

УДК 342.9(98)

А.В. АРТЕЕВ

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

канд. социол. наук
ООО Региональный экспертно-аналитический
центр «Содружество»
e-mail: aleksartman@rambler.ru

В статье сделана попытка рассмотреть нормотворческую деятельность российского государственного управления как инструмент оценки политических решений в арктическом регионе России. Автор показывает, как постепенно с начала 1990-х гг. менялся характер нормотворческой деятельности государства, росло количество законодательных актов, касающихся северных территорий, изменялись приоритеты их направленности – от решения конкретных социально-экономических проблем к вопросам, связанным с обеспечением в целом национальной безопасности и военно-стратегическим укреплением государственных границ.

Ключевые слова: Арктический регион, районы Крайнего Севера, нормотворческая деятельность, правовые акты, региональное развитие.

В настоящее время тема Арктики стала одной из сквозных в мировых средствах массовой информации. Так, известный Интернет-портал «ИНОСМИ» с завидной регулярностью размещает публикации крупнейших зарубежных изданий, посвященные арктической тематике. По нашим подсчетам, в 2011 г. опубликовано примерно 16 материалов, связанных с анализом различных аспектов современного состояния и перспектив Циркумполярного региона. Всего с 2000 г. здесь размещено более 300 публикаций, связанных с Арктикой.

Тема Арктики находится и в центре внимания российской публичной политики. Особенно это стало заметно после обнародования утвержденных в сентябре 2008 г. Президентом России Д. Медведевым Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (далее – Основы государственной политики в Арктике).

Символичным является погружение российского батискафа «Мир» на дно Северного Ледовитого океана с целью демонстрации приоритета нашей страны, касающегося шельфа за пределами 200-мильной зоны в связи с продолжением в эту часть океанического дна хребта Ломоносова. В текущем году под эгидой Российского географического общества и при активном участии В. Путина в Москве и Архангельске уже проведены два международных форума «Арктика – территория диалога».

Обсуждались вопросы рациональной организации международного сотрудничества по экологии, предотвращению негативных последствий глобального потепления, объединению усилий циркумполярных

стран в возрождении Северного морского пути, при сохранении неоспоримой российской юрисдикции над этим стратегическим транспортным коридором.

При председателе Совета Федерации создан Экспертный совет по Арктике. Его секции работают по основным направлениям государственной арктической политики – от глобальной безопасности до проблем устойчивого социально-экономического развития арктических территорий. В состав Экспертного совета и его секций вошли члены Совета Федерации, представители органов власти субъектов федерации, расположенных в Арктике, ряда федеральных исполнительных органов власти, эксперты и ученые, чьи научные интересы связаны с изучением различных проблем Арктики. Экспертным советом организована подготовка проекта Ежегодного доклада, посвященного законодательному обеспечению реализации Основ государственной политики в Арктике.

На сайте Министерства регионального развития представлен проект Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Отдельный тематический блок посвящен активизации российской власти и отечественного капитала в связи с начавшимся интенсивным промышленным освоением п-ова Ямал и широко продублированными планами продвижения «Газпрома» и других компаний на шельфы арктических морей. В бизнес-новостях постоянно присутствует тема международного сотрудничества в предстоящей разработке Штокмановского месторождения, а также нефтегазовых месторождений Карского моря и Обской губы. Что касается проблем Норильска и «Норильского никеля», то они и не исчезали из средств массовой информации,

как отечественных, так и зарубежных. Словом, наблюдается своего рода «ренессанс» арктической тематики. Она стала модной среди политиков, крупного бизнеса, в масс-медиа. Интерес к ней возрастает в экспертном и научном сообществах¹.

Вместе с тем, тенденция вовлечения темы Арктики во все более широкий публичный оборот, политический и информационный, еще не означает, что вопросы Арктики стали предметом конкретной текущей деятельности федеральных органов государственной власти. Для того чтобы определить состояние текущей государственной арктической политики, целесообразно проанализировать нормотворческую деятельность федеральных исполнительных органов государственной власти в части реализации государственной политики в отношении районов Крайнего Севера и Арктики. Именно посредством нормативных правовых актов (будь то федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства, приказы министерств и ведомств) оформляется государственная политика в любой сфере общественной жизни.

В соответствии с п. 3 ст. 15 Конституции РФ «законы подлежат обязательному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Одним из технологических воплощений практической реализации этого основополагающего конституционного принципа в настоящее время является наиболее успешная и востребованная информационно-поисковая система «КонсультантПлюс», содержащая исчерпывающую базу данных о действующем российском законодательстве: в частности, в нее включены федеральные законы и подзаконные акты. Эта система функционирует в режиме ежедневного пополнения и в настоящее время является оперативным инструментом в нормотворческой деятельности органов власти всех уровней, а также в работе профессионального юридического сообщества, деятельности значительной части юридических лиц. Поэтому ее база данных может быть достоверным источником для анализа тенденций нормотворческой деятельности федеральных органов власти в отношении районов Крайнего Севера и Арктики, которая во многом отражает приоритеты государственной северной и арктической политики.

Одним из способов анализа тенденций нормотворчества федеральных органов власти касательно Крайнего Севера и Арктики является установление количества законов и иных нормативных правовых актов, в которых упоминаются ключевые понятия, характеризующие различные направления и аспекты

государственной северной и арктической политики.

Предметом анализа стала нормотворческая деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных исполнительных органов государственной власти начиная с 1993 г. Именно с момента принятия Конституции РФ законодательство страны приобрело современный вид.

При этом в периоде с 1993 г. по ноябрь 2011 г. можно выделить четыре временные составляющие, связанные с правлением Б. Ельцина (1993–1999 гг.), двумя президентскими сроками В. Путина (2000–2004 и 2004–2008 гг.) и президентством Д. Медведева (2008–2011 гг.). Следует также учитывать, что при президенте Д. Медведеве обязанности премьер-министра исполнял В. Путин.

Мы исходили из гипотезы о наличии начиная с 2000 г. (т. е. с момента прихода к власти В. Путина и его команды) устойчивой тенденции активизации нормотворческой деятельности федеральных органов власти в отношении районов Крайнего Севера и Арктики. Эта тенденция, в свою очередь, является одним из существенных индикаторов усиления северного и арктического векторов социально-экономической политики государства, а также стремления к расширению геополитического и военно-политического присутствия в Циркумполярном регионе. Прежде всего, интересно, насколько «северной» становилась текущая деятельность федеральных органов власти на протяжении 1993–2011 гг. Для этого из базы федерального законодательства, включающей весь массив законов и иных нормативных правовых актов, были отобраны акты, содержащие термины, соответствующие географическим понятиям «Север», «Юг», «Запад», «Восток». Затем нормативные акты, сгруппированные на основе этих терминов, были расположены в четырех интервалах, соответствующих периодам президентства Ельцина, Путина и Медведева. В результате получено следующее распределение:

Данные табл. 1 свидетельствуют о доминировании северного «измерения» в нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти. При этом наблюдается неуклонная тенденция возрастания количества федеральных нормативных актов, в которых отмечено упоминание термина «Север». Кроме того, следует отметить, что количество нормативных актов, содержащих термин «Север», доминирует над аналогичными актами, содержащими географические термины, которые обозначают другие стороны света.

Особый интерес представляют данные в крайнем правом столбце табл. 1. Они отражают тенденцию «геополитизации» нормотворческой деятельности федеральных органов власти. То есть с каждым последующим периодом количество нормативных актов, в которых содержится географическая конкретизация нормативно оформленных решений федеральных органов власти, становилось все больше. В геополитическом плане федеральная нормативная база приобретала более конкретный характер. В качестве дополнительного аргумента могут служить данные табл. 2.

¹ Отметим, что именно научное сообщество, прежде всего в лице ученых СО РАН, знаменитого ААНИ в Санкт-Петербурге, Кольского научного центра, всегда оставалось «верным» изучению Арктики. Например, о гуманитарной части исследований Арктики можно получить представление по списку библиографии, приведенному в совместно изданной в 2011 г. Институтом истории и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН коллективной монографии «Траектории проектов в высоких широтах».

Таблица 1

Количество нормативных правовых актов РФ, содержащих упоминания географических наименований сторон света*

Период	Север	Юг	Запад	Восток	Всего
1993–1999 гг. (Президент Б. Ельцин)	237	10	58	47	352
2000–2004 гг. (Президент В. Путин, первый срок)	313	20	74	65	472
2004–2008 гг. (Президент В. Путин, второй срок)	615	49	194	128	986
2008–2011 гг. (Президент Д. Медведев)	693	55	247	222	1217
<i>Итого</i>	1858	134	573	462	3027

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс». В следующих таблицах для удобства обозначены только наименования периодов, помещенные в скобках в крайнем левом столбце табл. 1.

Таблица 2

Доля нормативных правовых актов РФ, содержащих упоминания географических наименований сторон света, в том числе термин «Север», в общем количестве изданных нормативных правовых актов*

Период	Общее кол-во нормативных правовых актов	Кол-во актов, содержащих упоминания географических наименований сторон света (в т. ч. с термином «Север»)	Доля актов, содержащих упоминания географических наименований сторон света (в т. ч. с термином «Север»), в общем кол-ве изданных актов, %
Президент Б. Ельцин	2389	352 (237)	14,7 (9,9)
Президент В. Путин, первый срок	3298	472 (313)	14,3 (9,5)
Президент В. Путин, второй срок	5746	986 (615)	17,2 (10,7)
Президент Д. Медведев	6787	1217 (693)	21,2 (10,2)
<i>Всего</i>	18220	3027 (1858)	16,6 (10,2)

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс», содержащихся на 09.12.2011.

В этой связи нас интересует прежде всего установленный факт: для текущей нормотворческой деятельности федеральных органов власти характерно отчетливо выраженное северное «измерение». Наблюдается увеличение абсолютного количества нормативных актов, содержащих термин «Север». Их доля в общем количестве изданных нормативных актов в последние годы составляет около 10 %.

Согласно текущей государственной политике в отношении северных и арктических территорий, в отечественном законодательстве применяются устоявшиеся и вполне точные термины: «районы Крайнего Севера», как правило, с добавлением «и приравненные к ним местности», а также «Арктика» и в последнее время «арктическая зона Российской Федерации».

В момент написания настоящей статьи в базе данных содержалось 848 нормативных актов и других документов, включающих термин «районы Крайнего Севера», а также 113 нормативных актов, включающих термины «Арктика» и «арктическая зона Российской Федерации». Для анализа были отобраны 545 нормативных актов, содержащих понятие «районы Крайнего Севера»: это федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных исполнительных органов государственной власти. Получено следующее их распределение по периодам и видам (табл. 3).

Данные табл. 3 показывают, что текущая нормотворческая деятельность, связанная с осуществле-

нием государственной политики в районах Крайнего Севера, все более смещается в сферу компетенции федеральной исполнительной власти. В последние годы вопросы, связанные с районами Крайнего Севера, стали предметом рассмотрения в основном федеральных министерств и ведомств. С 2008 г. количество приказов министерств и других федеральных органов исполнительной власти, адресованных районам Крайнего Севера, превысило совокупное количество аналогичных нормативных актов, изданных за весь рассматриваемый период, начиная с 1993 г.

Вместе с тем начиная с 2004 г. наблюдается общая тенденция повышения нормотворческой активности федеральных органов власти относительно районов Крайнего Севера. Причем в последние годы особенно усилилась нормотворческая деятельность федеральных исполнительных органов власти. То есть северная политика приобрела предметный и отраслевой характер. Что касается упоминания терминов «Арктика» и «арктическая зона Российской Федерации» в правовых актах РФ, то имеем следующее распределение (табл. 4).

Данные табл. 4 свидетельствуют о росте количества нормативных актов, связанных с упоминанием арктической терминологии. Большинство нормативных актов связано с деятельностью Правительства РФ и исполнительных органов государственной власти. Обращает на себя внимание значительная доля нормативных актов, принятых Правительством РФ, особенно с 2008 г.

Таблица 3

Правовые акты РФ, содержащие упоминания термина «Районы Крайнего Севера»*

Период	Федеральные законы	Постановления и распоряжения Правительства РФ	Приказы федеральных органов исполнительной власти	Всего
Президент Б. Ельцин	39	45	14	98
Президент В. Путин, первый срок	28	25	42	95
Президент В. Путин, второй срок	43	29	52	124
Президент Д. Медведев	39	46	143	228
<i>Итого</i>	149	145	251	545

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс».

Таблица 4

Правовые акты РФ, содержащие упоминания терминов «Арктика» и «Арктическая зона Российской Федерации»*

Период	Федеральные законы	Постановления и распоряжения Правительства РФ	Приказы федеральных органов исполнительной власти	Всего
Президент Б. Ельцин	3	6	2	11
Президент В. Путин, первый срок	6	3	6	15
Президент В. Путин, второй срок	16	6	19	41
Президент Д. Медведев	10	17	19	46
<i>Итого</i>	35	32	46	113

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс».

С одной стороны, это свидетельствует о высоком статусе государственной политики РФ в Арктике, требующей решений на уровне правительства. С другой стороны, относительно небольшое число нормативных актов, принятых многочисленными федеральными органами исполнительной власти, заставляет говорить о том, что до настоящего времени вопросы Арктики, даже на фоне проблем развития районов Крайнего Севера в целом, еще не стали предметом постоянной текущей деятельности министерств и других исполнительных органов власти.

В настоящее время государственная политика в Арктике напоминает политику в отношении районов Крайнего Севера в период правления Б. Ельцина. Тогда «северная политика» преимущественно осуществлялась в виде постановлений правительства. Именно оно в значительной мере сосредоточило у себя, в режиме «ручного управления», нормативное регулирование острых в тот период вопросов сохранения социально-экономической стабильности на Крайнем Севере.

До сих пор, как показывают данные табл. 4, значительная часть вопросов, связанных с Арктикой, решается посредством принятия правительственных нормативных актов. Это можно рассматривать в качестве индикатора, свидетельствующего о сохранении режима «ручного управления» государственной арктической политикой.

При этом значительная часть нормативных актов, адресованных районам Крайнего Севера, прямым или косвенным образом, оказывается связанной с вопросами Арктики, поскольку значительная часть

упомянутых территорий одновременно входит в зону Арктики.

Мы основывались на гипотезе, что понятие «районы Крайнего Севера» преимущественно связано с государственной социально-экономической политикой на Крайнем Севере, включая арктические территории. Что же касается термина «Арктика», то, как и в советский период, он до сих пор более тесно корреспондируется с геополитикой, т. е. с вопросами военной, военно-воздушной, гидрометеорологической и научно-исследовательской деятельности. Хотя бы потому, что на арктических территориях постоянно проживает чрезвычайно малое количество населения и в настоящее время вокруг Арктики разворачивается широкомасштабная геополитическая конкуренция.

Чтобы проверить эту гипотезу, следует установить, какие термины, характеризующие специфику Крайнего Севера и специфику Арктики, наиболее часто приводятся в нормативных актах, содержащих одновременно понятие «районы Крайнего Севера» и «Арктика». Частота упоминаний этих терминов позволит вынести суждение о приоритетах государственной политики в районах Крайнего Севера и Арктики.

Для анализа были отобраны термины, которые, как правило, используются исключительно или часто при реализации государственной политики в отношении северных и арктических территорий. Они были сгруппированы в соответствии с их функциональным назначением.

Первую группу составили термины, связанные с осуществлением социально-экономической политики в

Таблица 5

Количество нормативных правовых актов РФ, содержащих термины, характеризующие социально-экономическую политику, военно-морскую, военно-воздушную, гидрометеорологическую и научно-исследовательскую деятельность и входящие в перечень нормативных правовых актов, в которых одновременно употребляется понятие «районы Крайнего Севера»*

Термины	Президент Ельцин	Президент Путин, первый срок	Президент Путин, второй срок	Президент Медведев	Всего
<i>Социально-экономический блок</i>					
Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера	2	15	28	26	71
Строительство на территории РФ жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера	14	4	4	1	19
Коренные малочисленные народы Севера	15	19	26	23	83
Северное оленеводство	7	5	12	30	54
Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера	28	24	15	10	77
Геологоразведочные работы	5	6	6	1	18
Трубопроводный транспорт	3	11	5	11	30
Северный морской путь	9	5	7	13	34
Гражданская авиация	7	31	42	35	115
Промышленное освоение	6	14	22	18	60
<i>Итого</i>	96	134	167	168	561
<i>Военно-политический и научно-исследовательский блок</i>					
Государственная граница	21	17	30	32	100
Вооруженные силы	35	48	45	52	180
Военно-воздушные силы	3	6	7	5	21
Военно-морской флот	6	9	6	18	39
Атомные подводные лодки (АПЛ)	3	3	15	12	33
Ледокольный флот	8	14	6	3	31
Гидрометеорологические станции	1	1	2	5	9
Научные исследования	31	46	52	70	199
Экологическая обстановка	15	13	13	5	46
Захоронение радиоактивных отходов	8	11	15	4	38
<i>Итого</i>	131	168	191	206	696

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс».

районах Крайнего Севера и Арктики. В нее включены десять понятий: «компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера», «строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера», «коренные малочисленные народы Севера», «северное оленеводство», «завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера», «геологоразведочные работы», «трубопроводный транспорт», «Северный морской путь», «полярная авиация», «промышленное освоение».

Следующая группа терминов, связанных с военно-морской, военно-воздушной, гидрометеорологической и научно-исследовательской деятельностью, также объединяет десять понятий: «государственная

граница», «вооруженные силы», «военно-воздушные силы», «военно-морские силы», «атомные подводные лодки (АПЛ)», «ледокольный флот», «гидрометеорологические станции», «научные исследования», «экологическая обстановка», «захоронение радиоактивных отходов».

По результатам анализа получено следующее распределение количества нормативных актов, содержащих термины, характеризующие социально-экономическую политику, а также военно-морскую, военно-воздушную, гидрометеорологическую и научно-исследовательскую деятельность, в общем количестве нормативных правовых актов, касающихся районов Крайнего Севера (табл. 5).

В табл. 5 прослеживается тенденция увеличения от периода к периоду количества нормативных актов федеральных органов власти, связанных с вопросами государственной политики в отношении районов Крайнего Севера. При этом росло не только количество нормативных актов, оформляющих решения федеральных органов власти в части вопросов социально-экономического развития северных территорий, но и количество нормативных документов, связанных с обеспечением военной безопасности северных границ, а также с проведением научно-исследовательских работ.

На основе данных табл. 5 также можно проследить десять приоритетных предметов нормативного регулирования на уровне федерального законодательства, что, в свою очередь, является индикатором приоритетности государственной политики федеральных органов власти в отношении районов Крайнего Севера. Попытаемся рассмотреть подробнее приоритетные направления государственной политики в районах Крайнего Севера с учетом количества их упоминаний в нормативных правовых актах РФ, а именно:

Президент Ельцин	Президент Путин, первый срок	Президент Путин, второй срок	Президент Медведев
Вооруженные силы	Вооруженные силы	Научные исследования	Научные исследования
Научные исследования	Научные исследования	Вооруженные силы	Вооруженные силы
Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера	Гражданская авиация	Гражданская авиация	Гражданская авиация
Гос. граница	Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера	Гос. граница	Гос. граница
Коренные малочисленные народы Севера + экологическая обстановка	Коренные малочисленные народы	Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера	Северное оленеводство
Строительство на территории РФ жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера	Гос. граница	Коренные малочисленные народы	Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера
Северный морской путь	Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера	Промышленное освоение	Коренные малочисленные народы
Ледокольный флот + захоронение радиоактивных отходов	Промышленное освоение + ледокольный флот	Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера + атомные подводные лодки + захоронение радиоактивных отходов	Промышленное освоение + ВМФ
Северное оленеводство + гражданская авиация	Экологическая обстановка	Экологическая обстановка	Северный морской путь
	Трубопроводный транспорт + экологическая обстановка	Северное оленеводство	Атомные подводные лодки

* Примечание. По каждому из рассматриваемых периодов включено более десяти направлений, поскольку нормативные акты, в которых упомянуты отдельные термины, изданы в одинаковом количестве.

Таким образом, несмотря на значительное внимание в государственной политике в районах Крайнего Севера к вопросам социально-экономического развития северных территорий, ведущие направления нормотворческой деятельности федеральных органов власти на протяжении всех периодов новейшей российской истории связаны с проблемами обеспечения военной безопасности северных границ. При этом вопросы научной деятельности на Крайнем Севере оказались сопряжены как с военной безопасностью, так и с социально-экономическим развитием и экологией.

В принципе, выявленная расстановка приоритетов вполне понятна. Решение подавляющего числа вопросов социально-экономического развития северных территорий с каждым годом все в большей степени становилось компетенцией органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Напротив, решение военно-политических

и научно-исследовательских вопросов регулировалось прежде всего соответствующими федеральными нормативными актами.

Что касается непосредственно нормативных правовых актов, содержащих понятие «Арктика», то по ним получено следующее распределение (табл. 6).

Из табл. 7 следует, что в 2000-е гг., по сравнению с 1990-ми гг., нормотворческая активность федеральных органов власти относительно районов Арктики значительно повысилась. Однако она уступала масштабам нормотворческой деятельности, адресованной районам Крайнего Севера.

Используя данные табл. 5, можно выделить десять приоритетных предметов нормативного регулирования на уровне федерального законодательства, которые являются индикаторами приоритетов государственной политики федеральных органов власти в отношении Арктики, а именно:

Президент Б. Ельцин	Президент В. Путин, первый срок	Президент В. Путин, второй срок	Президент Д. Медведев
Гос. граница	Научные исследования	Вооруженные силы + научные исследования	Научные исследования
Вооруженные силы	Вооруженные силы	исследования	Гос. граница +
Коренные малочисленные народы Севера	Гражданская авиация	Гражданская авиация	Вооруженные силы
Промышленное освоение	Коренные малочисленные народы	Гос. граница	Гражданская авиация
	Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера + захоронение радиоактивных отходов	Коренные малочисленные народы Севера + промышленное освоение	Промышленное освоение
	Промышленное освоение + гос. граница + ледокольный флот	Захоронение радиоактивных отходов	Коренные малочисленные народы Севера + северное оленеводство
	Экологическая обстановка	Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера	Северный морской путь
		Экологическая обстановка	Атомные подводные лодки
		Северное оленеводство	Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера
		Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера	Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера
		Геологоразведочные работы	

Таблица 6

Количество нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих упоминания терминов, характеризующих социально-экономическую политику, а также военно-морскую, военно-воздушную, гидрометеорологическую и научно-исследовательскую деятельность, входящих в перечень нормативных правовых актов, одновременно содержащих понятие «Арктика»*

Термины	Президент Б. Ельцин	Президент В. Путин, первый срок	Президент В. Путин, второй срок	Президент Д. Медведев	Всего
<i>Социально-экономический блок</i>					
Компенсации гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера	2	0	16	11	29
Строительство на территории РФ жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера	2	1	4	0	7
Коренные малочисленные народы Севера	6	10	23	14	53
Северное оленеводство	1	2	9	14	26
Завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера	2	9	8	7	26
Геологоразведочные работы	0	2	7	1	10
Трубопроводный транспорт	2	1	0	3	6
Северный морской путь	1	3	5	13	22
Гражданская авиация	3	12	25	16	56
Промышленное освоение	4	8	23	15	50
<i>Итого</i>	23	48	120	94	285
<i>Военно-политический и научно-исследовательский блок</i>					
Государственная граница	8	8	24	19	59
Вооруженные силы	7	13	26	19	65
Военно-воздушные силы	0	0	4	4	8
Военно-морской флот	0	0	1	15	16
Атомные подводные лодки (АПЛ)	1	1	1	12	15
Ледокольный флот	2	8	6	1	17

Окончание табл. 6

Термины	Президент Б. Ельцин	Президент В. Путин, первый срок	Президент В. Путин, второй срок	Президент Д. Медведев	Всего
<i>Военно-политический и научно-исследовательский блок</i>					
Гидрометеорологические станции	1	0	0	3	4
Научные исследования	6	14	26	22	68
Экологическая обстановка	3	6	12	3	24
Захоронение радиоактивных отходов	3	9	17	3	32
<i>Итого</i>	31	59	117	101	308

* Составлена на основе данных информационно-поисковой системы «КонсультантПлюс».

Данные иллюстрируют, что в 2000-х гг. государственная политика в отношении Арктики переживает период восстановления, увеличивается количество нормативных актов с упоминанием понятия «Арктика». В этих нормативных актах одновременно затрагиваются различные конкретные аспекты государственной арктической политики. При этом на всех четырех рассматриваемых периодах на первом плане находились вопросы обеспечения военного присутствия в зоне Арктики. Одновременно в число приоритетов выдвинулись вопросы, связанные с проведением научных исследований, развитием гражданской авиации, промышленным освоением арктических территорий. Постоянное внимание уделялось коренным малочисленным народам Севера.

Выявленные приоритеты государственной арктической политики в значительной мере совпадают с приоритетами государственной политики в целом в отношении районов Крайнего Севера. Однако число приоритетов арктической политики и их разнообразие значительно уступает политике в отношении районов Крайнего Севера.

Это дает основание утверждать, что в настоящее время формирование государственной политики в Арктике находится на начальной стадии. В полной мере она еще не выделена из общей политики государства в районах Крайнего Севера, выступая до сих пор лишь элементом государственной политики в отношении районов Крайнего Севера.

Стремительно становясь элементом публичной политики и постоянной темой отечественных и зарубежных СМИ, понятие «Арктика» еще не являлось предметом широкомасштабной нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, и организационно-правовое оформление

государственной арктической политики еще только предстоит.

Тенденции нормотворческой деятельности на федеральном уровне в последнее десятилетие дают основания для умеренного оптимистического прогноза относительно правового и организационного оформления российской политики в этом регионе, стремительно набирающем геополитический вес. По мере продвижения промышленного освоения в высокие широты, оживления Северного морского пути, развития наземных высокоширотных коммуникаций, урегулирования на международном уровне военно-политических вопросов, расширения научных исследований все четче будут проявляться новые контуры и приоритеты государственной политики в Арктике. Причем вопросы военной безопасности и государственной границы, научных исследований, экологической безопасности и развития гуманитарной сферы, связанной прежде всего с коренными малочисленными народами Севера, останутся приоритетными в повестке дня государственной арктической политики.

В заключение отметим, что настоящая статья, кроме всего прочего, является своего рода «демонстрацией» принципиальной возможности использования дополнительных инструментов исследования тенденций деятельности государственных институтов, связанных с обеспечением национальных интересов в Арктике и устойчивого социально-экономического развития территорий, входящих в состав арктической зоны Российской Федерации. Глубокий анализ нормотворческой деятельности органов власти не только на федеральном, но и на региональном уровне может стать одним из эффективных инструментов оценки состояния, тенденций и перспектив государственной политики в Арктике.

*Статья поступила
в редакцию 31.12.2011 г.*