

В.Н. ЛЕКСИН, Б.Н. ПОРФИРЬЕВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Государственная арктическая политика России не имеет аналогов по разнообразию задач и по масштабу рисков их реализации — от природно-климатических до внешнеполитических. Ее важнейшим предметом стало непротиворечивое соединение новых государственных и корпоративных решений с переосвоением советского наследия. Сегодня это наследие составляет более 80% используемого национального богатства Арктики. Оно было создано в принципиально иных общественно-политических и социально-экономических условиях, и сейчас для его поддержания хотя бы в прежнем состоянии и реструктуризации требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы, несопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на территориях, расположенных южнее. Проведение единой государственной политики на территории Арктической зоны осложняется и тем, что она состоит из уникального конгломерата территорий четырех субъектов Российской Федерации и 28 муниципальных образований разных типов, расположенных на части территории других субъектов. Все они относительно самостоятельны, имеют собственные нормативные акты, стратегии своего развития и т.д. В 2008–2019 гг. государственная арктическая политика России нашла документальное отражение в последовательно принятых Указах Президента Российской Федерации и правительственных решениях о программе развития Арктики. Однако в 2020 г. они были кардинально пересмотрены, в т.ч. в сторону учета возрастающих внешнеполитических угроз. Обоснован вывод о том, что только усиление политического и экономического суверенитета на основе стабильного роста экономики всей страны может обеспечить устойчивость и минимизацию рисков функционирования этой важнейшей части нашего государства.

Ключевые слова: Арктика, регион, государственная политика, переосвоение, советское наследие, указы Президента Российской Федерации, стратегии, федеральный закон.

JEL: E23, H11, H66, P20, R12

Постановка проблемы

О геополитическом, ресурсном и экономическом значении Арктики для настоящего и будущего России написано много, эта тема постоянно звучит в выступлениях политиков, в СМИ и в течение многих лет становится предметом исследований политологов и экономистов, географов и этнологов, демографов и экологов, социологов и климатологов¹. Результаты их работ известны по публикациям в таких журналах, как «Арктика: экология и экономика», «Арктика и Север», «Арктический вестник», «Арктические ведомости», «Вопросы прогнозирования», «Мир коренных народов», «Живая Арктика», «Нефть и газ Сибири», «Проблемы Арктики и Антарктики», «Регион: экономика и социология», «Российская Арктика», «Федерализм» и «ЭКО». В 2018 г. нами совместно с коллегами из Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, Института экономики Уральского отделения РАН, Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, Института экономических исследований дальневосточного отделения РАН и федерального исследовательского центра РАН по комплексному изучению Арктики им. академика Н.П. Лаверова была издана информационно-аналитическая монография [1], в которой представлены сведения об истории становления и основных результатах исследований социально-экономической проблематики российской Арктики в институтах РАН, включая подробные и аннотированные перечни более тысячи публикаций, докладов и защищенных диссертаций, а также перспективные темы исследований и оценки потенциала институтов РАН в этой сфере научного знания.

Такой постоянно увеличивающийся массив информации, с одной стороны, создает благоприятные научно-информационные предпосылки для проведения новых исследований, но с другой — требует предельно четкого обозначения их целей и перечня именно тех вопросов, которые по ряду обстоятельств находятся за границами или не в центре уже изученного. В предлагаемой читателю статье авторы к числу таких вопросов относят:

- уникальность переосвоения российской Арктики как предмета государственной политики;
- специфику Арктики как целостного объекта федерального управления в условиях аномально высоких рисков реализации принимаемых государственно-управленческих решений;
- основания корректировки государственной арктической политики России, проводимой в 2008–2019 гг.;

¹ Только в 2019–2020 гг. по различным аспектам арктической проблематики в России было издано несколько объемных монографий и более двухсот статей в ведущих научных журналах.

- новации государственной политики и стратегии Российской Федерации в Арктике в 2020 г. в контексте нарастания угроз и рисков их реализации;
- появление первого арктического федерального закона.

При этом в связи с ограниченностью статейного формата здесь мы практически не затрагиваем интереснейшие аспекты государственной арктической политики в отношении коренных малочисленных народов, проанализированные в многочисленных работах наших коллег и в собственных публикациях последнего времени. Эта важнейшая, неизменная и самостоятельная часть рассматриваемой политики заслуживает отдельного изложения. В заключение предложено несколько соображений о фактической действенности федеральной арктической политики (т.е. о соотношении этой политики с арктическими реалиями) и о тех направлениях научных исследований, результаты которых могли бы оказаться полезными для повышения ее результативности.

Концептуально и содержательно статья продолжает публикацию результатов наших исследований государственно-управленческих и иных аспектов современной арктической проблематики в 2014–2020 гг. Авторы рассчитывают, что перечисленные положения побудят читателя внимательно отнестись к тем только что принятым управленческим решениям, совокупность которых можно считать квинтэссенцией государственной арктической политики России в конце первого десятилетия XXI в.

Уникальность мегапроекта переосвоения российской Арктики

Государственную арктическую политику последнего десятилетия мы называем переосвоением, и это понятие, по нашему убеждению, *наиболее полно характеризует* как содержательные компоненты этой политики, так и уникальность ее предмета [2; 3]. Переосвоение российской Арктики, являющееся самым наглядным примером проходящего во всей России переосвоения советского наследия, стало стремительным и далеко не законченным соединением этого наследия с новациями пореформенной жизни в политике, экономике, социальной сфере, системе расселения, ментальных и мотивационных настроениях населения.

Особые государственные интересы к отдельным территориям (выходам к морям, Кавказу и др.) проявлялись на всем протяжении истории России, но по отношению к Арктике *они стали в полной мере таковыми только в советское время*. Казалось бы, что до обнаружения огромного ресурсного потенциала в этом было больше амбиций, чем прагматического смысла. Ведь в первое десятилетие советской власти, кроме обеспечения прибрежных поселений, практически нечего было перевозить по Северному морскому пути (далее — СМП), для круглогодичной навигации по нему не было необходимых судов и т.д. Но вопреки этому нормативные акты, статистика, архивные материалы и публикации отечественных специалистов, среди которых следует особо выделить труды новосибирского историка А.И. Тимошенко [4; 5], позволяют

уверенно судить о том, что освоение Арктики «по-советски» стало одним из наиболее успешных проектов 1920–1980-х гг., по энергии реализации и результативности, вероятно, сопоставимым лишь с ядерным и космическими проектами.

Еще в конце 1920-х гг. началось плановое освоение трассы СМП. В 1928 г. было учреждено Северо-Сибирское акционерное общество «Комсевморпуть» с исключительно широкими функциями, для реализации которых были построены порты в Игарке и на Оби, предприятия по добыче угля, обустроенные фактории в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера и т.п. Через четыре года было сформировано на правах наркомата знаменитое Управление «Главсевморпуть», руководившее не только строительством и хозяйственной деятельностью севернее 62-й параллели, но и всей арктической научной и проектной работой в Арктике. Как подчеркивалось в постановлении СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О мероприятиях по развитию Северного морского пути и северного хозяйства» от 1934 г., эпопея «Челюскина» послужила стимулом для создания ледокольного флота и полярной авиации, морских портов и аэропортов, радиоцентров. В 1937 г. советские авиаторы доказали возможность посадки самолетов в районе Северного полюса и трансконтинентальных полетов через Северный полюс.

Одновременно началось освоение гигантских запасов полезных ископаемых, базирующееся на результатах развернутых в Арктике геологоразведочных работ. Одним из первых открытий мирового масштаба стало обнаружение апатитов Кольского полуострова. В 1934 г. была произведена оценка промышленных запасов никеля, меди, кобальта, платиноидов и угля в районе Норильска, где вскоре началось строительство горно-металлургического комбината. Начато освоение золоторудных месторождений в Колымо-Индигирском районе, к 1940 г. обеспечивавшего половину добываемого в СССР золота (почти 80 т). Разработки арктического угля полностью покрывали потребности не только предприятий, но и таких городов как Архангельск и Мурманск. В послевоенные годы началась промышленная эксплуатация незадолго до того открытых месторождений нефти и газа. От Кольского полуострова до Чукотки протянулся пояс метеорологических станций, военно-морских и авиационных оборонных баз, а некогда созданная Северная военная флотилия стала прославленным Северным морским флотом. Была разработана и успешно функционировала специальная система гарантированного жизнеобеспечения арктических территорий и стимулирования работников (северный завоз, северные коэффициенты и надбавки и т.п.). За время советского освоения Арктики создано более 80% в той или иной степени используемого в настоящее время ее национального богатства, и это было закономерным результатом политики социалистического размещения и развития производительных сил, в которой доминировала государственная собственность, отсутствовали свободное ценообразование и конкуренция.

Ни на одной территории СССР не были столь явно воплощены именно государственные (в терминологии того времени — общенародные) интересы, и поэтому неудивительно, что произошедший в 1990-х гг. слом государственного строя, политических, экономических и социальных оснований функционирования прежней социально-экономической системы страны сказался в первую очередь на ее особо уязвимой к рыночным преобразованиям подсистеме Арктического макрорегиона. С началом реформ там радикально изменилось все — от экономических отношений до социальной политики, и уже с начала 1990-х гг. трансформация советского наследия в российской Арктике проходила в формате переосвоения. На первых порах все сводилось к поддержанию в работоспособном состоянии, незначительной модернизации или освождению от рыночно неэффективных объектов этого наследия в сочетании с изменением мотиваций и патерналистских привычек населения, выросшего в период их созидания. Но уже с конца 1990-х гг. ситуация начала кардинально изменяться, и не только на государственном уровне, но и в общественном мнении стала утверждаться уверенность в том, что Арктическая зона Российской Федерации (далее — АЗРФ) имеет особое значение для страны.

Современная Арктика с избытком покрывает расходы корпораций и государства на ее переосвоение. В 2020 г. на территории АЗРФ в расчете на одного жителя создавалось валового регионального продукта в 3,5 раза больше, чем в среднем по России. Сегодня экономику страны нельзя представить без поставляемой из Арктики самой разнообразной продукции, а государственный бюджет — без арктического экспорта. Ведь именно на территории АЗРФ добывается более 80% горючего природного газа и 17% нефти (включая газовый конденсат), производится седьмая часть мировых объемов никеля и платины, десятая — кобальта, 40% палладия; в 2019 г. двухмиллиардную тонну ценнейшего агрохимического сырья добыли на крупнейшем в мире Хибинском месторождении апатитов и т.д. И это — не предел, например, разработка одного из крупнейших и богатейших в мире месторождений — Томторского — могла бы удовлетворить потребности страны в редкоземельных элементах и выйти на мировой рынок этого продукта.

Повторим, что задачи и специфику государственных действий на территории АЗРФ во многом определяет судьба советского наследия — созданного в советский период освоения Арктики огромного хозяйственного, инфраструктурного и расселенческого потенциала, который в значительной степени не отвечает современным требованиям и нуждается именно в переосвоении (модернизации, замене) в техническом, институциональном и социальном отношении. Да, за 70 лет советского периода огромная высокоширотная часть России превратилась из самой отсталой во всех отношениях территории в разумно обжитую, адаптивно обустроенную и одну из наиболее индустриализированных. Но даже для поддержания этого наследия

хотя бы в прежнем состоянии требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы, несопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на территориях, расположенных южнее. Все это заставляет в государственных решениях о переосвоении Арктики постоянно сталкиваться с дилеммой функционирования принципиально нового и реструктуризации советского наследия. Бытуют мнения о том, что это — эксклюзивная арктическая ситуация, порожденная, с одной стороны, расточительными вложениями советской власти в арктические объекты (как пример — дорогостоящее и трудоизбыточное обустройство постоянных поселений вместо организации более дешевых вахтовых поселков), с другой — особыми географическими и природно-климатическими условиями Арктики. Однако эксклюзивность постсоветских проблем Арктики обманчива: они были и остаются плоть от плоти проблем общероссийских.

Особая тема — судьба арктических поселков, созданных в советское время около территорий разработки минерального сырья. Не требует доказательств, что существование любых населенных пунктов, созданных исключительно для обслуживания предприятий, эксплуатирующих невозобновимые природные ресурсы, *рано или поздно должно прекратиться*, и эта ситуация лишь внешне может показаться похожей на ту, с которой столкнулись сотни моногородов России. Ведь если часть их населения, в принципе, может изменить профиль деятельности (на новых предприятиях, в сервисной экономике и т.п.) или использовать механизмы маятниковой миграции для работы в близлежащих многопрофильных городах, то многие из таких арктических поселений потеряли не градообразующую, а смыслообразующую основу своего функционирования. Это формирует принципиально особый тип социально-экономической арктической ситуации со свойственными только ему проблемами всего населения и каждого человека в отдельности.

Арктика как целостный объект федерального управления

Российская Арктика — *уникальный и не имеющий аналогов в мире объект федерального управления*. Его своеобразие и сложность обусловлены тремя главными причинами:

- уже рассмотренными беспрецедентными задачами переосвоения АЗРФ;
- разностатусностью (своего рода конгломератом) включенных в состав АЗРФ единиц государственного и муниципального устройства страны;
- самым высоким в России риском реализации любых государственных и корпоративных решений.

Разностатусность региональных и муниципальных составляющих АЗРФ предопределена указом Президента Российской Федерации

в 2014 г.² В течение трех лет эта зона включала в границы по состоянию на 1 апреля 2014 г. территории *полностью четырех субъектов Федерации*: Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а так же территории ряда *муниципальных образований* Архангельской области («Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район» и «Город Северодвинск»), Республики Коми (городской округ Воркута), Красноярского края (городской округ города Норильска, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район и Туруханский район) и Республики Саха (Якутия) (Аллайховский улус, Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийского) улус, Булунский улус, Нижнеколымский район и Усть-Янский улус). Летом 2017 г. президент Российской Федерации своими указами дополнил перечень *тремя северными муниципальными районами* Республики Карелии (Беломорским, Кемским и Лоухским)³, а в 2019 г. — *восемью муниципальными районами (улусами)* Республики Саха (Якутия) — Абыйским, Верхнеколымским, Верхоянским, Жиганским, Момским, Оленекским, Среднеколымским и Эвено-Бытантайским⁴. И в первом, и во втором случае эти дополнения были сделаны по инициативе глав Республик Карелии и Саха (Якутии), подчеркивавших, что в результате новые узаконенные арктические территории получают предполагаемые преференции.

В итоге на огромном пространстве⁵ сошлись административно-территориальные образования *шести различных типов*, пересекающиеся ареалы хозяйственной (и все более — административной) деятельности крупнейших корпораций и традиционного природопользования, распространенные и уникальные системы расселения, территории активного хозяйственного освоения и особого природоохранного статуса и т.д. Обоснование, принятие и реализация федеральных решений в этих условиях требует до сих пор не достигнутого сочетания единых и индивидуальных подходов. Напомним в связи с этим, что федеративное устройство России предполагает наличие самостоятельного (в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами) государственного управления на территории каждого субъекта, что на практике существенно корректируется «федеральным при-

² Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 27 июня 2017 г. № 287 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

⁴ Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 220 «О внесении изменений в Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

⁵ Кроме обширной материковой части, превышающей 3,6 млн км², Арктическая зона России включает 185 тыс. км² площади архипелагов больших и малых островов (таких как Соловецкие острова, Земля Франца Иосифа, Новая Земля, Северная Земля, Новосибирские острова), а также отдельных крупных островов (например, Врангеля, Вайгача и Колгуева).

сутствием», охарактеризованным в ряде публикаций [6; 7] как прямое и опосредованное доминирование федерального центра во всех сферах политической, экономической и социальной жизни регионов и муниципалитетов⁶.

С начала 1990-х гг. и в течение почти пятнадцати лет федеральная власть реализовала свои интересы к конкретным регионам преимущественно в форме федеральных программ их развития. Однако в настоящее время *эта практика фактически исчерпала себя*. То же относится и к макрорегионам, а предложенное в Стратегии пространственного развития Российской Федерации разделение пространства страны на макрорегионы не имеет ни малейшего отношения к государственному регулированию переосвоения АЗРФ и по весьма своеобразному конструированию макрорегионов, и потому, что эта зона в этом документе вообще не рассматривается как макрорегион. В течение нескольких лет организация государственного управления процессами функционирования АЗРФ парадоксальным образом не соответствовала элементарным требованиям к результативности такого управления и к рациональному использованию для этого программно-целевых технологий и проектного подхода. В этом проявлялась неизжитая логика формального отношения к делам государственной важности (пример — отношение правительства и федеральных министерств к поручениям президента России) и уверенность в том, что принятие какого-либо стратегического решения (концепции, стратегии, программы) автоматически обеспечит его выполнение. Как ни парадоксально, но при доминировании в России централизованного управления его не было именно по отношению к АЗРФ. Не исключено, однако, что одной из причин отсутствия компетентного государственного управления развитием АЗРФ была несоразмерность поставленной в официальных документах задачи этого управления и отсутствие утраченных со времен СССР управленческих технологий и возможностей (в т.ч. кадровых и административных) разработки и реализации пространственных мегапроектов.

Перечисленные обстоятельства препятствовали скорой организации полноценного государственного регулирования процессов переосвоения Арктики. На начальном этапе Указом Президента РФ от 3 февраля 2015 г., № 50 и реализующими его Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228 и Распоряжением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 431-р была создана Комиссия по вопросам развития Арктики. К сожалению, координационный статус этой Комиссии, функциональная перегруженность ее членов (первых лиц различных федеральных органов, участие которых в Комиссии — лишь одна из их многочисленных обязанностей) предопределяли ее неполное соответствие критериям

⁶ Одним (но не единственным) свидетельством этого служит то, что региональные и муниципальные полномочия практически полностью устанавливаются федеральным центром, а на долю полномочий, самостоятельно сформированных и устанавливаемых региональным законодательством и муниципальными нормативными актами, приходится менее 7% от общего их числа.

и требованиям проектного управления, ограничивали возможности и эффективность его реализации. В связи этим в 2017 г. Постановлением Правительства РФ⁷ было предложено внести изменения в постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» в части уточнения полномочий этого министерства в связи с наделением его полномочиями ответственного за формирование и развитие опорных зон развития в Арктике. Эти зоны в течение непродолжительного времени стали рассматриваться как основная составляющая этого развития. В начале 2019 г. было принято решение о преобразовании Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики с возложением на него дополнительных функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ⁸. В экспертном сообществе это действие федерального правительства было признано правомерным, но недостаточным в связи с кардинальными различиями АЗРФ и Дальнего Востока как принципиально разных предметов федерального управления.

Третьей особенностью проблем федерального управления развитием АЗРФ, бесспорно, является аномально рискованное принятие решений, выполнение которых в большинстве других регионов России было бы в той или иной степени гарантировано. Перефразируя Ф.И. Тютчева можно уверенно заявить, что сегодня российской Арктика — «Ахиллес, у которого везде пятка». Неслучайно с указания на особые риски, как правило, начинаются все обобщающие материалы о состоянии и перспективах функционирования АЗРФ, а проблематика специфики и генезиса арктических рисков становится самостоятельным предметом исследований [8; 9; 10]. Это и экстремальные природно-климатические условия, и недостаточная развитость транспортной и социальной инфраструктуры, и высокая чувствительность экологических систем российской Арктики к внешним воздействиям, и все более проявляющиеся аномально высокие темпы климатических изменений, и полная зависимость ряда населенных пунктов от дальнепривозных поставок топлива, продовольствия и иных жизненно необходимых товаров, и ряд других общеизвестных обстоятельств. В последнее время заметно осложнились внешнеполитические и внешнеэкономические условия функционирования АЗРФ.

В свете вышеприведенных соображений представляется целесообразным предельно кратко рассмотреть ряд важнейших документов, принимавшихся по вопросам государственной арктической политики России в 2008–2019 гг. и более подробно коррективы этой политики, внесенные правовыми новациями в 2020 г.

⁷ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

⁸ Указ Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоной Российской Федерации».

***Государственная арктическая политика России в 2008–2019 гг.
и основания ее корректировки***

Сложная административно-статусная структура АЗРФ, обширное пространство этого макрорегиона и своеобразие его заселенности, гигантский по мировым масштабам ресурсный потенциал и объективные трудности его использования, необходимость гармонизации зачастую противоположных интересов функционирующих в этой зоне хозяйствующих субъектов и коренного населения, а также множество других обстоятельств определяют непрекращающиеся поиски рациональных подходов к практике государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ. И лучшим подтверждением этого являются принятые в последние годы документы по ключевым аспектам государственной политики развития российской Арктики.

Напомним, что еще в 2008 г. Президентом РФ были утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»⁹ (далее — Основы 2008–2020), в 2013 г. — «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»¹⁰ (далее — Стратегия 2013–2020), а через год был опубликован Указ Президента РФ о сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации¹¹. В 2014 г. Правительство РФ приняло Постановление о государственной программе социально-экономического развития АЗРФ на период до 2020 г.¹², а в 2017 г. — фактически новый вариант этой программы¹³. Кроме того, были опубликованы десятки федеральных законов и документов стратегического характера, прямо или опосредованно формировавших представление об АЗРФ как предмете государственного управления. Его контуры и содержание уточняли десятки подзаконных актов правительства (постановления и государственные программы) и администраций субъектов Федерации, различные регламентирующие документы федеральных и субфедеральных министерств и других органов исполнительной власти, а так-

⁹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969).

¹⁰ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232).

¹¹ Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 27 июня 2017 г. № 287 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

¹² Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020».

¹³ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

же международные регламентирующие акты (юридически признанные в России в форме совместных договоров, соглашений и т.п.) и решения (концепции, доклады и т.п.) международных арктических организаций, в работе которых Россия принимала участие. Содержание, назначение и специфика этих документов были обстоятельно прокомментированы в монографии и серии статей по арктической проблематике, опубликованных нами в 2014–2019 гг.

Симптоматично, что в этот период было принято и немало эксклюзивных решений, связанных с созданием в АЗРФ принципиально новых для России объектов и возникновением уникальных социально-экономических ситуаций. Приведем только два примера. Известно, например, что территория Южно-Тамбейского лицензионного участка (место расположения основных арктических объектов по производству и отгрузке сжиженного природного газа) находится в приграничной зоне России, но для обеспечения более свободных условий функционирования всех объектов участка по инициативе правительства Ямало-Ненецкого автономного округа приказом директора ФСБ России от 25 декабря 2014 г. внесены нормативно-правовые изменения в пределы пограничной зоны на территории округа. Теперь она составляет «полосу местности шириной 10 км вдоль морского побережья Российской Федерации, *исключая* поселок Сабетта, морской порт Сабетта и аэропорт Сабетта в муниципальном образовании Ямальский район».

Второй пример связан со строительством арктической базы «Роснефти» в Мурманске — промышленного кластера сервисной инфраструктуры для нефтяных производств и судов, осуществляющих плавание в акватории Северного морского пути. Поскольку производственной базой становится завод, расположенный в поселке Росляково и до начала реализации проекта находившийся в составе закрытого территориального образования (далее — ЗАТО) Североморск, то для упрощения многих вопросов функционирования базы и привлечения инвесторов соответствующая территория с помощью ряда юридических процедур была выведена из состава ЗАТО и присоединена к г. Мурманску. Здесь повторилось рассмотренное в предыдущем примере решение задачи вывода новых объектов из правового пространства с особыми режимами (приграничной зоны, ЗАТО).

Ранее отмеченные проблемы организации государственного управления АЗРФ наглядно проявились в утвержденной Правительством РФ 21 апреля 2014 г. государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Программа), которая представляла механическое сложение отдельных и мало связанных между собой программных заданий ранее принятых федеральных и государственных программ, а также 75 проектов по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в Арктической зоне Российской Федерации в рамках федеральной инвестиционной адресной программы на 2014–2015 гг. Такой порядок формирования заданий Программы оправдывался лишь тем,

что «в некоторых из них Арктической зоне Российской Федерации уделяется особое внимание и выделяются специфические для этой территории меры государственной политики». Не удивительно, что у такой программы не было ни целевого финансирования, ни целевых параметров.

В связи с этим в экспертном сообществе посчитали более чем своевременным и обоснованным принятие Постановления Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В заключительной части этого документа справедливо отмечалось, что в новой (фактически полностью обновленной) редакции Программы актуализированы перечень подпрограмм и их основные задачи, индикаторы и целевые показатели, расширен состав участников, продлен до 2025 г. срок реализации. Если ранее единственной задачей была координация деятельности органов государственной власти без каких-либо правовых и иных механизмов этой координации, то теперь предмет Программы был конкретизирован в составе трех подпрограмм:

1. формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования;
2. развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике;
3. создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктики.

В числе важнейших мер на этапе 2018–2020 гг. в этой Программе были названы: реализация пилотных проектов формирования опорных зон развития, введение в эксплуатацию ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс» и создание высокотехнологичной судостроительной верфи в Якутии. На этапе 2021–2025 гг. было предусмотрено, в частности, формирование (с учетом опыта пилотных проектов) всех опорных зон развития и создание опережающего научно-технического задела и технологий. Были приняты новые решения по обращению с затопленными ядерно и радиационно опасными объектами, введена в эксплуатацию модернизированная автоматизированная ледово-информационная система «Север», начато производство конкурентоспособной высокотехнологичной продукции для нужд геологоразведки, добычи и переработки минерального сырья в Арктической зоне.

К сожалению, перешедшая из прежней редакции программы главная цель — «повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», как и первая из задач — «повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации», отошли на второй план. Неслучайно в паспорте Программы ее целевыми индикаторами и показателями указаны исключительно экономические: доля валового регионального продукта, произведенного в АЗРФ, в суммарном

валовом региональном продукте всех субъектов Федерации; доля радиоэлектронного оборудования российского производства, используемого в Арктике, в общем объеме используемого там радиоэлектронного оборудования; удельный вес наукоемких инновационных товаров, работ (услуг) организаций в общем объеме отгруженных товаров и выполненных работ (услуг) по АЗРФ; уровень охвата акваторий арктических морей данными гидрометеорологических наблюдений; уровень осведомленности граждан России о деятельности государства в Арктике и доля импортной продукции (технологий и оборудования) в общем объеме продукции (технологий и оборудования), закупленной компаниями для освоения месторождений полезных ископаемых АЗРФ.

Видимо, разработчики новой редакции Программы и принявшее ее правительство считали, что реализация трех вышеуказанных подпрограмм и достижение высоких значений перечисленных целевых экономических индикаторов и показателей автоматически решат сложнейший комплекс накопившихся и новых проблем социально-экономического развития и качества жизни в российской Арктике. Повторим, что в основном тексте новой Программы было однозначно определено, что ключевыми механизмами ее реализации должны стать именно *опорные зоны развития*, «представляющие собой комплексные проекты социально-экономического развития АЗРФ, направленные на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в т.ч. на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства». Целями формирования и функционирования опорных зон развития было названо «комплексное социально-экономическое развитие арктических субъектов РФ и АЗРФ в целом, в т.ч. улучшение качества жизни населения, проживающего и работающего в АЗРФ». Таким образом, «социально-экономическое развитие АЗРФ» понималось авторами Программы как сумма результатов функционирования опорных зон развития. Эти и другие проблемные аспекты рассмотренных документов государственной арктической политики определили необходимость их концептуального и содержательного переосмысления, что удачно совпало с завершением в 2020 г. действия как Основ 2008–2020, так и Стратегии 2013–2020. На смену им пришли Указы Президента РФ об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года¹⁴ (далее – Основы 2020–2035) и о новой стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года¹⁵ (далее – Стратегия 2020–2035).

¹⁴ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

¹⁵ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

***Новації государственной арктической политики и стратегии
в 2020 г. в контексте нарастания угроз и рисков их реализации***

Принятые в 2020 г. фундаментальные решения о судьбе российской Арктики в определенной степени не столько подводили итоги предыдущего периода государственной арктической политики, сколько наметили конкретную программу действий на период до 2035 г. по каждому субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию, территории которых входят в состав АЗРФ. Например, в ст. 26 раздела IV Стратегии 2020–2035 содержится перечень конкретных стратегически значимых проектов, предназначенных для территорий муниципальных образований Республики Саха (Якутии): а) дноуглубление рек Анабар, Лена, Яна, Индигирка и Колыма; б) комплексное развитие районов Анабарского и Ленского бассейнов с учетом развития минерально-сырьевых центров, в т.ч. крупнейшего в мире Томторского месторождения редкоземельных металлов, россыпных месторождений алмазов на территориях Анабарского, Булунского, Оленекского районов, Верхне-Мунского месторождения алмазов, Таймырского месторождения каменного угля, Западно-Анабарского нефтяного минерально-сырьевого центра; в) комплексное развитие поселка Тикси, включая развитие инфраструктуры двойного назначения, в т.ч. реконструкцию морского порта Тикси и его терминалов; г) комплексное развитие территорий, расположенных в бассейне реки Яны, предусматривающее строительство объектов энергетической и транспортной инфраструктуры, освоение минерально-сырьевой базы твердых полезных ископаемых Янского бассейна, в т.ч. золоторудного месторождения Кючус, месторождения серебра Прогноз, Депутатского оловорудного месторождения и месторождения олова Тирехтях; д) комплексное развитие территорий, расположенных в бассейне реки Индигирки, обеспечение их энергетической безопасности и диверсификации экономики путем разработки Краснореченского месторождения углей, организации производства строительных материалов на базе месторождений базальта и строительного камня; е) комплексное развитие территорий, расположенных в бассейне реки Колымы, предусматривающее модернизацию речного порта Зеленый Мыс и развитие Зырянского угольного минерально-сырьевого центра; ж) создание современных объектов инфраструктуры хранения и изучения палеонтологических находок для реализации проекта «Всемирный центр мамонта», а также развитие научного, культурно-этнографического и экспедиционного туристического кластера; з) создание сети торгово-логистических центров для обеспечения завоза в населенные пункты, расположенные в отдаленных местностях, топлива, продовольствия и других жизненно необходимых товаров; и) создание аварийно-спасательного подразделения и арктического центра управления в кризисных ситуациях в поселке Тикси. Добавим к этому, что жизнь в Тикси понемногу налаживается и имеет реальные перспективы [11].

При этом еще ни разу проблема нарастания внешнеполитических и внешнеэкономических рисков не получала столь четкого выражения, и для этого были весомые обстоятельства. Ведь всего за три года до принятия Стратегии 2020–2035 во вступительном слове к участникам IV Международного арктического форума (Архангельск, 29–30 марта 2017 г.) президент Российской Федерации заявлял: «Россия исходит из того, что в Арктическом регионе нет потенциала для конфликтов. Международные нормы четко определяют права как прибрежных, так и других государств и служат прочной основой для совместной работы в решении любых проблем, в т.ч. таких чувствительных, как разграничение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, предупреждение нерегулируемых промыслов в его центральной части, замкнутой исключительными экономическими зонами Соединенных Штатов, Канады, Дании, Норвегии и России»¹⁶. Однако в 2020 г. в Указе Президента РФ об Основах 2020–2035 с сильнейшим акцентом на проблемы национальной безопасности и в Стратегии 2020–2035 была использована совершенно иная риторика. В этом отношении показательны прямые сопоставления параллельных мест в ранее принятых документах.

Так, если в Основах 2018–2020 в перечне «Национальных интересов Российской Федерации в Арктике» одним из первых названо «сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества», то в Основах 2020–2035 на первом месте стоит «обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации» и на втором – «сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства». И за этими формулировками ясно прослеживается то новое в усложнении внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации в последние годы, что резко повысило неопределенность и риски арктической деятельности. Симптоматично и введение в текст Основ 2020–2035 ранее отсутствовавшего раздела «Основные угрозы национальной безопасности в Арктике» и, главное, раздела «Основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике», куда включены «а) попытки ряда иностранных государств пересмотреть базовые положения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, и создать системы национального правового регулирования без учета таких договоров и региональных форматов сотрудничества, б) незавершенность международного правового разграничения морских пространств в Арктике, в) воспрепятствование осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике со стороны иностранных государств и (или) международных организаций, г) наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала в регионе и д) дискредитация деятельности Российской Федерации в Арктике». Эти различия прослеживаются и в текстах Стратегий.

¹⁶ В Архангельске открылся IV Международный Арктический форум. URL: <https://rg.ru/2017/03/29/reg-szfo/v-arhangelske-otkrylsia-arkticheskij-forum.html>

Так, в Стратегии 2018–2020 ни в разделе «Основные риски и угрозы, цель Стратегии», ни в разделе «Текущее состояние социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации характеризуется наличием следующих рисков и угроз» ничего не говорилось о «рисках и угрозах» внешнеполитического и внешнеэкономического характера (так же, как и о рисках стратегического развития АЗРФ в связи с общей неустойчивой социально-экономической ситуации в России в целом). И только в ст. 7 последним из пунктов, раскрывающих содержание «приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности» названо «обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике». Это сделано недостаточно аргументированным, но, по сути, абсолютно правильно включенным в Стратегию 2018–2020. Приведем в сокращении текст ст. 18: «В целях обеспечения военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации предусматриваются: а) обеспечение благоприятного оперативного режима в АЗРФ, включая поддержание необходимого уровня боеготовности группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с существующим и прогнозируемым характером военных опасностей и военных угроз Российской Федерации в Арктике; б) всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности на уровне, необходимом и достаточном для решения задач недопущения силового давления и агрессии против Российской Федерации и ее союзников, обеспечения суверенных прав России в Арктике и возможностей беспрепятственного осуществления всех видов ее деятельности, в т.ч. в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в Арктике, нейтрализации внешних и внутренних военных опасностей и военных угроз в мирное время, обеспечения стратегического сдерживания, а в случае вооруженного конфликта — отражения агрессии и прекращения военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации; в) совершенствование структуры, состава, военно-экономического и материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, развитие инфраструктуры их базирования, а также системы оперативного оборудования территории в интересах развертывания группировки войск (сил), предназначенной для выполнения задач в Арктике; г) совершенствование контроля воздушного пространства и надводной обстановки; д) использование технологий двойного назначения в интересах комплексного решения задач обороны, безопасности и обеспечения устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Стратегия 2020–2035 одной из важнейших особенностей, определяющей «специальные подходы к... обеспечению национальной безопасности в Арктике» называет «рост конфликтного потенциала», в связи с чем

«в Арктической зоне располагаются объекты стратегических сил сдерживания в целях недопущения агрессии против Российской Федерации и ее союзников». Именно «рост конфликтного потенциала» признается требующим «постоянного повышения боевых возможностей группировок войск (сил) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в Арктической зоне», а решение задач в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы России должно быть обеспечено «путем реализации мероприятий, предусматриваемых государственной программой вооружения, в рамках государственного оборонного заказа и государственных программ Российской Федерации». В связи с утверждением в Стратегии 2020–2035 о «росте конфликтного потенциала» нельзя не отметить нарастающего ощущения угроз устойчивому функционированию АЗРФ.

Так, в октябре 2019 г. Министерство обороны США представило конгрессу «Арктическую доктрину», направленную на блокирование российского Северного морского пути. В документе указывается, что Арктика «имеет прямое отношение к национальной безопасности США», а главной задачей Вашингтона названо — «развертывание более смертоносной устойчивой, гибкой боевой группировки, способной обеспечить конкурентное преимущество в этом ключевом регионе»¹⁷. В мае того же года, выступая в Центре арктических исследований (Рованиemi, Финляндия) государственный секретарь США Майкл Помпео заявил: «Мы обеспокоены претензией России на международные воды Северного морского пути, в т.ч. новыми планами по его соединению с китайским “Морским шелковым путем”. Москва уже незаконно требует от других стран запрашивать разрешение на проход по Северному морскому пути; требует, чтобы российские лоцманы находились на бортах иностранных судов, и угрожает применить военную силу и потопить те суда, которые не согласятся с их требованиями. Эти провокационные действия являются частью характерного для России агрессивного поведения в Арктике»¹⁸.

Напомним, что «провокационные действия» России, о которых говорит госсекретарь США, это — подписанный президентом Российской Федерации в конце декабря 2017 г. закон, который внес изменения в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, согласно которым только судам, плавающим под государственным флагом Российской Федерации, разрешено осуществлять лоцманскую проводку, санитарный, карантинный и другие виды контроля, защиту и сохранение морской среды во внутренних морских водах и (или) в территориальном море Российской Федерации, ледокольную и ле-

¹⁷ «Арктическая доктрина» США: Северный морской путь будет заблокирован. URL: <https://ria.ru/20191018/1559911797.html>

¹⁸ Речь Государственного секретаря США Майкла Помпео «Взгляд на север: Америка уделяет особое внимание Арктике». URL: <https://2017-2021-translations.state.gov/2019/05/06/речь-государственного-секретаря-сша/index.html>

довую лоцманскую проводку в акватории Северного морского пути, морские перевозки нефти, природного газа, газового конденсата и угля, добытых на территории Российской Федерации и (или) на территории, находящейся под ее юрисдикцией, хранение нефти и нефтепродуктов, природного газа (в т.ч. в сжиженном состоянии), газового конденсата и угля, если такое хранение осуществляется на судне в акватории Северного морского пути¹⁹.

Процитированное заявление госсекретаря США — характерный образец западной политической риторики, за которой, как правило, следуют конкретные нарушения любых договоренностей и норм международного права. Это наглядно проявилось в действиях вокруг реализации одного из компонентов российского арктического мегапроекта — строительства газопровода «Северный поток-2». К этому стоит добавить непрекращающуюся санкционную войну Запада с Россией, существенно осложнившую и продлившую ранее намеченные сроки работ в АЗРФ, предполагавших использование ряда видов импортного оборудования. Можно не сомневаться в том, что угрозы и риски реализации Стратегии 2020—2035 в ближайшие годы будут нарастать. Выход из этой ситуации только один — последовательно продолжать политику укрепления экономического и политического суверенитета нашего государства.

Первый арктический федеральный закон

Анализируя рассмотренные Основы 2020—2035 и Стратегию 2020—2035, нельзя забывать о том, что в восьмимесячный промежуток времени между их опубликованием (в июле 2020 г.) был принят закон о государственной поддержке предпринимательской деятельности в АЗРФ²⁰ (далее — Закон), почти не комментировавшийся в экспертном сообществе, в научных изданиях и СМИ. И напрасно, поскольку этот Закон при том, что целями его принятия традиционно названы «экономическое развитие, стимулирование и активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности и создание экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни в АЗРФ», содержит немало принципиально важных новаций. Сразу заметим, что его предмет в ст. 1. сформулирован намного шире названия Закона: не «поддержка предпринимательской деятельности», а «определение правового режима зоны» (это словосочетание далее в тексте не упоминается). Появляется и новый актор арктической деятельности — «резидент зоны» — индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная реги-

¹⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и Федеральный закон “О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» от 29 декабря 2017 г. № 450-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

страция которого осуществлена в АЗРФ и который заключил соглашение об осуществлении инвестиционной деятельности в этой зоне и включен в реестр ее резидентов²¹. Вся АЗРФ объявляется территорией применения детально прописанной таможенной процедуры свободной таможенной зоны, для чего АЗРФ «приравнивается к особой экономической зоне». В связи с этим упомянем, что в п. 2. ст. 2 Закона сказано, что в состав АЗРФ помимо ее географических объектов, установленных в ранее цитированных Указах президента Российской Федерации, входят «земли и острова, которые в будущем могут быть открыты».

Притом, что существует специализированное федеральное Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, в Законе назван некий «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ» и вводится институт «управляющей компании», которая в соответствии с ранее принятым законом о территориях опережающего социально-экономического развития образована для обеспечения функционирования таких территорий. И названный орган, и управляющая компания наделены большими административными полномочиями. Так, в соответствии со ст. 5 именно уполномоченный орган выдает разрешения на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции объектов инфраструктуры АЗРФ (за исключением объектов обороны и безопасности, использования атомной энергии и объектов, строительство которых осуществляется в границах особо охраняемых природных территорий), застройщиками которых являются резиденты этой зоны или управляющая компания, предоставляет для этого земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, утверждает порядок ведения реестра резидентов АЗРФ, утверждает форму и порядок предоставления ими различных документов и, главное, осуществляет контроль за деятельностью управляющей компании. В свою очередь управляющая компания в соответствии со ст. 6 осуществляет прием заявок на заключение соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности и заключает эти соглашения, ведет реестр резидентов Арктической зоны и осуществляет иные функции, причем допускается передача функций «на основании соглашения, заключаемого между уполномоченным федеральным органом и соответствующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, хозяйственному обществу, в котором не менее пятидесяти одного процента акций (долей) принадлежит указанному субъекту РФ или некоммерческой организации, единственным учредителем которой является данный субъект РФ».

Закон устанавливает «в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, проживающих в АЗРФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав

²¹ По рассматриваемому Закону лицо, утратившее статус резидента АЗРФ, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность распоряжаться по своему усмотрению принадлежащим ему движимым и недвижимым имуществом, находящимся в этой зоне.

общественных объединений, некоммерческих организаций при осуществлении государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере развития АЗРФ» и новый институт — общественный совет Арктической зоны с полномочиями осуществления мониторинга процессов взаимодействия между резидентами АЗРФ и коренными малочисленными народами, проживающими в этой зоне, участия в разработке мероприятий по охране окружающей среды в АЗРФ и подготовки предложений уполномоченному федеральному органу и управляющей компании по вопросам повышения эффективности их деятельности по управлению Арктической зоной. Уполномоченный федеральный орган утверждает состав этого совета из представителей действующих на территории АЗРФ общероссийских и региональных объединений (ассоциаций), а также некоммерческих организаций и должен функционировать на основании положения, утвержденного тем же органом.

Практически значимы перечисленные в гл. 4 Закона меры государственной поддержки предпринимательской деятельности в АЗРФ, включающие предоставление резидентам зоны льгот по налогам, возмещение части расходов по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и иные меры поддержки этих резидентов, особые условия предоставления земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также осуществления градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства и реконструкции объектов капитального строительства, причем полномочия органов местного самоуправления муниципального района, городского округа в этой сфере могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Все это, естественно, требует особого порядка осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Арктической зоне и корреспондирует с положениями Закона о защите интересов резидентов АЗРФ.

Закон фактически перераспределил функции и институты управления развитием АЗРФ и создал новую структуру организации хозяйственной деятельности на территории зоны, и крайне удивительно, что это не нашло ни малейшего отражения в утвержденной через три месяца после этого президентом России Стратегии 2020–2035. В ст. 8 этого документа лишь сказано, что «в 2019 году система государственного управления реорганизована с учетом вызовов, связанных с развитием Арктической зоны и обеспечением национальной безопасности: утвержден новый состав и расширены полномочия, Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, принято решение о расширении компетенции институтов развития Дальнего Востока на Арктическую зону». И — ни слова об уже названных «угрозах и рисках» и о мерах их предотвращения или снижения, что особенно важно в свя-

зи с кардинальным изменением статуса и организационных структур, располагающихся на территории АЗРФ и призванных обеспечивать ее устойчивое функционирование.

Добавим, что попытки государственного регулирования экономической деятельности на территории АЗРФ не исчерпываются принятием Закона.

Летом того же 2020 г. Минвостокразвития был разработан законопроект «О старательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где предлагалось наконец-то узаконить понятия «старатель» (гражданин Российской Федерации, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющий старательскую деятельность) и собственно «старательская деятельность» (добыча драгоценных металлов на старательских участках непромышленным способом). Авторы законопроекта указывали, что выручка от реализации до сих пор нелегального золота, добытого в ручьях, по берегам рек и в других местах, для многих людей Севера является важным источником средств существования. Сейчас граждане вынуждены нарушать закон, чтобы прокормить себя и семью, а продажа нелегального золота производится по ценам гораздо ниже рыночных и вне государственного контроля, налогообложения и пр. Предполагается, что с принятием нового законопроекта жители арктических и дальневосточных территорий смогут, зарегистрировавшись как индивидуальные предприниматели, выбирать и получать сроком на три года старательские участки. Оговаривается, что добыча должна вестись простыми орудиями на определенной глубине с максимальным объемом добытого золота до 30 кг в год и при условии проведения рекультивации после завершения работ. Законопроект вызвал неоднозначную заинтересованных структур (например, Министерство финансов Российской Федерации подготовило дополнения относительно порядка налогообложения). Естественно, что это — не единственный пример разногласий при реализации новой государственной политики переосвоения Арктики.

* * *

Скептически настроенный читатель может задать естественный вопрос: а в чем, собственно, смысл и практическое назначение всех перечисленных в статье составляющих государственной арктической политики, если в обыденном сознании она так же, как и любая другая государственная политика, в лучшем случае остается на бумаге, а в худшем — идет в разрез с ожиданиями? К сожалению, основания для таких суждений имеются, и в памяти ныне живущих граждан нашей страны осталось много примеров расхождений между реалиями бытия и политикой государства, зафиксированной не только в Основах политики, Стратегиях и законах, но и в самой Конституции. Но будем реалистами — руководство страны не хуже нас понимает и недопустимость рас-

хождения намерений и результатов принятых решений, и неразумность оставления важнейших проблем жизни страны без декларированных и даже амбициозных планов их решения. Со временем изменяется и то, и другое, и лучшим примером этого может служить рассмотренная в статье государственная арктическая политика страны, документы и институты которой находятся в постоянном движении. Проблем на территории АЗРФ не становятся меньше и появляются новые (от аномально быстрого изменения климата до зарубежных притязаний на Северный морской путь), но неоспоримо и то, что наша Арктика уже стала макрорегионом, трансформация которого на общероссийском фоне проходит экономически успешно и социально оправдано. И это делает АЗРФ интереснейшим и практически значимым предметом новых исследований.

Так, с каждым годом становится все злободневнее вопрос об обезлюдении Арктики, о потере ее некоренного населения. Этот вопрос постоянно возникает в обсуждениях опять же общероссийской проблемы — неуклонной депопуляции страны, но в российской Арктике в связи с уникальностью и ее освоения по-советски, и современного этапа освоения советского наследия вкупе с появлением новейших объектов экономики, транспортной инфраструктуры и оборонного назначения, он требует системного осмысления, адекватного арктическим реалиям. Отечественные исследователи делают в этом отношении немало, изучив общие параметры арктических демографических и миграционных процессов [12], факторы арктической миграции [13], ее интенсивность, направления и результаты [14; 15], рынки труда [16], их классификацию по видам деятельности [17] и даже теоретические и практические вопросы создания самодостаточных арктических поселений [18]. Только за последние пять лет нам стали известны десятки публикаций о проблемах постоянного арктического населения, и они все более настойчиво заставляют ответить на главный вопрос о той его численности, которая будет адекватна реальным потребностям в работниках во всех сферах занятости (от буровиков и чумработниц²² до научных сотрудников). От научно обоснованного ответа на этот вопрос практически зависит правильность принимаемых стратегий и программ развития Арктики и каждого ее населенного пункта. Пока на этот вопрос здравомысленно отвечают лишь создатели вахтовых поселков — «сколько потребуется работников, такова и будет численность населения поселка».

Требуют новых исследований и обоснованных решений такие проблемы нашей Арктики, как *вопиющий дисбаланс* между огромной бюджетной отдачей арктического экономического потенциала и фактическим бюджетным обеспечением этой территории, о чем справедливо говорят:

²² Тем, кто давно не был в российской Арктике, напоминаем, что эта, без преувеличений, одна из самых ответственных и трудоемких профессий (обустройство и содержание временных жилищ кочующих оленеводов, забота о детях и муже-олленеведе), в 2018 г. внесена в официальный реестр профессий России со статусом оленевода 3-го разряда, заработной платой около 15 000 руб. и получением обычного социального пакета.

«мы отдаем стране наши ресурсы и оставляем у себя только экологические последствия». Нужны научные обоснования государственных вложений в геологоразведочную деятельность на материковой и шельфовой части АЗРФ: сейчас степень изученности недр этой зоны совершенно недостаточна. Вероятно требуется переосмысление канонического понятия «устойчивое развитие» применительно к Арктике, и не только в связи с ее бюджетообразующей и климатообразующей ролью в России: мы неоднократно писали о целесообразности говорить не об устойчивом развитии, а об устойчивом функционировании. Появляются и такие новые предметы комплексных исследований, как рациональное обращение с огромными запасами метана, начавшими выходить наружу (пока что редко из кратеров) в связи таянием вечной мерзлоты. И это — только частные примеры бескрайнего поля арктических исследований.

Будущее российской Арктики в силу рассмотренных в начале этой статьи обстоятельств бессмысленно формализовать в виде массово используемых сейчас простейших моделей и их графических воплощений. Ближайшее будущее (10–15 лет) создается в наши дни, и если к концу этого периода что-то кардинально изменится, то это могут быть только новые возможности искусственного интеллекта и несколько изменившаяся структура рынка энергоносителей. Маловероятны и перемены во внешнеполитических условиях функционирования российской Арктики. Поэтому вызывают особый интерес представления наших ученых о сценариях развития Арктического региона в 2020–2035 гг. [19], и, особенно, исследования в стиле «арктического реализма», основанные на многолетнем непосредственном включении авторов в арктическую действительность со всеми ее деталями и общими трендами. Таковы, например, замечательные работы о трансформации социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики и внутренних факторов [20], об «Арктике в современной системе координат» [21; 22], о «важности деталей» [23] и необходимости «раздвинуть рамки арктических проектов» [24], о решении транспортных проблем российской Арктики [25; 26; 27; 28], и возможностях реализации в АЗРФ национальных проектов [29] Поэтому и столь интересны прямые сопоставления «полярных взглядов на Заполярье» в России и других странах [30] и суждения известного норвежского ученого (Институт Фритьофа Нансена) о реальных возможностях Северного морского пути [31]. И это — одни из многих направлений уже ведущихся исследований, которые требуют продолжения.

Российская Арктика развивается исключительно быстро, но ее развитие все более зависит и от внешнеполитических, и от внутрироссийских условий ее функционирования. Создается впечатление, что Россия уже свыклась с мощным санкционным противостоянием и все активнее укрепляет военно-оборонный потенциал. Но наша Арктика, как и 35 лет назад, связана всеми мыслимыми прямыми и обратными связями с остальной частью страны. Вряд ли нужно доказывать, что только от состояния ее экономики зависит функционирование АЗРФ как по-

требителя отечественной техники (от бурового оборудования и ледоколов до спутников связи и многих видов продовольствия) и как поставщика на российский рынок апатитов и металлов, углеводородов и даров моря. И поэтому мы не устаем повторять в своих выступлениях и публикациях: главное условие реализации стратегических намерений государства в части успешного развития АЗРФ — стабильный рост экономики страны и обретение полноценного политического суверенитета.

Список литературы

1. Социально-экономическая проблематика Российской Арктики в исследованиях институтов Российской академии наук: история, современность, перспективы / под общ. ред. Б.Н. Порфирьева. М.: Научный консультант, 2018. 802 с.
2. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики: вопросы методологии и организации // Российский экономический журнал. 2015. № 2. С. 84–104.
3. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика: логика и парадоксы перемен // Вопросы прогнозирования. 2019. № 36. С. 3–21.
4. Тимошенко А. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (К вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С. 48–52.
5. Тимошенко А.И. Трансформации в российской государственной политике освоения Арктики и Северного морского пути (XVIII–XXI вв.) // Государственная политика России в Арктике: Стратегия и практика освоения в XVIII–XXI вв.: сборник научных трудов / отв. ред. В.А. Ламин. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2012. С. 4–35.
6. Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования // Регион. 2014. № 2. С. 7–38.
7. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Правовая среда и региональная действительность // Регион: экономика и социология. 2018. № 4. С. 7–41.
8. Гудев П.А. Новые риски и возможности межгосударственного сотрудничества в Арктике // Арктика и Север. 2018. № 36. С. 57–83.
9. Трипольников В.П. О регистре рисков ледовой навигации на Северном морском пути // Арктика: экология и экономика. 2018. № 2. С. 125–130.
10. Соловьева Н.В., Лобковский Л.И. Метод оценки экологического риска при освоении ресурсов арктического шельфа // Арктика: экология и экономика. 2019. № 1. С. 50–60.
11. Иванова П.Ю., Потравная Е.В. Социально-экономическое развитие поселка Тикси в Российской Арктике: стратегия и потенциал роста // Арктика: экология и экономика. 2020. № 4. С. 117–129.
12. Демографические и миграционные процессы на Российском Севере: 1980–2000 гг.: монография / В.В. Фаузер, Т.С. Лыткина, Г.Н. Фаузер; отв. ред. В.В. Фаузер. Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2016. 158 с.
13. Шеломенцев А.Г., Воронина Л.В., Смиреникова Е.В., Уханова А.В. Факторы миграции в Арктической зоне Российской Федерации // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 3. С. 396–418.
14. Коровкин А.Г., Сеница А.Л. Оценка интенсивности и направлений движения населения в регионах российской Арктики в 1991–2015 гг. // Научные труды:

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. Т. 17. М.: ИНП РАН, 2019. С. 323–340.

15. Фаузер В.В., Смирнов А.В. Миграции населения российской Арктики: модели, маршруты, результаты // Арктика: экология и экономика. 2020. № 4 (40). С. 4–18.

16. Ржаницына Л., Кравченко Е. Современный рынок труда в Арктической зоне Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 39–51.

17. Фаузер В.В., Смирнов А.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Локальные рынки труда российской Арктики: классификация по видам деятельности // Арктика: экология и экономика. 2019. № 2 (34). С. 4–17.

18. Бурый О.В., Дмитриева Т.Е. Теоретические и практические вопросы создания самодостаточных арктических поселений // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2015. № 3. С. 141–148.

19. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Липина С.А., Чистобаев А.И. Сценарии развития Арктического региона (2020–2035 гг.) // Арктика и Север. 2019. № 35. С. 5–24.

20. Скуфына Т.П., Митрошина М.Н. Трансформация социально-экономического пространства российской Арктики в контексте геополитики, макроэкономики, внутренних факторов развития // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 87–112.

21. Крюков В.А., Крюков Я.В. Экономика Арктики в современной системе координат // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 25–32.

22. Лажнецов В.Н. Природно-ресурсная экономика и территориальная организация хозяйства Арктики и Севера России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 53–68.

23. Крюков В.А. Арктическая экономика — важны детали // ЭКО. 2020. № 12. С. 4–7.

24. Крюков В.А., Крюков Я.В. Как раздвинуть рамки арктических проектов // ЭКО. 2017. № 8. С. 5–32.

25. Серова Н.А., Серова В.А. Основные тенденции развития транспортной инфраструктуры российской Арктики // Арктика и Север. 2019. № 36. С. 42–56.

26. Грузинов В.М., Зворыкина Ю.В., Иванов Г.В., Сычев Ю.Ф., Тарасова О.В., Филин Б.Н. Арктические транспортные магистрали на суше, акваториях и в воздушном пространстве // Арктика: экология и экономика. 2020. № 1. С. 6–20.

27. Гудев П.А. Северный морской путь: перспективы легитимизации национального статуса в рамках международного права (часть 1) // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 142–164.

28. Гудев П.А. Северный морской путь: перспективы легитимизации национального статуса в рамках международного права (часть 2) // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 130–147.

29. Гагиев Н.Н., Гончаренко Л.П., Сыбачин С.А., Шестакова А.А. Национальные проекты в Арктической зоне Арктической Федерации // Арктика и Север. 2020. № 41. С. 113–129.

30. Корчак Е.А., Серова Н.А. Полярные взгляды на Заполярье: арктическая политика России и зарубежных стран // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 5. С. 145–159.

31. Му Арильд. Экономика Арктики: чего не хватает? Пример Северного морского пути // ЭКО. 2020. № 12. С. 62–83.

References

1. Sotsial'no-ekonomicheskaya problematika Rossiiskoi Arktiki v issledovaniyakh institutov Rossiiskoi akademii nauk: istoriya, sovremennost', perspektivy [Socio-Economic Problems of the Russian Arctic in the Research of the Institutes of the Russian Academy of Sciences: History, Modernity, Prospects], edited by B.N. Porfiriev. Moscow, Nauchnyi konsul'tant, 2018, 802 p. (In Russ.).
2. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pereosvoenie rossiiskoi Arktiki: voprosy metodologii i organizatsii [Redevelopment of Russia's Arctic Regions: Methodological and Organizational Issues], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2015, No. 2, pp. 84–104. (In Russ.).
3. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Rossiiskaya Arktika: logika i paradoksy peremen [Russian Arctic: Logic and Paradoxes of Change], *Voprosy prognozirovaniia* [Forecasting Issues], 2019, No. 36, pp. 3–21. (In Russ.).
4. Timoshenko A.I. Sovetskie initsiativy v Arktike v 1920-e gg. (K voprosu o strategicheskoi preemstvennosti) [Soviet Initiatives in the Arctic in the 1920s. (On the Issue of Strategic Continuity)], *Gumanitarnye nauki v Sibiri* [Humanities in Siberia], 2010, No. 2, pp. 48–52. (In Russ.).
5. Timoshenko A.I. Transformatsii v rossiiskoi gosudarstvennoi politike osvoeniia Arktiki i Severnogo morskogo puti (XVIII–XXI vv.) [Transformations in the Russian State Policy for the Development of the Arctic and The Northern Sea Route (XVIII–XXI Centuries)], *Gosudarstvennaya politika Rossii v Arktike: Strategiya i praktika osvoeniia v XVIII–XXI vv.: sbornik nauchnykh trudov* [State Policy of Russia in the Arctic: Strategy and Practice of Development in the XVIII–XXI Centuries: collection of scientific papers], edited by V. A. Lamin. Novosibirsk: Sibirskoe nauchnoe izdatel'stvo, 2012. pp. 4–35. (In Russ.).
6. Leksin V.N. Regional'naya deistvitel'nost' i regional'nye issledovaniia [Regional Reality and Regional Studies], *Region* [Region], 2014, No. 2, pp. 7–38. (In Russ.).
7. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pravovaya sreda i regional'naya deistvitel'nost' [Legal Environment and Regional Reality], *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2018, No. 4, pp. 7–41. (In Russ.).
8. Gudev P.A. Novye riski i vozmozhnosti mezhgosudarstvennogo sotrudnichestva v Arktike [New Risks and Opportunities for Interstate Cooperation in The Arctic], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2018, No. 36, pp. 57–83. (In Russ.).
9. Tripol'nikov V.P. O registre riskov ledovoi navigatsii na Severnom morskoy puti [On the Register of Risks of Ice Navigation on The Northern Sea Route], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economics], 2018, No. 2, pp. 125–130. (In Russ.).
10. Solov'eva N.V., Lobkovskii L.I. Metod otsenki ekologicheskogo riska pri osvoenii resursov arkticheskogo shel'fa [Environmental Risk Assessment Method in The Development of The Arctic Shelf Resources], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economics], 2019, No. 1, pp. 50–60. (In Russ.).
11. Ivanova P.Iu., Potravnaia E.V. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye poselka Tiksi v Rossiiskoi Arktike: strategiya i potentsial rosta [Socio-economic development of the Village of Tiksi in the Russian Arctic: Strategy and Growth Potential], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 4, pp. 117–129. (In Russ.).
12. Demograficheskie i migratsionnye protsessy na Rossiiskom Severe: 1980–2000 gg. [Demographic and Migration Processes in the Russian North: 1980–2000], edited by V.V. Fauzer. Syktyvkar, Izd-vo SGU im. Pitirima Sorokina, 2016, 158 p. (In Russ.).
13. Shelomentsev A.G., Voronina L.V., Smirennikova E.V., Ukhanova A.V. Faktory migratsii v Arkticheskoy zone Rossiiskoi Federatsii [Issues in Human Potential Development Management], *Ars Administrandi*, 2018, Vol. 10, No. 3, pp. 396–418. (In Russ.).

14. Korovkin A.G., Sinitsa A.L. Otsenka intensivnosti i napravlenii dvizheniia naseleniia v regionakh rossiiskoi Arktiki v 1991–2015 gg. [Assessment of Intensity and Directions of Population Movement in the Russian Arctic Regions in 1991–2015], *Nauchnye trudy: Institut narodnohozyajstvennogo prognozirovaniya RAN, tom 17* [Scientific Works: Institute of National Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Vol. 17]. Moscow, INP RAN, 2019, pp. 323–340. (In Russ.).
15. Fauzer V.V., Smirnov A.V. Migratsii naseleniia rossiiskoi Arktiki: modeli, marshruty, rezul'taty [Migration of The Russian Arctic Population: Models, Routes, Results], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 4 (40), pp. 4–18. (In Russ.).
16. Rzhantsyna L., Kravchenko E. Sovremennyyi rynek truda v Arkticheskoi zone Rossiiskoi Federatsii [Modern Labor Market in The Arctic Zone of The Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 3 (99), pp. 39–51. (In Russ.).
17. Fauzer V.V., Smirnov A.V., Lytkina T.S., Fauzer G.N. Lokal'nye rynki truda rossiiskoi Arktiki: klassifikatsiya po vidam deiatel'nosti [Local Labor Markets of the Russian Arctic: Classification by Activity Type], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2019, No. 2 (34), pp. 4–17. (In Russ.).
18. Buryi O.V., Dmitrieva T.E. Teoreticheskie i prakticheskie voprosy sozdaniia samodostatochnykh arkticheskikh poselenii [The Theoretical and Practical Problems of Creating Self-Sufficient Arctic Settlements], *Izvestiya Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences], 2015, No. 3, pp. 141–148. (In Russ.).
19. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kudriashova E.V., Lipina S.A., Chistobaev A.I. Stsenarii razvitiia Arkticheskogo regiona (2020–2035 gg.) [Development Scenarios for the Arctic Region (2020–2035)], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, No. 35, pp. 5–24. (In Russ.).
20. Skuf'ina T.P., Mitroshina M.N. Transformatsiya sotsial'no-ekonomicheskogo prostranstva rossiiskoi Arktiki v kontekste geopolitiki, makroekonomiki, vnutrennikh faktorov razvitiia [Transformation of the Socio-Economic Space of the Russian Arctic in the Context of Geopolitics, Macroeconomics, and Internal Factors of Development], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 87–112. (In Russ.).
21. Kriukov V.A., Kriukov I.A. Ekonomika Arktiki v sovremennoi sisteme koordinat [The Economy of the Arctic in the Modern Coordinate System], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 25–52. (In Russ.).
22. Lazhentsev V.N. Prirodno-resursnaia ekonomika i territorial'naya organizatsiya khoziaistva Arktiki i Severa Rossii [Natural Resource Economy and Territorial Organization of the Economy of the Arctic and the North of Russia], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 53–68. (In Russ.).
23. Kriukov V.A. Arkticheskaya ekonomika – vazhny detail [Arctic Economy – Details Are Important], *EKO* [ECO], 2020, No. 12, pp. 4–7. (In Russ.).
24. Kriukov V.A., Kriukov I.A. Kak razdvinut' ramki arkticheskikh proektov [How to Expand the Scope of Arctic Projects], *EKO* [ECO], 2017, No. 8, pp. 5–32. (In Russ.).
25. Serova N.A., Serova V.A. Osnovnye tendentsii razvitiia transportnoi infrastruktury rossiiskoi Arktiki [Critical Tendencies of The Transport Infrastructure Development in The Russian Arctic], *Arktika i Sever* [Arctic and North], No. 36, pp. 42–56. (In Russ.).
26. Gruzinov V.M., Zvorykina Iu.V., Ivanov G.V., Sychev Iu.F., Tarasova O.V., Filin B.N. Arkticheskie transportnye magistrali na sushe, akvatoriiakh i v vozdushnom prostranstve [Arctic Transport Routes on Land, In Water and Air Areas], *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2020, No. 1, pp. 6–20. (In Russ.).

27. Gudev P.A. Severnyi morskoi put': perspektivy legitimizatsii natsional'nogo statusa v ramkakh mezhdunarodnogo prava (chast' 1) [The Northern Sea Route: Problems of National Status Legitimization Under International Law. Part I], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 40, pp. 142–164. (In Russ.).

28. Gudev P.A. Severnyi morskoi put': perspektivy legitimizatsii natsional'nogo statusa v ramkakh mezhdunarodnogo prava (chast' 2) [The Northern Sea Route: Problems of National Status Legitimization Under International Law. Part 2], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 130–147. (In Russ.).

29. Gagiev N.N., Goncharenko L.P., Sybachin S.A., Shestakova A.A. Natsional'nye proekty v Arkticheskoi zone Arkticheskoi Federatsii [National Projects in the Arctic Zone of the Russian Federation], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, No. 41, pp. 113–129. (In Russ.).

30. Korchak E.A., Serova N.A. Poliarnye vzgliady na Zapoliar'e: arkticheskaia politika Rossii i zarubezhnykh stran [Polar Views on the Arctic: Arctic Policies of Russia and Circumpolar Countries], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2019, Vol. 12, No. 5, pp. 145–159. (In Russ.).

31. Mu Aril'd. Ekonomika Arktiki: chego ne khvataet? Primer Severnogo morskogo puti [Arctic Economics: What Is Missing? The Case of the Northern Sea Route], *EKO* [ECO], 2020, No. 12, pp. 62–83. (In Russ.).

STATE ARCTIC POLICY OF RUSSIA

The state Arctic policy of Russia has no analogues in terms of the variety of tasks and the scale of risks of their implementation – from natural and climatic to foreign policy. Its most important subject was the consistent combination of new state and corporate solutions with the re-development of the «Soviet heritage». Today, this “heritage” accounts for more than 80% of the currently used national wealth of the Arctic. It was created in fundamentally different socio-political and socio-economic conditions, and now to maintain it at least in the same state and restructure it requires financial, material, technical and human resources that are not comparable with those necessary for similar purposes in the territories located to the south. The implementation of a unified state policy in the Arctic zone is complicated by the fact that it consists of a unique conglomeration of territories of four constituent entities of the Russian Federation and 28 municipalities of different types, located on the territory of other regions of the Russian Federation. All of them are relatively independent, have their own regulations, strategies for their development, etc. In 2008–2019, the state Arctic policy of Russia was documented in successive Decrees of the President of the Russian Federation and government decisions on the Arctic development program. However, in 2020 they were radically revised, including in the direction of taking into account the growing foreign policy threats. The conclusion is justified that only the strengthening of political and economic sovereignty on the basis of stable economic growth of the entire country can ensure the stability and minimize the risks of the functioning of this most important part of our state.

Keywords: Arctic, region, state policy, re-development, «Soviet heritage», decrees of the President of the Russian Federation, strategies, federal law.

JEL: E23, H11, H66, P20, R12

Дата поступления – 21.02.2021 г.

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»
Российской академии наук / Проспект 60-летия Октября, д. 9, г. Москва,
117312.

e-mail: leksinvn@yandex.ru

ПОРФИРЬЕВ Борис Николаевич

академик РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук /
Нахимовский проспект, 47, г. Москва, 117418.

e-mail: b_porfiriev@mail.ru

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center «Computer Science and Control» of Russian Academy
of Sciences / 9, 60-letiya Oktyabrya Av., Moscow, 117312.

e-mail: leksinvn@yandex.ru

PORFIRIEV Boris N.

Academician of RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Research Director;
Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences /
47, Nakhimoskiy pr., Moscow, 117418.

e-mail: b_porfiriev@mail.ru

Для цитирования:

Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Государственная арктическая политика России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 15–43. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-15-43>