

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Гусейнова Динара Маис кызы¹, Дюко Елизавета Александровна²

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы, г. Санкт-Петербург (студент 2 курса магистратуры по направлению «Международное публичное право, европейское право»)

E-mail: guseynova-dm@ranepa.ru

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы, г. Санкт-Петербург (студент 2 курса магистратуры по направлению «Современное публичное управление»)

E-mail: dyuko-ea@ranepa.ru

Аннотация: В статье рассматриваются политико-правовые аспекты международного статуса Арктики, анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие государственную политику в Арктике, и осуществляется попытка оценить перспективы стратегического планирования развития в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, стратегическое планирование, международное сотрудничество, изменение климата.

STRATEGIC PLANNING FOR THE DEVELOPMENT OF THE ARCTIC REGION IN RUSSIA: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Guseinova Dinara¹, Dyuko Elizaveta²

¹ Russian Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg (2nd year student of the Master's degree in International Public Law, European Law)

e-mail: guseynova-dm@ranepa.ru

² Russian Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg (2nd year student of the Master's degree in Modern Public Administration)

Abstract: The article examines the political and legal aspects of the international status of the Arctic, analyzes the regulations governing public policy in the Arctic and attempts to assess the prospects for strategic development planning in the Arctic region.

Keywords: Arctic, strategic planning, international cooperation, climate change.

Арктика – это один из наиболее интересных и наименее исследованных регионов. Именно он открывает уникальные возможности и вызовы для развития и стратегического планирования. Геополитические интересы государств, глобальные климатические изменения и связанные с ними экономические и стратегические возможности – всё это позволяет с особым вниманием исследовать

международно-правовой статус Арктики, использование ресурсов региона и обеспечение глобальной безопасности.

В 2020 году был издан указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года», где обозначены основные национальные интересы Российской Федерации в Арктике, среди которых выделены сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства; обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения этой территории; развитие и использование экономического потенциала региона и, что не менее важно, охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на данной территории [1]. Указанный правовой акт свидетельствует о возрастающей роли Арктического региона в политической и экономической повестке Российской Федерации.

Исследователи, рассуждая об экономическом и экологическом потенциале региона, отмечают возможности добывающей отрасли и развитие транспортной инфраструктуры в связи с изменениями климата [2]. Особое внимание исследователи уделяют правовым основам регулирования стратегического развития Арктики [3].

Цель данного исследования состоит в анализе правового и политического аспекта регулирования стратегического развития Арктики. Для достижения данной цели необходимо выполнить ряд задач, среди которых можно выделить следующие:

- 1) рассмотрение международно-правового положения Арктического региона;
- 2) анализ нормативно-правовых актов, регулирующих стратегическое планирование развития Арктики;
- 3) установление приоритетных направлений развития Арктического региона России.

Повышение интереса мирового сообщества к Арктике является неоспоримым фактом, даже несмотря на очевидные сложности – удаленность местоположения, суровый климат, отсутствие необходимой инфраструктуры и специалистов, высокая стоимость реализации проектов. Указанные трудности, тем не менее, уравниваются природным богатством этого региона – залежами нефти, природного газа, редкоземельных металлов, наличием пресной воды. Еще один позитивный аспект – логистическое и геополитическое значение региона – это прохождение здесь и прямой границы между Россией и США, и самого короткого морского пути из Китая в Европу, что значительно повышает интерес к региону со стороны ключевых участников международных отношений.

Основные субъекты, имеющие стратегические интересы в Арктическом регионе, включают в себя 8 арктических прибрежных государств – Россия, США, Канада, Норвегия, Дания, Финляндия, Исландия и Швеция. Здесь, в отличие от особого статуса Антарктики, предусмотрен секторальный принцип распределения территории. Одной из площадок международного сотрудничества стран является Арктический совет, созданный в 1996 году. Он выступает инструментом для диалога между прибрежными государствами, организациями коренных народов, рабочими группами и «неарктическими» государствами, имеющими свои геополитические, экономические или иные интересы в регионе.

Несмотря на поданные заявки на расширенный континентальный шельф на основании присоединения к Конвенции ООН по морскому праву (или – как в случае с США, не ратифицировавшими Конвенцию, – со ссылкой на правовой обычай), а также наличие спорных территорий (например, остров Ханс), государства сотрудничают между собой, в особенности в связи с глобальными климатическими проблемами. Уникальный по своим характеристикам Арктический регион не только открывает возможности для сотрудничества, но и нуждается в том, чтобы государства объединились для разрешения тех вызовов, которые физически невозможно разделить территориально в соответствии с установленными на карте границами. Тем не менее, политическая ситуация в мире вносит свои коррективы: государства, имеющие схожие цели в Арктическом регионе, на мировой арене выступают с противоречащими друг другу интересами, являются союзниками противоборствующих участников конфликтов и даже находятся в состоянии противостояния – информационного или политического. Еще одним из факторов, замедляющих сотрудничество, выступает сложность инструментов международного права и невозможность принять общее решение в сжатые сроки. Проведенный анализ свидетельствует о том, что, несмотря на отсутствие у Арктики конвенционально закрепленного «особого» статуса, международное право де факто позволяет говорить о некоторой специфике данного региона, в связи с чем правовое регулирование развития Арктики должно учитывать эти аспекты.

В целях реализации национальной политики государства разрабатывали собственные документы стратегического планирования. Правовое регулирование стратегического планирования Арктики в Российской Федерации осуществляется на основе целой системы нормативно-правовых актов, включающих в себя как законы (например, федеральный закон от 13 июля 2020 г. N 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»), так и подзаконные акты (Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. N 996-р «Об утверждении единого плана

мероприятий по реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года») [4, 5]. Территориально Арктический регион в России ограничен рядом субъектов: Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, некоторые муниципальные образования Архангельской области, Республики Коми, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Республика Карелия, а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане и входящие в состав России.

Основным правовым актом в сфере стратегического планирования развития Арктики выступает указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» [1]. Один из разделов документа посвящен направлениям, целям и задачам государственной политики России в регионе. Примечательно, что среди направлений политики выделяются виды деятельности широкого спектра: от социально-экономического развития до международного сотрудничества, от защиты окружающей среды до обеспечения общественной и военной безопасности региона – данные положения, принятые в 2020 году, созвучны современным международным вызовам. В зависимости от целей, в указе приведены систематизированные задачи – они представляют собой конкретные описания действий, например, расширение сети аэропортов и посадочных площадок, продолжение работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде и др. В связи с этим интересна позиция ряда исследователей, которые отмечают сложность анализа стратегических целей, облечённых в подлежащие широкому толкованию термины [6]. Данные исследователи отмечают, что для признания документа нормативным актом стратегического планирования ему необходим характер прямого действия, закрепление конкретных целей и задач, ресурсного обеспечения, сроков и условий реализации. Не рассматривая вопрос о теоретико-правовой дефиниции акта стратегического планирования, можно сказать, что в рассматриваемом случае с указом Президента N 154 от 5 марта 2020 года нельзя не отметить как весьма конкретные описания, как было указано ранее, так и сроки («на период до 2035 года»), цели, задачи, показатели эффективности и др. Более детальное же описание мероприятий, сроков их реализации и ответственных исполнителей содержится в иных документах, принятых в исполнение этого акта [5].

Одной из задач в сфере инфраструктуры является обеспечение импортонезависимости судостроительного комплекса в акватории Северного морского пути. Вопрос обеспечения импортонезависимости и выполнения ряда других задач сейчас – в период, когда множество зарубежных компаний ушли с российского рынка, а государства применили санкции в отношении России, – стоит особенно остро. Размышления над данным вопросом позволяют обратиться к

параллельному импорту, который, благодаря Постановлению Правительства РФ от 29.03.2022 г. N 506 и действиям Министерства промышленности и торговли, все чаще используется в российской экономике [7, 8]. Вместе с тем, как показывают результаты проведенного ранее исследования, использование инструмента параллельного импорта в определённых областях деятельности государства влечет за собой некоторые риски. В частности, использование параллельного импорта для такой важной для национальной безопасности, как стратегическое планирование развития Арктики, сферы, может «вступать в противоречие с самой идеей независимости от импорта, так как при импорте без согласия правообладателя возникают проблемы, связанные с отсутствием контроля за транспортировкой, хранением товара и снижением его качества», что вызывает с одной стороны риск невыполнения установленных документами стратегического планирования задач или даже причинения вреда жизни и здоровью людей, с другой же – необходимость обращаться к правообладателю для устранения таких негативных последствий [9].

Стратегическое планирование развития Арктического региона России урегулировано рядом правовых актов и требует значительных усилий для достижения всех поставленных целей.

Основные области, на которые следует обратить внимание при исследовании развития Арктики, – это сфера добычи полезных ископаемых, морское судоходство и туризм. Изменение климата трансформирует Арктику с беспрецедентной скоростью, что, несомненно, затрагивает и интересы Российской Федерации. Законодатель при регулировании данного вопроса должен учитывать меняющиеся климатические условия и их последствия – воздействие таяния вечной мерзлоты на повышение уровня моря и изменение погодных условий, влияние этих процессов на судоходство и деятельность по добыче ресурсов.

Несмотря на повышение интереса общества к возобновляемым источникам энергии, добывающая отрасль в Арктике остается привлекательной для компаний своими многочисленными ресурсами. Таяние же ледников и ледяной коры лишь упрощает извлечение ресурсов из месторождений, которые ранее были практически недостижимы. Тем не менее наличие такой задачи, как «наращивание за счет государственных и частных инвестиций объемов геолого-разведочных работ при освоении месторождений углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых», не должно нивелировать выполнение другой задачи, в данном случае связанной с экологией – «обеспечение рационального природопользования» [1]. Необходимо иметь в виду, что наряду с положительными последствиями для добывающей отрасли или более обширного северного морского судоходства возможны и иные – в свою очередь, негативные последствия в виде

неконтролируемых ледовых потоков, способных причинить гораздо больший ущерб как оборудованию, так и жизни и здоровью людей.

Еще одна важная задача в этой связи – это «развитие круизного, этнического, экологического и промышленного туризма» [1]. Исследователи отмечают, что у внутреннего туризма в России достаточно большой потенциал: по причине сложностей выезда за рубеж, а также благодаря развитию туристической отрасли ввиду поддержки государства, в частности, в рамках национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», наблюдается рост количества поездок россиян по туристическим центрам страны [10]. В рамках реализации документов стратегического планирования и развития Арктической зоны уже заявлен ряд мероприятий по созданию туристических кластеров на арктических территориях. Кроме того, для повышения интереса населения к туристическим маршрутам в Арктику необходима популяризация отдыха на Севере и культуры коренных малочисленных народов. Также важными для развития арктического туризма являются обеспечение транспортной доступности региона – здесь необходимо упомянуть успешные, на наш взгляд, программы субсидирования авиаперевозок для некоторых категорий граждан по ряду направлений по России, – а также поддержка представителей гостиничного бизнеса в регионе.

Стратегическое планирование развития Арктики в России имеет важное значение для использования экономического потенциала региона наряду с защитой его природных ресурсов и уважением прав коренных народов. Принимая во внимание уникальные характеристики Арктики (её международно-правовой статус, глобальные проблемы, влекущие последствия для всех заинтересованных сторон), необходимо в полном объёме учитывать факторы использования ресурсов и развития региона и основывать документы стратегического планирования, предусмотрительно стараясь усилить позитивные эффекты и нивелировать негативные.

Литература

1. Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // ЭПС «Система ГАРАНТ»
2. Кондратьев В.Б. Минеральные ресурсы и будущее Арктики // Горная промышленность. 2020. №1. С. 87–96.
3. Тетерин А.В. Правовые основы обеспечения социально-экономического развития Арктической зоны // Право и государство: теория и практика. 2022. №12(216). С. 134–136.

4. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. N 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // ЭПС «Система ГАРАНТ»
5. Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. N 996-р «Об утверждении единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СПС «Система ГАРАНТ»
6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // «Lex Russica». 2018. №7. С. 114–124.
7. Кто уходит из России: список компаний. Текст: электронный // Право.ru [сайт]. 2022. 5 марта. URL: <https://pravo.ru/news/239550/> (Дата обращения: 08.10.2023).
8. Постановление Правительства РФ от 29.03.22 N 506 «О товарах (группах товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы» // ЭПС «Система ГАРАНТ»
9. Мишальченко Ю.В., Гусейнова Д.М. Международные правовые и экономические аспекты обеспечения информационной безопасности в условиях санкций // Право и информация: вопросы теории и практики: сборник материалов XII международной научно-практической конференции. «Электронное законодательство». Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина. 2023. Выпуск №12. С. 57–66.
10. Дзгоева Д.Т. О современных тенденциях развития туристической отрасли в России // Актуальные теоретические и прикладные вопросы управления социально-экономическими системами: материалы II Международной научно-практической конференции. Том 1. Москва, 2020. С. 240–242.