

УДК 316

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ:
ПРОТИВОРЕЧИВАЯ ПОСТУПАТЕЛЬНОСТЬ МЕХАНИЗМОВ
ФОРМИРОВАНИЯ**

© 2010 г.

М.А. Казаков¹, О.Н. Климакова²¹Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского²Нижегородское высшее военно-инженерное командное училище

kazakov_mihail@list.ru

Поступила в редакцию 18.03.2010

Анализируется выделение Арктики в самостоятельный объект государственной политики, что обусловлено ее спецификой и особыми национальными интересами РФ в этом регионе. Указывается на необходимость формирования новой парадигмы государственного управления геостратегическими регионами, однозначно определяющей приоритеты развития Арктики в XXI веке.

Ключевые слова: национальные интересы РФ, геостратегия, государственная политика, государственное управление, элита, геостратегический регион, приоритет.

В настоящее время существует очевидная потребность в оптимизации понятийного аппарата современной концепции национальных интересов РФ. Одним из наиболее востребованных и углубляющих ее блоком терминов представляется «геостратегия». Как понятие и как объясняемая им реальность, геостратегия опирается на принципиально важный в социальной науке и практике *геостратегический подход* и связанные с ним термины «геостратегический регион», «геостратегические приоритеты» и т.д.

Геостратегия и свойственные ей понятия отражают тот же методологический, что и в геополитике, принцип – пространственный подход к анализу социальных проблем, но в большей степени нацелены на выбор и реализацию приоритетов, адекватных современному положению государства российского. Как и национальные проекты, геостратегические приоритеты в процессе реализации «работают» на результаты модернизации страны, достижение ее национальных интересов [1].

Необходимость формирования новой парадигмы государственного управления геостратегическими регионами, среди которых сегодня явно лидирует Арктика, феномен столь же вызревший, как и изучение деятельности национальной политической элиты как субъекта государственной политики в этом регионе, что и является целью данной статьи. Заявленные таким образом аспекты представляют собой предметное поле, где методология и теоретико-практический контекст отечественных изысканий еще только начинают приобретать сформированный контур.

Системный подход к анализу деятельности правящей элиты, определяющей приоритеты развития Арктики, становится той фундаментальной темой, которая упорядочивает проблематику региональных исследований в данном направлении. В таком сочетании и формате она представлена в Приволжском федеральном округе впервые.

Четкое и обоснованное представление об элитах в специфических, специализированных аспектах государственной политики выступает фокусом их модернизации в масштабе, необходимым для устойчивого развития; контекстом изучения нового этапа политического мышления и практики, не допускающих силовых методов в качестве решения межгосударственных проблем, на пересечении которых ныне и находится Арктика. Геостратегия как раз и постулирует отход от свойственного геополитике государственного эгоизма в пользу регионального и международного сотрудничества на основе общих экономических, социальных и духовных ценностей.

В 90-е гг. XX века федеральная элита (президент и правительство РФ) рассматривала Крайний Север как важнейший ресурсный регион и проводила в отношении его политику государственного протекционизма. Ее координацией занимался созданный в 1990 году Государственный комитет по социально-экономическому развитию Севера Российской Федерации (Госкомсевер РФ). «Классическая» геополитика предлагала тогда России строить отношения с государствами на двусторонней основе, руководствуясь собственными интересами

ми, в том числе и в отношении к по-разному проблемным территориям.

Такой подход к освоению Крайнего Севера допустим при условии, если бы страна обладала по крайней мере паритетом в ведущих отраслях мирового хозяйства. Поскольку этого тогда не было, то и предложение ученых, а постепенно и сам Госкомсевер с его министерскими полномочиями и проводимая им политика оказались «свернутыми». Осознание необходимости иного решения проблем Крайнего Севера в середине 90-х гг. легло в основание нового этапа формирования государственной политики в Арктике.

Основные аспекты стратегии нашли отражение в Федеральном законе РФ № 78 от 19 июня 1996 года «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации». В содержательном плане он представлял собой относительно целостную систему принципов и направлений деятельности государства в этом регионе на длительную перспективу в целях обеспечения национальной безопасности страны и устойчивого социально-экономического развития районов арктической зоны. В коммуникативном отношении это был симбиоз представлений правящей в то время элиты о перспективах Арктики.

В рамках формирования государственной политики Российской Федерации того периода произошло реформирование системы государственной поддержки районов Севера, утвержденное постановлением правительства РФ № 1664 от 31 декабря 1997 года. Основной его задачей предстало повышение адресности и эффективности поддержки районов Крайнего Севера. Критическая ситуация в регионе предопределила внесение законопроекта «Об арктической зоне Российской Федерации». Главная идея заключалась в совершенствовании законодательного регулирования регионального развития в целях обеспечения устойчивого развития Арктической зоны РФ, призванного решать вышестоящую задачу.

Однако принятие этих и других законодательных актов со временем показало: единая государственная концепция развития российской Арктики тогда отсутствовала, уже потому, что не было для ее осуществления ни должных материальных средств, ни единства в общенациональной элите как в идеологических, так и прагматических аспектах решения этой и иных насущных проблем. Ведь именно консолидированная общими осознанием национальных интересов (в их сущностном и технологическом со-

держании) элита служит организационной оформленности структуры социального и политического взаимодействия, обеспечивает в пределах своей компетенции основу их целостности [2].

После прихода к власти В.В. Путина государственная политика в области развития Арктики постепенно стала приобретать приоритетное звучание. В апреле 2000 г., выступая в Мурманске на совещании по проблемам развития Северного морского пути и экономического освоения Арктики, президент указал: «...Север – наш стратегический резерв в развитии государственности» [3]. В октябре 2000 года Госдума приняла постановление «Об обеспечении устойчивого развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Практически, суть заключалась в постановлении в структуре правительства федерального органа, в компетенцию которого входили бы вопросы обеспечения жизнедеятельности региона. В том же году после проведения экспедиции «Арктика-2000» Россия заявила, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением континента и арктический континентальный шельф должен быть увеличен на 1.2 млн км.

До этого, в феврале 1997 года, РФ ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву и, проведя необходимые геолого-геофизические и гидрографические исследования, в декабре 2001 г. направила Генеральному секретарю ООН заявку на установление внешней границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. Российская заявка была принята Секретариатом, признана соответствующей предъявляемым требованиям и передана для рассмотрения в профильную Комиссию ООН. В общем ее рекомендации свелись к следующему: было предложено представить барометрические и навигационные карты, отсутствовавшие в заявке ввиду секретности, а также привести более убедительные геологические данные [4].

Уже в июне 2001 г. правительство одобрило проект «Основ государственной политики РФ в Арктике». В нем отмечалось, что, принимая во внимание особые интересы России в Арктике и ее специфику, необходимо предусмотреть более жесткое государственное регулирование и приоритетное решение имеющихся здесь проблем, что должны учитываться обязательства РФ по международным договорам, связанным с Арктикой. Зафиксировано решение рассмотреть целесообразность создания правительственной комиссии по вопросам Арктики.

1 мая 2002 г. состоялись парламентские слушания «Правовые и экономические пробле-

мы освоения природных ресурсов Арктического шельфа». Председатель комитета Госдумы по проблемам Севера и Дальнего Востока Б. Мисник отметил, что в настоящее время существенно возрастает роль Арктики в экономической жизни государства, в обеспечении геополитических интересов России. Минерально-сырьевые ресурсы континентального шельфа Северного Ледовитого океана представляют собой важную часть национального достояния РФ. Для создания условий эффективной деятельности государства в Арктике кроме международного признания необходима законодательная база.

В то время в Думе готовился к рассмотрению проект федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации», внесенный членами обеих палат. Основная цель законопроекта – установление особенностей правового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в арктической зоне. По словам Б. Мисника, правительство РФ не поддерживает принятие данного законопроекта, объясняя свою позицию необоснованным повышением льгот, уменьшением налогооблагаемой базы, что влечет сокращение доходов и рост расходов федерального бюджета. «Можно согласиться и убрать из закона об арктической зоне нормы, относящиеся к районированию Севера России, но проблема Арктики все равно остается, и без разумного государственного протекционизма Арктике не обойтись» [5].

Другим важным шагом на пути к формированию единой политики в Арктическом геостратегическом регионе стало заседание президиума Госсовета в апреле 2004 года в городе Салехарде, где обсуждались вопросы формирования и развития государственной политики в районах Севера. Как было заявлено на нем президентом, государственная политика на Севере и в Арктике должна быть адекватна современным условиям развития нашей страны и одновременно учитывать особое геополитическое, хозяйственное и оборонное значение этого региона.

Арктический регион, как отмечал президент, обладает серьезными конкурентными преимуществами, заложенными как самой природой, так и тяжелым человеческим трудом. И только при наличии грамотной государственной политики можно весьма эффективно использовать эти факторы для динамичного социального развития арктических районов нашего государства и для подъема экономики России в целом. Модели развития Севера, сформированные ещё десятилетия назад и основанные на масштабных

бюджетных вливаниях, размытых льготах и преференциях, не дают адекватной отдачи. Напротив, они ослабляют позиции местных производителей, ведут к «проеданию» инвестиционных ресурсов.

По мнению В. Путина, необходимо искать подходы, которые сделают государственную поддержку Арктики результативной, что позволит высвободить внутренние факторы социально-экономического роста [6]. В завершение своего выступления президент подчеркнул, что стратегическим приоритетом должно стать комплексное развитие инфраструктуры Севера, включая развитие всех её составляющих: транспортной, энергетической, коммунальной, систем связи и информации.

Участники парламентских слушаний в Совете Федерации «Арктика – регион глобального сотрудничества в осуществлении государственной политики России», которые состоялись 7 октября 2004 года, всесторонне обсудив вопросы глобального сотрудничества и обеспечения устойчивого развития Арктики, отметили следующие аспекты проблемы.

По словам заместителя председателя Совета Федерации М. Николаева, инициатива Совета Федерации о проведении слушаний продиктована прежде всего ответственностью парламента России за решение вопросов устойчивого развития северных регионов нашей страны. Особое геополитическое положение, огромный ресурсный потенциал и планетарное экологическое значение Арктики делают ее в XXI веке регионом важных стратегических интересов ведущих арктических стран мира.

Участники парламентских слушаний с тревогой отметили факты ликвидации прежнего законодательства по регулированию социально-экономических проблем Севера и Арктики России. Например, в 2004 г. был отменен Федеральный закон «Об основах государственного регулирования на Севере Российской Федерации». Все это может, посчитали они, отрицательно сказаться на перспективах устойчивого развития Арктики и обострить социально-экономические проблемы. Зам. председателя комитета Совета Федерации по международным делам Г. Хрипель подвел такой итог: «Если обобщить всю работу, проводившуюся с 90-х годов, то её можно характеризовать так. Финансирования надлежащего нет, парламентской работы пока надлежащей нет, те правительственные программы, которые сегодня есть, и даже законы, программы по развитию социально-экономических возможностей Арктики до настоящего времени исполняются на какие-то малые доли процентов».

По результатам дискуссии парламентарии внесли конкретные рекомендации: о рассмотрении президентом вопроса о включении арктической проблематики в число основных приоритетов в период председательства России в «большой восьмерке»; рекомендовать правительству РФ совместно с Центральным банком рассмотреть вопрос о создании Арктического банка реконструкции и развития для урегулирования инвестиционных потоков и финансирования проектов по привлечению новейших технологий в Арктику.

Рекомендовать Министерству иностранных дел РФ совместно с обеими палатами Федерального собрания образовать при МИДе России специальную межведомственную рабочую группу в целях содействия формированию и проведению заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и российскими организациями единой и эффективной внешнеполитической линии России в вопросах международного сотрудничества в Арктике.

В сфере обеспечения прав РФ в Арктике предпринять необходимые меры по разработке двустороннего соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки, разработать комплекс мер для решения задач разграничения исключительной экономической зоны и установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, сохранения российского присутствия на Шпицбергене и его демилитаризованного статуса.

В области социально-экономического развития и охраны природной среды Арктики – ускорить принятие нормативно-правовых актов и других документов, связанных с реализацией Основ государственной политики РФ в регионе. Разработать концепцию рационального освоения природных ресурсов арктической зоны Российской Федерации, комплекс мер для закрепления правового статуса Северного морского пути как национальной магистрали, не исключая его международного коммерческого использования.

Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов также был разработан и внесён проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», но он не был поддержан правительством и депутатами Государственной думы. В федеральных органах исполнительной власти разработкой аналогичного законопроекта занимались – сначала в Госкомсевере, затем в Минэконом-

развития, в последние годы в Минрегионразвития. Но «конца этой работы пока не видно. Сенаторы полагают, что это бесконечное откладывание приводит к печальным последствиям для Арктики, и считают необходимым разработать и принять проект закона об Арктической зоне» [7].

В ежегодном докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2006 год развитие северных территорий страны признаётся одной из важнейших общенациональных проблем, при этом подчёркивается, что «накопившиеся нерешенные проблемы северных регионов являются прямым свидетельством того, что отсутствие чёткой государственной «северной» политики и стратегии развития Севера не позволяет в полной мере реализовать потенциал северных территорий». Отмеченное относится и к российской Арктике, развитие которой требует особых подходов: необходим специальный правовой режим регулирования экономической, социальной, экологической, природоохранной и других видов деятельности. Всё это становится тем более актуальным сейчас, когда Арктика в силу геостратегического положения, огромных запасов природных ресурсов, экологической, научной и оборонной значимости привлекает всё больший интерес многих, в том числе и неполярных стран мира, становится ареной борьбы за право обладания её богатствами. Именно здесь пересекаются интересы НАТО, Евросоюза и России [8].

В 2006 г. на заседании расширенной коллегии Министерства регионального развития РФ был представлен проект «Концепции устойчивого развития Арктической зоны РФ». Согласно постановлению, подписанному премьер-министром В. Путиным в 2007 году, Морская коллегия при правительстве получит дополнительные полномочия, связанные с освоением полюсов в политической, экономической и военной сферах. Постоянно действующая Морская коллегия координирует действия федеральных властей, субъектов Федерации и профильных организаций в области национальной морской политики и нейтрализации военных угроз с морских направлений.

Постановление о внесении поправок в положение о Морской коллегии предполагает, что она будет согласовывать действия чиновников в сфере исследования, освоения и использования Арктики и Антарктики. Коллегия будет также рассматривать рекомендации по использованию политико-дипломатических, экономических, финансовых и других механизмов для обеспечения

национальных интересов Российской Федерации в Арктике и Антарктике. По словам эксперта Д. Евстафьева, Морская коллегия не просто комиссия или консультативный орган, это орган управления. Глава Фонда национальной энергетической безопасности К. Симонов сказал, что появится наконец орган, ответственный за Арктику... у государства много разных интересов, а ведомства редко способны договориться между собой [9].

12 сентября 2008 года состоялось выездное заседание Совета безопасности РФ, его цель – обозначить приоритеты России в Арктике. По словам Н. Патрушева, это совещание посвящено вопросам наращивания присутствия России в Арктике. На заседание в Арктику прибыли также директор ФСБ А. Бортников, министр обороны А. Сердюков, председатель Совета Федерации С. Миронов, спикер Госдумы Б. Грызлов, глава МВД Р. Нургалиев, руководитель администрации президента С. Нарышкин, глава Минрегионразвития Д. Козак, министр транспорта И. Ливитин и другие представители национальной элиты. Совет безопасности одобрил, а президент России Д. Медведев утвердил (18 сентября 2008 г.) «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу» [10].

Такова в общих чертах хроника поступательности механизмов формирования государственной политики России в Арктическом регионе. Временная сопоставимость каждой позиции с уровнем социально-экономического развития страны и изменением типа политической элиты в новом веке позволяет сделать вывод, что результатом перемен стало усиление внимания к вопросам законодательного регулирования обеспечения жизнеспособности и устойчивого развития арктических и северных территорий России. В то же время все ещё остаётся низким уровень исполнительской дисциплины элиты, что приводит к тому, что значительная часть принятых законодательных решений по

проблемам Севера и Арктики не выполняется или выполняется не в полном объеме.

Так, несмотря на прямые указания президента и председателя правительства РФ, одной из основных причин неисполнения норм принятых федеральных законов продолжает оставаться отсутствие в течение длительного времени правовых документов федеральных органов исполнительной власти, принятие которых необходимо для реализации этих законов. Несмотря на принципиальную значимость «Основ...» в условиях резко усилившегося внимания других государств к Арктике в установленные сроки не принята «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года», откладывается разработка проекта федерального закона о южной границе Арктической зоны РФ и ряда других нормативно-правовых актов. Это свидетельствует о наличии противоречий в функционировании механизмов формирования государственной политики в Арктическом регионе.

Список литературы

1. Россия в процессе политической модернизации: Сб. науч. тр. / Под ред. Д.В. Доленко. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2005. 228 с.
2. Казаков М.А. Региональные элиты в политическом процессе России: Монография. Н. Новгород: НГТУ, 2004. 332 с.
3. http://www.trud.ru/article/23-11-2001 / 33224 _ ledokoly _ na_meli/print
4. Смольякова Т. Ледовитый тронулся // Российская газета. 2007. 25 сентября.
5. www.severcom.ru/actions/section4/release16-2.html
6. <http://www.regnum.ru/news/254563.html>
7. http://old.pnp.ru/chapters/parlament/parliament_4909.html
8. Гевердовский Ю. Кладовая на все времена // Парламентская газета. 2007. 26 сентября.
9. Ядун В., Жуйков Д. Морская коллегия получит широкие полномочия // RBCdaily. 2008. 26 сентября.
10. www.scrf.gov.ru/documents/98.html

TEORETIKO-METHODOLOGICAL BASIS OF RESEARCH OF PROCESS OF FORMATION OF REGIONAL ELITE AS SOCIAL-CULTURAL THE PHENOMENON

M.A. Kazakov, O.N. Klimakova

In article elements of a theoretiko-methodological basis of research of process of formation of regional elite as social-cultural a phenomenon, new possibilities causing in system realisation for achievement by elite demanded subjectnost are defined.

Keywords: a method, methodology of political researches, elite, sub elite, not elite group, social-cultural environment, social-cultural a way of knowledge, subjectnost.