждый раз задержанным судам вменялось нарушение норвежского природоохранного законодательства.

В ряде случаев это провоцировало не только дипломатический протест, но и серьёзный рост напряжённости в отношениях двух стран. Ярчайшим примером можно назвать задержание береговой охраной Королевства Норвегии российского рыболовного судна «Чернигов» в рыбоохранной зоне Шпицбергена в 2001 г. Но после отправки к берегам архипелага большого противолодочного корабля «Североморск», рыболовное судно было освобождено.

¹ Вылегжанин А. Н. Морской Шпицберген // Обозреватель Observer М.: 10/2006 С. 64—71.

Градус напряжённости по вопросу разграничения в Баренцевом море существенно понизился после 2010 г., когда Россия и Норвегия подписали Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Договор не только обозначил границу континентального шельфа между двумя странами, но и установил порядок совместного хозяйствования в Баренцевом море, в первую очередь, по вопросам добычи углеводородов.

Несмотря на частичное урегулирование, сам факт одностороннего пересмотра Норвегией международных договорённостей сильно настораживает Россию. Стремление Норвегии к установлению «абсолютной национальной юрисдикции над архипелагом Шпицберген и прилегающей 200-мильной акватории» было включено российским Министерством обороны в список потенциальных угроз¹. О нарастающей напряжённости вокруг архипелага свидетельствуют и участвовавшие акты эпизодического присутствия на острове кадровых военных как с норвежской, так и с российской стороны².

Степень вероятности возникновения конфликтной ситуации можно оценить как умеренно высокую.

Берингов пролив

Ещё одна точка соприкосновения интересов России с зарубежным государством — Берингов пролив. Хозяйственное освоение Арктики делает увеличение судоход-

¹ «Коммерсант»: Россия включила политику Норвегии в отношении Шпицбергена в список потенциальных военных угроз // The Independent Barents Observer. URL: <https://thebarentsobserver.com/ru/bezopasnost/2017/10/kommersant-rossiya-vklyuchila-politiku-norvegii-v-otnoshenii-shpicbergena-v>

² Там же

ства по проливу вопросом самого ближайшего времени и вызывает растущий интерес к международно-правовому статусу пролива.

Ситуацию вокруг Берингова пролива на первый взгляд сложно назвать аналогичной ситуации вокруг Северо-Западного прохода. В данном случае не стоит вопрос о признании одной страной суверенитета над территориальными водами другой страны. Проблематика Берингова пролива касается вопроса разграничения акватории между двумя странами.

Обеими сторонами (Россией и США) пролив квалифицируется как международный пролив, соединяющий части открытого моря (исключительные экономические зоны соответствующих стран). Вопросы прохода иностранных судов через пролив решены международным обычным правом, и Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.), Часть III которой (о проливах, используемых для международного судоходства) оба припроливных государства — Россия и США — считают применимой к Берингову проливу¹.

Единственный аспект двухстороннего договора, который может вызвать потенциальное противоречие — режим прохода иностранных судов через пролив. Берингов пролив относится к покрытым льдами районам, что в соответствии с Конвенцией даёт прибрежным государствам право принимать «законы и правила по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах».

¹ Норкина Е. В. Международно-правовой режим Берингова пролива. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М.: 2017.

Однако этот международный пролив вряд ли можно отнести к потенциальным очагам двухсторонней напряжённости. Эксперты считают, что «вопросы о суверенитете над территориальными морями России и США, составляющими наиболее узкую часть пролива, уже решены в контексте Договора об уступке Северо-Американских Колоний от 18 (30) марта 1867 г. между Россией и США и Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г.»¹.

С юридической точки зрения, правда, вопрос о российско-американской линии разграничения нельзя считать окончательно решённым, так как договор о морской границе между СССР и США не был ратифицирован советским или российским парламентом. На протяжении последних 27 лет он фактически носит статус временного договора. Тем не менее, вероятность возникновения спора вокруг линии разграничения в ближайшем будущем можно оценить как минимальную.

¹ Норкина Е. В. Международно-правовой режим Берингова пролива. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М.: 2017.

Заключение

1. Анализ сложившейся ситуации в сфере международного, зарубежного и российского, арктического законодательства, анализ международных, зарубежных и российских практик, применимых к регулированию социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации, позволяют сделать следующие выводы:

— необходимо обеспечить комплексный, межотраслевой подход при разработке арктического законодательства;

— очень важны территориальная вариативность норм и правил, обеспечивающих адекватность правового регулирования высокоспецифичным условиям отдельных зон и районов Арктики; поощрение законотворческих инициатив на региональном и местном уровне, в том числе включение в систему законодательства традиционных институтов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

— Арктики способна стать зоной инновационного развития для всей правовой системы Российской Федерации;

— необходимо безусловно обеспечить приоритет национальных интересов России при решении международных правовых вопросов, что во многих случаях может быть достигнуто в результате двухстороннего переговорного процесса и заключения международных соглашений в конкретных сферах регулирования.

2. На основе анализа особенностей условий и факторов развития Арктической зоны, определяющих ее специфичность по отношению к остальной территории Российской Федерации (особая трехсекторная структура

арктической экономики, институциональная отдаленность, пространственно-временная мобильность и изменчивость как состава и размещения акторов развития социально-экономических и экологических систем Арктики, стратегическая роль Арктики в инновационном развитии России) разработана концептуальная модель перспективного развития арктического законодательства Российской Федерации. Она основывается на принципах многоакторности, зональности, пространственно-временной мобильности, комплексности и системности.

3. Предложенная модель предусматривает разработку Закона о развитии Арктической зоны, а также трех системно увязанных, но в то же время самостоятельных блока арктического законодательства, специфицированных по трем основным группам экономических и политических субъектов, действующих на территории Арктической зоны. Это экономический блок (ключевые субъекты — ресурсные корпорации), населенческий блок (субъекты — органы местного самоуправления, институты гражданского общества, а также категории населения — коренные малочисленные народы Севера, мигранты, лица, вступающие в трудовые отношения на территории АЗРФ и др.), инфраструктурный блок (преимущественно госсектор и объекты государственно-частного партнерства).

Внутри каждого блока предусмотрена разработка компонентов, отвечающих принципам зональности и пространственно-временной мобильности. Это, во-первых, территориально специфичные явления разного масштабного уровня, требующие выделения территориальных зон с особыми правилами регулирования хозяйственной деятельности (зоны с ограниченными сроками завоза грузов, перспективные участки разработки полезных ископаемых, месторождения с падающим уровнем добычи полезных ископаемых, старопромышлен-

ные районы и монопрофильные поселения, территории с повышенной уязвимостью экосистем, зоны стратегически важных транспортных магистралей, редконаселенные территории и др.). Во-вторых, это совокупность субъектов регулирования, связанная с характерной для Арктики сезонностью и/или мобильностью социально-экономических явлений (сезонные транспортные пути, районы пионерного освоения природных ресурсов, вахтовые поселки, потенциально подлежащие ликвидации промышленные и военные объекты, протекающие с характерной для Арктики высокой интенсивностью миграционные процессы и др.). Принцип многоакторности реализуется через выделение трех самостоятельных блоков законодательства, а принцип комплексности и системности — через их взаимоувязку.

Предлагается два возможных сценария реализации данной модели: радикальный и инерционный. Радикальны исходит из приоритета разработки сугубо специфичного самостоятельного арктического законодательства и его последующей кодификации; а инерционный предусматривается укрепление «арктических ссылок» внутри уже действующего федерального законодательства и принятие очень ограниченного круга чисто арктических норм и правил регулирования, в том числе рамочного федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

Abstract

This book is devoted to the analysis of the existing system of normative regulation of the development of the Arctic zone of the Russian Federation, the problems arising in this area, as well as Russian, foreign and international legislative practices applicable to their solution. A model of legislative regulation of the development of the Russian Arctic is proposed, based on the development of regulations and regulatory rules that are adequate to specific features of the Arctic. The model assumes the elaboration of a general Law on the development of the Russian Arctic, and the creation of three blocks of legislation systematically linked to one another: economic (one of the elements of which is the law on support zones), demographic, and infrastructural. Each of the blocks of legislation contains components that ensure the norms and rules of regulatory subjects highly specific to the Arctic. First, specific phenomena of different spatial coverage, requiring the allocation of territorial zones with special rules for the regulation of economic activity; second, it is a set of regulatory entities associated with a special Arctic seasonality and / or mobility of socio-economic phenomena. The implementation of the proposed measures is possible in two versions: inertial and radical. Inertial involves the introduction of specific Arctic blocks by amending existing federal legislation, as well as the «framework» law on the development of the Arctic zone, radical — the development of a system of separate «Arctic» legislative acts and the Law on the Development of the Russian Arctic, which is a law of direct action. A radical scenario contributes to the formation of a new Arctic legislation as a field of innovative development of the legislation of the Russian Federation as a whole.

Оглавление

Аннотация	3
Введение	5
Глава 1. Закон об Арктической зоне Российской Федерации: долгая эпопея	10
1.1. Современное законодательное регулирование развития российской Арктики	10
1.2. Общие проблемы развития территориального законодательства в России	12
1.3. Существующие подходы к разработке отдельного закона по развитию Арктики	14
1.4. Проблемы и вызовы разработки современной законодательной модели развития Арктики России	20
Глава 2. Особенности и факторы развития Арктической зоны России	31
2.1. Факторы, учтенные и не учтенные в действующем российском законодательстве	31
2.2. Внутренние и внешние факторы	44
2.3. Системный анализ проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала Арктики России в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ	50
2.4. Ключевые геополитические факторы, непосредственно влияющие на конкурентоспособность и перспективы устойчивого развития Арктики России	55

Глава 3. Какой быть новой модели законодательного регулирования комплексного и устойчивого развития российской Арктики?	81
3.1. Модель арктического законодательства: принципы и основные элементы	83
3.2. Перспективы и сценарии реализации предложенной модели арктического законодательства	108
3.3. Анализ и предложения законодательных практик, применимых к разработке в рамках новой модели арктического законодательства России	116
3.4. Анализ наилучших законодательных практик стимулирования экономической активности, социально-экономического и демографического развития, а также природоохранного регулирования	164
3.5. Анализ лучших зарубежных практик (интегрированного) управления приморскими территориями и прибрежными акваториями, морского пространственного планирования и зонирования	180
3.6. Практика применения территориально дифференцированных правил регулирования и нормативов, применяемых на арктических территориях	199
Глава 4. Арктика России: пределы полярной зоны на юге и границы национального суверенитета на севере	215
4.1. Анализ международного и российского опыта определения географических границ Арктики	215

4.2. Анализ опыта иностранных государств и законодательной практики бывшего СССР при установлении исходных линий вдоль своего побережья и уточнении границ исторических вод в морях Северного Ледовитого океана	241
4.3. Как и когда сформировались пределы юрисдикции Российской Федерации в отношении арктического континентального шельфа?	261
Глава 5. Тенденции развития международного арктического права	279
5.1. Международная основа формирования арктического права	280
5.2. Международное сотрудничество в Арктике как фактор формирования арктического права	306
5.3. Национальная политика арктических государств	326
Глава 6. Международные правовые конфликты и коллизии в Арктике	354
6.1. Установление приарктическими государствами границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане	354
6.2. Берингов пролив: особый правовой статус арктических проливов как единственных морских путей между океанами	363
6.3. Проливы канадского арктического архипелага	376
6.4. Потенциальные правовые конфликты России в Арктике	385
Заключение	394
Abstract	397

Рабочие тетради
Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть?

Ответственный Н. Ю. Замятина, А. Н. Пилясов
редактор