

Российская Арктика или Арктическая зона?



© **Лукин** Юрий Федорович, доктор исторических наук, профессор, главный редактор журнала «Арктика и Север», заслуженный работник высшей школы Российской Федерации. Автор публикаций: «Новая Архангельская летопись: монография» (2015, 2-е изд.) «Российская Арктика в изменяющемся мире: монография» (2013), «Великий передел Арктики: монография» (2010); «Глобальный социум самоуправляемых общин: монография» (2006); «Конфликтология: управление конфликтами: management of the conflicts: учебник для вузов» с грифом УМО (2007); «Северное регионоведение в современной регионологии», колл. монография / отв. ред. Ю.Ф. Лукин, автор 1, 2, 3 и 11 глав (2005); XI международный Соловецкий форум: сборник материалов / отв. ред. Ю.Ф. Лукин. Архангельск-Соловецкие острова, 2003 и др.

Редакция журнала «Арктика и Север» 18 февраля 2016 года опубликовала на своём сайте проект под названием **«Легализуем Российскую Арктику: народная экспертиза нового федерального закона»**. Речь идёт об изучении общественного мнения по ряду актуальных вопросов социально-экономического развития Российской Арктики. Хотелось бы более глубоко познакомить читателей журнала с проблематикой разработки проекта федерального закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ), опубликовать справочные материалы по затрагиваемым при этом вопросам. Но, прежде чем сделать это, попробую сам ответить на поставленные редакцией вопросы.

1	Как вы лично считаете, какие сухопутные территории и акватории северных морей должны входить в состав Российской Арктики (суша и море) = Арктической зоны Российской Федерации в широком её понимании (не только суша, как сейчас)?	Сухопутные территории Мурманской и Архангельской областей, Республики Карелия и Республики Коми (Воркута), НАО, ЯНАО, Таймырского Ямало-Ненецкого АО, г. Норильска и Туруханского района Красноярского края, улусы Республики Саха (Якутия), Чукотского АО, имеющие выход к акватории СЛО; а также акватории Баренцева, Белого, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского, Чукотского и Берингового морей; острова в СЛО.
2	Как должен называться новый закон: об Арктической зоне Российской Федерации или о Российской Арктике?	О Российской Арктике. С зонами у нас ассоциируются самые негативные воспоминания. Арктика — не зона! Здесь живет 2,5 млн население РФ.
3	Имеет ли смысл проведение референдума среди населения северных территорий страны об изменении не так давно введённого в советское время названия (с 1989) «Арктическая зона Российской Федерации» на исторически более приемлемое название «Российская Арктика», тем самым сохраняя и продолжая историческую преемственность российской империи с современной демократической Россией XXI столетия от Рождества Христова?	Да, имеет. У граждан России давно уже не спрашивали их мнения путем проведения референдумов. Референдум в Крыму — это отдельная песня. А к проведению социологических вопросов и их интерпретации отношение двойственное. Референдум — конечно дорого, но не дороже доверия граждан России к органам власти и управления на федеральном и региональном уровнях.
4	Зачем нужен новый ФЗ о Российской Арктике = АЗРФ субъектам РФ и муниципальным образованиям? Ожидания и тревоги, возможности и угрозы?	Субъекты и муниципалитеты АЗРФ ждут преференций для бизнеса, льгот населению, решения накопившихся проблем, закреплённых легитимно ФЗ. Эти ожидания могут и не оправдаться.
5	Чем должен отличаться по своему содержанию и рамках новый проектируемый ФЗ от других законодательных актов? Какие ключевые положения, по вашему мнению, необходимо обязательно включить в новый рамочный закон о Российской Арктике = АЗРФ? Что не надо забывать?	Не надо «тащить» (включать) в этот закон все проблемы. Конкретные вопросы социально-экономического развития, преференций и льгот, поддержки коренных народов Севера и др., могут и должно найти своё решение в других законах. Очень важно в рамочном ФЗ о Российской Арктике определить её границы, общие принципы жизнедеятельности всех сфер общества, принципы зелёной экономики, геополитическую значимость,

		культурно-исторические традиции.
6	Нужно ли включать в проектируемый закон об АЗРФ преференции для бизнеса и льготы населению? Или эти вопросы должны регулироваться другими законодательными актами о Крайнем Севере России, так как все сухопутные территории АЗРФ сегодня практически входят в состав субъектов Крайнего Севера страны и действует, законодательство с 1932 года, которое постоянно обновляется.	Нет, не нужно. Есть понятие «Крайний Север», законы регулирующие здесь льготы населению и бизнесу, северный завоз и др. Если мы отказываемся от этого массива законодательства и включаем все проблемные вопросы в новый федеральный закон об АЗРФ, то что тогда делать с прежней системой законодательства о «северах», с практикой правоприменения?
7	Следует ли расширять и далее границы Российской Арктики, уходя постепенно от понятия Крайний Север России? Нужно ли изменять действующее законодательство о Крайнем Севере России? Имеет ли сегодня смысл модернизация действующих положений о преференциях бизнесу и льготах населению северных территорий страны?	Можно высказать гипотезу об изменении состава Крайнего Севера, так как в АЗРФ включается всё больше северных территорий. Затем отменить все льготы Крайнему Северу, это становится в условиях кризиса накладно для бюджета. И установить льготный режим только для АЗРФ. Однако в нынешней кризисной ситуации, да ещё перед выборами в ГД, а затем и президента РФ, это будет больше похоже на акт политического характера. Может этот вопрос актуализируется в будущем. Но не сегодня.
8	Другие ваши мысли, предложения и замечания о Российской Арктике = АЗРФ.	Хотелось бы принимать долгожданный закон о Российской Арктике=АЗРФ не келейно, а на основе широкого публичного обсуждения.

Арктика и Север России: краткая справка

Очевидно, что необходимо также концептуально определить объект наших междисциплинарных исследований и законотворчества, что предполагает уточнение таких понятий, как Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, Российская Арктика, Крайний Север. Потребность в такого рода операциональных понятиях существует не только в науке, но и в праве, политике, экономике, государственном и муниципальном управлении. Нередко приходится сталкиваться с употреблением указанных концептов без чёткого понимания их смысла и границ применения, искажающими суть предмета.

АРКТИКА, этимологически происходит от греческого «ἄρκτος», «arktikos» — «северный», «arctos» — «медведь», ассоциируется с созвездием Большой Медведицы. Арктика занимает уникальное географическое положение. Это единый физико-географический район Земли, примыкающий к Северному полюсу, северное циркумполярное пространство, в состав которого входят акватории морей Северного Ледовитого океана, многочисленные острова и архипелаги, расположенные в нём, а также прибрежные территории окружающих его трёх материков — Европы, Азии и Северной Америки, вследствие чего этот регион иногда называют «полярным Средиземноморьем».

В **глобальном измерении** непосредственное отношение к Арктике имеют восемь приарктических стран (АС-8): Дания (Гренландия), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Швеция, Финляндия, обладающих северными территориями за Полярным кругом. Пять из них (Дания, Канада, Норвегия, Россия, США) на основе UNCLOS (1982) владеют дополнительно к суше территориальными водами в акватории СЛО. При этом в мире вообще нет ни одной северной страны, которая всей своей территорией и акваторией входила бы полностью в состав циркумполярной зоны. Называя указанные восемь северных стран «приарктическими», а не «арктическими», мы тем самым подчёркиваем эту важную геополитическую особенность.

Региональное измерение учитывает население и территорию только тех арктических губерний, штатов, областей, краёв, провинций, муниципальных образований, которые находятся непосредственно за Полярным кругом. Регион рассматривается здесь как некая реально существующая в XXI веке данность: ландшафтно-географическое, административно-территориальное, историко-культурное и социально-экономическое пространство, имеющее природно-климатические и другие отличия от соседних регионов.

За границу Арктики в **естественных науках** обычно принимается одна из линий: 1) июльская изотерма 10 °С, ограничивающая территорию, где возможна летняя вегетация растений; 2) северная граница распространения лесов; 3) Северный полярный круг (66°33" с.ш.). Если считать, что южная граница Арктики совпадает с южной границей зоны тундры и в этом случае общая площадь многомерного арктического пространства составляет около 27 миллионов квадратных километров. Если Арктику ограничивать с юга только Северным полярным кругом (66° 33' северной широты), то тогда её площадь равняется 21 млн квадратных километров. При зональном деле-

нии высокоширотных территорий используются концепты: **Арктика, Субарктика и Гипоарктика**. По характеру растительности арктические территории делятся на зоны: **лесотундру, тундровую зону и зону полярных пустынь**. Тундровая зона включает подзоны: южных, типичных и арктических тундр.

В **гуманитарных, социально-экономических, общественных науках** (Humanities, social-economic and social sciences) используются историко-культурные, геополитические, социально-экономические, административно-территориальные критерии для включения в арктическое пространство и определения его границ. Применяются концепты: Арктический регион, макрорегион, Арктическая зона Российской Федерации, Российская Арктика, Канадская Арктика. Одним из критериев включения северных территорий в состав арктического региона является их выход своим побережьем к морям Северного Ледовитого океана (Белое, Баренцево, Карское, Чукотское и др.).

Исчерпывающими основаниями для определения границы Арктики являются несколько взаимосвязанных подходов, условно сгруппированных в две группы природно-климатических и социально-экономических, геополитических факторов.

Первая группа природно-климатических факторов:

1. **Астрономический подход.** Границы Арктики определяются по Северному Полярному кругу —66°33' северной широты. Предлагались также 65-я и 70-я параллели северного полушария.
2. **Биоклиматический подход** концентрируется на дискомфорте суровых природных условий жизнедеятельности человека (низкие температуры, ветра, влажность и др.), генерируя проблему удорожания жизни и связанных с этим социально-политических обязательств государства.
3. **Климатический подход.** Используется изотерма июля +10⁰; критерии Норденшельда, Визе, величина радиационного баланса, условия вегетационного периода и другие индикаторы.
4. **Физико-географический подход** основывается на классификации ландшафтов, географической дифференциации территорий, установлении границ тундры, лесотундры и тайги.

Вторая группа социальных, культурных, экономических и геополитических факторов:

5. **Административный (менеджерский) подход** определяет арктические зоны по территориально-административным границам губерний, областей, краёв, республик, автономных округов, муниципальных образований, провинций, штатов, отнесённых к Арктике внутренними законодательными актами приарктических государств или культурно-исторической традицией с учетом геополитических потребностей; включает реализацию государственной политики, принимаемых федеральных, региональных целевых, государственных программ, управление АЗРФ, развитие межрегиональной интеграции и кооперации.
6. **Геокультурный подход** актуализирует проблемы **историко-культурных традиций**, этнокультурного ландшафта, развития этнокультурных групп Арктики и Севера, включает индикаторы соблюдения прав коренных народов, сохранения языков, традиционной культуры, этнической и культурно-духовной идентичности, адресной государственной поддержки коренного старожильческого населения, включая малочисленные аборигенные народы.
7. **Геополитический подход** основан на морской мощи, талассократии, одним из главных критериев считает наличие у субъектов приарктического государства **выхода к морскому побережью** Северного Ледовитого океана (включая Белое море в России) какой-то части своей территории (морских портов, муниципальных поселений) с учётом национальных интересов и безопасности, а также современной геополитической ситуации, складывающейся в начале XXI столетия в Арктическом регионе.
8. **Геоэкономический подход** учитывает показатели функционирования отраслей экономики, сельского хозяйства, разработки природных ресурсов в экстремальных полярных условиях (повышенные издержки производства, износ основных фондов, необходимость баланса экономики и экологии, переход к зелёной экономике); проблемы развития Севморпути, северного завоза, модернизации арктической логистики и инфраструктуры, ЖКХ, энергоснабжения, воздушного и других видов транспорта, малого и среднего бизнеса, государственно-частного партнерства.
9. **Социальный подход** основан на сравнительном анализе и учете индексов уровня и качества жизни населения в суровых климатических условиях, **социальной сплочённости**, накоплении и использовании **человеческого капитала**; показателей демографии, развития образования, медицины, бюджетной обеспеченности, на социальных гарантиях государства и получении компенсаций для граждан, проживающих и работающих на Крайнем Севере (районные коэффициенты, полярные надбавки, оплата проезда и т.п.).

В арктической стратегии США (ноябрь 2013) границы Арктики определяются в соответствии с Актом о научно-арктической политике, включая как территории США и иностранные северные территории, так и все смежные моря в Северном Ледовитом океане. Карта Арктического региона — «ARCTIC REGION» публикуется в арктической стратегии США — «Arctic Strategy. November 2013» (рис.1).

АРКТИЧЕСКАЯ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНАЯ МОДЕЛЬ включает как минимум семь взаимосвязанных пространств: природа, экология, территория, геополитика, культура, экономика, социум.

- I. Природно-климатическое, физико-географическое пространство включает сушу, воду, биологическое разнообразие фауны и флоры. Восемь приарктических государств при геополитическом раскладе с учётом всей своей территории, а не только циркумполярного пространства, занимают 40,3 млн квадратных километров или более 26% земной суши. При региональном подходе, включающем только высокие широты внутри приарктических стран, территория их арктической зоны составляет 12,5 млн кв. км, то есть менее одной трети от общей площади суши восьми приарктических стран или более 8% суши всей Земли. Площадь акватории Северного Ледовитого океана (СЛО) равна 14,75 млн. кв. км.
- II. Экология арктической природной и культурной среды нацелена на её сохранение не только для настоящего, но и для будущих поколений. Природные заповедники, национальные парки, особо охраняемые территории. Сбережение людей — национальная арктическая идея. Арктика ценится не только за её материальные богатства, нефть и газ, но и за первозданную свежесть, твёрдость духа. Народ несёт печать зимы, она неизъяснима, как неизъяснимы холод, снег, белые ночи, северное сияние. Постепенный переход в будущем на основы зелёной экономики в Арктике.
- III. Административно-правовое внутреннее циркумполярное пространство. Основные критерии: государственный суверенитет, легитимность, административно-территориальное деление. Десятки провинций, губерний, штатов, областей, краев, округов, сотни самоуправляемых общин (муниципалитетов), их отношения по поводу власти и управления, обеспечения жизнедеятельности северных социумов образуют внутреннее административно-правовое пространство в каждом из восьми северных, приарктических государств: Дании (Гренландия). Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии, Швеции.
- IV. Геополитическое пространство восьми приарктических государств с населением 517 млн человек или 7,4% населения глобального социума в 2012 году; более 4,6 млн северян при региональном подходе; морское могущество (талассократия), арктические стратегии и планы; обеспечение национальной безопасности, экономического, человеческого, военно-стратегического и других видов присутствия в Арктике. Две тенденции: 1) мирное освоение Арктики, диалог, интеграция и кооперация с соблюдением национальных интересов каждой циркумполярной страны, стратегическое партнёрство, арктическая солидарность как императив будущего; 2) гибридные войны, региональные конфликты, милитаризация Арктики.
- V. Геокультурное пространство Арктики включает три цивилизации: 1) европейскую; 2) российскую (славянскую, русскую, советскую); 3) североамериканскую. Выделение отдельной циркумполярной цивилизации не обосновано, так как северные субкультуры эволюционно не трансформировались в устойчивую цивилизационную систему. Высказывается прогнозное мнение, что в будущем сформируется арктическая цивилизация пятого поколения (Ю. Яковец). Этнокультурное разнообразие ландшафта. Общие христианские ценности (католицизм, православие, протестантизм) во всех 8-ми приарктических государствах. Социально-этический императив — толерантность, понимаемая не просто как терпимость, а как взаимоуважение, конструктивный диалог людей, культур и цивилизаций, естественная социокультурная норма, базирующаяся на принципах гуманизма.
- VI. Геоэкономическое пространство. Огромные запасы природных ресурсов, углеводородов, минерального сырья, пресной воды, их разведка, добыча, транспортировка. Трансконтинентальные транспортные морские, подводные и воздушные магистрали. Северный морской путь в России, Северо-Западный проход у берегов Канады, высокоширотные трассы. Арктическая инфраструктура и логистика. Общий объём ВВП 8-ми приарктических стран составлял в 2013 году \$22,4 триллиона (16,7 трил. из них — ВВП США) или 29,6% от ВВП всего мира (\$75,6 триллиона) по номинальному значению.
- VII. Социум, социальная сфера жизнедеятельности, социальная инфраструктура. Накопление человеческого капитала, социальная сплочённость, уровень и качество жизни в суровых условиях арктической природной среды; развитие образования, здравоохранения. Балас государственного патернализма по отношению к коренным народам и развитие их социальной активности, мобильности, профессиональных компетенций, использование современных технологий.

Геополитическое пространство «Арктика-XXI» — это более 26% территории земной суши; 7,4% населения глобального социума (2012) и 29,2% от ВВП мира в 77,8 триллиона американских долларов (2014) по базе данных Всемирного банка.

Геополитическое пространство «Арктик-XXI»

№	Приарктические (циркумполярные) страны	Территория тысяч кв. км	Население	Размер ВВП в \$ млн за 2014	Место в мировом рейтинге по размеру ВВП
			млн.чел. 2012		
1	США	9 826	313,3	17 419 000	1
2	Россия	17 098	143,0	1 860 598	10
3	Канада	9 984	34,99	1 785 387	11
4	Швеция	450	9,49	571 090	21
5	Норвегия	323	5,0	499 817	26
6	Дания (Гранландия)	2 209	5,57	342 362	34
7	Финляндия	338	5,4	272 217	41
8	Исландия	103	0,3	17 036	113
Итого		40,3 млн	517 млн	22 767 507	193 страны

Источник: Таблица площадей стран мира (рейтинг от 2010). URL: <http://iformatsiya.ru/tab1/12-tablica-ploshhadej-stran-mira-rejting-ot-2010.html>. Сведения о площади стран мира не претендуют на абсолютную точность. Различные цифры приводятся по США (9363 тыс. кв км), Канаде (9976), России (17075) и др. Список стран по населению URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. ВВП. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gdp/rating-countries-gdp-info>. ВВП приводится по методике Всемирного банка. Данные представлены по состоянию на 2014 год. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gdp/rating-countries-gdp-info> (дата обращения: 23.02.2016)

Динамика численности населения приарктических государств в 2009—2012 гг.

№	Приарктические страны	Население млн чел.			примечание
		2009	2010	2012	
1	США	305,5	309,2	313,3	июль 2012
2	Россия	141,7	141,9	143,1	июль 2012
3	Канада	33,5	34,1	34,99	июль 2012
4	Швеция	9,3	9,3	9,49	март 2012
5	Дания	5,5	5,5	5,57	октябрь 2011
6	Финляндия	5,3	5,3	5,4	июль 2012
7	Норвегия	4,8	4,88	5,0	июль 2012
8	Исландия	0,3	0,31 млн	0,317	январь 2010
Итого		506 млн	510 млн	517 млн	

Источники: Список стран по населению URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. Демоскоп Weekly: электронная версия бюллетеня «Население и общество». URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/...php>.

ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ, постоянно проживающего в суровых климатических, а лучше сказать, в экстремальных условиях Арктики, в целом, невелика. При геополитическом раскладе в 8-ми приарктических государствах проживало почти 7,4% от всего населения глобального социума Земли. В экстремальных условиях высоких арктических широт, Заполярья постоянно проживает менее одного процента северян (0,88 %).

Население внутренних арктических губерний, провинций, штатов, областей, автономных округов, муниципалитетов всех восьми приарктических стран составляло в 2012 году 4,6 млн человек, в том числе в 9-ти субъектах Российской Арктики постоянно проживало 2,5 млн или более 54%, а во всех остальных семи приарктических странах вместе взятых — 2,1 млн. человек.

В одной Российской Арктике, таким образом, постоянно проживает больше людей, чем в арктической зоне семи других приарктических стран мира вместе взятых (2,1 млн). Из 517 млн человек 8-ми приарктических стран в экстремальных условиях высоких арктических широт постоянно проживает менее одного процента северян (0,88 %). В России доля северян, проживающих в АЗРФ, составляет почти в два раза выше - 1,7 %. Эти индикаторы являются самым весомым аргументом в геополитических интригах и заявлениях о пустом якобы рос-

сийском пространстве, которое срочно надо интернационализировать, осваивать путем захвата и присвоения чужих земель.

Таблица 3

Население внутренних регионов Арктики, тыс. чел. (Лукин Ю.Ф., 2012)

№	Государства	Арктические регионы	Население
1	Россия	Мурманская область	796,1
		Архангельская область: 7 МО, острова в СЛО	661,8
		Ненецкий автономный округ	42,6
		Республика Карелия: три МО на побережье Белого моря	51,6
		Республика Коми: городской округ Воркута	95,8
		Ямало-Ненецкий автономный округ	522,8
		Красноярский край: Таймырский МР, Норильск, Игарка	216,8
		Республика Саха (Якутия) – 11 улусов	64,7
		Чукотский автономный округ	50,5
Итого в Российской Арктике			2 502
2	США	Аляска	710
3	Норвегия	Финмарк, Тромс, Нурланн, Шпицберген	466
4	Исландия		311
5	Швеция	Норботтен	260
6	Финляндия	Лапландия	184
7	Канада	Северо-Западные территории, Юкон, Нунавут, Нунавик	120
8	Дания	Гренландия	58
Итого в 7 приарктических странах			2 109
Всего в циркумполярном мире			4 611

Возникающие при определении численности населения трудности связаны с отсутствием официально установленных южных границ районов Арктической зоны России; поиском достоверных статистических современных данных по населению арктических областей, провинций, губерний, муниципальных образований других стран; существующими различными подходами к определению границ Арктики.

Опубликовано: Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография. Архангельск: ИПЦ СА-ФУ, 2013. С.28—29.

АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АЗРФ). Правовой статус АЗРФ, её состав, границы акватории и суши, порядок внесения изменений пока не определён (февраль 2016). Ни в СССР, ни в Российской Федерации, несмотря на постоянные попытки, не удаётся принять соответствующий рамочный закон об Арктической зоне России, легитимизировать АЗРФ включая не только сушу, но и акватории северных морей СЛО, акваторию Севморпути, воздушное пространство.

- 04.09.1916 — нота МИД России о принадлежности всех открытых земель и островов Северного Ледовитого океана.
- 15.04.1926 — постановление Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в СЛО» (секторальный подход).
- 22.04.1989 — решением Госкомиссии при Совмине СССР по делам Арктики установлено понятие «Арктической зоны Российской Федерации».
- 1997 год — Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года — United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Соглашения 1994 и 1995 гг.
- 1998 год — два варианта проекта ФЗ «Об АЗРФ» подготовлены Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.
- Апрель 1999 г. — А.В. Назаров, Ю.В. Неёлов, Ю.А. Гуськов направили в ГД проект ФЗ об АЗРФ.
- 21.04.1999 — постановлением Госдумы ФС РФ отклонен проект ФЗ об основах районирования Севера.
- 7 марта 2000 года — Правительство РФ утвердило «Концепцию государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» (упоминается «Российская Арктика»).
- 28.04.2004 год «Основные направления государственной политики в отношении северных территорий России», Госсовет РФ, Салехард. Даны определения Арктики и Севера. В Госдуме РФ затем были подготовлены четыре проекта ФЗ о районировании Севера РФ, о перечне районов Крайнего Севера,

о госгарантиях и компенсациях для населения, о внесении изменений в Трудовой кодекс РФ (не приняты).

10. 18 сентября 2008 — «Об основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 и дальнейшую перспективу». Утверждены Президентом РФ Д. Медведевым (Пр-1969). Опубликовано 27 марта 2009 г. // Российская газета, №4877.
11. 28 июля 2012 г. принят № 132 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».
12. 23 января 2013 г. — на сайте Минрегиона России опубликован проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», не был принят.
13. 20 февраля 2013 г. «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Утверждена Президентом России В. Путиным.
14. 21 апреля 2014 года Правительство РФ постановлением №366 утвердило государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».
15. 22 апреля 2014 года под председательством Президента России состоялось заседание Совета Безопасности РФ по Арктике.
16. 2 мая 2014 года Президент России В.В. Путин подписал указ № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

Понятие «Арктическая зона Российской Федерации» было установлено решением *Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года*. В состав арктической зоны тогда были включены: 1) полностью или частично северные территории 8-ми действующих тогда субъектов: Республики Саха (Якутия); Красноярского края; Мурманской области; Архангельской области; Ненецкого автономного округа; Ямало-Ненецкого автономного округа; Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа; Чукотского автономного округа; 2) земли и острова, указанные в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»; 3) внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в 1998 году был подготовлен проект федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (два варианта). Основной целью законопроекта было установление особенностей правового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в арктической зоне. Однако Правительство РФ не поддержало тогда принятие данного законопроекта потому, что введение ряда экономических и социальных льгот для юридических и физических лиц возможно было только за счёт существенного сокращения доходной части федерального бюджета и увеличения расходной. Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока в свою очередь отметил, что в рассматриваемом проекте ФЗ «Об арктической зоне РФ» полностью выпали некоторые участки побережья Северного Ледовитого океана (Республика Карелия) и являющийся историческими «воротами в Арктику» порт и город Архангельск.

В 1999 году члены Совета Федерации и Государственной Думы (А.В. Назаров, Ю.В. Неёлов, Ю.А. Гуськов и др.) направили в Госдуму новый проект ФЗ об АЗРФ. В проекте федерального закона состав арктической зоны был уже расширен до 11 субъектов РФ, включая Беломорский район Республики Карелия, 6 районов и 2 города в Архангельской области, территории Воркутинской и Норильской городских администраций Республики Коми и Красноярского края, 10 районов Республики Саха (Якутия).

В «*Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера*», утвержденной Правительством РФ 7 марта 2000 года, употреблялись понятия «Российская Арктика», «Арктическая зона России», давалась краткая характеристика их отличительных черт. Российская Арктика в этом документе обозначена как особый объект государственного регулирования и поддержки, требующий учёта не только природно-климатических условий, а также экономических, социальных, экологических, оборонных и политических факторов.

Под Арктической зоной Российской Федерации в «*Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*» (2008) понималась часть Арктики, в которую входят, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. "Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане", и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным

правом.

Особенностями Арктической зоны Российской Федерации, оказывающими влияние на формирование государственной политики в Арктике, в 2008 году были определены:

- 1) экстремальные природно-климатические условия, включая постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях;
- 2) очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;
- 3) удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России;
- 4) низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.



Рисунок 2. Карта АЗРФ / Лукин Ю.Ф., Еремин Э.С., 2011

В опубликованном в 2013 году проекте федерального закона Арктическая зона Российской Федерации определялась как часть Арктики, на которую распространяется юрисдикция Российской Федерации. В состав Российской Арктики включены:

- а) полностью или частично территории девяти субъектов федерации:
 - 1) Мурманская область.
 - 2) Ненецкий автономный округ.
 - 3) Ямало-Ненецкий автономный округ.
 - 4) Чукотский автономный округ.
 - 5) Республика Карелия в составе Лоухского, Кемского и Беломорского муниципальных районов.
 - 6) Республика Коми в составе городского округа Воркута, расположенного на широте 67°29'.
 - 7) Архангельская область в составе Онежского, Приморского и Мезенского муниципальных районов, городских округов Архангельск, Северодвинск и Новодвинск, а также административно принадлежащих ей арктических островов (Новая Земля, архипелаг ЗФ-И и др.).
 - 8) Красноярский край в составе Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района, городского округа Норильск, муниципального образования город Игарка Туруханского муниципального района.
 - 9) Республика Саха (Якутия) в составе 11 улусов: Абыйского, Аллаиховского, Анабарского, Булунского, Верхоянского, Жиганского, Оленекского, Нижнеколымского, Среднеколымского, Усть-Янского и Эвено-Бытантайского.
- б) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32°04'35" восточной долготы (а в пределах от

74° до 81° северной широты—по меридиану 35° восточной долготы), на востоке по меридиану 168°58'37" западной долготы;

- c) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;
- d) исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации;
- e) воздушное пространство над перечисленными в пунктах «а-г» части 2 настоящей статьи территориями и акваториями.

С учётом отмеченного выше можно дать следующее краткое авторское определение Российской Арктики = АЗРФ в широком смысле (суша + акватория морей):

*«**Российская Арктика** — внутренние морские территориальные воды, исключительные экономические зоны акваторий Баренцева, Белого, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей, континентальный шельф, определяемый в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, акватория Северного морского пути как исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации; все как открытые здесь, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане; сухопутные северные территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на побережье северных морей, имеющих выходы к акватории Северного Ледовитого океана, обеспечивающие безопасность российского государства; воздушное пространство»* (© Ю.Ф. Лукин, 2015).

Территориальные внутренние морские воды (12 морских миль), исключительные экономические зоны (200 морских миль), континентальный шельф (350 морских миль) — это термины международного права, UNCLOS. Их употребление вполне коррелируется с международной правоприменительной практикой. «Акватория СМП» употребляется в федеральном законе от 28.07.2012 N 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

При определении внутренних границ национальной акватории в Арктике и на Дальнем Востоке России можно условно взять ареал формирующейся Национальной арктической транспортной линии (НАТЛ) от Мурманска до Петропавловска-Камчатского, о которой шла речь в Совете Федерации 28 января 2016 г. на заседании Экспертного совета по Арктике и Антарктике (председатель В.А. Штыров). Объективно требуется однако добавление к НАТЛ ещё 2 морских портов-хабов Архангельска и Владивостока. Обозначенная акватория НАТЛ получается больше, чем исторически принятая в прошлом столетии акватория СМП, и отвечает современным требованиям организации грузоперевозок и логистики, международного судоходства и торговли.

Тезис *«все как открытые здесь, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане»* приводится по Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». Изменения климата могут способствовать появлению новых островов, что позволит увеличить полярные владения РФ. Необходимо учитывать, что в Мировом океане идёт борьба даже за самые небольшие скалы. Учитывая геополитическую, общественную и экологическую значимость проблемы, обеспечение безопасности российского государства, желательно сделать достоянием всего общества и опубликовать полный перечень всех российских островов в морях СЛО в рамках подзаконного акта «Государственный реестр российских островов в морях Северного Ледовитого океана», в котором указать фактический статус каждого арктического острова, его ведомственную принадлежность и конкретную ответственную организацию, осуществляющую здесь владение, управление, охрану окружающей среды островной территории и акватории. Структура состава Российской Арктики, таким образом, сохранит лучшие исторические традиции (Российская империя — Советский Союз — Российская Федерация) и правовую преемственность, коррелируется с актами 1916, 1926, 1989, 2008 годов.

При включении территорий, островов и акваторий Арктика в состав Российской =АЗРФ безусловно учитываются не только астрономический (Полярный круг), физико-географический и биоклиматический подходы, но и давние арктические культурно-исторические традиции регионов, их геополитическая значимость, социально-экономические и другие подходы (см *«Арктика: определение границ»*).

2 мая 2014 года Президент России В.В. Путин подписал указ № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». В состав АЗРФ полностью вошли 4 субъекта Российской Федерации — Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа; а также 16 муниципальных образований, в том числе 5 городских округов и 11 муниципальных образований на уровне районов:

- I. города Воркута, Норильск, Архангельск, Северодвинск, Новодвинск;
- II. Аллаиховский улус (район), Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийский) улус (район), Булунский улус (район), Нижнеколымский район, Усть-Янский улус (район) — Республики Саха (Якутия);

- III. Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, Туруханский район — Красноярского края;
- IV. "Мезенский муниципальный район", "Новая Земля", "Онежский муниципальный район", "Приморский муниципальный район" — Архангельской области.

Города Архангельск, Северодвинск, Новодвинск образуют Архангельско-Северодвинскую городскую агломерацию — «Большой Архангельск», в котором проживает более 576 тысяч человек или почти пятая часть от всего населения Российской Арктики.



Рисунок 3. Состав АЗРФ / А.В. Цыбульский 10 декабря 2014 г.

На состоявшемся в ноябре 2015 года совместном заседании Совета по Арктике и Антарктике при СФ и Государственной комиссии по вопросам Арктики было принято решение о необходимости приступить к разработке специального закона о социально-экономическом развитии Арктической зоны РФ. На следующем заседании Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации 28 января 2016 года его председатель Вячеслав Штыров отмечал, что второй по значимости итог деятельности Совета за 2015 год — это определение границ Арктики. Данные вопросы решались во взаимодействии с отдельными регионами РФ — Республикой Саха (Якутия), Республикой Карелия, Мурманской областью, Республикой Коми, Архангельской областью и Красноярским краем. «К началу 2016 года мы подошли с неплохим промежуточным результатом: претензии по включению в Арктическую зону Российской Федерации восьми улусов Якутии приняты, также как и у Карелии по трём муниципальным районам. Нужно только проработать вопросы по Коми, Архангельской области и Красноярскому краю»¹.

В Арктическую зону России водят также острова, расположенные в акваториях морей Северного Ледовитого океана: архипелага Новая Земля (2 самых крупных и множество малых), 192 острова архипелага Земля Франца-Иосифа, более 100 островов Соловецкого архипелага и др. Муниципальное образование городской округ «Новая Земля» действует в структуре управления Архангельской областью с конца XX века. Более 58% земельных участков муниципалитета переданы и предназначены для нужд Министерства обороны РФ. На 01.07.2013 общая численность населения Новой Земли составляла 2 623 человека, из них 1736 военнослужащие, 603 — гражданское население, 284 — дети. Это самый северный городской округ и наиболее заселённый остров в Российской Арктике. Муниципальное образование «Сельское поселение Соловецкое» входит в состав Приморского муници-

¹ В. Штыров: решение о разработке закона о развитии Арктической зоны — важнейший итог работы Совета по Арктике и Антарктике при СФ за 2015 год. URL: http://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=231981 (дата обращения: 07.02.2016).

пального района нашей области, расположено на восьми островах в Белом море общей площадью 28 829 га, включает 6 населённых пунктов, в которых на 01.01.2014 г. проживало 898 человек. На арктических островах архипелагов Новая Земля и Земля Франца-Иосифа с 2009—2010 гг. функционирует национальный парк «Русская Арктика» с целью сохранения культурного и природного наследия Западного сектора Российской Арктики. Помимо развития арктического туризма и охраны культурно-природного наследия «Русская Арктика» выполняет важнейшую миссию по ликвидации экологического ущерба.

Российская Арктика обоснованно воспринимается как часть высокоширотного Севера, который включает в себя АЗРФ по принципу матрёшки. Концепты «Российская Арктика» и «Арктическая зона Российской Федерации» по входящей в них сухопутной территории являются идентичными. Но нередко они употребляются в различных смысловых контекстах: внутреннем — АЗРФ и внешнем — это «Российская Арктика», включающая акватории северных морей СЛО в соответствии с UNCLOS (1982), акваторию Северного морского пути, на которые в соответствии с международным правом распространяется юрисдикция российского государства.

Арктика России, российский сектор Арктики при кажущейся на первый взгляд идентичности, тем не менее несут разную смысловую нагрузку. Концепт «Арктика России» вполне может восприниматься в мировом общественном мнении, гибридной войне как претензия России на всю Арктику и Северный полюс. Российский сектор Арктики был определен в первой четверти XX века на основе разграничения акватории Северного Ледовитого океана (СЛО) по меридианам от окраин сухопутной границы России до Северного полюса. Российская Федерация, ратифицировавшая в 1997 году Конвенцию ООН по морскому праву (United Nations Convention on the Law of the Sea—UNCLOS) фактически отказалась от секторального подхода 1926 года, потеряв при этом суверенные права на 1,7 млн км² своего арктического сектора. Россия претендует сейчас в соответствии с международным правом на континентальный шельф за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны, подав вторую заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу.

КРАЙНИЙ СЕВЕР. Арктика является неотъемлемой частью Севера, всей своей территорией входит в его состав (см «Арктика: определение границ»). Север включает в себя весь арктический регион, а Арктикой называют всего лишь часть северных территорий и акваторий— Высокий Север, Заполярье; циркумполярное пространство, расположенные вокруг Северного полюса, включающие сухопутные территории и акватории северных морей в Северном Ледовитом океане. Касаясь соотношения понятий «Арктика» и «Север» необходимо заметить, что для канадцев, например, понятие «Север Канады» шире понятия «Канадская Арктика» и географически включает в себя некоторые земли южнее Полярного круга (Нунавут, Юкон). Не случайно в 2009 году стратегия Канады была опубликована под названием «Canada's Northern Strategy: our North, our heritage, our future» (Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее). Север традиционно рассматривается как неотъемлемая часть канадской идентичности, а «северность» (nordicité) как особый образ жизни, важной характеристикой которого выступает не только понимание северных условий, но и умение приспособиться к ним.

Политика и стратегия Дании — «Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011—2020», — это «в первую очередь стратегия развития на благо жителей Арктики», что включает уважение прав коренных народов Арктики на использование собственных ресурсов и развитие на этой основе, уважение самобытной культуры, традиций и образа жизни, продвижение их прав. При этом понятие «Север Дании» в указанном документе фактически не используется с учётом того, что только Гренландия входит в арктическое пространство.

В России понятие «Север» геополитически соотносится с теллурацией, то есть сухопутным могуществом, связано с освоением материковых пространств Евразии, получением преференций бизнесу и льгот населению северных социумов. Российский Север, Север России, Европейский Север РФ, Азиатский Север, Сибирский Север, Дальневосточный Север, Крайний Север имеют отношение преимущественно только к суше, включая острова. Выражен социально-экономический подход районирования Севера, направленный на обоснование трансфертов из федерального бюджета северным территориям, а также льгот и компенсаций бизнесу и населению Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Понятия «Север» и «Крайний Север» при этом часто отождествлялись.

В государственном управлении СССР понятие **Крайний Север** использовалось с 1930-годов. В 1931 году было принято постановление СНК РСФСР № 957 «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера», предусматривающее введение северных льгот в качестве необходимого условия индустриального развития Севера. *Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 10 мая 1932 года* утверждено положение о льготах лиц, работающих в районах Крайнего Севера РСФСР, а *постановлениями СНК РСФСР от 26 октября 1932 года и 29 января 1934 года* установлена территория, на которую распространялось действие льгот. К строго очерченной территории были отнесены территории расселения 26 малых народностей Севера. Этнический признак, таким образом, стал важнейшим критерием при определении границ северной территории. В 1945 году *постановлениями СНК СССР* были утверждены перечень местностей Крайнего Севера и перечень отдалённых местностей, приравненных к условиям Крайнего Севера. В последующие годы границы районирования территорий неоднократно уточнялись в связи с введением так называемых «северных льгот», надбавок к заработной плате и других компенсаций для рабо-

тающих на «северах». *Постановлением Совета Министров СССР от 3 января 1983 года №12* были внесены изменения и дополнения в перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 года N 1029.

По заказу правительства коллективом учёных Института экономических проблем Кольского научного Центра РАН, Института географии РАН и других организаций в начале 90-х годов XX столетия было выполнено исследование по новому районирования территории России с учётом критерия дискомфорта условий проживания населения, влияния окружающей среды на жизнедеятельность человека и его здоровье. Работа *«Критерии районирования Севера России»* была одобрена Правительством России, принявшем в 1992 году распоряжение «О концепции социально-экономического развития районов Севера и критериях отнесения территории к районам Севера и местностям, приравненным к ним». В основе типологии по условиям жизнедеятельности человека на Севере России использовался интегральный показатель дискомфорта территорий (18 характеристик). Удорожание стоимости жизни на Севере обуславливали: а) социально-экономические факторы — продолжительность отопительного сезона; сумма активных температур за вегетационный период; суммарная теплоизоляция одежды; б) экономико-географические — плотность сельского населения; степень сельскохозяйственного освоения территории, транспортная доступность; в) медико-биологические факторы — риск проживания, характеризующий степень пригодности территории для заселения пришлыми контингентами и оценивающий сокращение жизни в результате влияния природно-климатических факторов. Путем индексирования, балльного ранжирования и других методов выделялось три природные зоны.

Таблица 4

Дискомфортные природные зоны Севера России

Природные зоны	Площадь млн кв.км	Население млн человек	в т.ч. городское
1. Абсолютно дискомфортная для жизнедеятельности человека, в т.ч. Арктическая подзона	5,4	2,13	1,63
2. Экстремально-дискомфортная	3,5	3,43	2,7
3. Дискомфортная	2,5	5,4	3,5
Итого:	11,4	10,96	7,83

Общая площадь трёх природных зон Севера России составляла 66,7% от территории всей страны. Из 11-ти миллионов населения более 71 % проживали в северных городах. В каждой природной зоне имелись свои отличительные характеристики климата, физико-географических условий, преобладающие патологии, социально-экономические условия жизнедеятельности.

19 февраля 1993 года был принят закон РФ №4520-01 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», который с изменениями и дополнениями от 2 июня 1993 г., 8 января 1998 г., 27 декабря 2000 г., 6 августа, 30 декабря 2001 г., 10 января 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 24 июля 2009 г., 2 июля 2013 г., 2 апреля, 21 июля, 31 декабря 2014 г. действует до настоящего времени.

Понятие «Север» как высокоширотная часть территории Российской Федерации, характеризующаяся суровыми природно-климатическими условиями и повышенными затратами на производство продукции и жизнеобеспечение населения было установлено федеральным законом «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 года № 78-ФЗ, который утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ. Постановлением Госдумы ФС РФ от 21.04.1999 № 3907-II ГД был отклонён проект ФЗ об основах районирования Севера Российской Федерации.

В *«Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»* (от 7 марта 2000 г. № 198) отмечалось, что к районам Севера относятся полностью или частично территории 6 республик, 3 краев, 10 областей и 8 автономных округов. Здесь проживало свыше 11,7 млн. человек, из них более 200 тыс. человек — представители 30 коренных малочисленных народов Севера. В перечень северных регионов полностью входили субъекты РФ: Республика Карелия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва; Камчатский край; Архангельская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа. Частично: Республика Алтай, Республика Бурятия; Красноярский, в т.ч. Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский АО; края — Приморский, Хабаровский, Пермский; области — Амурская, Иркутская, Томская, Тюменская (в т.ч. Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО), Читинская. Если посмотреть на карту, то фактически северные территории страны включают весь Европейский Север РФ, Сибирь и Дальний Восток (рис.4).



Рисунок 4. Районы Крайнего Севера. URL: <http://meridian12.ru/wp-content/uploads/2014/04/север-России.gif>

В документах заседания президиума *Государственного Совета РФ* № 36 «*Основные направления государственной политики в отношении северных территорий России*» (Салехард, 28.04.2004) были даны концептуальные определения Арктики и Севера. Под *Арктикой* понималась часть территории России, включающая Полярный бассейн и арктический пояс, в состав которого входит окраина материка и прилегающий шельф с островами материкового происхождения. Однако определение Арктики как части территории России, включающей одновременно и Полярный бассейн, в отличие от концепции 2000 г., отражало всего лишь узкий физико-географический подход, как и понятие самого Севера. Позитивным фактом стала фиксация статуса Арктики. В документах Госсовета в 2004 году чётко и недвусмысленно на государственном уровне говорится о том, что Арктика является частью Севера.

Север определялся как высокоширотная часть территории в России, включающая островную и материковую сушу Арктики, зоны тундры, лесотундры и северную часть зоны тайги, характеризующаяся весьма суровыми климатическими условиями и низкой плотностью населения. К районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям были отнесены полностью или частично территории 27 субъектов РФ с общей площадью 11,9 млн. квадратных километров, что составляло 70% всей территории России, и населением 12,2 млн. человек. Отмечалось, что только за последние пять лет к районам Крайнего Севера было отнесено дополнительно 48 административно-территориальных образований с общей численностью населения 2,3 млн. человек.

В научной литературе выделялось *пять экономических северных макрорегионов*, имеющих свою специфику хозяйственного освоения: Европейский Север России; Север Западной Сибири; Север Восточной Сибири; Северо-Восток; Север Дальнего Востока. Для разграничения районов с различным уровнем льгот в 2004 году предлагалось ввести разделение Севера России на Европейский Север, Север Сибири и Север Дальнего Востока (Н.А. Волгин и др.). Фонд «ИНДЕМ» (Г.А. Сатаров и др.) предлагал типологию 9-ти типов российских регионов на основе 13-ти индикаторов по четырем группам — ресурсы; люди; хозяйство; финансы. Предлагались и другие концепции районирования, проекты федеральных законов. Отсутствие общепринятой типологии всех регионов негативно сказывается на процессах регионализации России, выработки рационально обоснованной региональной политики в российском государстве.

Преференции для бизнеса, гарантии и компенсации населению (дополнительный отпуск, процентные надбавки, сокращённая рабочая неделя для женщин, оплата проезда пенсионеров, оплата проезда к месту отпуска и обратно) составляют предмет правового регулирования для всех районов Крайнего Севера, включая и те, которые входят в АЗРФ. Президент России В. Путин подписал 2 апреля 2014 года два федеральных закона о «северах»: 1) № 55-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и при-

равненных к ним местностях» и Трудовой кодекс Российской Федерации»; 2) № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 33 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации». Федеральным законом №55 отнесено к компетенции Правительства РФ определение порядка предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем, порядка возмещения расходов, связанных со служебными командировками и переездом работников на работу в другую местность, порядка выплаты надбавки за вахтовый метод работы в федеральных государственных органах (в отношении работников, заключивших трудовые договоры) и федеральных государственных учреждениях. ФЗ №50 вносятся изменения, касающиеся распространения на все организации, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обязанности компенсировать своим работникам расходы на оплату стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории РФ к месту использования отпуска и обратно один раз в два года.

Из сказанного объективно напрашивается вывод о том, что существует потребность в принятии пакета законов, в которых объектом государственного управления является Крайний Север, а также ФЗ «Российская Арктика», чёткое правовое разграничение этих концептов, их функций, практики правоприменения. Северным территориям страны, включая АЗРФ, в настоящее время нужны новые рабочие места, современная инфраструктура, социальная стабильность и сплочённость, экономический рост, практический переход к «зелёной экономике».

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СЕВЕРА. Административно-территориальное устройство отражает сложный государственно-правовой механизм территориальной организации, систему государственного управления территориями и местного самоуправления, стратегию социально-экономического развития стран; оптимизирует механизмы взаимодействия государственных (общественных) и рыночных институтов, определяет географическое положение северных территорий, являясь результатом и фактором их социально-экономического развития, что и предопределяет его региональную специфику.

Административно-территориальное устройство Американского Севера. Американский Север представлен двумя федеративными государствами – США и Канадой (9,3 млн. кв. км и 10 млн. кв. км). Территория США включает 50 штатов, федеральный округ Колумбия, 3028 административных округов, 35 298 частей административных округов, 40 независимых городов. Канада разделена на 10 провинций, три федеральные территории, округа, графства.

Административно-территориальное устройство Севера Европы. К Северу Европы относятся: Королевства - Дании (43 тыс. кв. км. – без Гренландии), Норвегии (387 тыс. кв. км, включая архипелаг Шпицберген) и Швеции (450 тыс. кв. км); парламентарная республика Финляндия (338 тыс. кв. км.). Административными единицами являются: в Дании - 5 областей, 98 коммун (без Гренландии, Фарерских островов); в Норвегии – 19 фюльке (губерний), 5 регионов, 430 коммун; в Финляндии – 19 областей (одна из них автономная), включающих 70 провинций, 352 общины; в Швеции – 21 лен (губерний), 290 коммун, 1467 округов.

Административно-территориальное устройство Севера России. Каждый субъект Севера РФ делится на муниципальные образования, включающие города, городские районы и округа, поселки городского типа, другие типы населенных пунктов. Муниципальные образования по экономико-правовому статусу могут относиться к районам Крайнего Севера и приравненным к ним территориям, к сухопутным территориям АЗРФ. Северные субъекты РФ являются частью 4-х федеральных округов: Северо-Западного (Санкт-Петербург), Уральско-го (Екатеринбург), Сибирского (Новосибирск) и Дальневосточного (Хабаровск).

Таблица 5

Население районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей
в 2001-2014 гг.

№	Регион	2001 (тыс. чел)	2014 (тыс.чел)
1.	Республика Алтай	28,7	30,1
2.	Республика Бурятия	119,4	98,8
3.	Республика Карелия	728,8	632,5
4.	Республика Коми	1 042,9	864,5
5.	Республика Саха (Якутия)	957,5	956,9
6.	Республика Тыва	305,7	313,8
7.	Забайкальский край	26,6	21,7
8.	Камчатский край	366,4	317,2
9.	Красноярский край	540,1	444,3
10.	Пермский край	40,9	29,6
11.	Приморский край	125,9	102,8
12.	Хабаровский край	643,8	533,7

13.	Амурская область	121,0	98,4
14.	Архангельская область, в том числе НАО	1 369,1 40,9	1 183,3 43,4
15.	Иркутская область	671,7	555,5
16.	Магаданская область	193,9	148,1
17.	Мурманская обл.	922,9	766,3
18.	Сахалинская область	560,1	488,4
19.	Томская область	238,1	197,0
20.	Тюменская область, в том числе: Ханты-Мансийский АО Ямало-Ненецкий АО	1 901,1 1 383,4 498,3	2 171,3 1 612,1 540,0
21.	Чукотский АО	57,5	50,5
	Итого	10 962,1	10 004,7

Источник: Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 2000-2014 гг. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_22/Main.htm (дата обращения 23.02.2016).

Российская Арктика как субъект управления всё чаще позиционируется как макрорегион. В монографии «Великий передел Арктики» (2010) приводилась общая типологии регионов России на разных уровнях управления, включая:

- 1) **микрорегионы**, малые регионы, ядро которых составляют отдельные сельские и городские (малые города) поселения, локальные сообщества, муниципальные образования, самоуправляемые общины;
- 2) межмуниципальные, внутрирегиональные кусты (в том числе кластеры, городские агломерации, промышленные узлы, промышленные центры, территориально-производственные комплексы), отличающиеся исторически сложившимися экономическими и социальными отношениями, связями, традициями, схожими условиями жизнедеятельности населения, кустовой инфраструктурой, включая образование, отдых, сферу услуг;
- 3) **регионы** как субъекты Российской Федерации или **мезорегионы** (среднего звена). Субъекты РФ — государственно-правовые образования (общности) шести видов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа;
- 4) межрегиональные объединения, ассоциации, союзы — Северо-Запад, Большая Волга, Центральная Россия, Черноземье, Северный Кавказ, Большой Урал, Сибирское соглашение, Дальний Восток и Забайкалье и др.
- 5) 11 экономических районов, существовавших ещё в СССР: Северный; Северо-Западный; Центральный; Центрально-Черноземный; Волго-Вятский; Поволжский; Северо-Кавказский; Уральский; Западно-Сибирский; Восточно-Сибирский; Дальневосточный; и + Калининградская область;
- 6) семь федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Практика их функционирования позволяет сделать вывод о появлении модернизированных **макрорегионов** в постсоветской России. По-существу они являются не просто структурными звеньями администрации Президента России, продвинутыми в регионы, а новыми федерально-региональными органами управления и современными экономическими районами, статус которых постепенно возрастает;
- 7) **макрорегионы** — группы экономических районов, которые условно можно обозначить как Северо-Восточный — сырьевая периферия, Центральный индустриальный и Южный индустриально-аграрный. К их числу сегодня можно добавить Арктический макрорегион;
- 8) макроэкономические зоны внутри страны — Западная, условно европейская, но включающая Урал, и Восточная азиатская, включающая Сибирь и Дальний Восток [Лукин Ю.Ф. Великий передел Арктики. Архангельск, 2010. С.29—30].

В настоящее время увеличилось количество федеральных округов с семи до девяти с появлением Северо-Кавказского и Крымского ФО. Добавился третий город федерального значения — Севастополь.

В отношении АЗРФ ничего не меняется, зона остаётся “зоной”. Может пришло время изменить хотя бы название Арктической зоны на Российскую Арктику?

Для большинства человечества Арктика длительное время была и остаётся землей непознанной, неизвестной, недоступной, как звезды на небе. Арктика как яркая и далёкая звезда, всегда манила к себе путешественников, героев, романтиков, полярников, ученых, предпринимателей, военных, завораживала, замораживала и не отпускала от себя уже никогда. И даже сегодня, в двадцать первом веке от рождества Христова, арктический регион остаётся «Terra Incognita» (terra инкогнито) — неизведанной землёй, мало известной в полной мере современному человеку. Хотя здесь точнее говорить не о земле («терра») в прямом смысле, не о земной суше, а о большом водно-территориальном приполярном пространстве, значительное время в году покрытом льдом.