Арктика в ракурсе новейших законодательных инициатив

ЕМЕЛЬЯНЦЕВ Владимир Петрович, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: 6430668@mail.ru

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич, научный руководитель Научно-исследовательского объединения Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

Россия, 117997, г. Москва, Стремянный пер., 36

E-mail: Valentey.SD@rea.ru

В профессиональной литературе получил распространение термин «Новая Арктика», что можно связать с закреплением в документах стратегического планирования как приарктических государств, так и других стран, претендующих на мировое лидерство, проекции новых отношений. В них могут быть вовлечены государства, их объединения, крупнейшие корпорации, заинтересованные в строительстве в Арктике морских портов, объектов по добыче полезных ископаемых, нефте- и газопроводов, а также обслуживающих их автомобильных и железных дорог, аэродромов. Вместе с тем арктические пространства остаются сложным объектом для нормативного определения. В их отношении складывается сложная дифференциация правового регулирования: по источникам, их юридической силе, территории действия и кругу лиц, по видам экономической деятельности, а также по закреплению прав на использование отдельных видов природных ресурсов. В вопросах квалификации новых арктических правоотношений удастся идентифицировать в качестве приоритетного направления отношения, которые определяют полномочия государств в части распределения бюджетных средств для поддержки предпринимательской деятельности, обороны и безопасности, а также сохранения окружающей природной среды. Эти отношения продолжают регулироваться преимущественно на подзаконном уровне. Роль закона в определении арктических правоотношений не выходит за пределы закрепления отсылочных норм в отраслевом законодательстве о делегировании регулирования ведомственному нормотворчеству.

Ключевые слова: международные отношения, Новая Арктика, источники правового регулирования арктических отношений, государственная поддержка предпринимательской деятельности, законодательные гарантии инвестиций.

Для цитирования: Емельянцев В. П., Валентей С. Д. Арктика в ракурсе новейших законодательных инициатив // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 136—153. DOI: 10.12737/jrl.2020.023

Arctic in the Light of the Latest Legislative Initiatives

V. P. EMELYANTSEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: 6430668@mail.ru

S. D. VALENTEY, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow 117997, Russian Federation

E-mail: Valentey.SD@rea.ru

The term “New Arctic” is gaining ground in professional literature. It can be associated with the consolidation in the strategic planning documents of both the Arctic states and in other countries that aspire to world leadership, the projection of new relations. They may involve states, their associations, major corporations interested in the construction of seaports, mineral extraction facilities, oil and gas pipelines in this region, as well as roads, railways and airfields serving them.

At the same time, the Arctic spaces are a complex subject of legal regulation. In relation to them, a complex differentiation of legal regulation takes shape: according to the sources of regulation, their legal force, territory of action and the circle of persons, by types of economic activity, and also by fixing the rights to use certain types of natural resources. In this complex subject of legal regulation, public relations can be chosen as a priority object of regulation, which relate exclusively to the competence of individual states. In particular, such relations determine the powers of states to allocate budgetary funds to support entrepreneurial activity, defense and security, and also to preserve the natural environment.

Keywords: international relations, New Arctic, sources of legal regulation of Arctic relations, state support for entrepreneurial activity, legislative guarantees of investments.

For citation: Emelyantsev V. P., Valentey S. D. Arctic in the Light of the Latest Legislative Initiatives. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 2, pp. 136—153. DOI: 10.12737/jrl.2020.023 (In Russ.)

1. Рост правотворчества стал отличительной особенностью функционирования Российского государства в XXI в.¹ В сферу правового регулирования вовлекаются как традиционные институты права, так и новые правовые образования. Кроме устоявшегося отраслевого регулирования общественных отношений относительно новой тенденцией стало конструирование специального регулирования процессов социально-экономического развития отдельных территорий и крупных макрорегионов. Один из таких векторов для российского законодательства — работа над созданием специальных норм, регулирующих отношения в российской Арктике.

Субъектами законодательной инициативы за последнее десятилетие было предложено минимум семь законопроектов о регулирова-

нии деятельности в северных территориях, разработка которых совпадает с динамикой смещения центра принятия решений о перспективах развития арктических территорий. Если в 1998 и 1999 гг. предложения поступали от депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации², то в 2013 г. инициатива перешла к Правительству РФ (за разработку отвечало соответствующее министерство³). Несмотря на разли-

² В 1998 г. Советом Федерации в Государственную Думу внесен законопроект № 98061514-2 «Об Арктической зоне Российской Федерации». В 1999 г. группа депутатов и членов Совета Федерации внесли в Государственную Думу еще один вариант федерального закона № 99042910-2 «Об Арктической зоне Российской Федерации». По поручению Правительства РФ подготовлено несколько вариантов законопроекта: в 2013 г. — «Об арктической зоне Российской Федерации» (Минрегионразвития России), в 2016 г. — «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (Минэкономразвития России), в 2017 г. — «О развитии арктической зоны Российской Федерации» (Минэкономразвития России), в 2019 г. — «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (Минвостокразвития России).

³ До 2014 г. — Министерство регионального развития РФ, до 2019 г. — Мини-

¹ С 2000 г. принято и действует более 3 тыс. законов, 5 тыс. постановлений Правительства РФ и 300 тыс. ведомственных актов. В Российской Федерации избыточность регулирования приобрела государственный характер. Правительство РФ было вынуждено разработать специальные мероприятия по отмене устаревших правовых нормативных актов в рамках реализации механизма так называемой регуляторной гильотины. URL: <http://government.ru/news/36904> (дата обращения: 29.09.2019).

чие в названиях законопроектов, методология подходов субъектов законодательной и исполнительной ветвей власти качественно не различалась.

Представители законодательного органа настаивали на перераспределении полномочий, частичной децентрализации и увеличении финансирования из средств федерального бюджета для поддержки бюджетов субъектов и предпринимательской активности граждан, проживающих на территории, расположенной в арктической зоне. В свою очередь, законопроекты, разрабатываемые структурами Правительства РФ, исходят из необходимости снижения уровня фискальной нагрузки с целью стимулирования деятельности в Арктике крупных хозяйствующих субъектов. В них также предлагается осуществить в рамках одного законопроекта максимальную централизацию полномочий с последующим делегированием их министерству, ответственному за освоение арктических территорий⁴. В частности, предлагается максимально делегировать полномочия на подзаконный уровень, использовать преимущественно административные методы управления, а все издержки и риски освоения территорий покрывать за счет средств бюджетов различных уровней.

Второй подход — очевидное упрощение, но обусловленное тем, что отношение к северным территориям продолжает находиться под влиянием парадигмы советского права, когда ведомственное нормотворчество существенно преобладало

стерство экономического развития РФ, с 2019 г. — Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики.

⁴ См., например, проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», разработанный в 2019 г. Минвостокразвития России. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91084> (дата обращения: 29.09.2019).

над регулированием отношений в рамках закона⁵. Понадобилось несколько лет упорного труда, в том числе на площадках Международного арктического правового форума⁶, чтобы доказать недостатки такого подхода и обосновать необходимость специального законодательного регулирования этих отношений как наиболее стабильного и предсказуемого источника права для развития российской Арктики.

Необходимость такого подхода вызвана совокупностью особых экономико-географических и социально-экономических факторов⁷, оказывающих существенное воздействие как на формы организации производственного процесса и жизни людей, так и на уровень затрат на решение экономических и социальных задач.

Органы государственной власти и бизнес-сообщество в целом соглаша-

⁵ В основе этих нормативных конструкций определения, разработанные еще для актов РСФСР и СССР. См.: Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.

⁶ Международный арктический правовой форум учрежден Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ как научная платформа для обсуждения актуальных вопросов правового регулирования развития этих территорий и выработки предложений по их оптимизации.

⁷ Это экстремальные природно-климатические условия; значительные по запасам природные ресурсы; сосредоточение хозяйствующих субъектов и социальной сферы на ограниченных пространствах; транспортная труднодоступность. Для Арктики характерна высокая доля коренных малочисленных народов. Здесь предельно уязвимы и сложно восстанавливаемы экосистемы и проч. Кроме того, категория «Арктика» — это абстракция. Внутри российской Арктики находится минимум четыре территории с особыми экономико-географическими условиями и, следовательно, особенностями хозяйствования.

ются с необходимостью разработки специального законодательства для регулирования отношений в Арктике. Вместе с тем инициативы о законодательном закреплении специальных правил освоения Арктики, отличных от общих норм бюджетного, гражданского, земельного или административного законодательства, встречают обоснованную критику. Но главная проблема в том, что участникам обсуждений не удается договориться о структуре и целеполагании проекта такого федерального закона⁸. Как результат, дискуссия распадается на обсуждение вопросов о том, где предел административных запретов, как соотносится их количество с качеством регулирования, каков размер природоресурсной ренты и как она должна распределяться между органами публичной власти, крупным бизнесом, субъектами малого и среднего предпринимательства, в том числе гражданами, занимающимися традиционными видами природопользования⁹.

⁸ О существующих противоречиях свидетельствует и отрицательное заключение по результатам оценки регулирующего воздействия на проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», разработанный в 2019 г. Минвостокразвития России. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91084> (дата обращения: 29.09.2019).

⁹ В числе причин, вызывавших разногласия, назывались: отсутствие единства мнений относительно предмета правового регулирования, разночтения в административном и географическом понятии этой территории, отсутствие концепции распределения приоритетов в освоении арктических ресурсов между федеральными органами государственной власти и коммерческими организациями. Свои ожидания от принятия законопроекта сохраняют органы государственной власти субъектов Федерации, расположенных в арктических территориях, муниципальные образования, а также граждане России, относящие себя к коренным малочисленным народам.

Между тем рационализация подхода к идентификации проблем освоения арктических территорий и осмысление перспектив их решения с помощью изменения правового регулирования предполагают установление основных элементов правоотношения (субъектов, их прав и обязанностей, юридических фактов) и источников их регулирования. Такая спецификация позволит определить, каким образом законодательные новации повлияют на возникновение новых прав и обязанностей, изменят сложившиеся правоотношения, а также распределят риски. Особенности географического положения арктических территорий предполагают исследование международных отношений и норм, требования которых обязательны для Российской Федерации, а также изучение зарубежного опыта специального регулирования продвижения национальных инициатив в этом регионе.

Общепризнано, что Арктика располагает потенциально высокими морскими и шельфовыми запасами ресурсов. Ледовое покрытие долгое время ограничивало их использование, в связи с чем она оставалась последним крупным малоосвоенным регионом. Однако климатические изменения, способствующие увеличению навигации, и новые технологии формируют новые запросные ожидания государств и крупнейших корпораций. Это влияет на развитие международных отношений, стимулируя новые объединения и другие формы кооперации хозяйствующих субъектов, вовлекает в решение проблем военные ведомства, научные организации и других заинтересованных субъектов.

Квалификация прав на арктические пространства в рамках международных отношений осложняется географическими особенностями. Этот регион включает моря Северного Ледовитого океана, в том числе покрытые льдом, их морское дно и объекты животного мира, побере-

жья приарктических государств, воздушное пространство. Каждый из названных объектов является экономически важным фактором производства.

2. Современный этап развития отношений, связанных с освоением арктических ресурсов, и источников их регулирования предполагает учет мнений нескольких центров принятия решений, которые не просто формируют правовые нормы, но и обладают собственной спецификой по территории действия и кругу лиц. В науке такие нормы (условно) в основном квалифицировались по субъектному составу на отраслевые (универсальные), региональные, национальные и институциональные. Кроме того, разработка нового регулирования может затронуть права на арктические ресурсы, что способно существенно повлиять на инвестиционные предпочтения крупнейших мировых корпораций, формирующих корпоративные правила, которые в отличие от других источников правового регулирования, как правило, имеют конфиденциальный характер.

Отраслевые нормы ассоциируются с универсальными нормами международного права, которые дифференцируют регулирование по видам экономической деятельности и определяют права на ресурсы. Один из приоритетов в таких нормах, в частности закрепленный в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁰, — гарантии свободного мореплавания с оговорками в отношении территорий, покрытых льдом. Отраслевая дифференциация регулирования развивается и в отношении других ресурсов Мирового океана. Конструирование правил делегируется так называемым отраслевым международным организациям, а именно Международной морской организации, Продовольственной и сельскохозяйственной

организации ООН, Международному органу по морскому дну, Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО.

На уровне этого центра принятия решения, который иногда называют международным, сформулированы два основных вопроса: о рационализации экономических видов природопользования и охране окружающей среды¹¹. В нормах международного права определены правовая статус морских пространств, правила отдельных видов экономической деятельности и (частично) вопросы охраны окружающей среды¹². Одним из последних значимых событий в этом векторе развития глобального регулирования можно назвать принятие в 2014 г. Международной морской организацией¹³ Международного кодекса для судов,

¹¹ Нормативное закрепление такие векторы получили в 2015 г. в Парижском соглашении по климату, которое было принято взамен Киотского протокола 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Эти источники международного права имеют преемственность только по внешней форме. В содержательном плане Парижское соглашение кардинально изменило подход к мотивации публично-правовых образований и хозяйствующих субъектов: от спроса на единицы снижения выбросов к общеэкономическим интересам — внедрение за рубежом своих технологий, контроль за сегментом рынка другой страны и т. п.

¹² См. Конвенцию ООН по морскому праву; Женевские конвенции 1958 г.: об открытом море; о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря; о континентальном шельфе; о территориальном море и прилегающей зоне; Конвенцию о сохранении лосося в северной части Атлантического океана 1982 г.; Конвенцию о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1992 г.; Конвенцию о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1980 г.

¹³ По состоянию на август 2012 г. общее число членов и территорий составляло 170. URL: [http://www.un.org/ru/unsystem/members.asp?sp_org="+36%2C](http://www.un.org/ru/unsystem/members.asp?sp_org=).

¹⁰ Ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ.

эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс).

Вместе с тем спрос на ресурсы Арктики не ограничивается возможностями мореплавания. Государства, чьи побережья располагаются в районах Арктики, сформировали региональный центр конструирования новых норм и практики их применения. Интерес к освоению ее ресурсов повысился в связи с уменьшением углеводородных запасов в местах их традиционного освоения, высокой стоимостью технологий добычи трудноизвлекаемых запасов¹⁴, истощением земельных ресурсов и поиском новых источников продовольствия¹⁵. Новые технологии повысили доступность ресурсов Арктики¹⁶ как в прибрежной зоне, так и далеко за ее пределами на конти-

¹⁴ Вместе с тем за последние 50 лет мировое потребление первичных энергоресурсов (угля, нефти и природного газа) выросло почти в три раза с 4 млрд до 12 млрд тонн.

¹⁵ Согласно Сельскохозяйственному прогнозу на 2018—2027 гг., подготовленному Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН и Организацией экономического сотрудничества и развития, несмотря на незначительное снижение, спрос на продукцию сельского хозяйства и продажу рыбы будет продолжать расти, а увеличение объемов производства составит около 20% за 10 лет. URL: <http://www.fao.org/3/CA0064RU/ca0064ru.pdf>.

¹⁶ Перспективы транспортных коридоров в северных широтах дополняют существующий интерес к освоению первичных ресурсов Арктики. Авиакомпании стран Европы, Северной Америки и Азии (например, Finnair, Air France, Lufthansa и British Airways) используют или хотели бы использовать полярные и трансибирские воздушные маршруты как перспективное направление авиаперелетов в Азию. Морской флот сухогрузов стремительно отреагировал на рост спроса на перевозки, который за последние несколько лет увеличился в 1,5—2 раза, и сегодня рассматривает Северный морской путь как возможную альтернативу нового Шелкового пути из Европы в Азию и далее в страны тихоокеанского региона.

нентальном шельфе. В перспективе освоение Арктики — это «окно в будущее» для семи приарктических государств.

Исследователи, анализируя намерения таких государств, ссылаются на заявления их представителей в Илулиссатской декларации 2008 г.¹⁷ Дипломатический подход закрепил новое основание для управления в этом регионе пятью из семи приарктических государств (Канады, Дании, Норвегии, России и США) и другими странами, осуществляющими деятельность в Северном Ледовитом океане, посредством имплементации в национальное законодательство и применения соответствующих норм на государственном уровне. Стороны Декларации сделали заявление, что не видят необходимости в создании нового всеобщего международно-правового режима для Северного Ледовитого океана, но не исключают дискуссию о возможной интернационализации центральной части Арктики с передачей ее под юрисдикцию международного органа¹⁸.

По мнению Министра иностранных дел России С. В. Лаврова, Декларация способствовала обеспече-

¹⁷ Представители арктических государств (Канада, Дания, Норвегия, Россия и США) отметили, что «морское право наделяет приарктические государства важными правами и налагает обязательства, касающиеся проведения внешних границ континентального шельфа, охраны морской среды, включая покрытые льдом территории, обеспечения свободы судоходства, морских научных исследований и других способов использования вод океана» (Илулиссатская декларация пяти государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану, 2008 г. // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М., 2013.

¹⁸ Подробнее см.: Мелков Г. М. Не отдавать Арктику. URL: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=796>.

нию стабильности и предсказуемости развития обстановки в Арктическом регионе. Министр отметил, что этот документ сохраняет свою актуальность и является важным ориентиром для выработки ответов на современные вызовы¹⁹.

Приарктические государства в рамках многосторонних региональных международных договоров дополнительно урегулировали вопросы охраны окружающей среды и аварийно-спасательной деятельности²⁰. Государства западной Арктики на основе международных субрегиональных договоров определили правила координации и оптимизации межгосударственного сотрудничества в Баренцевом (Евроарктическом) регионе²¹.

Интерес к арктическим территориям придает новый динамизм сложившимся формам региональной интеграции и новым моделям кооперации в международных отношениях. Новым результатом региональной кооперации стало подписание Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в Арктике от 3 октября 2018 г. в отношении такого важного продовольственного ресурса Северного Ледовитого

океана — рыбных ресурсов²². В соглашении определен баланс сил в принятии решений: существенное решение в рамках Соглашения должно приниматься на основе консенсуса, т. е. оно будет считаться принятым при отсутствии формального возражения, заявленного во время принятия решения. Подписание названного соглашения можно считать продолжением линии, которую представители прибрежных государств Северного Ледовитого океана огласили в Илулиссатской декларации²³.

В качестве перспективной новации регулирования отношений можно назвать предложение о расширении сотрудничества в арктических морских акваториях для комплексного управления морским природопользованием в Арктике, основанном на экосистемном подходе²⁴. Единого мнения о содержании термина «экосистемный» заинтересованные страны еще не выработали. Можно выделить несколько новых концептуальных идей, которые деклариру-

¹⁹ См.: Приветствие Министра иностранных дел России С. В. Лаврова участникам юбилейного мероприятия по случаю 10-летия Илулиссатской декларации. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news//asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254. 23.05.2018 (дата обращения: 23.01.2019).

²⁰ См. Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г., Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г.

²¹ См. Соглашение между правительствами государств — членов Совета Баренцева (Евроарктического) региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2008 г.

²² Соглашение подписали Россия, США, Канада, Дания (за Фарерские острова и Гренландию), Норвегия, Исландия, Япония, Китай, Корея и Европейский Союз.

²³ Ее содержание позволило считать, что названные государства намерены продолжать линию регионального сотрудничества и не приветствуют разработку нового всеобъемлющего международно-правового режима управления акваториями Северного Ледовитого океана, не претендуя на юрисдикцию в части разрешения внешнеполитических или региональных споров, связанных с Арктикой, в соответствии с актами ООН, в частности Конвенцией по морскому праву, и в рамках многосторонних и международных соглашений.

²⁴ См.: Загорский А. В., Тодоров А. А. 3-14 Комплексное управление морским природопользованием в Арктике: доклад РСМД № 42/2018 / гл. ред. И. С. Иванов. М., 2018. URL: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/kompleksnoe-upravlenie-morskim-prirodopolzovaniem-v-arktike/> (дата обращения: 30.01.2019).

ются в стратегиях поведения государств как субъектов международного права в этой области.

Во-первых, это морское пространственное планирование и разработка экосистемного управления, которые продвигаются как способ разрешения конфликтов между отраслями экономики и населением прибрежных зон. Более 40 стран уже приняли и реализуют комплексные планы экосистемного управления морскими ресурсами в акваториях, находящихся в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны, т. е. в пределах их юрисдикции в арктической зоне²⁵. Например, Норвегия приняла программы комплексного управления своей исключительной экономической зоны в Баренцевом и Норвежском морях²⁶.

Во-вторых, это кооперация арктических государств на основе института договорного регулирования региональной политики, предполагающая новые возможности для конструирования правовых институтов. Так, международные соглашения приарктических государств сформировали предпосылки, которые могут стать основой для практики регулирования арктических отношений, в частности в рамках сформировавшейся так называемой теории секторов. Границы предлагается устанавливать от побережья приарктических государств в сторону Северного полюса²⁷. Такой подход позволяет создать основу для эколого-право-

вого районирования и экосистемного управления в Арктике и продолжить политику международных отношений на основе стабильности и предсказуемости²⁸. Это не исключает различных правовых оценок таких географических объектов, как Северный Ледовитый океан и его ледяные образования, подводное и подледное дно. В основе различных квалификаций — разные акценты на региональные, двусторонние договоры. Отдельной проблемой остается вопрос о правах на континентальный шельф, а именно: имеют ли право пять приарктических государств считать своим континентальным шельфом дно океана за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны или названным государствам предстоит создать международный район морского дна (район общего наследия человечества)?

Вместе с тем в международных соглашениях, содержащих нормы общего права, желание стран форсировать эволюцию универсального международного права в Арктике выражено сдержанно, что отчасти обусловлено поиском ответа на прикладной вопрос о предмете арктического права и законодательства, а также о содержании и объекте правоотношений.

В свою очередь, опасения за последствия климатических изменений и стремление доказать свои права на участие в арктических проектах формируют кардинально противоположные векторы для больших и малых арктических го-

²⁵ Экосистемный подход, несмотря на перспективы, имеет один существенный недостаток. В большинстве случаев границы экосистем не совпадают с границами национальных юрисдикций. Пока не разработано оптимального решения, которое позволяло бы обеспечить выполнение разрабатываемых на региональном уровне мер третьими (неарктическими) государствами.

²⁶ См.: Загорский А. В., Тодоров А. А. Указ. соч.

²⁷ В таком векторе арктическое побережье России — самое протяженное, что должно иметь правоустанавливающее значе-

ние в силу ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву.

²⁸ По мнению А. Н. Вылегжанина, правовое положение Северного Ледовитого океана отличается своей исторической уникальностью и отношения в Арктике не являются проблемным объектом права (см.: Вылегжанин А. Н. Правовое положение арктического региона в документах // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М., 2013).

сударств, а также для арктических и неарктических стран.

Региональные центры принятия решений сформировали две основные повестки дня: закрепление прав на арктические ресурсы и рационализация природопользования. Основной тенденцией последнего времени стало вовлечение в юрисдикцию международных региональных соглашений государств, которые географически удалены от Арктического региона, в частности, по вопросам регулирования аварийно-спасательной деятельности и охраны окружающей природной среды²⁹.

В последние годы ситуация несколько изменилась. Новые возможности для ведения хозяйственной деятельности в Арктике сформировали и новые вызовы. Это, в свою очередь, стало новым стимулом для разработки стратегий поведения в Арктике для более широкого круга государств и их интеграционных объединений.

В числе арктических государств Россия одна из первых начала формировать правовую основу для регулирования отношений в Арктике³⁰. И в настоящее время, следуя принципу верховенства норм международного права, наша страна начала формировать практику реализации прав национальной юрисдикции на континентальный шельф. Это не порождает новых правовых норм, не

изменяет правила их толкования³¹, но наполняет правоотношения конкретным содержанием. Практическая реализация позволяет судить, насколько полно источники международного права регулируют права и обязанности участников, заинтересованных в освоении арктических пространств.

В Правительстве РФ продолжается работа над проектом федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». В соответствии с поручением Президента РФ должны быть разработаны Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. и Стратегия развития Арктической зоны России до 2035 г.

Формирование эффективной модели законодательного регулирования в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации в рамках одной организационной формы обеспечить не удастся. Главным административным ограничением, сдерживающим привлечение инвестиций в российскую Арктику, является унифицированный подход к выстраиванию экономико-правовой модели раз-

²⁹ В нормах международного права определены правовой статус морских пространств, правила отдельных видов экономической деятельности и частично вопросы охраны окружающей среды. Государства западной Арктики на основе международных субрегиональных договоров определили правила координации и оптимизации межгосударственного сотрудничества в Баренцевом (Евроарктическом) регионе.

³⁰ См. Англо-русскую конвенцию 1825 г. и Русско-американский договор 1867 г., которые закрепили, соответственно, понятие «полярные владения» и легитимность секторального разграничения полярных владений.

³¹ Критические замечания отечественных специалистов в этой части в основном касаются пределов толкования норм Конвенции ООН по морскому праву. Отечественные ученые (Г. М. Мелков, А. Вылегжанин и др.) ставят под сомнение обоснованность позиции, одобренной Правительством РФ в 1997 г. Дискуссия, в частности, ведется о ст. 76, 83 Конвенции. В указанных статьях, соответственно, регулируются геологические критерии отграничения шельфа от международного района морского дна и делимитация шельфа между соседними государствами. Ученые доказывают, что, ратифицировав эту Конвенцию, Россия не обязана была применять ее к Арктике или Антарктике, но применила, не обязана была отдавать 330 тыс. км² своего арктического шельфа. URL: <http://ac.gov.ru/events/04239.html>.

вития ее регионов. Дефицит квалифицированных кадров продолжает оставаться системным постоянным фактором, ограничивающим развитие экономики регионов российской Арктики.

Освоение Арктической зоны требует финансовых затрат, объем которых до настоящего времени не определен. Известны лишь направления деятельности: развитие сырьедобывающего комплекса (преимущественно добыча углеводородов); развитие Северного морского пути; развитие инфраструктуры действующих и строительство новых портов; развитие существующих и создание новых прибрежных поселений; и др.

Существенным административным барьером является неопределенность зон ответственности субъектов, определяющих объемы финансирования конкретных программ и проектов. Несмотря на заявления представителей бизнес-сообщества, последнее не способно и не заинтересовано в финансировании развития Арктической зоны как таковой. Однако без его участия освоение Арктики невозможно, а значит, потребуются разработка системы преференций для каждой формы хозяйствования, в рамках которой будут привлекаться инвесторы.

Успех арктических проектов взаимосвязан с развитием морского флота, морских и речных перевозок. Отрасль гражданского судостроения способна обеспечить выпуск малотоннажных и среднетоннажных судов практически всех классов, в то время как потребность в крупнотоннажных судах из-за отсутствия соответствующих мощностей может быть удовлетворена лишь частично. В отрасли нет ни одного судостроительного комплекса для строительства транспортных судов водоизмещением более 100 тыс. тонн. Кроме того, практически все более или менее сложное судовое комплектующее оборудование Россия импортирует из-за рубежа.

Также требует проработки система контроля за инвесторами, представляющими как государство, так и частный капитал. Любые расходы, не связанные с извлечением дохода, рассматриваются ими как нерациональные. В связи с этим они будут пытаться минимизировать эти неэффективные (с их точки зрения) вложения, переложив их на государство, регионы, муниципалитеты либо население.

В документах, определяющих политику США в отношении Арктики, также можно отметить заметное увеличение внимания к этому региону. В заявлениях представителей официальных ведомств стал преобладать военно-экономический уклон. В частности, обосновывается необходимость увеличения военных расходов. В 2009 г. президент США Дж. Буш подписал двойную директиву по обеспечению внешней и внутренней национальной безопасности США в Арктическом регионе³²; в 2014 г. военно-морское ведомство США разработало «Арктическую дорожную карту ВМС 2014—2030» (“U. S. Arctic Roadmap 2014—2030”).

США, претендуя на роль лидера в Заполярье, стараются привлечь к сотрудничеству другие арктические государства — в двустороннем порядке и через многонациональные организации (например, в рамках работы в Арктическом совете). Арктические государства — Канада, Норвегия и Дания (за счет Гренландии) — вместе и по отдельности соревнуются с США и Россией в защите национальных интересов в Арктике.

В 2016 г. Европейский Союз выпустил коммюнике, в котором изложил новые приоритеты интегрированной политики в Арктике³³. Новеллой

³² URL: https://www.nsf.gov/geo/opp/opp_advisory/briefings/may2009/nspd66_hspd25.pdf.

³³ Joint communication to the European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic. URL:

этого документа является закрепление намерения ЕС играть в Арктике ключевую роль, что утверждается как стратегический интерес Союза. Реализовать свои инициативы ЕС намерен посредством закрепления за Арктикой статуса особой охраняемой территории. Евросоюз, не оспаривая верховенство норм международного права и авторитетных союзов, свои отношения в рамках международного сотрудничества по арктическим вопросам намерен выстраивать в ООН и на международных форумах, среди которых центральным признает Арктический совет (в него входят восемь стран — Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция).

Такой подход ЕС обоснован. На начало 2019 г. в состав Европейского Союза входило 28 стран. Кроме того, что это крупнейшее интеграционное объединение на европейском континенте, все страны — участницы ЕС являются членами Организации Объединенных Наций, две (Соединенное Королевство и Франция) — постоянными членами Совета Безопасности с правом вето, еще две страны избраны в его состав на двухгодичный срок (Германия до 2020 г., Польша до 2019 г.). Такое представительство повышает возможности влиять на принятие решения в интересах ЕС.

Евросоюз не ограничивается только традиционными формами продвижения своих интересов в Арктике. Одновременно в рамках своей политики он намерен продвигать альтернативные проекты, апеллируя тем, что пять государств Арктического совета участвуют в европейской интеграции (Дания, Финляндия и Швеция — члены ЕС, а Норвегия и Исландия являются странами — участницами Европейского экономического пространства).

http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf.

Экономически развитые страны ЕС тоже высказывают заинтересованность в освоении Арктики. В 2013 г. федеральное правительство Германии приняло руководящие принципы политики в Арктике. Свою линию поведения в международных отношениях Германия намерена выстраивать, взаимодействуя с политикой Европейского Союза в Арктике, включив Северный Полярный регион в число потенциальных целей для немецкой экономики: создание более доступных для коммерческого использования и развития ресурсов, установление самых высоких экологических стандартов и ответственности за экологический ущерб, т. е. использование своего технологического преимущества. Федеральное правительство Германии заявляет о приверженности существующим международным соглашениям и соглашениям, имеющим отношение к Арктике, декларирует поддержку многостороннего сотрудничества по вопросам Арктики, в частности в Арктическом совете в качестве соответствующего руководящего органа высокого уровня, и намерено еще более активно участвовать в качестве постоянного наблюдателя в Арктическом совете.

Германия выделила следующие сферы деятельности по вопросам Арктики: поддержка активной арктической политики Европейского Союза и интеграция интересов Арктики в политику ЕС в области внешней политики и политики безопасности и ее политику, особенно в области окружающей среды, исследований, промышленности и технологий, энергетики и сырьевой политики, транспорта и рыболовства³⁴.

Другие государства, в частности Япония, Китай, Индия, также за-

³⁴ URL: <http://www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/int-umweltpolitik/weitere-multilaterale-zusammenarbeit/detailansicht/artikel/leitlinien-deutscher-arktispolitik/>.

явили о собственных экономических интересах в северных широтах. Наибольшую активность начал проявлять Китай.

Самый распространенный повод обосновать присутствие в Арктике, в том числе военное, — проведение экологического мониторинга. В частности, спецслужбы США с 2014 г. в рамках специально созданного стратегического совета для экспертного обмена информацией ведут активный мониторинг воздушно-космического, морского, сухопутного и кибернетического пространств в Арктической зоне.

Вместе с тем открытые двусторонние отношения с Россией в отношении Арктики выстраивает только Китай. Эти взаимоотношения балансируют между сотрудничеством и конкуренцией в Центральной Азии, на Дальнем Востоке России и в Арктике³⁵. Российская Федерация откликается на взаимовыгодное сотрудничество с китайскими партнерами о совместных проектах по финансированию развития инфраструктуры в российской Арктике. Ключевым условием такого сотрудничества должно стать подтверждение суверенитета России над регионом.

Международные организации, государства и их интеграционные объединения в целом сохраняют последовательность своих решений и формируют правила взаимоотношений в рамках сложившихся источников регулирования (соглаше-

ния, декларации, заявления и т. п.). Участники международных отношений, сохраняя свой статус универсальных субъектов международного права, должны учитывать и нарастающее влияние хозяйствующих субъектов, чьи интересы могут как совпадать, так и выходить за пределы прав и обязанностей государств и их объединений.

В частности, транснациональные компании формируют собственные стратегии поведения в отношении распределения прав на арктические ресурсы. Крупнейшие мировые компании, несмотря на предпринимаемые попытки, не стали субъектами международного права и обязаны соотносить свои инициативы с требованиями национального законодательства. Так, нефтегазовые компании, добившись исключительных прав на добычу нефти и газа³⁶, уже влияют на формирование рынка этих ресурсов. В перспективе их экономическая власть может быть использована для конструирования правового понятия Арктики и формирования исторического поворотного пункта для амбициозных предложений о закреплении гарантий, направленных на обеспечение реализации арктических проектов (добыча на шельфе, транспортировка арктического сжиженного природного газа по северным морям и др.).

В то же время нормы международного права и географические све-

³⁵ В 2018 г. два государственных банка (Китайский банк развития и Внешэкономбанк России) подписали рамочное соглашение, в соответствии с которым достигнута договоренность о финансировании проектов в рамках пекинской инициативы «Пояс и дорога» и Евразийского экономического союза на сумму до 10 млрд долл. США. См.: China pledges \$10bn to Silk Road, Arctic projects in Russia. URL: <https://gbtimes.com/china-pledges-10bn-to-silk-road-arctic-projects-in-russia>. 13 июня 2018 г. (дата обращения: 25.01.2019).

³⁶ 1) Saudi Aramco (Саудовская Аравия, общий запас нефти 260,8 млрд баррелей); 2) Exxonmobil (США, общий объем запасов 20 млрд баррелей); 3) British Petroleum (Великобритания, общий объем запасов около 18 млрд баррелей); 4) Royal Dutch Shell (Великобритания-Голландия); 5) Chevron (США, общий запас более 11 млрд баррелей); 6) TOTAL S. A. (Франция, общий объем запасов около 11 млрд баррелей); 7) Sinopec (Китай); 8) PetroChina (Китай); 9) Statoil (Норвегия); 10) Газпром (Россия, общий запас газа 36 443,9 млрд м³, общий запас нефти около 15 млн баррелей).

дения об Арктике сводят до уровня курьезов высказывания о том, что эта часть планеты остается «ничейной землей», части которой могут быть подвергнуты «самозахвату», «колонизации».

3. О появлении новых интересов в Арктике и расширении круга субъектов, претендующих на ведение различной деятельности в ее различных областях, свидетельствуют и заявления в СМИ о напряженности³⁷ в этом регионе. Можно предположить, что в обозримом будущем такие интересы приведут к возникновению новых отношений и, возможно, существующего регулирования окажется недостаточно.

В такой ситуации возникает вопрос о причинах изменения тональности в высказываниях в отношении Арктики, обусловленных опасениями, в частности, представителей военного ведомства НАТО³⁸. Страны НАТО в целом придерживаются сдержанной национальной политики в отношении Арктики. Свои устремления, как правило, они закрепляют в документах стратегического планирования, сохраняя их декларативный характер.

Вместе с тем заявления официальных лиц НАТО подтверждают сохранение заинтересованности стран этого военного блока к освоению Арктики. Содержание их деклараций свидетельствует о том, что они не намерены пока вмешиваться

во внутренние дела арктических государств. Во всяком случае поводов для такого вмешательства нет: «правовые неопределенности», как и военные, отмечает В. С. Котляр, могут быть навязаны только «искусственно». В свою очередь, Арктический совет признается авторитетной и влиятельной площадкой для обсуждения на региональном уровне проблемных вопросов развития Арктики.

Попытки девальвации роли норм международного права и снижения авторитета форумов регионального сотрудничества, а также изменения векторов интересов и продвижения нового центра координации отношений в Арктическом регионе могут иметь сугубо экономический характер. Высказываются предположения, что такие тенденции произошли после направления Российской Федерацией заявки в Комиссию ООН о расширении своего континентального шельфа с 200 до 350 морских миль от исходных линий. Российская Федерация проявила инициативу, руководствуясь нормами международного права.

Арктический регион никогда не воспринимался как активный театр военных действий. Большая его часть — это безлюдная снежная пустыня. Можно выдвинуть несколько версий, почему НАТО и ее участники высказывают мнения о напряженности в Арктике.

В качестве основной причины можно считать попытку стран НАТО обосновать увеличение военных расходов. Страны НАТО становятся источником постоянной военной активности в Арктическом регионе³⁹. Особую активность прояв-

³⁷ В СМИ отмечается появление публикаций о росте напряженности в Арктике с 2007 г., т. е. с момента подъема двух российских батискафов со дна арктических морей.

³⁸ Так, в ноябре 2015 г. Генсекретарь НАТО Й. Столтенберг в выступлении в Стокгольме упомянул о гибридной войне, обосновав, таким образом, необходимость укрепления связи НАТО со Швецией и Финляндией и расширения присутствия НАТО в Арктике. См.: Secretary General stresses value of Nordic Defence Cooperation in visit to Sweden. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_124506.htm.

³⁹ Осенью 2018 г. в Норвегии у границ России завершились масштабные арктические учения Североатлантического альянса Trident Juncture 2018 (задействовано 50 тыс. чел., 10 тыс. боевых машин, 150 самолетов и вертолетов, 60 кораблей). URL: <https://russian.rt.com/world/article/575279-rossiya-ssha-arktika-usilenie-morskoe-incidenty>.

ляют США⁴⁰ и Великобритания⁴¹. Например, в июле 2016 г. британское министерство обороны выделило 3 млрд фунтов на девять самолетов Р-8 «Посейдон» для наблюдения за активностью в Северной Атлантике. В 2018 г. Счетная палата США обратила внимание на необходимость модернизации части флота и его приспособления для службы в полярных широтах.

Очевидно, что для обоснования новых расходов необходимы веские доводы, лучшим из которых может стать поиск внешней угрозы, например, в лице Российской Федерации. Для обоснования такой угрозы используется словесная риторика.

Например, Русская служба BBC опубликовала обзор статьи из газеты “Daily Telegraph” Э. Фокселла, директора по российским исследованиям британского Центра Генри Джексона, утверждающего, что одна из самых горячих точек планеты находится в Арктике⁴². В качестве обоснования своей позиции он высказывается о новой российской экспансии и призывает

НАТО отреагировать, чтобы защитить Великобританию, которая может оказаться в центре нового противостояния. С кем у России и других арктических стран должно возникнуть противостояние и почему оно должно сложиться вокруг островов Великобритании, которые кстати не расположены в Арктике, автор не поясняет. Кроме обоснования новых расходов, повод для интереса к Арктике вызывает мысль о том, что Россия опережает Америку в развитии арктических транспортных магистралей. Это элемент конкурентной борьбы с целью сдержать развитие арктических путей.

Автора вышеназванной статьи волнует факт подачи Россией заявки в Комиссию ООН об увеличении континентального шельфа. Такая практика суверенного государства, которым неоспоримо является Россия, подтверждает неизменность важнейшего принципа международного права — принципа суверенного равенства государств, а также принципа неприкосновенности государственной территории. В результате умелого оборота Э. Фокселл создает искусственную угрозу, выстраивая пугающие догадки, как поведет себя Россия в случае отказа. Безукоризненное соблюдение норм международного права и абсолютно спокойное, позитивное поведение нашей страны на отказ после подачи первой заявки для него не аргумент. Вероятно, главное — найти образ врага или хотя бы напугать, что он возможен.

Следуя нормам, которые определены в Уставе ООН, наше государство вправе выступать интересантом и по делимитации морских пространств в акватории Северного Ледовитого океана. Взаимоотношения прибрежных арктических государств в отношении названных морских пространств урегулированы многосторонними международными договорами (на универсальном, региональном и субрегиональ-

⁴⁰ В Арктику впервые за 30 лет вошел американский авианосец “Harry S. Truman”; в сентябре США официально восстановили Второй флот в прилегающих к арктическим водам регионах Северной Атлантики, расформированный в 2011 г. URL: <https://russian.rt.com/world/article/575279-rossiya-ssha-arktika-usilenie-morskie-incidenty>.

⁴¹ Глава Минобороны Великобритании Г. Уильямсон 30 сентября 2018 г. объявил о новой арктической стратегии своего ведомства, подразумевающей присутствие британского контингента в арктических районах Норвегии на протяжении как минимум 10 лет. Кроме того, с 2019 г. британские самолеты Турхооп впервые начнут патрулировать воздушное пространство Исландии. URL: <https://russian.rt.com/world/article/575279-rossiya-ssha-arktika-usilenie-morskie-incidenty>.

⁴² См.: Пресса Британии: что, если Украина повторится в Арктике? URL: <https://www.bbc.com/russian/features-40809983>. 3 августа 2017 г. (дата обращения: 23.01.2019).

ном уровнях) и двусторонними договорами⁴³, нормами обычного права.

В свою очередь, министр обороны США Дж. Мэттис 26 июня 2018 г. в интервью информационному агентству «Рейтерс» заявил, что Америка должна начать свою игру в Арктике⁴⁴. Позицию он объяснил тем, что потепление в Арктике открывает новые морские пути и запасы нефти и полезных ископаемых. В частности, речь может идти об усилении присутствия береговой охраны. В этом выступлении военное присутствие обосновывается стремлением установить контроль над ресурсами Арктики, которая, как следует из его утверждения, содержит больше запасов углеводородов, чем Саудовская Аравия и Россия: «Таким образом, реальность такова, что нам придется иметь дело с развивающейся Арктикой... Она также откроется не только для транспорта, но и для разведки энергии». Соединенные Штаты и Россия выразили заинтересованность в активизации арктического бурения, а Россия усилила свое военное присутствие на севере. Реализация крупной программы перевооружения, увеличение военной активности в Арктике с момента распада Советского Союза в 1991 г., восстановление заброшенных советскими военными воздушных и радиолокационных баз на удаленных арктических островах и строительство новых позволяют, по мнению Дж. Мэттиса, продвинуться России почти на полмиллиона квадратных миль Арктики⁴⁵.

⁴³ См.: *Авахдеев В. Р.* Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴ См.: *Mattis J.* America's got to up its game in the Arctic. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-arctic/americas-got-to-up-its-game-in-the-arctic-mattis-idUSKBN1JL2W4> (дата обращения: 23.01.2019).

⁴⁵ В 2018 г. Счетная палата США в сообщении о существующих угрозах для США

В 2018 г. Министерство обороны США обновило свою стратегию национальной обороны, подчеркнув необходимость сдерживания агрессии со стороны России или Китая, которые проявили интерес к Арктике. В соответствии с арктической дорожной картой ВМС с 2014 по 2030 г. Военно-морской флот несет ответственность за глобальное лидерство, чтобы обеспечить готовые силы для текущих операций и реагирования на чрезвычайные ситуации, которые включают Арктику⁴⁶.

Вместе с тем опасения США вызваны в большей степени амбициями Китая, который приступает к реализации инициативы председателя КНР Си Цзиньпина «Пояс и дорога» в Арктике. Она направлена на собственное развитие морских путей, открытых в результате глобального потепления. О необходимости сдерживать агрессию Китая говорится в официальных документах Министерства обороны и Счетной палаты США.

Китай, издав первый официальный документ по арктической политике, заявил, что будет стимулировать предприятия к созданию инфраструктуры и проведению коммерческих пробных рейсов, прокладывая путь для арктических мор-

в Арктике также сделала акцент на необходимости усиления американского военного присутствия в регионе. Ведомство сослалось на обновленную Стратегию национальной обороны США 2018 г., в которой упоминается необходимость предотвратить «агрессию» России и Китая. В частности, инвестиции России в энергетику, логику и инфраструктуру вдоль Северного морского пути представители Береговой охраны США называют «фактором риска».

⁴⁶ United States Government Accountability Office. Report to Congressional Committees. Navy Report to Congress Aligns with Current Assessments of Arctic Threat Levels and Capabilities Required to Execute DOD's Strategy. November 2018. URL: <https://www.gao.gov/assets/700/695312.pdf> (дата обращения: 30.01.2019).

ских маршрутов, которые сформируют «Полярный шелковый путь»⁴⁷.

В январе 2018 г. информационное бюро Государственного совета КНР опубликовало документ под названием «Арктическая политика Китая»⁴⁸. В документе утверждается, что арктическая ситуация в настоящее время выходит за рамки ее первоначальных отношений межарктических государств или регионального характера, что имеет жизненно важное значение для интересов государств за пределами региона и интересов международного сообщества в целом, а также для выживания, развития и общего будущего для человечества. Реализацию своей политики Китай предполагает осуществлять в сферах охраны окружающей среды, научных исследований и рационального использования ресурсов Арктики. Основные формы реализации — сотрудничество с другими государствами и предоставление капиталов и возможности для создания совместных предприятий со странами, у которых нет необходимых средств⁴⁹. Можно ожидать, что инвестиционная активность Китая в отношении проектов в Арктике значительно возрастет в ближайшие годы⁵⁰.

⁴⁷ China unveils vision for “Polar Silk Road” across Arctic. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-arctic/china-unveils-vision-for-polar-silk-road-across-arctic-idUSKBN1FF0J8> (дата обращения: 25.01.2019).

⁴⁸ URL: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm (дата обращения: 25.01.2019).

⁴⁹ «Китай может обеспечить финансирование арктических стран, их деятельности и экспедиций», — заявил Чжан в интервью Belt and Road, добавив, что «Китай может даже действовать как баланс, чтобы перестать полагаться на какую-то одну страну и поощрять коллективное принятие решений».

⁵⁰ По информации агентства Financial Times, китайские банки активно участвуют в финансировании деятельности предприятия «Ямал СП» стоимостью 27 млрд долл. Он частично принадлежит французской компа-

Таким образом, Новая Арктика уже получила первое воплощение в документах стратегического планирования как приарктических государств, так и других стран, претендующих на мировое лидерство. Неологизм «Новая Арктика» обобщает новые отношения, а также новое содержание сложившихся отношений: на место отступающего льда приходят корпорации и государства, ускоренными темпами строятся морские порты, объекты по добыче полезных ископаемых, нефте- и газопроводы, а также обслуживающие их автомобильные, железные дороги и аэродромы⁵¹.

Арктические пространства и притязания на них остаются сложным объектом для правового регулирования, в результате чего складывается сложная дифференциация такого регулирования: по источникам, их юридической силе, территории действия и кругу лиц, по видам экономической деятельности, а также по закреплению прав на использование отдельных видов природных ресурсов. В вопросах квалификации таких арктических правоотношений известными юридической науке методами удается идентифицировать в качестве приоритетного объекта регулирования общественные отношения, которые относятся исключительно к компетенции отдельных государств. В частности, речь идет

нии Total и контролируется российской компанией «Новатэк». Западные санкции в отношении России углубили ее энергетическое сотрудничество с Китаем. Этот проект также стал контрольным примером жизнеспособности Северного морского пути в Азию. См.: Russia ships first gas from \$27bn Arctic project. URL: <https://www.ft.com/content/515d451c-dc11-11e7-a039-c64b1c09b482> (дата обращения: 25.01.2019).

⁵¹ По оценкам, в ближайшие 15 лет инвестиции в инфраструктуру в Арктическом регионе достигнут 1 триллиона долларов США. URL: <https://www.guggenheimpartners.com/perspectives/global-cio-outlook/sustainable-development-the-future-of-investing> (дата обращения: 30.01.2019).

о полномочиях государств в отношении распределения бюджетных средств для поддержки предпринимательской деятельности в Арктике.

Вместе с тем распределение бюджетного финансирования является ограниченным ресурсом, на который претендуют, кроме хозяйствующих субъектов, представители социальной сферы и военного блока, обладающие разными возможностями для отстаивания своих приоритетов в бюджетном процессе. В частности, новые перспективы освоения арктических ресурсов становятся поводом в некоторых странах для увеличения расходов на военные цели, что подтверждается появлением в СМИ терминов и заголовков для характеристики международных отношений: «новая холодная война», «полнос притяжения»⁵².

В свою очередь, инвесторы, которые рассматривают арктические проекты как перспективные направления, будут настаивать на максимальных гарантиях и способах их обеспечения. В таких условиях перед субъектами законотворческого процесса в России стоит непростая задача. Им предстоит принять сложное решение о распределении прав на арктические ресурсы между отечественными и зарубежными ком-

паниями, между крупным бизнесом и субъектами малого и среднего предпринимательства. Возможные альтернативы тоже известны: или развивать арктические территории по модели ресурсного фронта с выплатой рентных возмещений гражданам, проживающим на этих территориях, или настаивать на смещении центров прибыли в сторону Российской Федерации. В первом случае законодательство предположительно будет направлено на регулирование концессионных отношений, которые успешно зарекомендовали себя в эпоху колониальных освоенных XIX — начала XX в. Основным источником права будет выступать законодательство о специальных административно-правовых режимах, в котором можно закрепить максимальные ограничения для ведения экономической деятельности в Арктике и требования о всевозможных разрешительных порядках. Во-втором случае основным источником регулирования могут стать соглашения между крупными хозяйствующими субъектами, которые будут стремиться к монопольному положению на этом рынке. В таком случае государственная активность должна быть направлена на снижение злоупотреблений, связанных с необоснованным завышением цен и другими нарушениями условий конкуренции, а также на налоговый контроль за размещением центров прибыли.

⁵² Россия, Китай и США вступили в гонку за контроль над Арктикой. URL: <https://inosmi.ru/politic/20180207/241392753.html>. 07.02.2018 (дата обращения: 30.01.2019).

Библиографический список

- China pledges \$10bn to Silk Road, Arctic projects in Russia. URL: <https://gbtimes.com/china-pledges-10bn-to-silk-road-arctic-projects-in-russia>. 13 июня 2018 г. (дата обращения: 25.01.2019).
- Mattis J. America's got to up its game in the Arctic. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-arctic/americas-got-to-up-its-game-in-the-arctic-mattis-idUSKBN1JL2W4> (дата обращения: 23.01.2019).
- Secretary General stresses value of Nordic Defence Cooperation in visit to Sweden. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_124506.htm.
- Авхадеев В. Р. Многосторонние международные соглашения, регулирующие правовой режим Арктики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.
- Вылегжанин А. Н. Правовое положение арктического региона в документах // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М., 2013.

Загорский А. В., Тодоров А. А. З-14 Комплексное управление морским природопользованием в Арктике: доклад РСМД №42/2018 / гл. ред. И. С. Иванов. М., 2018. URL: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/kompleksnoe-upravlenie-morskim-prirodopolzovaniem-v-arktike/> (дата обращения: 30.01.2019).

Илулиссатская декларация пяти государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану, 2008 г. // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия: в 3 т. / под общ. ред. И. С. Иванова. М., 2013.

Мелков Г. М. Не отдавать Арктику. URL: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=796>.

Пресса Британии: что, если Украина повторится в Арктике? URL: <https://www.bbc.com/russian/features-40809983>. 3 августа 2017 г. (дата обращения: 23.01.2019).

Приветствие Министра иностранных дел России С. В. Лаврова участникам юбилейного мероприятия по случаю 10-летия Илулиссатской декларации. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news//asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254. 23.05.2018 (дата обращения: 23.01.2019).

References

Arkticheskoe pravo: kontseptsiya razvitiya. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2014.

Avkhadeev V. R. *Mnogostoronnie mezhdunarodnye soglasheniya, reguliruyushchie pravovoy rezhim Arktiki*. Access from SPS "Consultant Plus".

China pledges \$10bn to Silk Road, Arctic projects in Russia. Available at: <https://gbtimes.com/china-pledges-10bn-to-silk-road-arctic-projects-in-russia>. 2018, June 13. (accessed 25.01.2019).

Ilulissatskaya deklaratsiya pyati gosudarstv, pribrezhnykh k Severnomu Ledovitomu okeanu 2008 goda. *Arkticheskii region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva*. Ed. by I. S. Ivanov. Moscow, 2013.

Mattis J. America's got to up its game in the Arctic. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-arctic/americas-got-to-up-its-game-in-the-arctic-mattis-idUSKBN1JL2W4> (accessed 23.01.2019).

Melkov G. M. Ne ot davat' Arktiku. Available at: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=796>.

Pressa Britanii: chto, esli Ukraina povtoritsya v Arktike? Available at: <https://www.bbc.com/russian/features-40809983> (accessed 23.01.2019).

Privetstvie Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova uchastnikam yubileynogo meropriyatiya po sluchayu 10-letiya Ilulissatskoy deklaratsii. Available at: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news//asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254. 23.05.2018 (accessed 23.01.2019).

Secretary General stresses value of Nordic Defence Cooperation in visit to Sweden. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_124506.htm.

Vylegzhanin A. N. *Pravovoe polozhenie arkticheskogo regiona v dokumentakh. Arkticheskii region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva*. Ed. by I. S. Ivanov. Moscow, 2013.

Zagorskiy A. V., Todorov A. A. Z-14 Комплексное управление морским природопользованием в Арктике: доклад РСМД No. 42/2018. Ed. by I. S. Ivanov. Moscow, 2018. Available at: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/kompleksnoe-upravlenie-morskim-prirodopolzovaniem-v-arktike/> (accessed 30.01.2019).