

УДК 656:338.2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТА В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ**Н.А. Серова**

Институт экономических проблем имени Г.П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, Апатиты, e-mail: n.serova@ksc.ru

Аннотация. В статье представлен комплексный анализ многоуровневой системы стратегического, программного и нормативно-правового регулирования транспортной сферы в российской Арктике. Автором подробно рассматриваются иерархия стратегических документов планирования и отраслевое законодательство в сферах морского, железнодорожного, автомобильного и воздушного транспорта. Особое внимание уделено специфике его реализации в арктических условиях. На основе исследования выявлен ряд системных пробелов и противоречий, препятствующих формированию устойчивого транспортно-инфраструктурного каркаса в регионе.

Ключевые слова: Арктическая зона РФ, транспортно-инфраструктурный каркас, Северный морской путь, транспортное законодательство

LEGAL REGULATION AND STRATEGIC PRIORITIES OF TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN ARCTIC**N.A. Serova**

G.P. Luzin Institute for Economic Studies FRC KSC RAS, Apatity, e-mail: n.serova@ksc.ru

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the multi-level system of strategic, programmatic, and regulatory management of the transport sector in the Russian Arctic. The author examines in detail the hierarchy of strategic planning documents and sectoral legislation across maritime, rail, road, and air transport. Special emphasis is placed on the specific aspects of its implementation in Arctic conditions. Based on the study, the author identifies a range of systemic gaps and contradictions that hinder the development of a sustainable transport and infrastructure framework in the region.

Keywords: Arctic Zone of the Russian Federation, transport and infrastructure framework, Northern Sea Route, transport legislation.

Дата поступления статьи в редакцию: 19.03.2026

Дата принятия статьи в печать: 27.04.2026

Введение

Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) на современном этапе развития выступает не только как ресурсная база страны, но и как важнейший геополитический и логистический узел, определяющий позиции России в глобальном пространстве. Освоение этого макрорегиона неразрывно связано с необходимостью преодоления экстремальных природно-климатических вызовов, огромных расстояний и высокой капиталоемкости любых проектов. В этих условиях развитие транспортной инфраструктуры становится не просто технической задачей, а ключевым условием обеспечения национального суверенитета и социально-экономического развития страны. При этом речь идет не о простом наращивании и обновлении транспортных коммуникаций, а о формировании в АЗРФ целостного транспортно-инфраструктурного каркаса, способного обеспечить устойчивое функционирование хозяйственной деятельности.

Системообразующий характер арктической транспортной системы выражается в совокупности факторов, определяющих её ключевую роль в социально-экономическом развитии как самого макрорегиона, так и страны в целом. Во-первых, развитие транспортно-инфраструктурного каркаса является базовым условием для освоения ресурсного потенциала Арктики. Основные перспективные месторождения углеводородов, твёрдых полезных ископаемых, редкоземельных и стратегических металлов расположены в труднодоступных районах и на шельфовых зонах, значительно удалённых от традиционных промышленных центров и существующих транспортных магистралей [1, 2], что делает их вовлечение в хозяйственный оборот затруднённым или вовсе невозможным без развитой системы морских портов, аэродромов, специализированного флота (включая ледокольный) и круглогодичного сообщения с общероссийской сетью железных

и автомобильных дорог. Таким образом, последовательное формирование транспортно-инфраструктурного каркаса в АЗРФ позволит не только обеспечить доступ к арктическим месторождениям, но и превратит минерально-сырьевую базу Арктики из потенциального в реально действующий фактор экономического роста.

Во-вторых, формирование в АЗРФ единого транспортно-инфраструктурного каркаса представляет собой необходимое условие для полноценной интеграции макрорегиона в общероссийское экономическое пространство и сохранения территориальной целостности страны. В настоящее время значительная часть арктических территорий характеризуется выраженной неравномерностью и фрагментарностью развития транспортных сетей [3], слабо связанных с другими регионами страны и ориентированных преимущественно на вывоз сырья. Создание транспортного каркаса Арктики и развитие его главного элемента - Северного морского пути (СМП), включая модернизацию тяготеющей к нему портовой и припортовой инфраструктуры, аэропортов, меридиональных речных и наземных коммуникаций и их стыковку с общероссийской авто- и железнодорожной сетью, позволит обеспечить круглогодичное сообщение арктических регионов как между собой, так и с основными промышленными центрами и транспортными узлами центральных и южных регионов России [4]. Кроме того, развитие СМП как альтернативного глобального транзитного коридора между государствами Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона [5, 6] создаёт предпосылки для перераспределения части мировых грузопотоков в пользу российского арктического направления. В этой связи формирование арктического транспортного каркаса, ядром которого выступает Северный морской путь, приобретает стратегический характер: он становится не только внутренним инфраструктурным проектом, но и инструментом укрепления экономического суверенитета и диверсификации внешнеэкономических связей страны.

В-третьих, арктическая транспортная инфраструктура выполняет важнейшую функцию жизнеобеспечения территорий Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока [7] и способствует снижению пространственной и экономической изоляции арктических населённых пунктов и промышленных зон, развитию социальной инфраструктуры (здравоохранения, образования, связи), туризма и сопутствующих отраслей, формируя не только экономические, но и гуманитарные предпосылки для долгосрочного присутствия России в Арктике.

В-четвертых, формирование транспортно-инфраструктурного каркаса в Арктике имеет принципиальное значение для обеспечения военной безопасности нашей страны и поддержанием ее обороноспособности на арктическом направлении [8]. Наличие развитой сети портов и аэродромов двойного назначения, радиолокационных отделений и пунктов наведения авиации, базирования флота и сил береговой охраны, а также круглогодичных маршрутов снабжения войсковых формирований создает необходимые условия для контроля над арктическим пространством.

В совокупности указанные факторы свидетельствуют, что развитие транспортной системы АЗРФ является не просто одним из элементов региональной политики, а ключевым системным условием реализации национальных интересов Российской Федерации в Арктике. Оно определяет возможность эффективного использования минерально-сырьевой базы, интеграции арктических территорий в общероссийское экономическое пространство, а также поддержания необходимого уровня военной и экономической безопасности в условиях усиливающегося международного соперничества и глобальных климато-экологических изменений. Выполнение этих задач опирается на многоуровневую и межотраслевую систему взаимосвязанных стратегических, отраслевых и специальных актов, регулирующих транспортно-инфраструктурное развитие АЗРФ, комплексный анализ которой и является целью настоящего исследования.

Результаты исследования

Стратегические и программные документы транспортно-инфраструктурного развития АЗРФ

Фундамент долгосрочного транспортно-инфраструктурного развития АЗРФ задан положениями «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (утв. Указом Президента РФ от 05.03.2020 №164) и «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (утв. Указом Президента РФ от 26.10.2020 №645). Согласно этим документам, транспортная инфраструктура позиционируется как стратегический драйвер социально-экономического развития макрорегиона, обеспечивающий расширение и закрепление позиций России в

Арктике. Институционализация этих стратегических положений осуществляется через государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 30.03.2021 №484), закрепляющую бюджетные ассигнования на создание обеспечивающей инфраструктуры (энергетика, связь и пр.), без которой реализация транспортных проектов в АЗРФ невозможна, а также через создание особого экономического режима, утвержденного Федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (от 13.07.2020 №193-ФЗ). Данный закон закрепляет статус АЗРФ как территории с особыми мерами стимулирования инвестиций, распространяя меры государственной поддержки на стратегически значимые инфраструктурные и логистические инициативы, которые могут рассматриваться как в качестве самостоятельного объекта инвестиций, так и в роли неотъемлемого элемента проектов по освоению месторождений. Такой подход позволяет синхронизировать развитие транспортной сети с промышленным освоением макрорегиона, превращая логистические узлы в опорные точки социально-экономической устойчивости российской Арктики.

Продолжением системы стратегического планирования развития транспорта является «Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом до 2035 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 №3363-р). В рамках этого документа арктическая транспортная система рассматривается как критически важный элемент единого транспортно-инфраструктурного каркаса страны, обеспечивающий территориальную связанность и суверенное присутствие в Арктике. Ключевые векторы транспортно-инфраструктурного развития АЗРФ в рамках Транспортной стратегии включают формирование разветвленных мультимодальных узлов, объединяющих морской, внутренний водный, железнодорожный и авиационный транспорт в единые логистические цепочки. Кроме того, особое внимание в документе уделяется внедрению интеллектуальных систем управления движением и цифровому мониторингу ледовой обстановки, что необходимо для обеспечения круглогодичной навигации и минимизации рисков при транспортировке грузов в сложных климатических условиях, а также внедрению технологий «зеленого судоходства» и использованию альтернативных видов топлива для минимизации антропогенной нагрузки на уязвимые экосистемы Арктики.

В качестве практического механизма реализации масштабных инфраструктурных преобразований выступает «Комплексный план развития Северного морского пути на период до 2035 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.08.2022 №2115-р). Этот документ переводит стратегические положения в плоскость конкретных производственных задач, закрепляя переход от реализации разрозненных проектов к системному строительству полноценной национальной транспортной артерии. План обеспечивает жесткую синхронизацию действий государства и крупных промышленных корпораций, превращая акваторию СМП в единый объект управления. Структура Комплексного плана базируется на пяти ключевых направлениях. Первоочередное внимание уделено расширению грузовой базы и модернизации 14 арктических морских портов (от Мурманска до Владивостока), а также масштабному обновлению ледокольного флота. Не менее важным аспектом является развертывание специальной арктической спутниковой группировки мониторинга и формирование развитой инфраструктуры безопасности.

Отраслевое транспортное законодательство и его арктическое измерение

Морской транспорт и морские порты. Морской транспорт занимает наибольшую долю (более 50% [9]) в транспортной системе АЗРФ являясь практически безальтернативным для большинства арктических территорий, а его правовое регулирование строится на сочетании общих норм и специального режима Северного морского пути. К ключевым нормативно-правовым актам, задающим общие рамки функционирования морского транспорта, относятся Кодекс торгового мореплавания РФ (от 30.04.1999 №81-ФЗ), федеральные законы «О морских портах в Российской Федерации» (от 08.11.2007 №261-ФЗ) и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (от 31.07.1998 №155-ФЗ). Арктическая специфика этих документов выражается через: определение правового статуса арктических морских портов и порядка создания, модернизации и эксплуатации объектов портовой инфраструктуры; закрепление границ СМП и правил плавания в его акватории; установление специальных требований к безопасности судоходства в арктических водах (ледовый класс судов, регламенты ледокольного сопровождения, лоцманской проводки, навигационного и гидрометеорологического обеспечения), в том числе особых правил страхования рисков.

Железнодорожный транспорт. Железнодорожный транспорт выступает критически важным элементом национальной транспортной системы, а его развитие в АЗРФ неразрывно связано с созданием новых линий и подходов к арктическим портам и месторождениям. К ключевым нормативно-правовым актам, регулирующим железнодорожную сферу, относятся Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации (от 10.01.2003 №18-ФЗ), федеральные законы «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (от 10.01.2003 №17-ФЗ) и «О концессионных соглашениях» (от 21.07.2005 №115-ФЗ). Арктическое измерение этих документов выражается через: правовое обеспечение мегапроектов (например, Комплексное развитие Мурманского транспортного узла); использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) и концессий, позволяющих юридически объединить интересы государства и частного бизнеса при строительстве железнодорожной инфраструктуры в условиях высокой капиталоемкости и длительных сроков окупаемости; регулирование статуса железнодорожных путей необщего пользования, которые в Арктике часто являются единственными транспортными артериями к месторождениям (например, линия «Обская - Бованенково»); установление специальных технических регламентов и строительных норм для проектирования, строительства и эксплуатации железных дорог в условиях вечной мерзлоты.

Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство. Правовой режим автомобильных дорог и дорожной деятельности определяется федеральными законами «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» (от 08.11.2007 №257-ФЗ) и «О безопасности дорожного движения» (от 10.12.1995 №196-ФЗ). Арктическое измерение данных норм проявляется в: правовом статусе и регламентации эксплуатации автозимников и ледовых переправ, которые для многих арктических районов являются единственным способом наземного сообщения в течение большей части года; установлении особых требований к проектированию, содержанию и ремонту дорог в условиях низких температур и вечной мерзлоты; механизмах государственного субсидирования содержания дорог в экстремальных климатических условиях, где стоимость эксплуатации кратно превышает средние показатели по стране.

Воздушный транспорт и малая авиация. Для значительной части АЗРФ авиация остается безальтернативным видом транспорта для круглогодичного сообщения, выполнения санитарных рейсов и обеспечения транспортной мобильности населения. Правовой фундамент отрасли заложен в Воздушном кодексе Российской Федерации (от 19.03.1997 №60-ФЗ) и детализирован в федеральных правилах использования воздушного пространства. Арктическая специфика в данной сфере выражается через: развитие сети аэродромов и посадочных площадок с особым статусом, включая упрощенные требования к их сертификации для малых населенных пунктов Арктики и Крайнего Севера; реализацию программ субсидирования авиаперевозок по социально значимым маршрутам; установление специальных эксплуатационных допусков для авиационной техники и экипажей, работающих в условиях сверхнизких температур, полярной ночи и нестабильного метеорологического обеспечения; нормативную поддержку «малой авиации», которая используется для мониторинга ледовой обстановки и доставки грузов в удаленные точки макрорегиона.

Межотраслевое регулирование: безопасность, экология и национальная оборона в транспортной системе АЗРФ

Транспортно-инфраструктурное развитие АЗРФ подпадает под действие широкого спектра межотраслевого законодательства. Так, нормативный фундамент защиты арктической транспортной инфраструктуры заложен Федеральным законом «О транспортной безопасности» (от 09.02.2007 №16-ФЗ). В арктическом контексте реализация данного закона предполагает дополнительные требования к защите критически важных объектов (морских портов, мостов, железнодорожных узлов, аэропортов и трубопроводов) и особый порядок досмотра и контроля грузов, следующих по трассам СМП. Правовой режим природопользования при реализации транспортных проектов в АЗРФ базируется на положениях федеральных законов «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7-ФЗ) и «Об экологической экспертизе» (от 23.11.1995 №174-ФЗ). Учитывая крайне низкую способность арктических экосистем к самовосстановлению, законодательство устанавливает здесь повышенные экологические стандарты: обязательность государственной экологической экспертизы для любых инфраструктурных проектов; жесткую регламентацию обращения с отходами и предотвращения загрязнения морской среды с судов; усиленный режим охраны арктических экосистем и высокую ответственность инициаторов проектов за лик-

видацию накопленного экологического ущерба при строительстве и эксплуатации транспортных объектов. Особый геополитический статус АЗРФ предопределяет тесную интеграцию транспорта с системой обеспечения национальной обороны, что регулируется законами «Об обороне» (от 31.05.1996 №61-ФЗ) и «О Государственной границе Российской Федерации» (от 01.04.1993 №4730-1). Данный правовой блок в арктических условиях реализуется через: режим двойного назначения инфраструктуры (совместное базирование гражданской и военной авиации на арктических аэродромах, а также использование портовых мощностей для нужд материально-технического обеспечения Северного флота); установление специфических правил доступа и ведения хозяйственной деятельности в пограничной зоне вдоль арктического побережья.

Проблемные аспекты стратегического планирования и транспортного законодательства

Анализ массива стратегических и нормативно-правовых документов позволил выявить ряд системных пробелов и противоречий, сдерживающих эффективность и темпы формирования транспортно-инфраструктурного каркаса в АЗРФ. В первую очередь стоит отметить некоторую фрагментарность правового регулирования транспортной сферы: если «арктический» компонент во многом вынесен в стратегические и программные документы, то отраслевое законодательство не содержит четко закрепленных специальных норм для Арктики. Значительная часть конкретных режимов (навигация в арктических водах, эксплуатация инфраструктуры на мерзлоте и пр.) чаще всего закрепляется на уровне приказов и инструкций, что снижает степень прозрачности регулирования, а также усложняет правоприменительную практику и оценку рисков инвесторами. Например, отсутствие четко прописанных методик оценки экологического ущерба именно для криолитозоны (вечной мерзлоты) создает ситуацию правовой неопределенности, из-за чего риск непредвиденных издержек закладывается в стоимость инфраструктурных проектов еще на этапе их планирования существенно повышая стоимость и снижая инвестиционную привлекательность. Слабо адаптированы к экстремальным рискам и базовые для реализации крупных проектов механизмы ГЧП, не предусматривающие гибкую корректировку условий концессий в ответ на климатические и макроэкономические вызовы (например, изменение состояния вечной мерзлоты или резкое удорожание материалов). В результате на практике реализация мегапроектов сталкивается с правовой неопределенностью в распределении рисков между государством и частным бизнесом, что не только снижает их инвестиционную привлекательность, но и приводит к систематической «заморозке» на этапе их практической реализации.

Параллельно с внутренними пробелами в законодательстве, правовым вызовом остается неурегулированность международного правового статуса Северного морского пути. В основе конфликта лежит столкновение различных интерпретаций Конвенции ООН по морскому праву (1982 г., ратифицирована РФ в 1997 г.). Россия обосновывает свои исключительные полномочия по управлению маршрутом статьей 234 («Ледовая статья»), дающей прибрежным государствам право устанавливать национальные законы, стандарты и правила навигации в ледовых акваториях. В свою очередь, позиция ряд стран (включая США и Китай) сводится к перекалфикации СМП в «международный пролив», что лишило бы Россию права ограничивать навигацию иностранных судов (в том числе военных) или требовать обязательной ледовой проводки. Ситуация обостряется на фоне климатических изменений, так как сокращение ледового покрова дает оппонентам повод оспаривать применимость Россией «Ледовой статьи» [10]. В совокупности с пробелами в национальном законодательстве, международная правовая коллизия формирует «зону высокого риска», что ставит под угрозу систему национальной безопасности, суверенитет и экономическую модель эксплуатации СМП.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации сформирована фундаментальная многоуровневая и межотраслевая система транспортно-инфраструктурного развития АЗРФ. Вместе с тем, эффективность этой системы напрямую зависит от оперативного устранения выявленных законодательных пробелов. Только при условии гармонизации стратегических целей и практических механизмов их реализации арктическая транспортная система сможет стать реальным драйвером долгосрочного экономического роста страны.

Финансирование

Исследование выполнено за счет гранта РНФ №25-18-20078.

Литература

1. Петров В.А., Волков А.В. Ресурсный потенциал Арктической зоны России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. № 228 (2). С. 181-195. DOI: 10.38197/2072-2060-2021-228-2-181-195 EDN: IOTBYN.
2. Социально-экономическая динамика и перспективы развития российской Арктики с учетом геополитических, макроэкономических, экологических и минерально-сырьевых факторов / Под науч. ред. Т.П. Скуфьиной, Е.А. Корчак. Апатиты: КНЦ РАН, 2021. 209 с. DOI: 10.37614/978.5.91137.458.7 ISBN: 978-5-91137-458-7 EDN: DSHNMW.
3. Серова Н.А., Серова В.А. Транспортная инфраструктура российской Арктики: специфика функционирования и перспективы развития // Проблемы прогнозирования. 2021. № 2(185). С. 142-151. DOI: 10.47711/0868-6351-185-142-151 EDN: JGZPVW.
4. Likhacheva A.B., Stepanov I.A. Russian Arctic Policy: Opportunities for the Development of the Siberian and Far Eastern Regions // Regional Research of Russia. 2021. Vol. 11. Suppl. 1. P. S13-S22. DOI: 10.1134/S2079970522010051 EDN: KQSUIE.
5. Вопиловский С.С. Инфраструктурные проекты - генеральный ресурс повышения экономического потенциала Арктики // Арктика и Север. 2021. № 43. С. 19-31. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.43.19 EDN: BLEJYU.
6. Абукова Л.А., Дмитриевский А.Н., Мастепанов А.М. Северный морской путь как фактор развития экономической интеграции в Северо-Восточной Азии // Актуальные проблемы нефти и газа. 2017. № 3 (18). С. 1-31. DOI: 10.29222/ipng.2078-5712.2017-18.art1 EDN: YLIYYU.
7. Софронова Т.С. Северный завоз как инструмент сглаживания региональных диспропорций развития Арктики // Горизонты экономики. 2024. № 6(87). С. 47-53. EDN: HXQKWN.
8. Журавель В.П. НАТО и вопросы национальной безопасности России в Арктике // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2021. № 2. С. 55-61. DOI: 10.15211/vestnikieran220215561 EDN: JFLJOF.
9. Социально-экономическое развитие Северо-Арктических территорий России / Под науч. ред. Т.П. Скуфьиной, Е.Е. Емельяновой. 2019. 119 с.
10. Гаврилов В.В., Дремлюга Р.И., Крипакова А.В. Толкование и применение статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В условиях сокращения ледового покрова Арктики // Журнал российского права. 2017. № 12 (252). С. 151-160. DOI: 10.12737/article_5a20050801d1a2.96251387 EDN: ZVRCSV.