

Политические науки

УДК 323

Гомелаури А. С.,

*соискатель кафедры политического управления,
Санкт-Петербургский государственный университет*

Вовлечение неарктических субъектов в развитие Арктической зоны Российской Федерации: кейс Санкт-Петербурга

DOI: 10.33979/2587-7534-2024-1-157-165

Освоение арктических территорий является приоритетным направлением политики Российской Федерации, что в первую очередь обуславливается масштабными ресурсными богатствами Арктики. Можно наблюдать, как государство, стремясь обеспечить развитие зоны, вовлекает в процесс неарктические субъекты, способствуя налаживанию межрегиональных и международных связей. Особая роль, отведенная в этом процессе Санкт-Петербургу, проанализирована в данной статье в контексте «центр – региональных» отношений. Исследование позволяет прийти к выводу о том, что Санкт-Петербург должен был занять посредническое положение, аккумулируя сведения о нуждах и возможностях арктических субъектов и презентуя информацию во внешнеполитическом пространстве. Однако проблемы внешнего характера не позволили в полной мере реализовать данный замысел.

Ключевые слова: *межрегиональные связи субъектов федерации; межрегиональное сотрудничество; Российская Федерация; АЗРФ; Санкт-Петербург.*

Gomelauri A. S.,

*Applicant at the Department of Political Governance,
Saint Petersburg State University*

Involvement of non-Arctic actors in the development of the Arctic Zone of the Russian Federation: the case of Saint Petersburg

The development of the Arctic territories is a priority in the policy of the Russian Federation, primarily due to the vast resource wealth of the Arctic. In this paper is observed how the state, seeking to ensure the development of the zone, engages non-Arctic actors in the process, facilitating the establishment of interregional and international relations. Saint Petersburg has a special role in this process. The study leads to the conclusion that St. Petersburg should have occupied

an intermediary position, accumulating information about the needs and opportunities of the Arctic actors and presenting the information in the foreign policy space. However, problems of an external nature did not allow this vision to be fully realised.

Keywords: *interregional ties of the subjects of the federation; interregional cooperation; Russian Federation; Arctic zone of the Russian Federation; Saint Petersburg.*

Развитие межрегиональных отношений, а также выход субъектов во внешнеполитическое пространство, в том числе и для реализации собственных интересов, – традиционно спорная для Российской Федерации тема. Однако если в 1990-х годах, когда слабость властей федерального уровня обусловила стремление субъектов к самостоятельности и, как следствие, к наращиванию внутригосударственных и международных связей, опасения могла вызвать излишняя активность акторов субгосударственного уровня, то в настоящее время причиной беспокойства уже становится их закрытость, которая оказывает негативное влияние на установление экономического, научно-образовательного, инфраструктурно-технологического и иного сотрудничества. В данном контексте интересна стратегия, избранная Центром: стремясь структурировать связи субъектов – как межрегионального, де-юре менее регулируемого, так и международного уровня – он поощряет новые формы сотрудничества, закрепляя фактическое неравенство отдельных административно-территориальных единиц. Примером тому может служить вовлечение Санкт-Петербурга в реализацию арктической политики государства. Соответственно, актуальность данного исследования определяется необходимостью аналитического подхода к изменениям в рамках «центр – региональной» системы, сложившейся в Российской Федерации, что позволяет вычленять наиболее позитивные и негативные кейсы взаимодействия между федеральным центром и субъектами и, как следствие, способствовать формированию научной базы, которая в дальнейшем может быть использована при разработке эффективных программ сотрудничества.

Международная деятельность субъектов, как утверждает А. Г. Наронская, в отечественной традиции рассматривается сквозь призму теории федерализма [Наронская, 2019: 386], и, следует заметить, для исследования отношений между субъектами тоже характерно применение данного подхода или его отголоски: роль федерального центра столь велика, что невозможно не учитывать его влияние при рассмотрении межрегионального взаимодействия (см., напр.: [Кузнецова, 2019; Кожевников, Секушина, 2021]). Необходимо обратить внимание на ключевую черту указанной теории: несмотря на то, что масштаб накопленных знаний о федерализме, берущем свое начало в идеях немецких мыслителей 16-17 веков, несомненно, объемён, можно говорить о непрестанном приращении новых смыслов, основанных на постоянно расширяющемся практическом опыте государств с федеративным устройством.

В целом же, основы современного понимания федерализма были заложены зарубежными исследователями в середине 20 века (см., напр.: [Wheare, 1953; Riker, 1964]). Значимый вклад в вопросы «центр – региональных» отношений внес Д. Райт, указавший на степень властности Центра как на важнейший фактор, очерчивающий круг возможностей и полномочий субъектов [Wright, 1988]. Т. Кон и П. Смит сделали акцент на широте связей, доступных акторам субгосударственного уровня и осуществляемых ими под эгидой Центра [Kohn, Smith, 1998]. В числе тех, кто сосредоточился на изучении специфики российского кейса, можно назвать И. М. Бусыгину и М. Г. Филиппова, А. В. Стародубцева, Г. Р. Шайхутдинову, чьи работы позволяют проследить трансформацию отношений между Центром и субъектами, выраженную в постепенном формировании жесткой «вертикали власти» [Бусыгина, Филиппов, 2020; Starodubtsev, 2018; Shaikhutdinova, 2020], предопределившей современную инертность субгосударственных единиц, существенно снизивших свою межрегиональную и внешнеполитическую активность с 1990-х годов.

В настоящее время взаимоотношения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации определяются встроенностью последних в иерархизированную структуру, которая, с точки зрения отдельных исследователей, имеет столь радикальный характер, что приходится говорить скорее о «децентрализованной, но унитарной» [Starodubtsev, 2018: 15] системе, нежели о федеративной. Подобные оценки, безусловно, отличаются крайностью формулировок, и следует согласиться лишь с тем, что современная российская модель федерализма подразумевает подчинение субъектов центральной власти, тем не менее, не имеющей над ними тотального контроля [Бусыгина, Филиппов, 2020: 10].

Сложившаяся система не могла не оказать влияния на столь значимую часть политики административно-территориальных единиц, как установление ими межрегиональных и парадипломатических связей. С. П. Артеев отмечает, что Центр не препятствует, но и не способствует налаживанию и развитию связей субъектов [Артеев, 2019: 184], что позволяет предположить неизменную нейтральность федеральных властей к субуровневым контактам, однако это не так. Принятые с 1990-х годов нормативно-правовые акты (см., напр.: [Федеральный Закон, 1999; Указ Президента РФ, 2011]) существенно ограничили свободу, царившую в начале 1990-х годов, подчинив осуществление международных и внешнеэкономических связей федеральному регулятору. Впрочем, это не единственный фактор, оказавший воздействие на реализацию парадипломатических амбиций субнациональных акторов. Геополитическое положение (близость к границам, наличие крупных транспортных артерий и т.д.), степень социально-экономического развития, конфессионально-этнический состав и другие характеристики формируют ресурсную базу субъекта, предопределяя его возможность действовать в установленных государством пределах [Колыхалов, 2019: 276-277]. Соответственно, не все административно-территориальные единицы обладают необходимым потенциалом и, что не менее важно, интересом к развитию

сотрудничества, причем как межрегионального, так и международного уровня. В данном случае крайне показательным можно назвать кейс вовлечения города федерального значения Санкт-Петербурга в арктическую политику государства, который проанализирован в рамках этой научно-исследовательской работы.

Важность Арктического региона для Российской Федерации не может быть сочтена спорным вопросом: объем ресурсных богатств Арктики все еще находится в процессе уточнения, однако оценка экспертов позволяет говорить о наличии более 85,1 триллионов кубометров горючего природного газа и 17,3 миллиардов тонн нефти (включая газовый конденсат) [Стратегия развития АЗРФ, 2020], а также немалых запасах других полезных ископаемых, включая черные, цветные и редкоземельные металлы, золото, платиноиды и т.д. [Справка, 2021]. В настоящий момент Арктическая зона Российской Федерации (далее АЗРФ) обеспечивает 80 % добычи природного газа и 17 % нефти [Стратегия развития АЗРФ, 2020]. Тем не менее, на пути экономического развития АЗРФ стоят многочисленные препятствия, зачастую обусловленные геоклиматическими факторами. Удаленность территорий от основных экономических центров, сложность ведения хозяйственной деятельности в условиях Севера и инфраструктурная неразвитость отдельных субъектов представляются существенными ограничениями, преодоление которых становится первостепенной задачей [Стратегия развития АЗРФ, 2020; Экономика современной Арктики, 2020: 9-10].

Экономическая специфика АЗРФ такова, что значительная доля добытых полезных ископаемых и произведенной продукции предназначена для экспорта [Шавина, Прокофьев, 2020: 97], кроме того, арктические проекты имеют высокую зависимость от новейших технологий и оборудования, которые могут быть предоставлены исключительно зарубежными поставщиками [Экономика современной Арктики, 2020: 16]. Таким образом, речь идет о необходимости налаживания международных связей для демонстрации возможностей, открывающихся при активном освоении арктических территорий, и высокого торгово-экономического потенциала Арктической зоны в целом, а также связей межрегиональных – в условиях санкционной войны, обострившейся к настоящему времени, использование промышленных производств других субъектов для обеспечения нужд АЗРФ представляется значительным шагом к развитию импортозаместительных технологий.

Проблема поиска субнационального актора, который мог бы взять на себя агрегирование информации о перспективах арктических субъектов, презентацию во внешнеполитическом пространстве, а также – по мере возможностей – удовлетворение их потребностей в научно-технической, инфраструктурной, кадровой и иных сферах, была поднята еще десяток лет назад. Становилось ясно, что не все арктические субъекты федерации (республики Коми, Саха (Якутия) и Карелия, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский АО, Мурманская и Архангельская области, а также Красноярский край) [Указ Президента РФ, 2014] обладают достаточными возможностями для

того, чтобы самостоятельно налаживать необходимые связи (например, отдаленный Чукотский автономный округ с населением менее 50 тысяч человек, суровым климатом и слаборазвитой инфраструктурой, очевидно, не смог бы сформировать достаточно привлекательную для представителей зарубежных государств стратегию и собственными силами обеспечить формирование сети устойчивых торговых и иных значимых контактов, способствующих развитию территорий). Кроме того, поскольку освоение Арктической зоны подразумевало общие, достаточно характерные для всех арктических субъектов вызовы: экономику, ориентированную на добычу идущих на экспорт полезных ископаемых, зависимость от поставок жизненно необходимой продукции из других регионов страны, устойчивую связь с Северным морским путем, на который возлагаются большие надежды, [Стратегия развития АЗРФ, 2020], то вполне целесообразно было не дробить тактики презентации субъектов, а сформировать единую программу, учитывающую, тем не менее, специфические черты административно-территориальных образований.

Решение о выборе актора, способного аккумулировать данные об арктических субъектах, удовлетворять их потребности в сложных научно-исследовательских разработках и транспортно-механическом комплексе, а также оказывать поддержку в поиске зарубежных инвесторов и покупателей, было принято в 2018 году, хотя на федеральном уровне и не озвучено. В реализацию арктической политики государства оказался вовлечен город федерального значения Санкт-Петербург, который, хотя и не относился к территориям АЗРФ, однако обладал значительным опытом в деле освоения Арктики, участвуя в проведении полярных исследований, имея развитый промышленный сектор (изготовление оборудования для добывающих и обрабатывающих производств), научно-образовательный кластер, уникальную судостроительную направленность (производство ледоколов для обеспечения функционирования Северного морского пути), что, несомненно, способствовало налаживанию взаимовыгодных межрегиональных отношений [Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга, 2018]. Что касается международных отношений, то к концу 2010-х годов Санкт-Петербург подошел с обширной сетью устойчивых контактов с официальными представителями иностранных государств и зарубежного бизнеса [Там же]. Потенциал города в контексте развития арктической политики оказался востребован.

В краткие сроки в 2018 году Санкт-Петербург, реализуя возложенную на него миссию, обеспечил создание необходимого института – Комитета Санкт-Петербурга по делам Арктики [Об обеспечении мер, 2018], на который были возложены функции по осуществлению взаимодействия «с органами государственной власти и неправительственными организациями зарубежных стран, городов и субъектов Российской Федерации, а также с международными организациями» [О Комитете, 2018]. Кроме того, новому Комитету было доверено установление связей с субъектами АЗРФ по вопросам экономики,

социальной политики, экологии и культуры [О Комитете, 2018]. Сформированный орган начал работать в соответствии с поставленными задачами, как в международной, так и в межрегиональной плоскости. В первом случае представители Комитета участвовали в проводимых в Санкт-Петербурге форумах (Петербургский международный экономический форум, Петербургский международный инновационный форум и др.) и встречались с представителями других стран (Китая, Японии), заинтересованных в деле освоения Арктики [Новости, 2018-2023]. Во втором – с арктическими субъектами (за исключением Чукотского АО) были заключены соглашения, разработаны «дорожные карты», была организована система связи с петербургскими представителями бизнеса и научно-исследовательских организаций, готовых удовлетворить арктический спрос и т.д. [Перечень соглашений, 2023; Новости, 2018-2023]. Тем не менее, практическая эффективность деятельности Комитета была поставлена под вопрос: спустя четыре года после его создания, в 2021 году, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга провела проверку, по результатам которой было выявлено, что вышеупомянутый орган практически дублирует функции прочих институтов исполнительной власти города, включая Комитет по внешним связям, Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле и т.д. [Заключение КсП СПб, 2021]. Кроме того, был выявлен ряд нарушений, связанных с программами, реализуемыми Комитетом, но непосредственно не отвечающими интересам дела развития Арктики, а также с несовершенством организации внутренней деятельности в части нецелевого использования бюджетных средств [Заключение КсП СПб, 2021]. Таким образом, институциональное оформление арктического направления политики Санкт-Петербурга представляется сложным вопросом, требующим пристального внимания со стороны компетентных органов власти.

Следует отметить, что указанный институциональный дефект не стал единственной проблемой на пути развития арктической линии. События, случившиеся на мировой арене, оказали негативное воздействие на становление Санкт-Петербурга как посредника между арктическими субъектами и зарубежными структурами (как государственными, так и частными). Во-первых, разразившаяся пандемия коронавируса заставила государства закрыть свои границы, что зачастую влекло заморозку контактов и приостановку совместной работы в различных сферах, не исключая арктическую. Во-вторых, обострение украинского кризиса в феврале 2022 года и последовавшее давление на Российскую Федерацию, выраженное в разрыве связей с прежними европейскими и североамериканскими партнерами и наложении взаимных санкций, привело, в том числе, к отказу от сотрудничества между государствами по арктическим вопросам, а также к уходу ряда зарубежных компаний из страны. Таким образом, посредническая роль Санкт-Петербурга оказалась резко ограничена «внешними шоками», перекроившими мировую арену в целом.

Итак, вовлечение Санкт-Петербурга в реализацию арктической политики стало весьма любопытным кейсом, иллюстрирующим укрепление позиций отдельных субъектов в рамках системы «центр – региональных» отношений. Случай Санкт-Петербурга интересен тем, что говорить приходится о неарктическом субъекте, вовлеченном в многоаспектную арктическую политику государства. Опыт города мог бы стать положительным примером для других российских регионов, не включенных в АЗРФ, но способных внести свой вклад в развитие Арктики, однако в настоящий момент его сложно охарактеризовать исключительно в позитивных терминах. Хотя данные свидетельствуют о неуклонном развитии взаимоотношений между Санкт-Петербургом и арктическими субъектами в торговой, промышленной и иных важных сферах [Новости, 2018-2023], вопрос существенности вклада непосредственно Комитета Санкт-Петербурга по делам Арктики как основного исполнительного органа власти, наделенного арктическими компетенциями, остается открыт, что обуславливается невозможностью отделить его достижения от достижений других Комитетов, чьи функции он фактически дублирует [Заключение КсП СПб, 2021], а также от успехов сотрудничества между петербургскими предприятиями, НКО и иными организациями с их партнерами из арктической зоны РФ. Таким образом, опыт институционального оформления сложно охарактеризовать как показательный и применимый для других субъектов Российской Федерации.

Оценивая активность Санкт-Петербурга в контексте развития международного сотрудничества по арктической линии, стоит заметить, что в полной мере реализоваться городу помешали внешние события, во многом изменившие векторы политического развития государственного уровня, включая трансформацию международных связей, вызванную обострением украинского кризиса. Санкт-Петербург оказался перед проблемой заморозки контактов с прежними партнерами из числа западных и североамериканских государств и, как следствие, необходимостью развития связей с Китаем, Индией и другими дружественными государствами, заинтересованными в ресурсах Арктики и готовыми оказывать поддержку в промышленной и торговой сферах. Соответственно, в настоящее время можно говорить о наличии трудностей, с которыми столкнулся город и которые повлияли на его возможность зарекомендовать себя в качестве посредника между представителями зарубежного бизнеса и власти и арктическими регионами, нуждающимися в инвестировании, новых разработках и пр. Окажутся ли эффективными меры, которые должен предпринять Санкт-Петербург для восстановления своих позиций, покажет время.

Список литературы

Артеев, 2019 – *Артеев С. П.* Международные связи российских регионов и центр: эволюция координации // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 12 (5). С. 181-192.

Бусыгина, Филиппов, 2020 – *Бусыгина И. М., Филиппов М. Г.* О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2020. № 3 (14). С. 6-19.

Заключение КсП СПб, 2021 – Заключение Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга: Комитет Санкт-Петербурга по делам Арктики (2019–2020 годы и истекший период 2021 года). URL: https://ksp.org.ru/deyatelnost-organizatsii/rezultaty-proverok-kontrolnaya-deyatelnost/organy-gosudarstvennoy-vlasti/?ELEMENT_ID=966 (дата обращения 25.05.2023).

Кожевников, Секушина, 2021 – *Кожевников С. А., Секушина И. А.* Межрегиональное сотрудничество: опыт регионов Европейского Севера России // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2021. № 4. С. 56-70.

Колыхалов, 2019 – *Колыхалов М. И.* Анализ и классификация основных факторов, определяющих современные международные связи регионов государств // Регионоведение. 2019. № 2 (27). С. 270-289.

Кузнецова, 2019 – *Кузнецова О. В.* Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональные исследования. 2019. № 1. С. 16-25.

Наронская, 2019 – *Наронская А. Г.* Роль региональной элиты в развитии международной деятельности субъекта Федерации (опыт Свердловской области) // Ars Administrandi. 2019. № 3. С. 384-400.

Новости, 2018 – 2023 – Комитет Санкт-Петербурга по делам Арктики: Новости. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/arkt/news/> (дата обращения 25.05.2023).

О Комитете, 2018 – О Комитете Санкт-Петербурга по делам Арктики: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 февраля 2018 года № 163 URL: <https://docs.cntd.ru/document/556684857> (дата обращения 25.05.2023).

Об обеспечении мер, 2018 – Об обеспечении мер в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации : Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 8 февраля 2018 года № 93. URL: <https://docs.cntd.ru/document/556495255> (дата обращения 25.05.2023).

Перечень соглашений, 2023 – Перечень соглашений о сотрудничестве между Санкт-Петербургом и субъектами Российской Федерации, российскими городами-партнерами. URL: <https://kvs.gov.spb.ru/sankt-peterburg-regiony-grossii/perechen-soglashenij/> (дата обращения 25.05.2023).

Справка, 2021 – Справка о состоянии и перспективах использования минерально-сырьевой базы Арктической зоны РФ на 15.03.2021 г. Справка подготовлена ФГБУ «ВСЕГЕИ» в рамках выполнения Государственного задания Федерального агентства по недропользованию от 14.01.2021 г. № 049-00016-21-00. URL: <https://www.rosnedra.gov.ru/data/Fast/Files/202104/45bb8bcc7b844220954744c0149a86f4.pdf> (дата обращения 14.05.2023).

Стратегия развития АЗРФ, 2020 – О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на

период до 2035 года : Указ Президента Российской Федерации 26 окт. 2020 года № 645. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45972> (дата обращения 14.05.2023).

Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга, 2018 – О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года: Закон Санкт-Петербурга от 19 декабря 2018 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/551979680> (дата обращения 14.05.2023).

Указ Президента РФ, 2011 – Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/34205> (дата обращения 15.05.2023).

Указ Президента РФ, 2014 – Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d4d8e8206d56fc949d.pdf> (дата обращения 15.05.2023).

Федеральный Закон, 1999 – Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102057472> (дата обращения: 15.04.2023).

Шавина, Прокофьев, 2020 – *Шавина Е. В., Прокофьев В. А.* Потенциал развития арктических регионов России // *Геоэкономика энергетики*. 2020. № 2. С. 96-112.

Экономика современной Арктики, 2020 – Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками : монография / под науч. ред. В. А. Крюкова, Т. П. Скуфьиной, Е. А. Корчак. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020. 245 с.

Kohn, Smith, 1998 – *Cohn T., Smith P.J.* Subnational governments as International actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest // *BC Studies*. № 110. 1998. P. 25-59.

Riker, 1964 – *Riker W.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston; Toronto: Little Brown, 1964. 169 p.

Shaikhutdinova, 2020 – *Shaikhutdinova G.R.* Contemporary Russian federalism: Delimitation of jurisdictional subjects and powers. Berlin: Springer. 2020. 92 p.

Starodubtsev, 2018 – Starodubtsev A. Federalism and regional policy in contemporary Russia. NY: Routledge. 2018. 176 p.

Wheare, 1953 – *Wheare K.C.* Federal government. Oxford University Press. 1953. 278 p.

Wright, 1988 – *Wright D.S.* Understanding intergovernmental relations. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole. 1988. 511 p.