СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В АРКТИКЕ

Аннотация. В статье рассматриваются правовые проблемы совершенствования государственной политики и стратегического планирования природопользования в Арктике. По результатам исследования действующих документов государственного стратегического планирования доказывается вывод о том, что для Арктики особую роль должны представлять акты (стратегии) пространственного развития, которые должны одновременно учитывать экономические аспекты развития посредством создания «экосистемного управления человеческой деятельностью», а также экологические аспекты, предусматривающие правовые возможности сохранения арктической экосистемы при осуществлении природопользования, учитывающие все арктические угрозы и вызовы при реализации основных направлений развития арктического региона.

Ключевые слова: Арктика, недропользование, стратегическое планирование, законодательство, государственная политика, экологическое развитие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.140.7.114-124

В настоящее время правовым проблемам развития Арктического региона уделяется особое внимание. Как отмечал Президент РФ В. В. Путин: «Арктика — важнейший регион, который будет обеспечивать будущее России. Возможности Российской Федерации будут

прирастать Арктическим регионом. Примерно 30 процентов всех углеводородов будут добываться в Арктике. Нужно обеспечить хозяйственную деятельность в Арктике. Нужно обеспечить и военное присутствие, обеспечить охрану границ»¹.

¹ Пресс-конференция Президента Российской Федерации В. В. Путина. Москва. Центр международной торговли. 2017 г. // URL: <https://rg.ru/2017/12/14/videotranslaciia-press-konferenciia-vladimira-putina.html>.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2018

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Vagafonoff@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Таким образом, значение Арктики обуславливают следующие факторы: во-первых, изменение климатических характеристик, позволяющие планировать (прогнозировать) стабильную хозяйственную деятельность в условиях Крайнего Севера, во-вторых, прогнозные данные о запасах углеводородов, полезных ископаемых в Арктической зоне в условиях общего истощения существующих запасов углеводородов в мире и прогноза о повышении спроса/потребления энергоресурсов в целом, в-третьих, возможность использования логистических возможностей Северного морского пути и богатейших биоресурсов Арктики, наконец, в-четвертых, военно-стратегическое значение Арктической зоны.

В настоящее время законодательная база для развития Арктики, с одной стороны, в достаточной степени сформирована, с другой стороны, все еще недостаточно адаптирована к специфике Арктического региона. Поэтому, на наш взгляд, анализ проблем формирования адекватного правового регулирования в Арктической зоне необходимо начинать с анализа основных трендов развития законодательства, основанных на документах прогнозирования и целеполагания стратегического планирования, поскольку именно они, объединяя проблемы экономики, природопользования и экологической безопасности, имеют принципиальное значение для выстраивания оптимальной модели развития этой зоны в контексте обеспечения национальной безопасности.

Арктика является идеальным полигоном для разработки, принятия и реализации стратегических планов и проектов, имеющих целостный, программный, международно-правовой, эколого-экономический и научно-технологический характер. Многие научно-технологические, экологические, правовые, организационные инновационные разработки и решения могут быть применены в Арктике только потому, что Арктика представляет собой новый «мегапроект», который должен быть рассмотрен с точки зрения реализации принципов стратегического планирования.

Именно поэтому, как справедливо отмечала Н. И. Хлуденева, «установление разумной

правовой регламентации, обеспечивающей не только экономическое, но и экологическое развитие Арктики, — важнейшее условие расширения экологически безопасного использования ресурсного потенциала этого региона»².

Все настоящие и будущие дискуссии об Арктике (в том числе эколого-правовые) базируются на системе допущений, прогнозов, вариантов, имеющих, в свою очередь, новые допущения и варианты: будет ли климат изменяться радикально или постепенно, так или по-иному, будет ли потребность (и, следовательно, цена) углеводородов стабильно высокой, будут ли затраты на создание арктической инфраструктуры оправданны, какой экологический ущерб будет нанесен сверхчувствительной природе Арктики.

Можно утверждать, что многочисленные исследования и данные, накопленные к этому времени, хотя и являются объемными, но не исчерпывающими для конкретных решений. Поэтому Арктика — это идеальная модель создания мегапрограммы, имеющей национальный и международный характер, ресурсно-экономический и экологический. Построение правовой модели развития, создание нормативной правовой базы для будущих организационных, технологических решений представляет собою новую задачу для законотворчества.

Задача данной статьи — исследовать правовые тренды, заложенные в документах стратегического планирования, с точки зрения современной парадигмы развития Арктики как единого правового поля, при этом, на наш взгляд, эколого-экономическое развитие данного субконтинента (региона) должно быть построено на единой правовой базе с учетом национального и международного аспектов.

Особое место в системе стратегического планирования занимает Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ (далее — Закон о стратегическом планировании), где представлена единая идеологическая, методологическая и правовая база для унификации уже имеющихся актов, а также подготовки новых актов⁴. Закон содержит четкий, иерархически выстроенный перечень документов

² Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 114—122.

³ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁴ Подробнее об этом см.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российско-

стратегического планирования, к которым относятся:

- ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации;
- стратегия научно-технического развития;
- отраслевые стратегии;
- стратегия пространственного развития;
- стратегия макрорегионов.

Далее идут прогнозы, основные направления, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности органов исполнительной власти, региональные и местные стратегические документы.

Для раскрытия потенциала Арктики и создания современной правовой базы ее развития необходимо в первую очередь обратить внимание на базовые принципы подготовки и принятия документов стратегического планирования. Их несколько: принцип **реалистичности**, который означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из **возможности** достижения целей и решения задач в установленные сроки с **учетом ресурсных ограничений и рисков**. Для Арктики этот принцип особенно важен, так как перечень ограничений и рисков, в первую очередь экологических с учетом уязвимости экосистемы Арктики, очень высок.

Принцип **ресурсной обеспеченности** для арктических проектов и планов означает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены **источники** финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования. Применительно к Арктике следует отме-

тить что в настоящее время нет окончательного понимания источников, размеров, порядка и условий финансирования, нет перечня ограничений и рисков, что представляется важным при уровне планирования на 20—30 лет.

Принцип **измеряемости** целей «освоения Арктики» означает, что должна быть обеспечена **возможность оценки достижения целей социально-экономического развития** и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) **качественных** целевых показателей, **критериев** и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования. В настоящее время существует базовый критерий (измеритель) целей — объем запасов углеводородного сырья и возможность его извлечения, а также гипотетическая возможность использования глобального потепления как экономического фактора, например, для северного судоходства. Вместе с тем есть не менее важные, но вполне «измеряемые» цели в области экологии, пространственного развития, логистики, качества жизни населения. К сожалению, в основных документах стратегического планирования Арктической зоны цели либо носят в основном декларативный характер, либо не обладают достаточной проработанностью и альтернативностью, чтобы их оценить.

Принцип **соответствия показателей целям** означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям. Для процесса законотворчества по Арктике этот принцип особенно важен. Цели должны быть сформулированы предельно ясно и конкретно, показатели планирования в этом случае будут легко проверяемы и прозрачны. Декларации об эколого-экономической целесообразности, пространственном развитии, сохранении среды, не могут быть признаны реальными целями для планирования, в действительности эти

го права. 2017. № 7. С. 162—173 ; *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29 ; *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* // Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. 2015. № 9 (129). С. 11—15.

показатели, особенно экологические, практически всегда не соответствуют объявленным целям.

Как видим, перечисленные принципы взяты из основополагающего документа стратегического планирования и должны развивать его, но не противоречить. К сожалению, как показывает дальнейший анализ правоприменения, вышеперечисленные принципы не всегда являются основополагающими для конструкции документов по Арктике.

После послания Президента РФ основным, базисным документом стратегического планирования является стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, где «принципы» реализуются в целях, задачах, направлениях деятельности. В настоящее время данный поход раскрыт в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р⁵.

Согласно данной Концепции применительно к развитию Арктического региона «активизация освоения российского сектора Арктики предусматривается по следующим направлениям:

- активизация работ по освоению нефтегазовых месторождений, переданных недропользователям, а также на нераспределенном фонде недр арктического континентального шельфа;
- существенное повышение изученности арктического континентального шельфа, а также обеспечение к 2020 году прироста балансовых геологических запасов морских месторождений нефти до 3 млрд тонн и газа — до 5 трлн куб. м;
- увеличение добычи морских биологических ресурсов в Арктике, более полное использование добываемых водных биологических ресурсов;
- развитие мощностей по переработке рыбы и других добываемых морепродуктов, а также увеличение на 30 процентов к 2015 году производства продукции их переработки для реализации на российском и иностранном рынках;
- повышение конкурентоспособности Северного морского пути (в том числе обеспечение возможности увеличения объемов грузоперевозок) и создание условий для

его использования в перспективе в качестве транспортного коридора, соединяющего порты Западной Европы с портами Юго-Восточной Азии и Северной Америки и управляемого Российской Федерацией, а также создание с этой целью к 2015 году единой системы контроля и безопасности судоходства, управления транспортными потоками в районах интенсивного движения судов в Арктическом регионе с модернизацией действующих и созданием новых средств и подсистем;

- снижение ущерба окружающей среде от расширения экономической деятельности и восстановление окружающей среды, нарушенной в результате прошлой деятельности в Арктике на территории Российской Федерации;
- обеспечение национальной безопасности в Арктическом регионе в условиях расширения использования ресурсного потенциала Арктики;
- адаптация объектов инфраструктуры к прогнозируемым климатическим изменениям, а также снижение показателей стойкой утраты трудоспособности и преждевременной смертности населения, проживающего в Арктическом регионе», и т.д.

Вместе с тем крайне сложно анализировать стратегические цели, выраженные в дефинициях «обеспечить», «активизировать», «повысить». На наш взгляд, акты стратегического планирования Арктической зоны должны носить характер прямого действия, иметь конкретные цели и задачи, ресурсное обеспечение, сроки и условия реализации. Только в этом случае их можно считать нормативными правовыми актами.

Отметим, что принципы, изложенные в Законе о стратегическом планировании, просты — реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеримость, соответствие показателей целям, определение источников финансирования. К сожалению, ни в рассматриваемом распоряжении Правительства РФ, ни в многочисленных документах стратегического планирования по Арктике вышеперечисленные принципы не конкретизированы.

Следующей в иерархии документов стратегического планирования следует рассмотреть Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом

⁵ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Президента РФ от 31.12.2015 № 683⁶, согласно которой «в Арктике особое значение имеет развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Формирование благоприятных условий для устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу осуществляется путем обеспечения стратегической стабильности, в том числе путем поэтапного продвижения к миру, свободному от ядерного оружия, в условиях укрепления всеобщей надежной и равной безопасности, с учетом всех факторов, влияющих на глобальную стратегическую стабильность, и на основе единых и справедливых международно-правовых принципов.

В отношениях с международным сообществом Российская Федерация опирается на принципы сохранения стабильности и предсказуемости в области стратегических наступательных вооружений. Практической реализации таких отношений способствуют соблюдение достигнутых международных договоренностей по вопросам сокращения и ограничения стратегических наступательных вооружений и разработка при необходимости новых соглашений в данной области».

Другими словами, в этом документе (с точки зрения национальной безопасности) стратегическая проблема Арктики понимается как международно-правовая.

Помимо Стратегии национальной безопасности также очень важна Стратегия экологической безопасности до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176⁷, содержащая так называемые вызовы, напрямую связанные с настоящим и предполагаемым законотворчеством по Арктике.

Вызовы в данной стратегии расположены в следующем порядке:

- последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития;
- рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;
- сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые послед-

ствия для экосистем, разрушая их целостность.

Другими словами, это уже несколько иное понимание экологической безопасности применительно к Арктике. Как видим, вызовы — это и есть опосредованным образом сформулированные задачи, при этом задачи, согласно стратегии экологической безопасности по Арктической зоне, не только экологические, но и ресурсные.

При этом такой вызов, как «рост потребления ресурсов при сокращении их запасов», — упрощенная трактовка проблемы для Арктики. На наш взгляд, при формулировке данного вызова необходимо разделять проблемы безопасности и проблемы развития. Кажется, что они легко совместимы, в действительности их цели, задачи, условия выполнения принципиально разнятся. Учитывая, что Стратегия национальной безопасности среди документов стратегического планирования имеет наибольший приоритет, следует выделить приоритетные направления и конкретные проблемы, непосредственно влияющие на концепцию развития Арктической зоны.

Следующими по иерархии документами стратегического планирования следует рассмотреть стратегии научно-технического развития и отраслевые документы планирования. При этом для Арктики особую роль должны играть акты (стратегии) пространственного развития с обязательным учетом международно-правового и территориального аспектов. Арктическая зона состоит из территорий восьми субъектов РФ, десятков муниципальных образований, имеющих свои экономические, социальные, экологические, географические, иные особенности. Вместе с тем до сих пор четко не определено: Арктическая зона — это единый объект управления или искусственно объединенное пространство, состоящее из различных экономически развитых регионов.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне (на среднесрочную перспективу) является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Рос-

⁶ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

⁷ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

сийской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны, устранения инфраструктурных ограничений, введения механизма координации размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктур всех уровней, совершенствования системы стратегического и территориального планирования, обеспечения взаимной согласованности отраслевого и территориального развития, совершенствования национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории Российской Федерации». Отметим, что Арктика — это прежде всего территория, регион, огромная часть России, населенная и требующая комплексного подхода, не рассматриваемая лишь как источник добычи нефти и газа, с огромным количеством и качеством международно-правовых нюансов.

Документом, формирующим блок стратегических документов по Арктике из данной группы, является Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов⁸, предусматривающий формирование комплекса документов стратегического планирования, регулирующих региональное развитие, в том числе стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, а также корректировку отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ Российской Федерации, документов стратегического планирования субъектов РФ и муниципальных образований с учетом положений стратегии пространственного развития Российской Федерации. Подчеркиваем — стратегии пространственного развития, а не развития нефтегазодобывающих производств.

Необходимо также отметить, что для подготовки и принятия документов стратегического планирования важное значение имеют документы «нижнего» уровня планирования — субъектов РФ, муниципальных образований, макрорегионов. Этот уровень планирования применительно к Арктике практически недоступен.

Наконец, следует рассмотреть также План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016—2021 годы, утвержденный Минприроды

России 12.04.2017, в котором применительно к Арктике названы следующие ключевые задачи, практически все связанные с недропользованием:

- повышение геологической изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, Арктики и Антарктики, получение геологической информации. При решении указанной задачи будет обеспечена реализация комплекса взаимосвязанных мероприятий по проведению региональных геолого-геофизических и геолого-съёмочных работ, созданию государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин, проведению работ специального геологического назначения, проведению геолого-геофизических работ по прогнозу землетрясений, проведению гидрогеологической, инженерно-геологической и геоэкологической съёмки, проведению мониторинга состояния и охраны геологической среды, получению и обеспечению сохранения геологической информации;
- обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы. При решении указанной задачи будет обеспечена реализация комплекса мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья, подземных вод, твердых полезных ископаемых;
- обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов, сопровождение геолого-разведочных работ и научно-аналитическому обеспечению государственной политики в сфере развития и использования минерально-сырьевой базы, а также осуществление координации и контроля деятельности по реализации государственной системы лицензирования пользования недрами.

Отметим как данность — Миприроды РФ фактически ставит (пусть и неясные, но обозначенные) ресурсные задачи. Данные задачи не являются ни стратегическими, ни экологическими, ни задачами обеспечения устойчивого развития.

Наконец, в специальном документе государственного стратегического планирования по Арктике, а именно Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспекти-

⁸ URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 14.11.2017). Документ опубликован не был.

ву, утвержденных Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969, основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике объявлены следующие:

- а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;
- б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;
- в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;
- г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике.

В свою очередь, стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются:

- наращивание усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил;
- укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций, в том числе Арктического совета и Совета Баренцева / Евроарктического региона, добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике;
- содействие в организации и эффективном использовании транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов в Арктике, а также в использовании Северного морского пути для международного судоходства в рамках юрисдикции Российской Федерации и в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане и обеспечение взаимовыгодного присутствия России на архипелаге Шпицберген;
- совершенствование системы государственного управления социально-экономиче-

ским развитием Арктической зоны Российской Федерации, в том числе за счет расширения фундаментальных и прикладных научных исследований в Арктике;

- развитие ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счет использования перспективных технологий;
- модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне Российской Федерации, а также ряд других.

Логическим продолжением Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу с учетом основных положений документов системы государственного стратегического планирования Российской Федерации выступает Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁹, определяющая основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Стратегия направлена на реализацию суверенитета и национальных интересов Российской Федерации в Арктике и способствует решению основных задач государственной политики Российской Федерации в Арктике, определенных в Основах.

Так, применительно к сфере природопользования Арктики текущее состояние социально-экономического развития данного региона характеризуется наличием следующих рисков и угроз:

- отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях;
- износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры;
- высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда.

В этой связи приоритетными направлениями развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности в сфере

⁹ URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 20.02.2013).

природопользования являются комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ, предусматривающее развитие ресурсной базы Арктической зоны РФ за счет использования перспективных технологий, модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и рыбохозяйственного комплекса, с одновременным обеспечением требований в области экологической безопасности, предусматривающих сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата, ликвидацию экологического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности в Арктической зоне РФ, включая оценку причиненного экологического ущерба и реализацию мероприятий по очистке арктических морей и территорий от загрязнения, минимизации негативного антропогенного воздействия на окружающую среду Арктической зоны РФ, обусловленного текущей хозяйственной и иной деятельностью, а также ряд иных мер.

К сожалению, на фоне планов и программ освоения ресурсов Арктической зоны вопросы экологии зачастую уходят на второй план и раскрыты недостаточно. Этого нельзя допустить, в связи с чем, на наш взгляд, в документах стратегического планирования по Арктике необходимо учесть следующие базовые аспекты.

Первый аспект — правовые возможности сохранения арктической экосистемы. Арктика имеет глобальное значение для выживания огромного числа видов флоры и фауны, поддержания биохимических процессов и климата на Земле. По оценке рабочей группы по сохранению флоры и фауны, проведенной в 2010 г. в рамках Арктического совета, многие арктические экосистемы, включая ледовый покров, тундру, озера и др., исчезают; их дальнейшему существованию угрожают климатические изменения, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов и пр. Отмечается, что до недавнего времени арктические ресурсы были малодоступны, а сейчас, когда их разработка значительно активизировалась, Арктика, несмотря на загрязнение, остается относительно чистой по сравнению с другими регионами.

С правовой точки зрения сохранение арктической природы требует фундаментального изменения стратегии и принципов управления

природными ресурсами региона. По мнению ученых, нужны интегральные схемы экологического управления, «межсекторальные стратегии управления», которые строились бы на интегрировании природных факторов и человеческой деятельности. Такие стратегии должны разрабатываться как на глобальном, так и на региональном уровне.

Второй аспект — создание принципиально новой стратегии и методов управления мегапроектом как единым целым, в виде «экосистемного управления человеческой деятельностью», которое должно дополнять шаги, направленные на адаптацию к изменениям в Арктике, в частности осуществлять территориальное и морское экосистемное управление в Арктике. Экосистемное управление противоположно стратегии «освоения ресурсов региона», оно включает изучение долговременных последствий недропользования как с точки зрения энергобезопасности, так и с точки зрения экобезопасности.

В какой-то части основные черты экосистемного управления даны в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, где сказано, что «основными механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются:

- проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов РФ, муниципальных образований, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также экологической экспертизы и экспертизы проектной документации, экспертизы промышленной безопасности;
- лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей;
- нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды».

Также при разработке документов стратегического планирования важно учитывать специфические «арктические риски», к которым можно отнести:

- природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;
- слабо развитый и точечный характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;

- удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;
- хрупкость, уязвимость, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

Таким образом, следует констатировать, что российские национальные интересы в Арктике достаточно подробно раскрыты в нормативных документах государственного стратегического планирования. Однако, на наш взгляд, вполне добротные и качественные тексты рассмотренных документов сами по себе не могут в полной мере исполнить указанные в них предписания и реализовать намечаемые цели. Поэтому, «несмотря на наличие большого количества программных документов, а также нормативных правовых актов, определяющих меры государственной поддержки реализации перспективных направлений развития Арктического региона, в настоящее время данный регион все еще обладает низкой инвестиционной привлекательностью»¹⁰.

В целом рассмотренные выше основные законодательные акты и документы стратегического планирования, касающиеся Арктической зоны, позволили сделать следующие выводы:

1. Все законодательные и нормативные акты в их совокупности, в том числе документы стратегического планирования по Арктике, не составляют целостного, непротиворечивого, внутренне логичного и перспективного плана, образа «освоения» Арктики. В настоящее время существующие документы отражают лишь отдельные подходы и концепции использования природных ресурсов путем максимизации их добычи и переработки, а также отдельные направления их правовой охраны.
2. Несмотря на наличие законодательных и нормативных актов, аналитических докладов, прогнозов, схем, международно-правовых документов, документов стратегическо-

го планирования и т.д., нельзя утверждать, что в настоящее время выработана единая концепция, стратегия долговременного развития Арктической зоны, подход к нему. Очевидно, что, на наш взгляд, парадоксальным образом наличие большого числа документов и нормативных актов стратегического характера не способствует, а препятствует эффективному, стратегическому, целостному характеру, взглядам на перспективу развития Арктической зоны как зоны национальных и глобальных интересов. Нозрела и требует скорейшего разрешения новая, основанная на принципиально новых, информационно- и эколого-ориентированных критериях стратегия развития Арктики на долгосрочную перспективу.

3. Законодательная база по Арктике, и прежде всего природоресурсного и экологического блока, требует определенной корректировки и, возможно, создания новой, целостной эколого-правовой системы международно-правового уровня, нового организационно-правового механизма. Такие термины, как «арктическое законодательство», «арктическое управление», «арктические финансы», «арктическое природопользование», — это фактически обозначившиеся новые тренды в праве, отражающие единство «экономики — экологии — пространства — социума».
4. В действующем законодательстве на уровне специального федерального закона необходимо детально прописать пределы и условия природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне. Помимо этого, на уровне Правительства РФ следует принять План реализации Стратегии развития Арктической зоны, который должен базироваться на следующих принципиальных основах:
 - участия международных экспертов на всех стадиях подготовки плана реализации стратегии;
 - разработки концепции, методики и методологии программы, выделения отдельных (прежде всего экологических) проектов в конкурсном порядке;

¹⁰ См.: Агафонов В. Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации // Российская Арктика — территория права : альманах / Т. Я. Хабриева, Д. Н. Кобылкин, В. П. Емельянец [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : ИЗИСП ; Салехард : Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, Юриспруденция, 2014. С. 155—160.

- широкого обсуждения в экспертном сообществе и населения всех представляемых материалов;
 - использования возможностей и достижений цифровой экономики, научных прогнозов, диверсификации вариантов развития территории, сценарного и программно-целевого метода;
 - проведения обязательной экологической экспертизы как самого проекта, так и его последствий;
 - создания новых экстерриториальных международно-ориентированных, управленческих механизмов работы, адаптированных к специфике Арктической зоны.
5. Процесс выработки новых подходов и принципов стратегического планирования в Арктической зоне — это отдельный, чрезвычайно важный институциональный, инновационный, технологичный механизм выработки правовых механизмов, которые будут востребованы и использованы в других областях. В этой связи в качестве исходного документа для начала разработки нового проекта развития Арктической зоны можно принять положения (принципы) Федерального закона о стратегическом планировании с учетом международного опыта стратегического планирования, тем самым перевести его в область практического применения и использования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агафонов В. Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации // Российская Арктика — территория права : альманах / Т. Я. Хабриева, Д. Н. Кобылкин, В. П. Емельянцева [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М. : ИЗиСП ; Салехард : Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, Юриспруденция, 2014. — С. 155—160.
2. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
3. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. — 2015. — № 9 (129). — С. 11—15.
4. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 7. — С. 162—173.
5. Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. — 2015. — № 11. — С. 114—122.

Материал поступил в редакцию 7 мая 2018 г.

MODERN TRENDS OF LEGAL SUPPORT OF STRATEGIC PLANNING OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE ARCTIC

ZHAVORONKOVA Natalya Grigoryevna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL)
Gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vagafonoff@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article discusses legal problems of improving state policy and strategic planning for nature management in the Arctic. The results of the study of the valid documents of state strategic planning prove that*

the Arctic requires the acts (strategies) of spatial development, which must take into account both economic aspects of the development through the creation of “ecosystem-based management of human activities”, and environmental aspects, providing legal preservation of Arctic ecosystems during the implementation of the environmental management. The latter also take into account all of the Arctic threats and challenges in the implementation of the main directions of the development of the Arctic region.

Keywords: Arctic, subsurface use, strategic planning, legislation, public policy, environmental development.

REFERENCES

1. Agafonov V. B. *Pravovoe regulirovanie nedropolzovaniya v rayonakh kraynego severa i na kontinentalnom shelfe severnykh akvatoriy Rossiyskoy Federatsii* [Legal regulation of subsoil use in the far North regions and on the continental shelf of the Northern areas of the Russian Federation]. Rossiyskaya arktika — territoriya prava : almanakh [The Russian Arctic: territory rights: almanac]. T.Ya. Khabrieva, D.N. Kobylkin, V.P. Yemelyantsev [et al.]; Edited by T.Y. Khabrieva. Moscow: IZiSP; Salekhard: Administration of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Jurisprudence, 2014. Pp. 155—160.
2. Vypkhanova G. V., Zhavoronkova N. G. *Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya* [State environmental policy and strategic planning documents]. Ekologicheskoe pravo [Environmental law]. 2016. No. 3. Pp. 24—29.
3. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. *Tendentsii i perspektivy sovershenstvovaniya gosudarstvennoy politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya* [Trends and prospects of improvement of the state policy in the field of ecological development]. Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual problems of Russian law]. 2017. No. 7. Pp. 162—173.
4. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. *Pravovye problemy strategicheskogo planirovaniya obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti nedropolzovaniya* [Legal issues of strategic planning of ecological safety of the subsoil use]. Agrarnoe i zemelnoe pravo [Agricultural and land law]. 2015. № 9 (129). Pp. 11—15.
5. Khludeneva N. I. *Perspektivy razvitiya pravovoy okhrany arkticheskikh ekosistem* [Prospects of the development of legal protection of the Arctic ecosystems]. Zhurnal rossiyskogo prava [Russian Law Journal]. 2015. No. 11. Pp. 114—122.