

ISSN 2221-2698

электронный научный журнал  
**«Арктика и Север»**

ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический)  
федеральный университет  
имени М.В.Ломоносова»



Редакция электронного научного журнала  
**«Арктика и Север»**

Архангельск  
2014. № 15

**Арктика и Север. 2014. № 15**

Электронное периодическое издание

© Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова, 2014

© Редакция электронного научного журнала «Арктика и Север», 2014

Выходит не менее четырёх раз в год

Журнал зарегистрирован в:

- ✚ Роскомнадзоре как электронное периодическое издание на русском и английском языках. Свидетельство Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Эл № ФС77- 42809 от 26 ноября 2010 г.
- ✚ The ISSN International Centre — мировом каталоге сериалов и продолжающихся ресурсов. ISSN 2221-2698.
- ✚ Системе Российского индекса научного цитирования (РИНЦ), лицензионный договор № 96-04/2011R от 12 апреля 2011 г.
- ✚ Directory of Open Access Journals (DOAJ) — каталоге журналов с открытым доступом.
- ✚ Базах данных EBSCO Publishing и Global Serials Directory Ulrichsweb — periodic international catalog database (США).

Учредитель — ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова». Состав редакционного совета журнала «Арктика и Север» публикуется в Summary в конце каждого номера перед выходными данными.

Главный редактор — Юрий Фёдорович Лукин, доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ.

Междисциплинарный электронный научный журнал «Арктика и Север» предназначен для широкого круга читателей как в России, так и за рубежом. Журнал публикует статьи, в которых объектом исследования является Арктика и Север, предметно по следующим научным направлениям: исторические, экономические, социологические науки; политология (геополитика); экология. Тема и содержание представляемой для публикации статьи должны соответствовать профилю и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной, практической значимостью, представлять интерес для специалистов.

Все рукописи рецензируются. Редакция журнала сохраняет за собой право выбора наиболее интересных и актуальных материалов, которые публикуются в первую очередь.

Все номера журнала на русском и английском языках находятся в свободном доступе на сайте САФУ: <http://narfu.ru/aan/>. В печатном виде журнал не издаётся и не распространяется. Информация для авторов опубликована по адресу: <http://narfu.ru/aan/author.php>

Плата с авторов, в том числе с аспирантов и студентов, за публикацию статей не взимается; гонорары не выплачиваются.

Редакция рассматривает факт направления и получения авторских рукописей как передачу авторами своих прав на публикацию в журнале «Арктика и Север» и размещение в базах данных, включая РИНЦ, DOAJ, Ulrichsweb, EBSCO Publishing и др., что способствует продвижению публикационной активности авторов.

Будем рады видеть вас в числе авторов журнала «Арктика и Север»!

**Arctic and North. 2014. N 15**

electronic periodical

© Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, 2014

© Editorial board of the electronic scientific journal "Arctic and North", 2014

Published not less than four times per year

The journal is registered at:

- + Roskomnadzor as electronic periodical published in Russian and English. Registration certificate of the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technologies and Mass Media EI № FS77-42809 from November 26, 2010;
- + The ISSN International Centre — world catalog of serials and ongoing resources. ISSN 2221-2698;
- + The system of Russian Science Citation Index (RSCI). License contract № 96-04/2011R from April 12, 2011;
- + Directory of Open Access Journals (DOAJ) — catalog of free access journals;
- + EBSCO Publishing and Global Serials Directory Ulrichsweb — periodic international catalog database (USA).

Founder — FSAEI HPE Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. The editorial board staff of the "Arctic and North" journal is published in the Summary section at the end of each issue before the output data.

Editor-in-chief — Yurii Fedorovich Lukin, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honorary Worker of the higher school of the Russian Federation.

Interdisciplinary electronic scientific journal "Arctic and North" is intended for wide audience both in Russia and abroad.

The journal publishes articles in which the Arctic and the North are research objects, specifically in the following fields of science: history, economics, social sciences; political science (geopolitics); ecology. The subject and contents of an article submitted for being published must correspond with the profile and the subject of the journal, feature scientific novelty, be of interest to specialists.

All manuscripts are reviewed. The editorial board of the journal has the right to choose the most interesting and relevant materials which are published in the first place.

All journal issues in Russian and English are available for free at the NArFU website: <http://narfu.ru/aan/> The journal is neither published nor distributed in a printed form. The information for authors is published at <http://narfu.ru/aan/author.php>

No payments for article publication are collected from authors, including students and postgraduate students; honorariums are not paid.

The editorial board considers receiving manuscripts as an authors' transfer of their rights to be published in the "Arctic and North" journal and be placed in databases, including RSCI, DOAJ, Ulrichsweb, EBSCO Publishing etc., which assists to promote the publishing activity of the authors.

We will be happy to see you among the authors of the "Arctic and North" journal!

## CONTENTS

### Регионология Арктики и Севера: социум, культура, политика, экономика Regionology of the Arctic and the North: Society, Culture, Politics, Economics

- Аверьянова С.А.** Процессы институционализации молодёжного сотрудничества в Баренцевом Евро-Арктическом регионе  
**Averianova S.A.** Processes of Institutionalization of Youth Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region 6
- Емельянова Е.Е.** Финансовая основа муниципальной инвестиционной политики в городах Крайнего Севера  
**Emelyanova E.E.** The Financial Backbone of the Municipal Investment Policy in the Towns of the Far North 15
- Коньшев В.Н., Сергунин А.А.** Сотрудничество приарктических государств в области предотвращения чрезвычайных ситуаций и поисково-спасательных работ: проблемы и перспективы  
**Konyshov V.N., Sergunin A.A.** The Arctic States' Cooperation on Emergency Situations Prevention and Search and Rescue Operations: Problems and Prospects 34
- Лукин Ю.Ф.** Статус, состав, население Российской Арктики  
**Lukin Y.F.** Status, Composition, Population of the Russian Arctic 57
- Меньших Н.Г.** Роль подготовки кадров в инновационном развитии Арктической зоны РФ  
**Menshikh N.G.** The Role of Training in the Innovative Development of the Russian Arctic 95
- Янович М.В.** Государственная охрана и реставрация объектов культурного наследия: опыт и перспективы российско-норвежского сотрудничества  
**Yanovich M.V.** State Protection and Restoration of Cultural Heritage Objects: Experience and Prospects of Collaboration between Russia and Norway 103

### Исторические науки. Historical Sciences

- Порцель А.К.** Шпицберген, норвежская стратегия в Арктике и интересы России  
**Portsel A.K.** Svalbard, Norwegian Strategy in the Arctic, and Russia's Interests 109
- Семущин Д.Л.** «Поморская торговля» и «русские поморы» с точки зрения российского государственного законодательства XIXв.  
**Semushin D.L.** "Pomor Trade" and "Russian Pomors" in Russian State Legislation in the XIXth Century 125

<b>Смирнова В.В.</b> Население Архангельска в 1920-е гг. <b>Smirnova V.V.</b> The Population of Arkhangelsk in the 1920s	147
<b>Эверстов С.И.</b> Некоторые параллели в культурах древних ымыяхтахцев и юкагиров XVII-XIX вв. <b>Everstov S.I.</b> Some Parallels between Cultures of Ancient Ymyyakhtakhets and Yukaghirs of the XVII-XIXth Centuries	152

### Экология. Ecology

<b>Дмитриев В.Г.</b> Теоретический метод оценки экологического риска с учётом гидрометеорологических факторов <b>Dmitriev V.G.</b> Theoretical Method of Environmental Risk Assessment with Given Hydrometeorological Factors	160
<b>Шрага М.Х., Кудря Л.И.</b> Социальная экология и футурология <b>Shraga M.H., Kudrja L.I.</b> Social Ecology and Futurology	169

### Информационные ресурсы. Information Resources

<b>Кондраль Д.П.</b> Новое издание о системе стратегического управления процессами развития севера России <b>Kondral D.P.</b> New Publication on the Strategic Management System for the Development Processes of Northern Russia	186
--	-----

### Summary

Authors	190
Abstracts, keywords	192
Редакционный совет журнала / Editorial board	196
Выходные данные / Output data	199

## РЕГИОНОЛОГИЯ АРКТИКИ И СЕВЕРА: СОЦИУМ, КУЛЬТУРА, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА

УДК 327 (470.1/.2+48) + 329.78 (470.1/.2+48)

### ПРОЦЕССЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МОЛОДЁЖНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БАРЕНЦЕВОМ ЕВРО-АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

#### PROCESSES OF INSTITUTIONALIZATION OF YOUTH COOPERATION IN THE BARENTS EURO-ARCTIC REGION



© **Аверьянова** Светлана Алексеевна, аспирантка кафедры регионоведения и международных отношений Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.

E-mail: vetka22@yandex.ru

© **Averianova** Svetlana Alexeevna, postgraduate student of the Department of Regional Studies and International Relations of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.

E-mail: vetka22@yandex.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается процесс формирования и закрепления структуры молодёжного сотрудничества в рамках двухуровневой системы организации Баренцева Евро-Арктического региона.

**Ключевые слова:** Баренцев регион, молодёжное сотрудничество, молодёжная программа, международное сотрудничество

**Abstract.** The process of formation and strengthening of the youth cooperation structure in the framework of the two-level Barents Euro-Arctic Region organization system is reviewed in the article.

**Keywords:** the Barents region, youth cooperation, youth program, international cooperation

#### **Введение**

Баренцев Евро-Арктический регион — крупнейшая арена межрегионального сотрудничества в Европе, которая объединяет территории четырёх государств, расположенные вблизи Баренцева моря. На протяжении двадцати лет с момента создания региона в структуре сотрудничества, как в живом организме, происходят непрерывные изменения: создаются и обновляются рабочие документы, наблюдается процесс интеграции рабочих групп, развиваются направления сотрудничества. Данные тенденции отражаются также и в рамках системы молодёжного сотрудничества в структуре БЕАР, исследование институционализации которого представляется весьма актуальной темой. Особенное внимание в статье уделено предпосылкам, основным тенденциям, механизмам финансирования, а также этапам развития молодёжного сотрудничества БЕАР на протяжении десятилетия: 2003–2013 гг.

### *Создание Баренцева региона*

Непосредственно само создание Баренцева Евро-Арктического региона явилось плодом, с одной стороны, реформ, начатых в Советском Союзе после прихода к власти М.С. Горбачева и заключавшихся в обеспечении безопасности страны путём международного сотрудничества, а не военного противостояния; а с другой — мощных интеграционных процессов, происходивших в Западной Европе. Благодаря совместным усилиям 11 января 1993 г. в Киркенесе состоялась историческая конференция министров иностранных дел, на которой была подписана Киркенесская декларация, являющаяся основным документом Баренцева сотрудничества на протяжении двадцати лет взаимодействия.

Двухуровневая организация Баренцева региона представляет особую ценность для дальнейшего развития сотрудничества. Именно благодаря данной структуре происходит важная региональная работа по развитию региона как бы вне государственных границ. Решения, принимаемые центральными органами власти, часто основаны на приоритетах и выводах, сделанных на региональном уровне. «Крёстный отец» идеи БЕАР Торвальд Столтенберг указывал на принципиально важный фактор — инициативу и поддержку снизу: «Каким быть сотрудничеству стран Баренцева региона, определяли люди, живущие в этом регионе. А не указания их столиц» [1, с. 4-17]. Трудно не согласиться с данным утверждением, которое явно подтверждается на примере регионального молодёжного сотрудничества, начало которому было положено ещё в конце XX века.

Приоритетные направления Баренцева сотрудничества были обозначены в Киркенесской декларации: экономика, торговля, наука и технологии, туризм, инфраструктура, образование, культурные обмены, а также проекты, связанные с улучшением положения коренных народов Севера. Следует отметить, что направление молодёжного сотрудничества появилось гораздо позже — в 2002 г., а на момент создания Киркенесской декларации молодёжь Баренцева региона не рассматривалась как предмет для отдельного направления сотрудничества.

Практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире стратегические преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал, основным носителем которого является молодёжь. Именно поэтому в последние десятилетия XX в. страны мирового сообщества обратили внимание на молодёжь как особенную группу общества, требующую новых подходов для взаимодействия.

### *Молодёжное сотрудничество на региональном уровне*

Официально молодёжное сотрудничество на региональном уровне в Баренцевом регионе началось со встречи молодёжи БЕАР, которая состоялась в шведском городе Кируне 4-6 сентября 1998 г. Впервые молодёжная тематика Баренцева региона оказалась на повестке дня на шестой встрече Совета Баренцева Евро-Арктического региона в 1999 г. в норвежском городе Будё [1]. В мае 1999 г. по финской инициативе была создана специальная рабочая группа по молодёжной политике под началом Баренцева совета. Формальный статус молодёжное сотрудничество в рамках БЕАР получило путем организации в 2000 г. Баренцева Регионального Международного Форума, который после своего создания провел ряд конференций. Одной из таких конференций стала конференция «Лицом в будущее», состоявшаяся 15-16 мая 2001 года в норвежском городе Тромсё [2, с. 4-17]. В конференции приняли участие министры, ответственные за реализацию молодёжной политики в странах Баренцева региона. По итогам работы конференции назрела необходимость принятия особой программы для молодёжи Баренцева региона. Был принят план будущих действий в сфере молодёжной политики, в рамках которого было предусмотрено создание органа, оказывающего информационную поддержку и помощь молодёжным группам в регионе.

Результатом проявленного интереса к вопросам молодёжной политики стало создание в 2002 г. Рабочей Группы по Молодёжной Политике Совета Баренцева Евро-Арктического региона (Working Group on Youth Policy (WGYP), которая получила статус постоянной наряду с остальными рабочими группами [3]. Рабочая Группа по Молодёжной Политике состоит из представителей министерств, ответственных за реализацию молодёжной политики в странах Баренцева региона [4, с. 108-110].

В мае 2002 г. Совет Баренцева региона принял план действий с целью повышения сотрудничества в молодёжной сфере. В соответствии с определёнными приоритетами и поставленными целями в рамках молодёжной политики Баренцева региона было принято решение о создании в декабре 2002 г. в Мурманске Офиса содействия молодёжному сотрудничеству (Parents Youth Cooperation Office — BYCO). Главной задачей офиса является оказание информационной поддержки, а также помощи в поиске партнёров и управления проектами молодёжным организациям, работающим с молодёжными международными инициативами в Баренцевом регионе, а также стимулирование сотрудничества между информационными структурами в молодёжной сфере Баренц-региона [3]. Офис финансируется министерствами, ответственными за молодёжную политику в России, Финляндии, Швеции и Норвегии, как часть молодёжного сотрудничества под эгидой Совета Баренцева региона.

Необходимо отметить высокую роль расположения Офиса содействия молодёжному сотрудничеству именно в Мурманске на территории России, в непосредственной близости к границе с Норвегией, а также Норвежским и Международным Баренцевыми Секретариатами в Киркенесе. Данное положение офиса даёт возможность для возникновения более частых контактов и решения появляющихся вопросов. Примечательным также является неоспоримый факт того, что большинство молодёжных проектов, поданных в Баренцев Секретариат, инициируется именно российскими партнёрами. В этом контексте результат работы Офиса содействия молодёжному сотрудничеству в Баренцевом регионе не оставляет сомнений в эффективности проделанной работы.

На региональном уровне структурный процесс закрепления молодёжной политики происходил практически параллельно с министерским уровнем. Баренцев Региональный Комитет основал Региональную Рабочую Группу по Молодёжным Вопросам (Regional Working Group on Youth Issues (RWGYI) в 2002 году. Примечательно, что с первых же дней создания отмечался временный характер Рабочей Группы по Молодёжным Вопросам, основной задачей которой являлась реализация Молодёжной Программы Баренцева региона, разработка и принятие которой находится в компетенции Регионального Совета. С момента создания двух групп по молодёжной политике и вопросам молодёжи на министерском и региональном уровнях отмечается их тесное взаимодействие и сотрудничество как между собой, так и с Региональным Советом Баренцева региона [5].

### ***Баренцева программа***

Главным документом, обобщающим направления и содержание сотрудничества в регионе на ближайшее время, является Баренцева программа, которая представляет собой эффективный инструмент и прочную базу для совместных решений и осуществления проектов. В рамках Баренцевой программы Региональным Молодёжным Советом была принята первая Молодёжная программа (the Barents Regional Youth Programme) в январе 2003 г. На данный момент реализуется Молодёжная программа Баренцева региона на 2011-2014 гг. [6, с. 75-85]. Программа была принята в качестве меры в ответ на вызов сокращения численности населения в БЕАР. Регионы на севере России, Норвегии, Швеции и Финляндии имеют общие вызовы и проблемы, среди них к наиболее насущным относится сокращение численности населения, меры по борьбе с которым малоэффективны. Результатом является то, что молодёжь стремится покинуть Баренцев регион и выбрать более тёплый и центральный регион в своей стране. По данным статистики, территорию покидает наиболее образованная молодёжь. Именно поэтому Молодёжная программа Баренцева региона направлена на

улучшение привлекательности жизни и профессионального развития путем улучшения жизненных условий, а также обеспечения новыми возможностями для индивидуального развития молодежи. Основными приоритетными областями сотрудничества Молодежной программы являются: образование и предпринимательство, культура и спорт, окружающая среда, социальные вопросы и здоровье, коренное население и меньшинства. Председатель Баренцева Регионального совета Г. Кнутсон, определяя значение принятой Молодежной программы, указывал, что она является первым шагом в выработке здоровой региональной молодежной политики в Баренцевом Евро-Арктическом регионе. Также он подчеркнул, что ответственность по её реализации лежит на всех регионах-членах БЕАР [2, с. 4-17]. Разработка и принятие Молодежной программы стали хорошей и крепкой основой для развития и углубления Баренцева процесса в области человеческого измерения, а также создали благоприятные предпосылки для дальнейшего взаимного сотрудничества между странами региона.

#### ***Баренцев Региональный Молодежный Совет — БРИК***

У стран Баренцева региона существует множество общих задач в сфере молодежной политики, что является предпосылкой для взаимного сотрудничества в данной сфере. Во время международного молодежного семинара в Мурманске в октябре 2003 г. участники выразили общее желание молодежи более активно участвовать в Баренцевом сотрудничестве. Они пришли к выводу, что лучшим путём решения данного вопроса является создание новой молодежной структуры в Баренцевом сотрудничестве — совета, состоящего из представителей молодежи всего региона [7].

Таким образом, Баренцев Региональный Молодежный Совет — БРИК (the Barents Regional Youth Council — BRYC) был создан в 2004 году, чтобы обеспечить активное участие молодежи в структуре Баренцева сотрудничества. Первое организованное заседание БРИКа прошло в Киркенесе во время фестиваля «Баренц Спектакль» в 2004 г. [6, с. 75-85]. Совет состоит из 14 членов: одного молодежного представителя от каждого субъекта Баренцева региона и одного представителя от коренных и малочисленных народов. Создание Молодежного Совета БЕАР направлено на продвижение региональных молодежных интересов и проектов. Члены БРИКа работают совместно над усилением многостороннего молодежного сотрудничества, расширением прав и возможностей молодежи принимать активное участие в формировании и развитии Баренцева региона. Деятельность Совета финансируется странами Баренцева региона. Члены Совета выбираются администрациями субъектов Баренцева региона по следующим критериям: возраст — 18-30 лет, знание английского языка, знание молодежных вопросов региона и интерес к международному сотрудничеству [8].

Основным механизмом для поиска финансирования является получение грантов на молодёжные проекты через Норвежский Баренцев Секретариат. Проекты в рамках Баренцева региона имеют свою особенность: как правило, реализация проектов основывается на двусторонних договорах между муниципалитетами, а также в рамках побратимских связей. Необходимо отметить, что сотрудничество осуществляется не только посредством взаимодействия между муниципалитетами, но также и между некоммерческими объединениями, работающими с молодёжью (Красный Крест, экологическая организация «Этас» и т.д.). Молодёжные проекты имеют разную направленность: молодёжные инициативы, студенческие обмены, исследовательские проекты и т.д.

Ежегодно Министерство иностранных дел Норвегии выделяет финансирование (порядка 20-23 миллионов крон) губерниям Тромс, Нурланд и Финнмарк на сотрудничество с другими губерниями Баренцева региона [9, с. 154-165]. Распределением финансовых ресурсов занимается Норвежский Баренцев Секретариат, состоящий из представителей администраций трех северных норвежских губерний, Министерства регионального развития и Министерства иностранных дел Норвегии. Таким образом, формируется финансирование молодёжного сотрудничества Баренцева региона.

Региональный Молодёжный Совет ежегодно организует одно крупное мероприятие на территории Баренцева региона, место проведения которого каждый год меняется. БРИК привлекает сотни представителей активной молодёжи из регионов БЕАР для участия в проектах, которые имеют широкий охват и различные виды деятельности.

Знаковым событием в сфере молодёжной политики и молодёжного сотрудничества Баренцева региона в 2011 г. стало объединение двух рабочих групп по молодёжи: Рабочей Группы по Молодёжной политике Совета Баренцева Евро-Арктического региона (Working Group on Youth Policy) и Региональной Рабочей Группы по Молодёжным вопросам (Regional Working Group on Youth Issues). В результате на данный момент в Баренцевом регионе действует Объединённая Рабочая Группа по Молодёжным вопросам (Joint Working Group on Youth Issues), которую возглавляет Бьёрн Хансен — старший советник Министерства по делам детей, равенства и социальной политики Норвегии [10]. Первое большое заседание Объединённой Рабочей Группы по Молодёжным Вопросам прошло совместно с Баренцевым Региональным Молодёжным Советом в апреле 2012 г. в норвежском городе Тромсё. Во время заседания молодёжь представила ситуацию в своём регионе, прошло обсуждение актуальных вопросов, направлений развития, а также проблем в сфере молодёжного сотруд-

ничества Баренцева региона. Участники заседания пришли к выводу о необходимости более тесного взаимодействия и взаимопомощи в мероприятиях Баренцева региона.

Можно предположить, что поводом для объединения стало решение сделать сотрудничество на региональном и министерском уровнях более плодотворным и интенсивным, т.к. до объединения количество участников каждой группы не превышало пяти человек. Более того, у БРИК появилось больше возможностей для сотрудничества с новой объединенной группой. Также необходимо отметить, что объединение двух групп по молодежной политике и сотрудничеству гармонично вписываются в процесс интеграции других групп в структуре Баренцева региона: Объединённая Рабочая Группа по туризму (Joint Working Group on Tourism (JWGT)), Объединённая Рабочая Группа по культуре (Joint Working Group on Culture (JWGC)), Объединённая Рабочая Группа по энергетике (Joint Working Group on Energy (JEWG)), Объединённая Рабочая Группа по образованию и науке (Joint Working Group on Education and Research (JWGER)), Объединённая Рабочая Группа по здравоохранению и социальным вопросам (Joint Working Group on Health and Related Social Issues (JWGHSS)) [11].

Одной из основных проблем Баренцева молодежного сотрудничества является то, что молодежь на Севере, как правило, обладает ограниченными знаниями о Баренцеве регионе, а вместе с тем слабо представляет возможности, которые таит в себе международное сотрудничество [6, с. 75-85]. В связи с этим одной из задач выступает стремление распространить знания и информацию внутри Баренцева региона среди молодежи о существующих возможностях. Следующей проблемой, влияющей на процесс формирования молодежного сотрудничества в регионе, является депопуляция населения на севере стран БЕАР. Именно поэтому одним из приоритетов становится представление Баренцева региона как региона дружбы, сотрудничества, в котором живут открытые, добрые, толерантные, образованные и талантливые люди.

В XXI веке молодежь представляет собой важную целевую группу в рамках Баренцева региона, которая затрагивает многие стороны Баренцева сотрудничества. Именно поэтому было разработано несколько региональных программ: «Программа для детей и молодежи в зоне риска» на 2008-2012 гг. [10], а также Баренцева Региональная Молодежная программа на 2011-2014 гг. [8].

Важным событием стала встреча глав правительств стран-членов СБЕР в июне 2013 г. в Киркенесе, по итогам которой была подписана новая Киркенесская декларация [12]. В новом документе основное внимание направлено на такие вопросы, как глобальное потепление, транспортное сообщение, окружающая среда. Примечательно, что в документе выде-

ляется важная «роль Баренцева регионального молодёжного совета и Баренцева бюро по вопросам сотрудничества молодёжи» [13].

### **Заключение**

Таким образом, процесс институционализации молодёжного сотрудничества в Баренцевом регионе, начавшийся в 2002 г., является результатом проявленных инициатив, начатых в 1998 г. Молодёжное сотрудничество Баренцева региона является особенным направлением и сегодня, так как затрагивает основные области взаимодействия между странами региона. Повышенное внимание молодёжному сотрудничеству уделено не случайно: именно активная молодёжь формирует характер будущих отношений в рамках БЕАР благодаря созданной и функционирующей структуре молодёжного участия в жизни региона. Пример институционализации молодёжного сотрудничества в структуре БЕАР свидетельствует о гибкости созданной системы международного сотрудничества, способной изменяться в ответ на актуальные вызовы и потребности жителей региона.

### **Литература**

1. The Barents Euro Arctic Working Group on Youth Policy (WGYP) / Barents Youth/ URL: <http://www.barentsyouth.org/cppage.72315.ru.html> (дата обращения: 02.05.2012).
2. Голдин В.И. Международное сотрудничество в Баренцевом Евро-Арктическом регионе: десять лет истории и взгляд в будущее // Баренц-журнал, №1, 2003. – С. 4-17.
3. Офис содействия молодёжному сотрудничеству / Молодёжь Баренцева региона. URL: <http://www.barentsyouth.org/cppage.433331-72314.html> (дата обращения: 02.05.2012)
4. Харченко В.В. Состояние и перспективы международного сотрудничества в молодёжной сфере в России // Вестник международных организаций, 2009. № 1 (23). – С. 108-110.
5. The Regional Working Group on Youth Issues / Barents Youth. URL: <http://www.barentsyouth.org/cppage.71763.ru.html> (дата обращения: 02.05.2012).
6. Dalhaug L. Children and youth as a priority // Barents Borders. Delimitation and internationalization. Barents Review 2012. Norwegian Barents Secretariat. – P. 75-85.
7. Баренцев Региональный Молодёжный Совет (БРИК) / Молодёжь Баренцева региона. URL: <http://www.barentsyouth.org/cppage.443803-71762.html> (дата обращения: 02.05.2012).
8. The Barents Regional Youth Program 2011-2014. URL: <http://www.barents.no/index.php?id=4619267> (дата обращения: 03.05.2012).
9. Шалев А.А. Российско-норвежское сотрудничество в Баренцевом Евро-Арктическом регионе как модель международной региональной интеграции // Свеча – 2000. Религия в гуманитарном измерении Баренцева региона. – 2001. – Вып. 1, Ч.2. – С. 154-165.
10. Working Group on Youth Policy (WGYP) / The Barents Euro-Arctic Council. URL: <http://www.beac.st/?DeptID=8577> (дата обращения: 03.05.2012).

11. Barents working groups and activities / The Barents Euro-Arctic Council. URL: [http://www.beac.st/in\\_English/Barents\\_Euro-Arctic\\_Council/Working\\_Groups.iw3](http://www.beac.st/in_English/Barents_Euro-Arctic_Council/Working_Groups.iw3) (дата обращения: 26.04.2012).
12. Новая Киркенесская декларация / The Barents Observer. URL: <http://barentsobserver.com/ru/politika/2013/06/novaya-kirkenesskaya-deklaraciya-04-06> (дата обращения: 01.09.2013).
13. Декларация по итогам встречи глав правительства стран-членов СБЕР (Киркенес, 3-4 июня 2013 года). URL: <http://government.ru/media/files/41d46b75c7931f08b9b7.pdf> (дата обращения: 05.07.2013).

*Рецензент: Соколова Флёра Харисовна,  
доктор исторических наук, профессор*

УДК 332.145+338.001.36

## ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ГОРОДАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

### THE FINANCIAL BACKBONE OF THE MUNICIPAL INVESTMENT POLICY IN THE TOWNS OF THE FAR NORTH



© *Emelyanova* Елена Евгеньевна, младший научный сотрудник Института экономических проблем имени Г.П. Лузина Кольского научного центра Российской Академии наук.  
E-mail: [emelya@iep.kolas.net.ru](mailto:emelya@iep.kolas.net.ru)

© *Emelyanova* Elena Eugeniievna, Junior Researcher, Institute of Economic Problems named after G.P. Luzin of the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences.  
E-mail: [emelya@iep.kolas.net.ru](mailto:emelya@iep.kolas.net.ru)

**Аннотация.** Исследуются финансовые возможности инвестиционной политики на муниципальном уровне на примере городских округов районов Крайнего Севера. Рассмотрены источники финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета

**Ключевые слова:** инвестиционная политика, муниципальный бюджет, муниципальный займ, города Крайнего Севера

**Abstract.** The article discusses the financial abilities of investment policy at the municipal level on the example of the urban districts of regions of the Far North. The sources of financing the investment needs of the municipality are considered.

**Keywords:** investment policy, municipal budget, municipal loan, the towns of the Far North

#### **Введение**

Одним из важнейших вопросов осуществления муниципальной инвестиционной политики является её ресурсное обеспечение, приоритетное значение в котором принадлежит финансовым ресурсам. Наличие собственных доходных источников и финансово-экономической базы является необходимым условием для обеспечения возложенных на муниципалитеты полномочий по решению вопросов местного значения и эффективной реализации и развитию основных направлений социально-экономической политики городов.

В настоящее время северные регионы являются довольно привлекательными для различного рода инвестиционных проектов. В большинстве случаев это связано с реализацией нефтегазовых проектов, разработкой новых месторождений, развитием перерабатывающей промышленности. Проблема состоит в том, что несмотря на инвестиционную привлекательность северных территорий, пополнение бюджета от реализации подобных проектов происходит в основном на федеральном и, в меньшей степени, на региональном уровнях, а в местные бюджеты поступают лишь незначительные финансовые отчисления.

На территориях, отнесённых к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, согласно перечню регионов, отнесённых к таковым, находятся 123 города с общей численностью населения 6306,4 тыс. чел. Для дальнейшего исследования были выбраны города с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел.<sup>1</sup>, в связи с тем, что количество данных городов и численность населения, проживающего в них, имеет преобладающее значение в общей численности городов Крайнего Севера. Из исследования были исключены федеральные центры, так как они имеют свои особенности и находятся в более благоприятных условиях по формированию и реализации инвестиционной муниципальной политики. Города с численностью населения до 20 тыс. чел. также имеют свои особенности, а именно недостаток финансового, ресурсного, кадрового обеспечения для формирования собственной муниципальной инвестиционной политики.

В связи с тем, что городские округа являются наиболее перспективными в сфере формирования и реализации муниципальной инвестиционной политики, т. к. имеют наиболее широкий перечень вопросов местного значения, входящих в их ведение, а также количество полномочий по решению данных вопросов и обладают наиболее развитой инфраструктурой, финансовой и материальной базой для развития территории, предполагается в дальнейшем исследовании анализировать финансовые возможности реализации муниципальной инвестиционной политики именно городских округов.

Из 63 городов с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел. и не имеющих статуса федерального центра к городским округам относятся 29 муниципальных образований. Из исследования были исключены городские округа Тынды, Зея (Амурская область), Дальнегорский (Приморский край), Стрежевой (Томская область) Усть-Илимск (Иркутская область) Лесосибирск (Красноярский край) в связи с тем, что в своих субъектах Федерации они занимают незначительное место, а сами субъекты в большей степени не относятся к районам Крайнего Севера и имеют свою специфику, отличную от тех регионов, чьи территории полностью или почти полностью отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям. В итоге исследование проводилось по 23 городским округам, расположенным в районах Крайнего Севера, 13 из которых, согласно перечню<sup>2</sup>, являются моногородами.

---

<sup>1</sup> Статистический сборник «Регионы России. Социально-экономические показатели городов», 2012 г. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138631758656](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138631758656) (дата обращения: 15.05.2013).

<sup>2</sup> Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. N 597 «Об актуализации перечня моногородов».

При анализе бюджетной сферы была использована статистическая информация муниципальной базы данных Государственного комитета статистики РФ<sup>3</sup>.

### ***Муниципальные бюджеты***

В рамках концепции муниципальной реформы для функционирования муниципалитетов и решения ими вопросов местного значения предполагалось обеспечить реальной самостоятельностью местные бюджеты за счёт закрепления за ними постоянных доходных источников и повышения роли местных налогов, а также обеспечение муниципальных образований финансовой помощью из бюджетов субъектов РФ.

Основным постоянным источником доходов муниципального бюджета служат налоги и сборы, которые и составляют базу муниципального бюджета.

После реформы местного самоуправления, проведённой в 2005–2007 гг., в качестве местных налогов были определены только земельный налог и налог на имущество физических лиц. Данные виды налогов являются наиболее трудоёмкими с точки зрения сбора и мало доходными [1, с. 20]. Удельный вес налога на имущество физических лиц в доходах местных бюджетов большинства северных территорий не превышает 0,1%, земельного налога — 1% [2, с. 6–7]. Ранее действовавшие налоги на рекламу, на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы были отменены. Принципиально были изменены и нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты в зависимости от типа муниципального образования. Так произошло снижение нормативов отчислений от единственного наиболее доходного для местных бюджетов налога на доходы физических лиц (на 10%) и увеличение нормативов от единого сельскохозяйственного налога и налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, которые также имеют крайне низкий удельный вес в общих доходах северных муниципалитетов.

С 2008 по 2012 гг. в Бюджетный кодекс РФ были внесены дополнительные изменения, которые, помимо очередного перераспределения доходов и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, обязали органы государственной власти субъекта РФ установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20% налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанного налога, что должно привести к увеличению доли собственных доходов в муниципальных бюджетах.

---

<sup>3</sup> Официальный интернет-сайт Госкомстата РФ. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm> (дата обращения: 20.05.2013).

Эти изменения вступили в силу с 1 января 2013 г.<sup>4</sup>. На данный момент из-за отсутствия статистических данных нельзя проанализировать, насколько эти изменения повлияли на структуру доходов муниципальных бюджетов.

В соответствии с федеральным законом от 03.12.2012 N 244-ФЗ<sup>5</sup> в Бюджетный Кодекс РФ также внесены дополнительные изменения по нормативам отчислений в местные бюджеты от неналоговых поступлений. Так, с 1 января 2014 г. в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю будут поступать доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, а также доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов по нормативу не 80, а 100%. С 1 января 2016 г. в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов будет подлежать зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55 вместо 40 %, действующих сейчас.

Анализируя бюджеты муниципальных образований Крайнего Севера за 2004–2012 гг., можно говорить о том, что большинство муниципальных образований в регионах Крайнего Севера по-прежнему являются дефицитными. С профицитом в среднем по муниципальным образованиям в 2012 г. закончили Архангельская и Мурманская области, а также НАО. В среднем происходит увеличение доходов бюджетов в северных регионах и дефицит по муниципальным образованиям составляет -0,8 против -3,7% в целом по РФ.

Несмотря на рост доходов местных бюджетов регионов Севера, большинство из муниципальных образований по-прежнему лишены финансовой самостоятельности и остаются дотационными.

### ***Бюджеты городских округов Севера***

Что касается бюджетов городских округов Севера, то в ходе проведенного анализа за 2007 и 2011 г. (табл. 1) видно, что доля собственных доходов в общем объеме доходов бюджета муниципальных образований в 2011 г. выросла в 1,3 раза по сравнению с 2007 г. и составила в среднем 79,4%, а доля налоговых поступлений в общем объеме собственных до-

---

<sup>4</sup> Федеральный закон N94-ФЗ от 25 июня 2012 (ред. от 03.12.2012) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>5</sup> Федеральный закон N 244-ФЗ от 03.12.2012 (ред. от 07.05.2013) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ходов, наоборот, сократилась в 1,5 раза и составила 43,2 против 63,2% в 2007 г. Наибольший рост доли собственных доходов произошёл в городах Республики Коми и некоторых городах Ханты-Мансийского АО, а также в Мончегорске Мурманской области.

Таблица 1

**Доля собственных и налоговых доходов бюджетов муниципальных образований Крайнего Севера**

№	Городской округ	Доля собственных доходов в общем объеме доходов МО, %		Доля налоговых доходов в собственных доходах МО, %	
		2007	2011	2007	2011
<b>Республика Карелия</b>					
1	Костомукша	96,4	82,7	56,6	49,4
<b>Республика Коми</b>					
2	Инта	22,4	86,9	96,1	35,4
3	Усинск	83,1	84,1	66,9	67,0
4	Воркута	35,3	86,0	92,6	50,0
5	Ухта	63,8	86,0	83,5	52,6
<b>Архангельская область</b>					
6	Коряжма	73,7	76,0	92,9	96,9
7	Новодвинск	71,0	74,5	89,7	89,0
8	Котлас	71,6	77,2	90,5	64,0
<b>Мурманская область</b>					
9	Апатиты	70,1	74,5	57,4	50,4
10	Кировск	77,4	82,5	47,7	52,1
11	Мончегорск	26,1	81,3	72,7	58,3
<b>Ямало-Ненецкий АО</b>					
12	Губкинский	47,2	84,1	90,7	24,1
13	Муравленко	85,6	82,0	33,5	17,9
14	Лабытнанги	78,7	87,5	23,0	15,2
<b>Ханты-Мансийский АО</b>					
15	Урай	26,8	83,1	61,8	29,5
16	Лангепас	85,5	81,5	23,9	28,2
17	Радужный	25,6	82,1	90,0	30,8
18	Пыть-Ях	85,5	79,1	29,4	33,0
19	Нягань	85,1	81,9	26,2	31,2
20	Мегион	83,2	77,2	29,4	34,9
<b>Сахалинская область</b>					
21	Охинский	57,5	93,6	34,2	35,1
22	Корсаков	40,0	94,0	85,0	25,9
23	Холмск	36,9	93,3	79,1	23,9
<b>ИТОГО по городским округам:</b>		<b>62,1</b>	<b>79,4</b>	<b>63,2</b>	<b>43,2</b>

Если провести сравнительный анализ городских округов, расположенных в районах Крайнего Севера и не имеющих статуса моногорода, с монопрофильными городскими округами, то их бюджетная обеспеченность несколько хуже, чем в моногородах. Анализ бюджетной обеспеченности монопрофильных городов за 2007 и 2011 гг. показал, что большинство из исследуемых городов имеют профицитный бюджет. В 2007 г. с дефицитом закончили только два города, а в среднем профицит бюджетов по моногородам составил 4% от общего дохода. В 2011 г. дефицитными оказались бюджеты четырёх городов, а средний показатель

бюджетной обеспеченности сократился до 3,4%. В городских округах, не отнесённых к моногородам, средний показатель бюджетной обеспеченности в 2011 г. составил -0,4% от доходов, хотя в 2007 г. был на уровне моногородов (3,9%). Доля собственных доходов в общем объёме доходов моногородов, а также доля налоговых поступлений в общем объёме собственных доходов также несколько выше, чем в городах, не имеющих статуса моногорода.

Собственные доходы муниципальных образований выросли за счёт неналоговых поступлений в муниципальный бюджет, которые также как и налоговые доходы определяют экономическую самостоятельность бюджета и зависят исключительно от эффективности функционирования местных органов власти. К неналоговым поступлениям относятся доходы от предпринимательской и другой деятельности, продажа материального и нематериального муниципального имущества, платежи за пользование природными ресурсами, доход от использования государственного и муниципального имущества и др. Сравнительный анализ доли неналоговых поступлений в общих доходах городов показывает, что в этом направлении есть некоторые, но весьма ограниченные перспективы роста. Поэтому существует некоторый резерв пополнения доходной базы в этом направлении.

Анализ структуры доходов (табл. 2), а именно доходов от налоговых, безвозмездных и от использования государственного и муниципального имущества, в общем объёме доходов бюджета говорит о том, что особых изменений в структуре доходов муниципальных образований не произошло. Бюджеты муниципальных образований по-прежнему сильно зависят от безвозмездных поступлений, в то время как доля дохода от налоговых поступлений составляет в среднем 35%. При этом, если сравнивать с другими регионами России, наименьшая доля налоговых доходов отмечается в местных бюджетах именно северных регионов России<sup>6</sup>.

Наибольшие доли налоговых доходов отмечаются в городах Архангельской области (в среднем 60,8%), а наименьший показатель в городах Ямало-Ненецкого АО (около 16%). Соответственно, доля безвозмездных поступлений наибольшая в Лабытнанги Ямало-Ненецкого АО (85%), а наименьшая в Коряжме Архангельской области (26%). В среднем по городским округам Севера безвозмездные поступления составляют более 60%.

Доля доходов от использования государственного и муниципального имущества колеблется от 13% в Кировске Мурманской области до 0,8% в Холмске Сахалинской области и в среднем по городским округам составляет около 4%. Наиболее благополучная ситуация в

---

<sup>6</sup> На основе результатов НИР «Институциональные реформы и социально-экономическое развитие городов на Севере России» (3-07-1017), проводившихся в 2007–2009 гг. в ИЭП КНЦ РАН под руководством В. В. Дидыка (Апатиты).

этой части доходов муниципальных бюджетов складывается в Мурманской области, где данный показатель в среднем достигает 9,7% от общего дохода местных бюджетов.

Таблица 2

**Структура доходов муниципальных бюджетов городских округов Крайнего Севера**

№	Городской округ	Доля налоговых доходов, %		Доля доходов от использования гос. и муницип. имущества, %		Доля доходов от безвозмездных поступлений, %	
		2007	2011	2007	2011	2007	2011
<b>Республика Карелия</b>							
1	Костомукша	54,5	40,8	4,7	3,4	34,6	51,1
<b>Республика Коми</b>							
2	Инта	21,0	30,8	1,9	2,5	77,4	66,7
3	Усинск	55,2	56,1	13,1	12,2	31,7	32,0
4	Воркута	32,7	43,0	0,2	3,7	64,8	53,4
5	Ухта	53,2	45,3	10,8	6,4	36,2	41,7
ИТОГО по субъекту РФ		40,5	43,8	6,5	6,2	52,5	48,4
<b>Архангельская область</b>							
6	Коряжма	49,3	71,7	5,2	3,2	28,7	26,2
7	Новодвинск	62,7	62,3	3,0	2,5	35,3	36,0
8	Котлас	62,8	48,4	6,8	4,3	34,0	48,2
ИТОГО по субъекту РФ		58,2	60,8	5,0	3,3	32,6	36,8
<b>Мурманская область</b>							
9	Апатиты	40,2	37,5	4,6	8,4	56,9	55,7
10	Кировск	34,9	43,0	5,4	13,0	61,0	41,5
11	Мончегорск	19,0	34,4	3,0	7,8	73,9	61,2
ИТОГО по субъекту РФ		31,3	38,3	4,3	9,7	63,9	52,8
<b>Ямало-Ненецкий АО</b>							
12	Губкинский	42,8	20,3	1,6	1,3	54,0	77,2
13	Муравленко	28,7	14,7	1,4	1,5	64,1	83,0
14	Лабытнанги	18,1	13,3	1,8	1,5	78,8	85,1
ИТОГО по субъекту РФ		29,8	16,1	1,6	1,4	65,6	81,7
<b>Ханты-Мансийский АО</b>							
15	Урай	16,6	24,5	2,5	4,2	73,2	71,8
16	Лангепас	20,4	22,9	3,2	2,4	69,1	74,8
17	Радужный	23,0	25,3	2,6	2,2	69,0	72,2
18	Пыть-Ях	25,1	26,1	2,4	4,0	68,8	70,7
19	Нягань	22,3	25,5	2,4	2,5	61,5	73,2
20	Мегион	24,4	26,9	2,2	3,7	67,9	67,7
ИТОГО по субъекту РФ		21,9	25,2	2,5	3,1	68,2	71,7
<b>Сахалинская область</b>							
21	Охинский	19,6	32,8	1,1	1,9	55,3	65,1
22	Корсаков	34,0	24,4	6,9	2,7	51,1	73,6
23	Холмск	29,2	22,3	1,1	0,8	63,0	78,0
ИТОГО по субъекту РФ		27,6	26,5	3,0	1,8	56,4	72,2
<b>ИТОГО по город. округам</b>		<b>34,4</b>	<b>35,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>57,1</b>	<b>61,2</b>

Что касается безвозмездных поступлений, то до 2008 г. [3, с. 39] намечалась тенденция к переходу от перечисления дотаций, направления расходования которых определяются муниципалитетами самостоятельно, к субсидиям, т.е. долевого участию вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые он считает необходимым.

**Дотации, субсидии и субвенции**

В ходе реформы местного самоуправления значительная роль была отведена поддержке местных бюджетов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы с помощью целевых трансфертов — субсидий (для долевого финансирования приоритетных расходов) и субвенций (для финансирования расходов по переданным полномочиям).

Таблица 3

**Доля дотаций, субсидий и субвенций в объеме безвозмездных поступлений местных бюджетов, %**

№	Городской округ, субъект РФ	Доля в общем объеме безвозмездных поступлений, %					
		Дотации		Субсидии		Субвенции	
		2007 <sup>7</sup>	2011 <sup>8</sup>	2007	2011	2007	2011
<b>Республика Карелия</b>							
1	Костомукша	3,2	0,3	32,7	36,5	64,1	33,8
<b>Республика Коми</b>							
2	Инта	43,4	59,6	10,1	13,8	46,5	19,6
3	Усинск	29,1	24,5	18,1	23,2	52,9	49,5
4	Воркута	45,5	46,1	12,4	25,2	42,1	26,3
5	Ухта	25,9	32,1	21,3	29,7	52,8	33,6
ИТОГО по субъекту РФ		35,9	40,5	15,4	22,9	48,5	32,2
<b>Архангельская область</b>							
6	Коряжма	–	–	7,9	15,9	91,7	82,1
7	Новодвинск	–	23,0	19,9	9,9	79,8	70,7
8	Котлас	–	7,2	19,1	15,1	80,7	46,4
ИТОГО по субъекту РФ		–	10,0	15,6	13,6	84,0	66,4
<b>Мурманская область</b>							
9	Апатиты	30,6	19,1	18,5	34,1	50,9	45,9
10	Кировск	6,6	6,2	56,7	47,2	36,4	42,2
11	Мончегорск	19,9	25,3	60,8	42,8	19,3	30,1
ИТОГО по субъекту РФ		19,0	16,8	45,3	41,3	35,5	39,4
<b>Ямало-Ненецкий АО</b>							
12	Губкинский	53,3	40,9	0,7	36,5	43,9	20,5
13	Муравленко	57,5	48,8	0,9	28,1	41,5	21,7
14	Лабытнанги	72,4	47,6	0,6	37,8	27,0	14,7
ИТОГО по субъекту РФ		61,0	45,7	0,7	34,1	37,4	18,9
<b>Ханты-Мансийский АО</b>							
15	Урай	43,1	37,5	31,2	31,5	17,3	23,6
16	Лангепас	33,2	47,4	36,3	17,0	21,2	24,7
17	Радужный	43,8	46,3	35,7	25,3	20,0	24,7
18	Пыть-Ях	39,2	44,1	38,2	13,9	21,0	29,4
19	Нягань	48,0	35,8	26,1	36,0	24,7	24,6
20	Мегион	37,9	41,8	35,1	21,1	24,9	33,6
ИТОГО по субъекту РФ		40,8	42,1	33,7	24,1	21,5	26,7
<b>Сахалинская область</b>							
21	Охинский	7,3	36,7	62,5	32,6	28,8	9,7
22	Корсаков	2,4	29,1	15,7	45,7	81,8	8,0
23	Холмск	2,4	48,5	60,6	16,3	35,7	8,5
ИТОГО по субъекту РФ		4,0	38,1	46,2	31,5	48,7	8,7
<b>ИТОГО по городам:</b>		<b>28,0</b>	<b>32,5</b>	<b>27,0</b>	<b>27,6</b>	<b>43,6</b>	<b>31,4</b>

<sup>7</sup> Дотации, субсидии, субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ до 2008 г.

<sup>8</sup> Дотации, субсидии, субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям после 2008 г.

За последние годы соотношение дотаций, субсидий и субвенций (табл. 3) зависит от того, к какому субъекту Федерации относится тот или иной городской округ. Так, в Костомукше Республики Карелия доля дотаций от вышестоящих бюджетов в 2011 г. почти нулевая, невысокая доля дотаций городским округам наблюдается также в Архангельской и Мурманской областях. В остальных северных субъектах РФ доля дотаций в 2011 г. составляет около 40%. Причём в Сахалинской и Архангельской областях, наоборот, произошло перераспределение безвозмездных поступлений в пользу дотаций.

Анализируя данные 2007 и 2011 гг., можно сделать вывод, что городские округа в различных регионах имеют различные возможности реализации собственной инвестиционной политики в связи с тем, что доля дотаций, направления расходования которых определяются муниципалитетом самостоятельно, колеблется от 0,3 до 59,6%, что даёт (или не даёт) определённую свободу в реализации муниципальной инвестиционной политики.

Применительно к субсидиям субъекты Федерации получили свободу действий по выбору направлений финансирования. В итоге приоритетные направления социально-экономического развития городов финансируются в тех направлениях, которые региональные власти считают приоритетными, а собственные направления развития финансируются местными бюджетами по остаточному принципу.

В целом структура доходов говорит о том, что основной проблемой осуществления муниципальной инвестиционной политики является недостаток бюджетных средств и дотационный бюджет большинства муниципальных образований Севера, а также зависимость муниципальных образований от субъектов Федерации в части финансового обеспечения и, как следствие, в части реализации собственной социально-экономической политики и инвестиционной в частности. Низкая доля местных налогов и, наоборот, высокая доля регулирующих налогов, ежегодное изменение которых, а также неопределённость нормативов отчислений в местный бюджет усиливает зависимость бюджета муниципального образования от вышестоящих уровней, что сужает самостоятельность муниципального образования в сфере инвестиционной деятельности.

### ***Инвестиции***

Что касается инвестиций, то различают два их типа: в форме капитальных вложений, обеспечивающих воспроизводство основных средств, и портфельные (приобретение ценных бумаг), обеспечивающие воспроизводство финансовых средств. Для муниципальных образований основную роль играют капитальные вложения — затраты на новое строительство,

расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих объектов, приобретение оборудования и т.д.

Анализируя долю бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств по отраслям, можно сделать вывод, что в 2011 г. по сравнению с 2008 г. доля бюджетных инвестиций сократилась в 16 исследуемых городах, причём в среднем в 2 раза. Наибольший рост бюджетных инвестиций в основные фонды отмечается в Воркуте Республики Коми и Корсакове Сахалинской области. Направления и доли бюджетных инвестиций во всех городах различные, но традиционно высокие доли финансирования составляет жилищно-коммунальное хозяйство (в среднем 43%), на финансирование объектов образования и здравоохранения направляются примерно 20 и 15% инвестиций соответственно и около 2% на объекты культуры. Что касается спортивных объектов, то если в 2008 г. на их инвестирование в среднем приходилось около 8%, а в некоторых городских округах эта величина достигала 63% (Костомукша), то в 2011 г. ни в одном из городских округов спортивные объекты не предусматривают инвестиций из муниципального бюджета.

В различных городских округах доли и направления финансирования существенно отличаются. Так, например, на развитие ЖКХ в одних городах идет около 90% инвестиций (Холмск), а в других пять и менее процентов (Костомукша, Инта). Акцент на развитии здравоохранения делается в Коряжме и Котласе Архангельской области, а на образовании — в Пыть-Ях Ханты-Мансийского АО. По регионам также нечётко прослеживаются направления развития городских округов. С определенной долей уверенности можно говорить, что в городских округах Сахалинской области и Ямало-Ненецкого АО основные усилия направлены на ЖКХ, в Ханты-Мансийском АО — на ЖКХ и образование, в Мурманской — на образование и здравоохранение, в Архангельской области основные инвестиции сосредоточены на здравоохранении.

Таким образом, направления бюджетных инвестиций в различных городских округах существенно отличаются и зависят от развития и потребностей самого муниципального образования, что говорит о специфичности и уникальности развития каждого отдельно взятого муниципального образования. Следовательно, муниципальная инвестиционная политика, а также различные методы и механизмы управления инвестициями должны применяться с учетом направлений и особенностей развития каждой конкретной территории.

Что касается источников финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета, то можно выделить три основных:

- 1) средства муниципальных бюджетов (в том числе заёмные) и вышестоящих бюджетов;

- 2) прямые инвестиции и различные формы муниципального сотрудничества;
- 3) средства организаций различных форм собственности, в случае если проект может генерировать доходы (например, проекты в области ЖКХ) [4, 2007].

Если рассматривать инвестиции в основной капитал за счёт средств муниципального бюджета, инвестиции, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) и организациями муниципальной формы собственности, то по сравнению с 2008 г. во многих городах произошло существенное сокращение инвестиций в основной капитал за счёт средств муниципального бюджета. Из 23 городов только в шести этот показатель не уменьшился, причём четыре города из них относятся к моногородам, и только в четырёх городах (Котласе, Ухте, Кировске и Мегионе) увеличился примерно в 1,5 раза.

Инвестиции организаций, находящихся на территории муниципального образования, наоборот, в большинстве своём (за исключением городов-«рекордсменов») выросли примерно в 1,3 раза (в моногородах — в 3,4 раза). Особо стоит отметить города Инту Республики Коми и Охинский Сахалинской области, где рост данного показателя увеличился в 42 и 27 раз соответственно по сравнению с 2008 г. В шести городских округах участие в инвестициях в основной капитал за счёт средств организаций сократилось.

Инвестиции за счёт организаций муниципальной формы собственности несколько сократились, за исключением городов Охинский и Корсаков Сахалинской области, где этот показатель увеличился в 185 и 40 раз соответственно.

В среднем удельный вес инвестиций за счёт средств муниципального бюджета составляет всего 5,6% (в моногородах — 2,7%), в то время как удельный вес инвестиций организаций, находящихся на территории муниципального образования, в среднем составляет почти 90%, а в шести моногородах достигает почти стопроцентного уровня, на организации муниципальной формы собственности приходится около 7%.

Разброс денежных сумм также весьма значительный, особенно в инвестициях организаций, находящихся на территории муниципалитета. Там, где находятся довольно успешные крупные предприятия, в том числе и градообразующие, суммы инвестиций увеличиваются в разы. Так, если взять, к примеру, Мурманскую область, то в Кировске и Мончегорске, являющихся моногородами, на территориях которых расположены крупные градообразующие предприятия, объём инвестиций за счёт организаций на порядок выше, чем в Апатитах. Объём инвестиций организациями Кировска в 33 раза превышает апатитский уровень, сумма инвестиций организаций в Мончегорске — в 3 раза выше.

В настоящее время бюджеты муниципальных образований не располагают свободными денежными средствами, сопоставимыми со стоимостью финансирования инвестиционных проектов, а случаи, когда внешний инвестор полностью финансирует инвестиционный проект, редки [5, с.373]. Чаще всего определённую долю инвестиционных расходов, в основном в объекты инфраструктуры, приходится оплачивать муниципальному образованию. Одним из способов финансирования инвестиционных проектов можно считать получение денежных средств за счёт продажи муниципального имущества, но такой способ является единовременным решением проблемы, т. к. ведёт к уменьшению активов муниципального образования. В связи с этим для финансирования своих потребностей муниципальные органы власти привлекают заёмные средства.

### **Объёмы муниципального долга, способы заимствования**

Объёмы муниципального долга, по данным Министерства финансов РФ<sup>9</sup> (табл. 4), постоянно увеличиваются, и в 2012 г. их прирост к 2010 г. составил по регионам Севера около 20%, что в 3 раза ниже, чем в целом по РФ, где этот показатель составил 65%.

Таблица 4

#### **Объём муниципального долга по субъектам РФ, тыс. руб.**

№	Субъект РФ	2010	2011	2012	Прирост в % к 2010
1	Республика Карелия	1308871	1441343	1702244	130%
2	Республика Коми	1333833	1446063	1491696	112%
3	Архангельская область	879857	1514506	2221300	252%
4	Ненецкий АО	н/д	н/д	30000	–
5	Мурманская область	2231920	2342482	2341291	105%
6	Ханты-Мансийский АО — Югра	3030017	3992514	3118441	103%
7	Ямало-Ненецкий АО	2289991	2424367	1886719	82%
8	Республика Тыва	21550	196664	301604	1400%
9	Республика Саха (Якутия)	1386704	1495574	1538822	111%
10	Камчатский край	1636879	2001872	1977447	121%
11	Магаданская область	1509354	1554401	1628513	108%
12	Сахалинская область	2040452	2411331	2726123	134%
13	Чукотский АО	–	–	–	–
Всего по субъектам РФ		17671438	20823128	20964200	119%
<b>Всего по РФ</b>		<b>130337616</b>	<b>169810885</b>	<b>215474394</b>	<b>165%</b>

В среднем муниципальный долг регионов Крайнего Севера составляет около 10% от общей суммы долга по стране, что является средним показателем. К примеру, Приволжский и Центральный федеральные округа имеют 30 и 21% задолженности муниципальных образований от общей суммы муниципального долга соответственно. Самые низкие показатели

<sup>9</sup> Официальный интернет-сайт Министерства финансов РФ. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (дата обращения: 18.06.2013).

муниципального долга в Северо-Кавказском (2%) и в Дальневосточном (6%) федеральных округах.

В зарубежной практике для получения заемных средств органы местной власти используют следующие формы заимствования: банковский кредит, вексельный заём, облигационный заём. За рубежом каждая форма муниципального заимствования имеет свою сферу применения: банковские кредиты используются для покрытия краткосрочных кассовых разрывов, вексельные займы — для покрытия дефицита муниципального бюджета, облигационные займы — для финансирования долгосрочных капиталовложений [6, 2000].

В отечественной практике широко применяются кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ, которые, согласно Бюджетному Кодексу РФ, даются не более чем на три года, в силу чего не могут использоваться в качестве финансирования инвестиционных проектов, рассчитанных на длительный срок, к тому же возможности получения средств из вышестоящих бюджетов крайне ограничены, если данный проект не попал в какую-либо федеральную или региональную программу. В связи с этим основным источником финансирования инвестиционных проектов на муниципальном уровне, по мнению многих авторов [7, 8, 9], выступают заемные средства (облигации) и кредиты коммерческих организаций.

Облигационные займы являются традиционным и широко распространенным в мире способом заимствования для региональных и местных органов власти. На международных фондовых рынках муниципальные облигации занимают одно из основных мест, получив особое развитие в федеративных государствах с высокой степенью экономической самостоятельности регионов. По обороту рынка муниципальных облигаций лидирует США, значительную долю рынка занимают европейские страны. Облигационная форма заимствования местных органов власти получила развитие в Азии (прежде всего в Японии), на развивающихся фондовых рынках Латинской Америки. В странах Западной Европы роль облигационных займов в качестве источников финансирования является одним из важнейших способов пополнения местного бюджета. Например, во Франции заемные средства составляют 32–35% общего объёма бюджета местного самоуправления [10, 2000].

В настоящее время в РФ рынок муниципальных облигаций (облигаций городов и районов, не являющихся субъектами РФ) является крайне не развитым, в отличие от рынка субфедеральных облигаций (облигаций субъектов РФ). Согласно данным Министерства финансов РФ, на 1 января 2012 г. было зарегистрировано и действуют 79 выпусков ценных бумаг 28 субъектами РФ на сумму 343878 363 тыс. руб., большую долю суммы из которых занимают Москва (49,9%) и Московская область (11,8%). Из регионов Крайнего Севера зарегистриро-

ваны 13 выпусков ценных бумаг только четырьмя субъектами РФ (Республики Коми, Карелия, Якутия и Ханты-Мансийский АО), суммарная доля которых составляет 5,9% от общей суммы ценных бумаг, выпущенных субъектами РФ.

Что касается муниципальных образований, то если в России в 1997 г. выпуски облигаций были зарегистрированы в 16 муниципальных образованиях, где только три города являлись федеральными центрами, то в 2006 г. зарегистрировали свои облигации только три города, а в 2007 г. не было зарегистрировано ни одного выпуска муниципальных бумаг. В настоящее время, по данным Минфина<sup>10</sup>, на 1 января 2012 г. только в семи городах были выпущены и действуют муниципальные облигации, шесть из которых являются федеральными центрами (Уфа, Томск, Волгоград, Краснодар, Красноярск, Казань) и один городской округ Дубна Московской области, с численностью населения 70 тыс. чел. Сумма долга по муниципальным облигациям составляет всего 2% от общей суммы долга по ценным бумагам субъектов РФ и муниципальных образований.

В настоящее время существует комплекс различных ограничений на возможности выпуска муниципальных ценных бумаг местными органами самоуправления. Такие ограничения закреплены в рамках Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 N145-ФЗ (в ред. от 07.05.2013); в федеральном законе от 05.08.2000 N 116-ФЗ (ред. от 24.06.2007) «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»; в федеральном законе от 29.07.1998 N 136-ФЗ (ред. от 14.06.2012) «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Основными законодательными ограничениями на выпуск облигаций муниципальными образованиями являются: 1) согласно ст. 107 Бюджетного кодекса, предельный объём муниципального долга не должен превышать утверждённый общий годовой объём доходов местного бюджета без учета утверждённого объёма безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений; 2) согласно закону «Об особенностях обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только в случае утверждения решением органа местного самоуправления о бюджете на текущий финансовый год (1) предельного размера соответствующего муниципального долга и (2) предельного объёма заемных средств, направляемых муниципальным образованием в течение текущего финансового года на финансирование дефицита бюджета или программ развития муниципального образования. При этом предельный объём заемных средств, направляемых муниципальным образова-

---

<sup>10</sup> Официальный интернет-сайт Министерства финансов РФ. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (дата обращения: 18.06.2013).

ем в течение текущего финансового года на указанные цели, не должен превышать 15% объема доходов местного бюджета на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, а также без учета привлеченных в текущем финансовом году заемных средств. А предельный объем расходов на обслуживание долга муниципального образования в текущем финансовом году не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Согласно программам муниципальных внутренних заимствований городских округов Крайнего Севера на 2012 г., 11 городов из 20 (по трем городским округам нет данных) привлекают кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ, 15 городов используют кредиты коммерческих организаций и 10 городов используют оба указанных источника финансирования дефицита местного бюджета. Из них три города (Инта, Воркута и Лабытнанги) в 2012 г. не планировали пользоваться кредитами, а только погашали ранее взятые кредиты. Заём денежных средств с использованием ценных бумаг не предусмотрен ни в одном из исследуемых муниципальных образований.

Ещё одним видом займа являются гарантии возврата денежных средств, предоставляемые муниципальными органами власти. Из исследуемых городов в 2012 г. гарантии, согласно программам муниципальных гарантий, предоставляли только четыре города: Радужный и Пыть-Ях (Ханты-Мансийский АО) и Корсаков и Холмск (Сахалинская область). Исполнение по ранее предоставленным гарантиям предусмотрено в семи городских округах.

Специфика муниципальных займов заключается в том, что, в отличие от целей других эмитентов, они направлены на решение местных проблем, а не на получение прибыли. В связи с этим муниципальные займы являются малопривлекательными для внешних инвесторов и в большей степени нацелены на население и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования и заинтересованных не в получении максимальных дивидендов по займу, а в получении социальных эффектов для данной территории.

Р.В. Бабун и З.З. Муллагалева классифицируют муниципальные займы на несколько групп [8, с. 74–77]:

- 1) Займы на инвестиции в объекты инфраструктуры и социального назначения, приносящие отдачу в виде общественной пользы, но не денежного дохода. В сегодняшней экономической ситуации указанные займы могут позволить себе единичные, самые благополучные в финансовом отношении муниципальные образования, т. к. участие в них внешних инвесторов маловероятно.

- 2) Займы на инвестиции в расширение налогооблагаемой базы местного бюджета, т.е. в строительство или реконструкцию объектов, доходы от эксплуатации которых будут пополнять бюджет (например, многоэтажные гаражи, магазины, рынки и др.). Такой заем может рассматриваться как чисто коммерческий, в нем могут участвовать и внешние инвесторы.
- 3) Займы на инвестиции в ресурсосберегающие и иные технологии, позволяющие сократить расходы местного бюджета. Например: замена уличных светильников на более экономичные, замена изоляции теплотрасс, сопровождающаяся снижением потерь тепла и др. Такой заём тоже может рассматриваться как коммерческий, хотя здесь сложнее выделить реальный источник погашения средств.

### ***Ресурсосберегающие проекты***

А.Н. Швецов отмечает, что среди перечисленных видов займов основными для муниципалитетов должны стать займы, направленные на ресурсосберегающую модернизацию социальных объектов, т. к. в перспективе они позволят сокращать расходы бюджетов [7, с. 21]. Он предполагает, что удельный вес этих инвестиций в структуре общего объёма инвестиций должен составлять не менее 50%. Это утверждение наиболее актуально для городов Крайнего Севера, где любого вида ресурсы стоят в несколько раз дороже, чем в других регионах страны, а потери, к примеру, тепла, в экстремальных климатических условиях намного выше, к тому же в северных регионах процент износа зданий, сооружений и оборудования гораздо выше, чем в целом по стране.

*Таблица 5*

#### ***Удельный вес расходов бюджета на реализацию муниципальных программ, направленных на ресурсосбережение, в общем объёме расходов бюджета на целевые программы***

Наибольший удельный вес ресурсосберегающих программ			Наименьший удельный вес ресурсосберегающих программ		
№	Городской округ	Удельный вес, %	№	Городской округ	Удельный вес, %
1	Ухта	31,7	1	Костомукша	0,0
2	Урай	20,2	2	Лабытнанги	0,4
3	Кировск	19,4	3	Муравленко	1,0
4	Воркута	16,5	4	Радужный	1,0
5	Холмск	10,9	5	Лангепас	1,3

В связи с тем, что основным механизмом реализации инвестиционных проектов являются муниципальные целевые программы, анализ направлений их реализации позволяет сделать вывод, что на ресурсосберегающие программы в среднем по городским округам Крайнего Севера приходится 7,4% от общих расходов муниципалитетов на целевые программы. Эти данные варьируются от 0% в Костомукше до 31% в Ухте (табл. 5).

Практически во всех муниципальных образованиях реализуется долгосрочная ведомственная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании» до 2015–2020 гг. В большинстве муниципальных образований она является и единственной. Суммы финансирования этой программы также весьма различны. Так, в Кировске на её реализацию в 2012 г. предусмотрено более 19% от общих расходов на целевые программы, а в Лабытнанги — 0,4%. Наибольшее количество целевых программ, направленных на ресурсосбережение, реализуется в Ухте и Мончегорске (6 и 5 соответственно). Помимо энергосбережения и энергоэффективности в данных городских округах предусмотрены: повышение надёжности электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и ряд других программ. Только в Ухте на эти цели идет более 31% расходов на целевые программы, а в Мончегорске — около 10%.

Использование энергосберегающих технологий муниципальными образованиями затруднено недостатком финансовых средств у предприятий, недостаточной платежеспособностью населения, сложностью получения кредитов на приемлемых условиях.

В связи с этим на фоне сокращения бюджетных доходов на местном уровне проявляется тенденция к отказу от инвестиционных расходов в пользу текущих — различных социальных выплат, текущего ремонта инфраструктуры и др. Подавляющее количество целевых программ, реализуемых в муниципалитетах Крайнего Севера, направлены на социальную сферу, содержание и ремонт муниципальной собственности и жилищно-коммунального хозяйства. Затраты на ремонт и содержание зданий и сооружений, функционирующих на территории Крайнего Севера, гораздо выше, чем в среднем по стране из-за тяжелых климатических условий и ввиду их повышенной изношенности.

Ситуация общей нехватки денежных средств не позволяет осуществлять значительное финансирование инвестиционных проектов из бюджета территориального образования. Сам процесс подобного финансирования, учитывая масштабность необходимых структурных преобразований, возможен исключительно для объектов жизнеобеспечения территории. Все прочие, не первостепенные для функционирования территории объекты могут рассчитывать только на выделение бюджетных средств по остаточному принципу. В результате при организации целевых займов под реализацию конкретных инвестиционных проектов местные органы власти помимо основной инвестиционной задачи решают и социально-экономические проблемы своей территории.

Капитальные затраты, предусмотренные на строительство в социальной сфере и инфраструктуре, отмечаются в восьми городских округах (Апатиты, Губкинский, Костомукша,

Котлас, Муравленко, Ухта, Новодвинск, Урай). Затраты на расширение налогооблагаемой базы местного бюджета, т.е. в строительство или реконструкцию объектов, доходы от эксплуатации которых будут пополнять бюджет, не предусмотрены ни в одном из муниципальных образований.

Помимо указанных видов население также может выступать участником муниципальных займов. Для такого рода участников наиболее характерны жилищные займы. Именно в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов для инвестирования в жилищное строительство в городе Дубне Московской области с населением 70 тыс. чел. в 1995 и в 1997 гг. были выпущены облигации общей стоимостью 10 722 тыс. рублей со сроками погашения в 2025 и 2022 гг. В последующие годы такого рода облигации городами, не являющимися федеральными центрами, не выпускались. Что касается городских округов Крайнего Севера, то в трёх муниципалитетах (Инта, Костомукша, Радужный) реализуются программы стимулирования жилищного строительства и в пяти округах (Губкинский, Лабитнанги, Инта, Корсаков, Холмск) — программы по строительству жилья при участии федерального и регионального уровня. Так, к примеру, в Губкинском Ямало-Ненецкого АО на протяжении ряда лет работает и совершенствуется система строительства жилья, основанная на привлечении средств по долевному участию юридических и физических лиц. За 2010 г. население города инвестировало в строительство жилья 16,63 млн рублей. Администрацией города заключены муниципальные контракты на участие в долевым строительстве 21 квартиры на сумму 82,2 млн рублей<sup>11</sup>.

### ***Заключение***

Подводя итог рассмотрению финансовой основы муниципальных образований Севера на основе анализа бюджетной обеспеченности и структуры доходов, можно сделать вывод, что большинство городских округов Севера остаются высоко дотационными, а инвестиционная политика муниципальных органов власти напрямую зависит от инвестиционной политики региональных органов власти. Это связано с тем, что самостоятельная инвестиционная политика муниципальных образований крайне ограничена и возможна только в очень редких случаях и в высокодоходных образованиях. Большинство муниципалитетов вынуждено искать финансовую поддержку в вышестоящих бюджетах и тем самым учитывать приоритеты развития региональных и федеральных программ. При этом моногорода находятся в более благоприятном финансовом положении по сравнению с другими городскими округа-

---

<sup>11</sup> Комплексный инвестиционный план развития моногорода Губкинский, утвержденный постановлением Администрации города от 12 марта 2012 г. № 430.

ми, имеют более стабильный бюджет и гораздо большие инвестиционные возможности за счёт участия в инвестиционной деятельности градообразующих предприятий.

## Литература

1. Российское местное самоуправление: Итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // Вопросы местного самоуправления: Стратегия и практика муниципального развития. 2009. № 3 (25). С. 20.
2. Материалы парламентских слушаний «Проблемы развития муниципальных образований в жизнеобеспечения населения в северных районах Российской Федерации», г. Москва, 29 марта 2007 г. С.6–7.
3. Емельянова Е.Е. Анализ системы управления и механизмов реализации местной социально-экономической политики северного города // Север и рынок. 2010. 1/2010 (25). С. 39.
4. Жигалов Д., Мещеряков И. Источники финансирования инвестиционных потребностей муниципальных образований и факторы их кредитоспособности // Рынок ценных бумаг. 17.01.2007. URL: [http://www.urbanecomomics.ru/publications.php?folder\\_id=103&mat\\_id=822](http://www.urbanecomomics.ru/publications.php?folder_id=103&mat_id=822) (дата обращения: 24.03.2014).
5. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер, 2008. 511 с.
6. Роль межбюджетных отношений в формировании национального рынка муниципальных бумаг // Сборник трудов молодых ученых и студентов Волгоградского государственного университета. Волгоград, 2000.
7. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. Изд. 3-е, испр. и существ. доп. М.: Едиториал УРСС, 2004. 224 с.
8. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики. М.: Феникс, 2001.
9. Саак А., Колчина О. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования // Муниципальная власть. 2006. № 4. С. 53–64.
10. Информационная обеспеченность муниципального займа как составляющая его инвестиционной привлекательности // Сборник трудов молодых ученых и студентов Волгоградского государственного университета: в 2 ч. Волгоград, 2000.

*Рецензент: Сеницкая Наталья Яковлевна,  
доктор экономических наук, профессор*

УДК 327.8+341.221.2(98)

## СОТРУДНИЧЕСТВО ПРИАРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ РАБОТ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### THE ARCTIC STATES' COOPERATION ON EMERGENCY SITUATIONS PREVENTION AND SEARCH AND RESCUE OPERATIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS



© **Коньшев** Валерий Николаевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ. E-mail: konyshev06@mail.ru

© **Konyshev** Valery Nikolaevich, Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of International Relations Theory and History of the Faculty of International Relations of St. Petersburg State University.  
E-mail: konyshev06@mail.ru

© **Сергунин** Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ. E-mail: sergunin60@mail.ru

© **Sergunin** Alexander Anatolievich, Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of International Relations Theory and History of the Faculty of International Relations, St. Petersburg State University.  
E-mail: sergunin60@mail.ru



**Аннотация.** В исследовательские задачи данной статьи входит, во-первых, анализ международно-правовой базы сотрудничества приарктических государств в области предотвращения чрезвычайных ситуаций и поисково-спасательных работ; во-вторых, изучение имеющегося опыта подобного сотрудничества как на дву-, так и на многостороннем уровнях; в-третьих, выработка предложений по совершенствованию этого взаимодействия с точки зрения российских национальных интересов

**Ключевые слова:** приарктические государства, предотвращение чрезвычайных ситуаций, поисково-спасательные работы

**Abstract.** This article has the following research objectives: first, to make an analysis of the international legal basis for the Arctic states' cooperation on emergency situations prevention and search and rescue operations; second, to study the existing cooperative experiences at the bi- and multilateral levels; third, to suggest some practical recommendations to improve such a cooperation from the Russian national interests' point of view

**Keywords:** Arctic states, emergency situations prevention, search and rescue operations

### Введение

Наряду с природоохранной и гуманитарной тематикой, сотрудничество приарктических государств (ПАГ) в области предотвращения чрезвычайных ситуаций (ПЧС) и поисково-спасательных работ (ПСР) стало одним из важнейших направлений их взаимодействия в последние годы. В концептуальном плане это стало свидетельством дальнейшего смещения

«центра тяжести» региональной политики от вопросов «жесткой» (военной) к «мягкой» (невоенной) безопасности [1; 5].

Следующие факторы способствовали активизации сотрудничества ПАГ в области ПЧС и ПСР. Таяние полярных льдов и удлинение сроков сезона навигации привели к росту интенсивности транспортных перевозок арктическими морскими маршрутами, прежде всего Северным морским путём (СМП), а в перспективе и Северо-Западным проходом (СЗП), контролируемые, соответственно, Россией и Канадой. Причём объёмы грузоперевозок по этим путям будут расти быстрыми темпами. Только Китай планирует к 2020 г. от 5 до 15% внешних грузоперевозок проводить по СМП [11]. Рост морских перевозок неизбежно влечёт за собой риск таких ЧС, как крушение судов (или их затирание льдами), разлитие нефтепродуктов или попадание других опасных веществ в арктическую морскую среду. Учитывая хрупкость арктических экологических систем, последствия подобных катастроф будут гораздо более серьёзными, чем в других регионах планеты. Так, после разлива нефти на Аляске в заливе Принца Уильяма судном Exxon Valdez, принадлежавшим американской компании Exxon (1989 г.), природе был нанесен такой ущерб, что популяции многих видов птиц, рыб и животных не восстановились до настоящего времени. Дело в том, что в полярных условиях разлившаяся нефть естественным образом разлагается бактериями гораздо дольше, чем в южных широтах, а восстановление флоры и фауны Арктики происходит медленнее из-за более длительного цикла смены поколений. По данным Фонда дикой природы, к 2005 г. обнаружилось, что спустя 15 лет нефть в прибрежной полосе залива Принца Уильяма лишь слегка выветрилась. Ученые прогнозируют, что эта нефть, сохранившая токсичные свойства, может оставаться в почве ещё в течение десятилетий [4, с. 11].

Предотвращение подобных катастроф и борьба с их последствиями, имеющими международное значение, требует усилий не одной, а, по крайней мере, нескольких стран.

Изменение климата, а также прогресс в авиационных и коммуникационных технологиях ведет к росту кросс-полярных авиаперевозок, рынок которых растёт в 4 раза быстрее, чем обычных авиаперевозок [2]. Для того, чтобы сделать более безопасными эти маршруты, страны, участвующие в подобных перевозках (прежде всего Россия, Канада и США), должны не только развивать навигационную и прочую наземную инфраструктуру, но и позаботиться о создании и/или развитии поисково-спасательных служб (ПСС), а также о налаживании взаимодействия между ПСС разных стран. Необходимо также отметить, что авиаполёты даже в, казалось бы, хорошо освоенных арктических регионах таят в себе немало рисков. Как показало крушение самолета при заходе на посадку в аэропорту города Резолют Бэй на севере

Канады в 2011 г., вызванное плохими погодными условиями и стоившее 12 жизней, местная ПСС оказалась далеко не на высоте, и если бы не самоотверженные действия добровольцев, количество жертв было бы ещё большим [25].

Не только рост перевозок, но и в целом расширение хозяйственной деятельности человека на Крайнем Севере также влечёт за собой увеличение экологических рисков. Например, Норвегия и Россия уже в ближайшее время намерены начать нефтегазодобычу на арктическом шельфе, хотя полностью безопасных технологий для этого пока не существует. Так, одной из важнейших причин, по которой постоянно откладывается начало буровых работ на недавно построенной нефтяной платформе в Карском море (месторождение «Приразломное»), является отсутствие надежных гарантий со стороны «Газпромнефти», являющейся собственником этого объекта. Продолжающееся расширение нефтегазодобычи на суше, а также горнодобывающей промышленности в полярных районах приарктических стран также чревато техногенными катастрофами (причем самого разного типа — от попадания токсичных веществ в окружающую среду до взрывов и затопления на шахтах), что также требует заблаговременного создания системы предотвращения и быстрого реагирования на ЧС.

Изменение климата и возможные техногенные катастрофы создают новые риски для коренных народов Севера. Быстро уменьшается ареал их обитания и ведения хозяйственной деятельности. Так, саами, населяющие северные районы Финляндии и Швеции, жалуются на то, что создание новых шахт (особенно открытых разрезов), развитие транспортной и туристической инфраструктуры в Лапландии ведёт к нарушению пастбищного оленеводства и других традиционных форм хозяйствования этого этноса. На Севере Канады участились инциденты с местными охотниками-инуитами, неожиданно попадавшими на своих снегоходах в полыньи в привычных для них местах охоты, что было обусловлено опять-таки потеплением климата и истончением ледового покрова [25, с. 38].

В последние годы активно развивается арктический туризм, что тоже связано с потеплением климата на севере планеты и большей доступностью заполярных регионов. Так, по данным гренландских властей, ежегодно от 40 до 50 круизных лайнеров посещают прибрежные воды этого острова [21]. «Бум» арктического туризма имеет своим «побочным продуктом» рост рисков для туристических судов, ибо путешествия происходят в районе, где особенно активно образуются айсберги. Например, для датских властей всегда памятен случай с пассажирско-транспортным судном Hans Hedtoft, которое бесследно исчезло после столкновения с айсбергом южнее Гренландии в 1959 г. В свою очередь, подобные риски со-

здают проблемы для местных ПСС, которые нуждаются в укреплении их материально-технической базы и кадрового состава.

В задачи данного исследования входит, во-первых, анализ международно-правовой базы сотрудничества ПАГ в области ПЧС и ПСР; во-вторых, изучение имеющегося опыта подобного сотрудничества как на дву-, так и на многостороннем уровнях; в-третьих, выработка предложений по совершенствованию этого взаимодействия с точки зрения российских национальных интересов.

### ***Международно-правовые основы сотрудничества***

Международно-правовым основанием сотрудничества в области ПЧС и ПСР в Арктике до заключения региональных соглашений являлся ряд документов универсального характера: Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция), Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г., Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г., Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г., Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973–1978 гг. с поправками (МАРПОЛ) и Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 г.

Однако эти конвенции не учитывали в полной мере специфику взаимодействия ПАГ в сфере ПЧС и ПСР, и потому со временем созрела потребность в заключении специальных соглашений регионального характера. Формирование региональной международно-правовой базы для взаимодействия ПАГ в данной сфере шло по двум направлениям — заключению как двусторонних, так и многосторонних соглашений.

Создание правовой базы началось с двустороннего сотрудничества, ибо, с одной стороны, его необходимость более очевидна, чем потребность в многостороннем взаимодействии, а, с другой — разработка соглашений подобного рода технически проще, чем заключение договоренностей сразу между несколькими государствами.

***Двусторонние соглашения.*** Россия имеет соглашения в области ПЧС и ПСР (или близких по смыслу сферах) с большинством ПАГ, причём часто с советских времен.

***Россия — США.*** Подписанное в 1972 г. между СССР и США Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды заложило правовой фундамент для взаимодей-

ствия двух стран в данной сфере. Цели такого сотрудничества, согласно ст. 2 Соглашения, — разработка мер предотвращения загрязнения, изучение загрязнения и его воздействия на окружающую среду. Было обозначено одиннадцать направлений реализации, в том числе: предотвращение загрязнения воздуха, воды, морей, а также загрязнения окружающей среды, связанное с сельскохозяйственной деятельностью; улучшение городской среды; организация и охрана заповедников; биологические и генетические эффекты загрязнения окружающей среды; изменение климата; прогноз землетрясений; арктические и субарктические экосистемы; законодательство и регулирование в области охраны окружающей среды. В рамках Соглашения 1972 г. проводились семинары рабочих групп по каждому из направлений, обмен информацией и специалистами, совместные исследования, двусторонние конференции и т. п. [3, с. 9].

Важная роль этого договора на тот период заключалась в том, что СССР и США как крупнейшие мировые державы признали необходимость сотрудничать в сфере охраны окружающей среды. Сами разработка и заключение договора явились существенным результатом прогрессивного развития международного природоохранного права: на тот момент Соглашение 1972 г. представляло наиболее глубокий по своему содержанию двусторонний международный договор, касающийся охраны окружающей среды. Будучи образцом успешного международного сотрудничества на двустороннем уровне, этот договор впоследствии был взят за основу иных аналогичных двусторонних соглашений между другими государствами. Проводимая в рамках Соглашения работа способствовала и активному взаимодействию сторон на международных площадках при разработке универсальных природоохранных конвенций (таких как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция об охране озонового слоя 1985 г. и пр.). Кроме того, было положено начало обсуждению двустороннего соглашения о борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях.

После распада СССР стороны, учитывая взаимные интересы и опыт, накопленный в ходе выполнения Соглашения 1972 г., подготовили его обновленный вариант — Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединённых Штатов Америки о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, которое было заключено в 1994 г. Соглашение 1994 г. расширяет сферу взаимодействия США и РФ в этой области, отражает результаты развития международного права охраны окружающей среды за прошедшие двадцать лет [3, с. 10].

Его важной новеллой стало положение, в соответствии с которым стороны договорились совместно разрабатывать взаимно согласованную политику в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на двустороннем, региональном и глобальном уровнях. Области сотрудничества, помимо закрепленных Соглашением 1972 г., включают также оценку воздействия на окружающую среду, технологии цифрового картирования, геоинформационные технологии и средства дистанционного зондирования для решения задач охраны окружающей среды, энергосберегающие меры и альтернативные источники энергии, чрезвычайные экологические ситуации, экологический мониторинг и пр. (ст. 2).

Утверждением мероприятий и программ сотрудничества, координацией деятельности вовлеченных лиц, а также иными вопросами, связанными с выполнением Соглашения 1994 г., занимается Смешанная российско-американская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Соглашение 1994 г. представляет основу для улучшения взаимодействия между агентствами США и соответствующими службами России по некоторым ключевым вопросам охраны окружающей среды Арктики.

Соглашение между СССР и США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях 1989 г. предусматривает взаимную помощь сторон в борьбе с инцидентами, вызывающими загрязнение морской среды в пределах территориальных зон ответственности. Зонай ответственности являются районы Берингова и Чукотского морей, входящие во внутренние и территориальные воды каждой из сторон, и «морской район за пределами территориального моря, в котором эта Сторона осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию в соответствии с международным правом» (ст. 2)<sup>1</sup>. В целях реализации Соглашения назначенные компетентные органы сторон разрабатывают и утверждают совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения. Подобный план принимался и регулярно обновлялся в 2001–2011 гг.

**Россия — Канада.** Определённый двусторонний правовой механизм существует и в российско-канадских отношениях. В 1989 г. был заключён Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды Арктики 1989 г. Меморандум развивает правовые основы сотрудничества двух государств в случаях загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах, как такие районы определены в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Области сотрудничества здесь включают обмен информацией и опытом, передачу технологий, реагирование в случае инцидентов, вызывающих загрязнение [3, с. 8].

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.vcom.ru/cgi-bin/db/zakdoc?\\_reg\\_number=%D18900854](http://www.vcom.ru/cgi-bin/db/zakdoc?_reg_number=%D18900854) (дата обращения: 24.03.2014).

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г., которое заменило соответствующее соглашение между СССР и Канадой 1989 г., подтверждены принципы устойчивого развития, закреплены области сотрудничества, направленного на охрану окружающей среды в регионе: защита морской среды и пресных вод; сохранение экосистем, включая создание природоохранных территорий; реагирование на чрезвычайные ситуации, которые могут привести к негативным экологическим последствиям.

Разрабатывать и реализовывать программы сотрудничества уполномочена Канадско-российская смешанная комиссия по окружающей среде, создание которой было предусмотрено соглашением 1993 г.

**Россия — Норвегия.** Российско-норвежское взаимодействие в области ПЧС началось с Соглашения о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод 1990 года<sup>2</sup>. Однако наиболее значимым является Соглашение между Россией и Норвегией о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г., которое касается загрязнения морской среды нефтью из любого источника. Оно соответствует Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. и развивает её правовые механизмы. Между сторонами действует совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения (2002 г.), принятый в рамках указанного соглашения.

Сотрудничество в области ПЧС и ПСР в Арктике является предметом иных двусторонних договоренностей России и Норвегии: Соглашения о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море 1995 г.; Меморандума о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в поиске и спасании, а также предупреждении о серьезных инцидентах 2000 г.; Соглашения об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках 1993 г.; Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в северном регионе, и повышении ядерной и радиационной безопасности 1998 г. и Меморандума о российско-норвежском сотрудничестве в области ядерной безопасности 1995 г. Действует также упрощённая процедура захода в территориальные воды друг друга в случае ЧС (2012 г.) [15].

---

<sup>2</sup> URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1227> (дата обращения: 24.03.2014).

**Россия — Дания.** Правовая база в сфере ПЧС и ПСР в российско-датских отношениях наименее развита. На двустороннем уровне правовой основой взаимодействия в области ПЧС является Соглашение в области охраны окружающей среды 1993 г. В нём акцент сделан на приверженность Сторон общим задачам охраны окружающей среды в Арктике. Договор представляет широкие юридические рамки сотрудничества стран в области защиты атмосферы от загрязнений, решения природоохранных вопросов производства энергии, охраны морской среды от загрязнения, экологического мониторинга, оценки воздействия на состояние окружающей среды, а также по иным направлениям. Обе стороны предпочитают региональный формат (АС и Совет Баренцева Евро-Арктического региона — СБЕАР) для развития сотрудничества в сфере ПЧС и ПСР.

**Россия — Финляндия.** Между странами нет специальных соглашений по ПЧС в отношении Арктики, но существуют подобные договоренности в отношении Балтики: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики о сотрудничестве в борьбе с загрязнением Балтийского моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях 1989 г. и Совместный российско-финляндский план чрезвычайных мер по борьбе с загрязнением Балтийского моря 2003 г.

**США и Канада.** Следует отметить, что Россия является одной из наиболее «продвинутых» стран среди ПАГ в плане формирования двусторонней международно-правовой базы взаимодействия в области ПЧС и ПСР. Другие ПАГ были не так активны в разработке и заключении соответствующих двусторонних соглашений с сопредельными странами. Например, как это ни парадоксально, но до относительно недавнего времени сотрудничество между двумя соседними странами и ближайшими союзниками по НАТО — США и Канадой — не распространялось на сферу ПЧС и ПСР. Лишь 11 декабря 2012 г. были подписаны два канадо-американских соглашения: о сотрудничестве между Северным командованием США (United States Northern Command, USNORTHCOM), Канадским объединенным оперативным командованием (Canadian Joint Operations Command, CJOC) и Североамериканским командованием аэрокосмической обороны (North American Aerospace Defense Command, NORAD) [26] и о совместных обучении и учениях в Арктике [27]. Наряду с чисто военными задачами, одним из важнейших направлений канадо-американского сотрудничества стало взаимодействие двух стран в области ПСР в Арктике и подготовке кадров для этих целей [9]. Оттава

имеет также соглашение с Копенгагеном о защите от загрязнения морского пространства между Канадой и Гренландией (1983 г.)<sup>3</sup>.

**Многосторонние соглашения.** «Пионерами» многостороннего сотрудничества в области ПЧС и ПСР в Арктике стали пять североευропейских («нордических») стран — Дания (включая Гренландию), Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция. Ещё в 1971 г. между ними было заключено Копенгагенское соглашение о предотвращении загрязнения морской среды (дополнено в 1993 г.)<sup>4</sup>.

Планы по расширению «нордического» сотрудничества были провозглашены в рамках так называемого «доклада Столтенберга» по общей арктической политике государств Северной Европы (2009 г.). Планировалось создание единой североευропейской сети мониторинга и спасательных подразделений, включая создание спутниковой группировки (три спутника к 2020 г.), ряд совместных амфибийных подразделений, центров совместной подготовки кадров спасателей, регулярное проведение совместных учений и пр. [22]. Однако в условиях финансово-экономического кризиса реализовать эти идеи не удалось. К тому же, эти планы выглядели как дублирование соответствующих инициатив по линии АС и СБЕР, что вряд ли было позволительным для «нордической пятерки» как с политической, так и, особенно, финансово-экономической точек зрения.

Функции в сфере ПЧС и ПСР в Арктике пыталась взять на себя и НАТО. В 2009 г. в Рейкьявике руководство НАТО объявило о том, что в Арктике альянс возьмет на себя обеспечение «мягкой безопасности», включая миссии поиска и спасания, а также ликвидацию последствий различных чрезвычайных ситуаций [24]. Эти планы, однако, не получили развития по причине того, что ряд членов альянса (прежде всего, Канада) не пожелал активного вовлечения НАТО в арктические дела, справедливо полагая, что активизация этого военно-политического блока на Крайнем Севере приведет к подрыву других региональных институтов (прежде всего, «детища» Оттавы — АС, в создании которого в 1996 г. канадская дипломатия сыграла ключевую роль).

Существенным шагом на пути сотрудничества ПАГ в области ПЧС и ПСР стало заключенное под эгидой СБЕР 11 декабря 2008 г. Соглашение о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации<sup>5</sup>. Стороны учредили Сов-

---

<sup>3</sup> URL: [www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101887](http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101887); <http://www.itopf.com/information-services/country-profiles/individual.html#clist> (дата обращения: 30.03.2014).

<sup>4</sup> URL: [www.copenhagenagreement.org](http://www.copenhagenagreement.org); <http://www.itopf.com/information-services/country-profiles/individual.html#clist> (дата обращения: 30.03.2014).

<sup>5</sup> URL: <http://www.beac.mid.ru/agree.doc>

местный комитет для реализации данного соглашения и назначили в него своих представителей. Председательство в комитете осуществляется на основе ежегодной ротации в алфавитном порядке. Совместный комитет проводит заседания ежегодно или по мере необходимости для планирования и координации сотрудничества, а также оценки выполнения данного соглашения. Комитет также является инициатором и участником планируемых учений, совместных тренировок и организует обмен экспертами. Стороны назначили контактные пункты, действующие 24 часа в сутки, для передачи уведомлений и запросов о помощи в случае возникновения чрезвычайной ситуации. В Соглашении были определены процедуры уведомления о морских, воздушных, ядерных и радиологических ЧС и оказания помощи терпящей бедствие стороне. Документ также регламентировал вопросы компенсации расходов сторон при проведении операции по чрезвычайному реагированию и страхованию подобных операций.

Несомненным достоинством данного соглашения является то, что оно касается всех видов ЧС и не только на море, но и на суше и в воздушном пространстве. В то же время оно было заключено только четырьмя государствами (даже не всеми членами СБЕР), которые входят в регион Баренцева моря (Россия, Норвегия, Финляндия и Швеция), т. е. касалось далеко не всех ПАГ, и потребность в соглашении, охватывающем более широкий круг арктических стран, не отпала.

В настоящее время, несмотря на попытки других международных организаций и форумов взять на себя функции координации взаимодействия ПАГ в области ПЧС и ПСР в Арктике, основная роль в многостороннем сотрудничестве в данной сфере всё-таки принадлежит АС. Это обусловлено тем, что АС является более представительным форумом, чем другие международные институты, и включает в себя все ПАГ. В частности, в отличие от СБЕР, АС включает таких важных «игроков» арктической политики, как США и Канаду.

Развитие международно-правовой базы в области ПЧС и ПСР в рамках АС началось сравнительно недавно. На шестой министерской сессии АС в Тромсё в 2009 г. было решено создать целевую группу для организации и завершения переговоров по международному инструменту по сотрудничеству в операциях по поиску и спасанию в Арктике. Следующим шагом стало подписание в 2011 г. Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (АМПСА).

В Соглашении были установлены зоны ответственности за проведение ПСР в Арктике для каждого ПАГ (см. рис. 1), а также определены национальные компетентные органы и спасательно-координационные центры (СКЦ) в каждой из стран. ПАГ-подписанты Соглаше-

ния обязались обмениваться информацией об имеющихся у них возможностях в области ПСР, приходить друг другу на помощь в случае неспособности самостоятельно справиться с проблемой и проводить совместные учения в рамках АМПСА [6].

Значение АМПСА заключается не только в том, что оно способствовало развитию сотрудничества между ПАГ в области ПЧС и ПСР, но и в том, что это было первое соглашение, подписанное под эгидой АС, которое имело обязательную силу для всех стран-участниц. АМПСА существенно подняло авторитет АС и способствовало его дальнейшему превращению из регионального дискуссионного форума в полноценную международную организацию.



Рис. 1. Секторы ответственности ПАГ по АМПСА

Надо отметить, что АМПСА встретило неоднозначную реакцию в ряде ПАГ. Как отмечает канадский эксперт Андреа Шарон, из восьми стран-членов АС пять являются членами НАТО, и в большинстве из них за ПСР отвечают военные ведомства, которые не очень охотно делятся информацией о своем потенциале в сфере ПСР и не склонны к практическому взаимодействию с ПСС неназованных ПАГ (РФ, Финляндия и Швеция) [10]. Другой канадский экс-

перт Стивен Дэли сомневается, что техническое оснащение канадских ПСС позволит им эффективно выполнять взятые ими обязательства по АМПСА. Консервативное же правительство Канады не хочет идти на увеличение бюджетных расходов на эти цели [13].

На седьмой министерской сессии АС (Нуук, май 2011 г.) было принято решение о создании целевой группы для разработки международного документа в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. 15 мая 2013 г. на министерской встрече АС в Кируне было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике [7]. Значение этого соглашения трудно переоценить, поскольку, как уже отмечалось, риски от последствий разлива нефти в арктических условиях очень высоки и не до конца понятны длительность и последствия разрушительного влияния на среду обитания человека, животного и растительного мира.

В соответствии с Соглашением стороны обязались: 1) разместить в заранее определенных местах минимальное количество оборудования для борьбы с разливами нефти (БРН), соответствующего имеющемуся риску, а также принять программы его использования; 2) разработать программу учений для организаций по реагированию на загрязнение нефтью и подготовки соответствующего персонала; 3) иметь планы и средства связи для реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью; 4) иметь механизм или договорённость о координации реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью, с возможностью, если необходимо, мобилизации необходимых ресурсов.

ПАГ-подписанты соглашения также должны создать национальную систему быстрого и эффективного реагирования на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью, которая должна включать: 1) компетентный национальный орган или органы, ответственные за обеспечение готовности и реагирование на загрязнение нефтью; 2) национальный круглосуточный оперативный пункт или пункты связи, отвечающие за получение и передачу сообщений о загрязнении нефтью; 3) орган или органы, имеющие право от имени стороны обращаться за помощью или принимать решение об оказании запрашиваемой помощи.

В случае, если один из участников соглашения получает информацию о загрязнении нефтью или возможном загрязнении нефтью, он должен оценить: 1) событие для того, чтобы определить, является ли оно инцидентом, вызывающим загрязнение нефтью; 2) характер, масштабы и возможные последствия инцидента, включая установление его возможных источников; 3) незамедлительно информировать все государства, интересы которых затронуты или могут быть затронуты таким инцидентом.

Стороны также обязались создать систему мониторинга с целью выявления инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью, в районах под ее юрисдикцией и, по мере возможности, в смежных районах за пределами юрисдикции любого государства. Участники соглашения могут запросить помощь у любой стороны (или сторон) для реагирования на инцидент, вызывающий загрязнение нефтью. Эта помощь может включать консультативные услуги, техническую поддержку, предоставление оборудования или персонала. После проведения совместной операции стороны проводят её совместный разбор.

Договор предусматривает регулярное осуществление совместных учений и подготовки, включая учения по оповещению или передаче вызова, командно-штабные учения, учения по развертыванию оборудования и другие соответствующие действия.

Документ содержит в качестве приложения проект Практического руководства, цель которого заключается в содействии выполнению данного соглашения. Это руководство охватывает следующие вопросы: 1) система и форматы уведомления, запросы о помощи и другая соответствующая информация; 2) оказание помощи, а также координация и сотрудничество в операциях по реагированию с участием более одной стороны, в том числе в районах за пределами юрисдикции любого государства; 3) трансграничное перемещение и вывоз ресурсов; 4) процедуры проведения совместных разборов операций по реагированию на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью; 5) процедуры проведения совместных учений и подготовки; 6) возмещение расходов, связанных с оказанием помощи.

В то же время нельзя не обратить внимание на откровенно слабые стороны соглашения. Так, документ в целом имеет весьма общий характер и, по существу, больше походит на протокол о намерениях, чем на полноценный международный договор. Конкретные формы и глубина реализации соглашения оставляются на усмотрение государств-участников. Вся конкретика выводится в приложения, большинство которых тут же объявляется необязательной частью соглашения, подлежащей постоянному согласованию на добровольной основе участниками соглашения. Это касается, прежде всего, самого основного приложения – Практического руководства, в котором должны быть прописаны конкретные шаги по реализации соглашения. Уже в преамбуле к руководству говорится, что оно «не является юридически обязывающим» [7, с. 135]. Предлагаемые формы документов, касающихся процедур уведомления и запроса помощи, осуществления управления и контроля при проведении операций по ликвидации последствий ЧС, проведения совместной подготовки и учений, решения административных вопросов и прочее, носят примерный и рекомендательный характер.

Из-за существенных различий в организации национальной системы быстрого реагирования на случаи загрязнения нефтью (в одних странах за все функции отвечают одни и те же органы, в других — разные; в одних странах борьба с разливами нефти и другими ЧС — компетенция военных и полувоенных органов, в других — сугубо гражданских учреждений) непонятны процедуры уведомления об инцидентах и организации запросов о помощи. Так, например, из текста самого документа и Практического руководства неясно, кто инициирует тревогу по поводу обнаруженного разлива нефтепродуктов и уведомляет другие стороны об инциденте. Вроде бы, по логике, это должны быть Национальные круглосуточные оперативные пункты связи, к которым первым должна поступать информация об инцидентах. Однако, исходя из рекомендаций, содержащихся в Практическом руководстве, создаётся впечатление, что документы об уведомлении должны составляться или компетентными национальными органами, ответственными за обеспечение готовности и реагирование на загрязнение нефтью или органами, имеющими право от имени стороны обращаться за помощью.

Причём документы об уведомлении и запросе помощи имеют настолько сложный характер, что на практике подобные бюрократические процедуры могут обернуться потерей драгоценного времени. Напомним также, что составление подобных документов и направление уведомлений и запросов о помощи, а также оказание помощи — дело сугубо добровольное, что ставит под сомнение декларированный сторонами обязательный характер данного соглашения.

Существенным недостатком анализируемого документа является то, что его действие не распространяется на военные корабли, военно-вспомогательные суда, а также гражданские корабли, используемые государствами в некоммерческих целях (ст. 3). Как известно, именно военные корабли весьма часто становятся источниками загрязнения морей, и на практике непонятно, как заставить военные ведомства ПАГ нести ответственность за допущенные инциденты.

В документе фактически не прописан механизм ответственности за причинённый ущерб. В нём идёт речь лишь о возмещении расходов, связанных с оказанием помощи. Что касается ответственности виновника загрязнения, то в соглашении лишь содержится отсылка к неназванным международным конвенциям по данному вопросу и национальному законодательству стран-подписантов соглашения. Что касается последнего, то далеко не все ПАГ имеют национальные законы о механизме возмещения ущерба, нанесённого разливами нефти. Так, в настоящее время Россия, не имея адекватной правовой базы по данному вопросу и в то же время идя по пути открытия Северного морского пути для международных

коммерческих перевозок, по сути дела, оказывается не в состоянии наказать виновных в разлиии нефти (особенно из числа иностранных судоходных компаний) и потребовать от них возмещения ущерба. А ведь именно российская часть Арктики будет особенно активно эксплуатироваться в плане транспортировки нефти и нефтепродуктов, и, соответственно, на ее долю придется наибольшее количество рисков, связанных с этим видом деятельности.

В документе также ничего не говорится о механизме страхования рисков, связанных с разлииями нефти и их ликвидацией.

В связи с вышесказанным возникают сомнения в эффективности данного документа и его соответствии тем вызовам и угрозам, с которыми в недалеком будущем придётся столкнуться ПАГ в связи с продолжающейся активизацией хозяйственной деятельности в Арктике. Документ явно готовился в спешке, многие его положения непродуманны и нуждаются в улучшении и доработке.

Отметим, что данное соглашение рассчитано на готовность ПАГ к реагированию на уже случившиеся ЧС. Более важного вопроса — как предотвратить разливы нефти — оно не касалось. ПАГ сознают необходимость разработки и заключения подобного соглашения, и в рамках АС уже началась подготовительная работа в этом направлении. Как отмечается в программе канадского председательства в АС, эта работа по подготовке соглашения о предотвращении разливов нефти будет продолжена. В число приоритетов канадского председательства входит также разработка правил движения в арктических широтах туристических и круизных кораблей [14].

Оценивая в целом состояние международно-правовой базы в области ПЧС и ПСР в Арктике, отметим, что она пока находится в начальной стадии своего формирования и нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии.

### ***Практический опыт сотрудничества***

У арктических государств, включая Россию, пока накоплен скромный опыт практического взаимодействия в сфере ПЧС и ПСР. В основном он сводится к проведению совместных учений в данной сфере как в двустороннем, так и многостороннем форматах.

***Двустороннее сотрудничество.*** С 1994 г. Россия и Норвегия проводят ежегодные совместные учения в Баренцевом море. Например, в 2012 г. учения включали в себя действия по очистке от загрязнения береговой линии и буксировочные действия в открытом море. Правда, по сообщениям норвежской стороны, российские корабли по неизвестной причине не участвовали в маневрах [23]. С российской стороны в учениях обычно принимает участие Морской СКЦ (Мурманск), с норвежской — Объединённый СКЦ (Будё). Руководство

учениями осуществляется поочередно представителями указанных центров. Учения регулярно посещают представители Арктического совета, которые, как правило, приурочивают к этому времени проведение практического семинара [15]. На семинаре 2012 г. представители транснациональных энергетических компаний ExxonMobil и ENI, которых норвежская сторона планирует привлечь к разработке нефтегазовых ресурсов на шельфе Баренцева моря, провели презентации своих программ по БРН в Арктике.

С 1990-х гг. Россия, США и Канада регулярно проводят совместные учения в области ПСР с кодовым названием SAREX. Традиционными являются учения по спасению экипажей терпящих бедствие судов. Однако в августе 2000 г. в северных регионах России состоялись нетрадиционные совместные учения по ПСР с целью спасения экипажа спускаемого космического аппарата, внештатно приземлившегося на воду в северных широтах [12].

Важной составной частью двустороннего сотрудничества в области ПЧС и ПСР является наличие у каждой из сторон адекватного потенциала для проведения операций в этой области. В последние годы в России ведется большая работа по созданию подобного потенциала в Арктической зоне РФ (АЗРФ). Например, активно создаются элементы системы глобальной навигации ГЛОНАСС/GPS (острова Олений, Столбовой, Каменка; мыс Стерлигова; устье реки Индигирки). До 2020 г. планируется обеспечить навигацию вдоль всего Севморпути. В будущем российская система способна стать частью глобальной системы поиска и спасения во всей Арктике.

**СБЕР.** Созданный в соответствии с соглашением о ПЧС и ПСР в Баренцевом регионе 2008 г. Совместный комитет по сотрудничеству в области спасения в Баренцевом регионе (Joint Committee on Rescue Cooperation in the Barents Region) служит ключевым звеном в сотрудничестве ПАГ в данной области. Комитет разработал Совместное руководство по спасению в Баренцевом регионе, которое было апробировано в ходе «полевых» учений<sup>6</sup>. Регулярное проведение совместных учений в рамках Баренцева сотрудничества (Barents Rescue) началось с 2001 г., когда в Швеции состоялось первое учение такого рода. Впоследствии учения были проведены в Норвегии (2005 г.), Финляндии (2007 г.), России (2009 г.) и снова в Швеции (2011 г.). По времени учения приурочены, как правило, к моменту окончания председательства той или иной страны в СБЕР, которая и становится «хозяйкой» учений. Первые учения проводились в формате натовской программы «Партнёрство ради мира». Затем

---

<sup>6</sup> URL: [http://www.beac.st/in\\_English/Barents\\_Euro-Arctic\\_Council/Working\\_Groups/BEAC\\_Working\\_Groups/Rescue\\_Cooperation.iw3](http://www.beac.st/in_English/Barents_Euro-Arctic_Council/Working_Groups/BEAC_Working_Groups/Rescue_Cooperation.iw3)

участниками соглашения о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2008 г. был выработан собственный формат учений.

Первыми после заключения соглашения 2008 г. состоялись учения в России, проходившие на территории Мурманской области 8–10 сентября 2009 г. В состав тренирующихся групп входили 384 чел. и 77 единиц техники. Персонал, участвовавший в подготовке и проведении учения, составил 2384 чел. и 192 единиц техники. В учениях были задействованы шесть летательных аппаратов и 30 кораблей, судов и других плавсредств [8, с. 17]. Сценарий учений включал пять тем: 1) борьба с последствиями радиоактивного заражения, возникшего вследствие падения неуправляемого самолёта на хранилище радиоактивных отходов в Андреевой губе; 2) операция по поиску и спасению команды затонувшего судна в Баренцевом море; 3) ликвидация последствий ДТП на федеральной трассе «Кола» с участием автобуса с иностранными туристами, легкового автомобиля и спецтранспорта, перевозившего радиоактивный груз (в связи с чем возникла угроза радиоактивного заражения местности); 4) совместные российско-финские действия по тушению лесного пожара в приграничном районе Мурманской области; 5) борьба с последствиями ЧС, возникшей в акватории Кольского залива в результате столкновения челночного танкера с плавучим нефтехранилищем «Белокаменка», включая тушение пожара на хранилище и ликвидацию разлива нефти. Стороны, принимавшие участие в учении, высоко оценили опыт по отработке совместных действий в ходе спасательных операций и, в то же время, выявили немало слабых сторон в системе планирования и руководства ходом учения, взаимного оповещения, а также в самом процессе совместных действий «в поле» спасательных команд из разных стран.

В 2011 г. совместные учения состоялись в шведской провинции Норботтен. Мероприятия включали в себя серию штабных игр и командно-штабных учений (апрель-сентябрь 2011 г.) и «полевые учения» (20–22 сентября 2011 г.). Последние включали в себя операции по ликвидации последствий следующих условных ЧС: прорыв плотины на реке Лулё (основное учение); крушение пассажирского поезда в Йокмокке; автомобильная авария в туннеле Летсен (с пожаром); столкновение грузовика с аммонием с пассажирским автобусом; крушение судна в акватории порта Лулё (столица провинции Норботтен) с падением множества пассажиров за борт; возгорание в моторном отсеке ледокола «Атле» в порту Лулё [16]. По утверждению шведской стороны, на территории которой проходили учения, сценарий учений создавался на основе реальных событий. Так, незадолго до описанных учений на плотине на реке Умё в соседней с Норботтеном провинции Вестерботтен была обнаружена утечка воды, а в ходе операции по ликвидации ЧС погиб один из спасателей. В то же время

ряд участников этих учений (особенно российских) был недоволен тем, что явно был замечен «крен» в сторону командно-штабных учений, семинаров и теоретических дискуссий, а не в сторону практической отработки действий ПСС различных стран.

Учения Varents Rescue-2013 состоялись 17-19 сентября 2013 года в норвежской провинции Тромс (рис. 2).



Рис. 2. Схема проведения учений Varents Rescue-2013

По сценарию учений [19], на горе Норнес, расположенной на берегу Кофьорда, должен случиться гигантский оползень. Это потребует эвакуации трёх населенных пунктов. Во время эвакуации в тоннеле Поллфьель должно случиться ДТП, повлекшее его частичное разрушение и пожар. По сценарию, оползень также породит 45-метровое цунами, которое сметет участок европейской трассы E-6, идущей по побережью, и расположенный поблизости молодежный лагерь. Поскольку район учений расположен близко к стыку границ Норвегии, Швеции и Финляндии, то участие в ПСР приняли, прежде всего, спасатели из этих стран. Россию представляли: Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России, спасатели Мурманского поисково-спасательного отряда, оперативная группа Главного управления МЧС России по Мурманской области, специалисты Мурманского территориаль-

ного центра медицины катастроф, сотрудники криминалистической лаборатории УМВД по Мурманской области [20].

Таким образом, в рамках СБЕР накоплен наибольший (и наиболее разнообразный) опыт проведения совместных учений ПАГ в области ПЧС и ПСР. В отличие от других форматов сотрудничества, которые, в основном, фокусировались на проведении операций по спасению на морях и ликвидации разливов нефти, учения по линии СБЕР включали себя и борьбу с последствиями сухопутных ЧС: радиоактивное заражение местности, крупные ДТП и крушения поездов, оползни, цунами, прорыв дамб и пр.

**Арктический совет.** Ведущей структурой внутри АС в области ПЧС и ПСР является Рабочая группа по предотвращению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (Emergency Prevention Preparedness and Response Working Group), внутри которой есть целевая группа по БРН. 5–6 октября 2011 г. прошли первые командно-штабные учения восьми участников соглашения АМПСА, которые состоялись в столице территории Юкон городе Уайтхорс на севере Канады. На учениях присутствовали 80 чел., представителей ПСС ПАГ. Целью учений был обмен информацией и опытом проведения ПСР в Арктике. Стороны информировали друг друга о состоянии национальных ПСС в регионе и существующих оперативных планах в этой области [17; 25].

В апреле 2012 г. в Канаде состоялась встреча министров обороны арктических стран, на которой существенное внимание было уделено сотрудничеству в области ПСР [18].

10–14 сентября 2012 г. у восточных берегов Гренландии состоялись первые настоящие учения в рамках соглашения АМПСА (SAREX-2012), максимально приближенные к реальным условиям [21; 28]. В учениях приняли участие корабли, самолеты, вертолеты и спасательные команды из Дании (её континентальной части, а также из Гренландии и с Фарерских островов), Канады, США, Исландии, Норвегии и России. Условной целью учений было спасение пассажиров и экипажа терпящего бедствие туристического судна. Учение происходило в три этапа. На первом этапе Гренландский морской СКЦ осуществил с помощью самолетов, вертолетов и кораблей поиск «исчезнувшего» круизного судна. На втором этапе спасательные отряды были высажены на «терпящем бедствие» корабле, которые должны были потушить «пожар» и оказать первую медицинскую помощь «раненым» пассажирам. На третьем этапе была осуществлена эвакуация «раненых» в госпитали Рейкьявика за 500 км от места «крушения» судна. Одной из основных целей учения была проверка систем связи и оборудования в экстремальных условиях, а также отработка совместных действий национальных ПСС в процессе спасательной операции. В настоящее время в рамках целевой группы по БРН

ведется работа по проведению учений по ликвидации разливов нефти (как это предусмотрено соглашением 2013 г.).

***Вместо заключения: как сделать сотрудничество более эффективным?***

Изменение климата и связанная с ним растущая экономическая активность на Крайнем Севере создали настоящую потребность в углублении сотрудничества ПАГ в области ПЧС и ПСР. В ответ на эту потребность ПАГ формируют соответствующую международно-правовую базу как в двустороннем, так и многостороннем форматах. В этих же форматах регулярно проводятся учения по ликвидации последствий ЧС и ПСР. Особенно большой опыт в этой сфере накоплен в рамках СБЕР. В то же время, в настоящий момент намечается тенденция к дублированию действий АС и СБЕР в области ПЧС и ПСР, что вряд ли положительно скажется на взаимоотношении этих двух региональных институтов. Международно-правовая база в данной области нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

На основании проведенного анализа представляется возможным сформулировать следующие практические соображения. Прежде всего, необходимо установить надлежащее «разделение труда» в области ПЧС и ПСР между АС и СБЕР. Возможно, в рамках АС стоит сконцентрироваться, главным образом, на инцидентах на море (ПСР на воде, предотвращение и ликвидация нефтяных разливов и загрязнений другими токсичными веществами и пр.). СБЕР же мог бы «специализироваться» на ликвидации сухопутных ЧС (особенно связанных с радиоактивным загрязнением окружающей среды). Необходимо усилить работу по «отладке» технической составляющей сотрудничества ПСС ПАГ: средств связи, навигации, мониторинга, оповещения о ЧС, спасательных средств, методики проведения операций, программ обучения персонала и пр.

Стоит подумать о создании в перспективе единого многопрофильного спасательного центра в Арктике под эгидой АС. В настоящее время органы, существующие в рамках АС и СБЕР, в основном выполняют координационные функции, в их задачи не входит руководство конкретными операциями по ликвидации последствий ЧС. Проведение таких операций по-прежнему является прерогативой национальных ПСС, которые в лучшем случае могут объединять свои усилия на основе соглашений по реагированию на ЧС 2008 г., АМПСА 2011 г. и борьбе с разливами нефти 2013 г. Создание же предлагаемого единого центра позволило бы повысить эффективность сотрудничества ПАГ в области ПЧС и ПСР, сделать его более разносторонним, нацеленным на реагирование на все возможные типы ЧС, а не на их отдельные виды, как это существует в настоящее время.

Что касается недавно заключенного соглашения по борьбе с разливами нефти, то в плане его дальнейшего совершенствования и наполнения конкретным содержанием необходимо: 1) изменить тональность документа, подчеркнув его обязательный характер; 2) прояснить и упростить процедуры уведомления о происшествиях и запроса помощи; 3) учредить постоянно действующий орган, специально занимающийся предотвращением и борьбой с разливами нефти (если в обозримом будущем не будет создан указанный единый центр ПЧС и ПСР в Арктике); 4) отработать механизмы сотрудничества государств и компаний, работающих на шельфе, по предотвращению аварийных ситуаций; 5) усилить меры международного и национального контроля за безопасностью в местах добычи нефти и на наиболее опасных участках маршрутов ее транспортировки; 6) выработать международные требования к технологиям добычи нефти на шельфе; 7) разработать международные требования к судам, перевозящим нефть и нефтепродукты; 8) создать систему международной сертификации компаний, планирующих разработку шельфа, а также судовых транспортных компаний; 9) определить механизм ответственности за аварийные ситуации для арктических, неарктических государств, а также для транснациональных корпораций как субъектов, не имеющих четкой государственной принадлежности; 10) определить механизм ответственности за загрязнение арктической морской среды военными судами; 11) создать общий международный страховой механизм на случай аварийных ситуаций, включая создание специального страхового фонда.

В плане дальнейшего развития международно-правовой базы в области ПЧС и ПСР в Арктике было бы целесообразным начать или завершить разработку региональных соглашений по: предотвращению разливов нефти; предотвращению и борьбе с загрязнением окружающей среды (морской и сухопутной) иными, чем нефть, токсичными веществами; правилам безопасного движения туристических судов.

В совокупности эти меры позволили бы более адекватно и эффективно встретить те угрозы и вызовы, которые несет с собой нынешняя и будущая активизация хозяйственной деятельности в Арктике.

## Литература

1. Конышев В. Н., Сергунин А. А. Международные организации и сотрудничество в Арктике // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2011. № 3. С. 27–35.
2. Кросс-полярный экспресс. 2008. URL: [http://zubow.ru/page/1/225\\_1.shtml](http://zubow.ru/page/1/225_1.shtml) (дата обращения: 12.08.2012).

3. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике: рабочая тетрадь / [А. Н. Вылегжанин (рук.) и др.]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. М.: Спецкнига, 2013. С. 9.
4. Разливы нефти: проблемы, связанные с ликвидацией последствий разливов нефти в арктических морях. Осло: Фонд Дикой Природы, 2007.
5. Сергунин А. А. Международная безопасность: новые подходы и концепты // Полис (Политические исследования). 2005. № 6. С. 126–137.
6. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. 12 мая 2011 г. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=75:arctic-search-and-rescue-agreement-russian> (дата обращения: 09.07.2013).
7. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. 15 мая 2013 г. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1792:agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic-signed-version-with-appendix> (дата обращения: 09.07.2013).
8. Barents Rescue-2009. Международное учение спасательных служб. Заключительный отчет по учению. Мурманск, 2009. URL: [http://www.barentsinfo.fi/beac/docsBarents\\_Rescue\\_2009\\_Final\\_Exercise\\_Report\\_ENG\\_and\\_RUS.pdf](http://www.barentsinfo.fi/beac/docsBarents_Rescue_2009_Final_Exercise_Report_ENG_and_RUS.pdf) (дата обращения: 09.07.2013).
9. Canadian and U.S. Commanders Sign Arctic Cooperation Framework, 2012, December 11. URL: <http://www.cjoc-coic.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/11-eng.asp> (дата обращения: 09.07.2013).
10. Charron, Andrea. Northern rescue: Canadian responsibilities to the Arctic SAR agreement // Vanguard, March 18, 2013. URL: <http://vanguardcanada.com/?s=Northern+rescue%3A+Canadian+responsibilities+to+the+Arctic+SAR+agreement+> (дата обращения: 09.07.2013).
11. China plans first commercial trip through Arctic short cut this year. URL: <http://www.scmp.com/news/china/article/1189689/china-plans-first-commercial-trip-through-arctic-shortcut-year> (дата обращения: 09.07.2013).
12. Combined research and rescue exercise to be held in. Press release. August 11, 2000. U.S. Department of Defense. Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs). URL: <http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=2624> (дата обращения: 09.07.2013).
13. Daly, Stephen. Aerial SAR – the Arctic Council and The Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. URL: <http://www.casr.ca/id-arctic-sar-treaty-1.htm> (дата обращения: 09.07.2013).
14. Development for the People of the North: The Arctic Council Program during Canada's Chairmanship (2013–15). URL: <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.arctic-council.org%2Findex.php%2Fru%2Fdocument-archive%2Fcategory%2F425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting%3Fdownload%3D1763%3Acanadian-chairmanship-program-2013-2015-english&ei=FXrWUcD2Ncev4Qs24C4DA&usg=AFQjCNF9QXTj5l-gta9XScBwGpRkD1N3MQ&bvm=bv.48705608,d.bGE&cad=rjt> (дата обращения: 09.07.2013).
15. Dubois, Marc-André. EPPR Workshop Observing an Oil Spill Response Exercise in Kirkenes. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/news-archive/142-wg-news/498-eppr-workshop-observing-an-oil-spill-response-exercise-in-kirkenes> (дата обращения: 09.07.2013).

16. Exercise Barents Rescue-2011. Planning. Performance. Evaluation. Karlstad: Swedish Civil Contingencies Agency, 2012. URL: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26117.pdf> (дата обращения: 09.07.2013).
17. First Arctic Council SAR exercise in Whitehorse, Canada. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/environment-and-people/oceans/search-and-rescue/209-sar-exercise-whitehorse> (дата обращения: 09.07.2013).
18. Gabriel, Dana. The Tri-Command Strategy and Merging U.S. — Canada Arctic Foreign Policy. 2012, December 30. URL: [http://beyourownleader.blogspot.ca/2012/12/the-tri-command-strategy-and-merging-us\\_30.html#more](http://beyourownleader.blogspot.ca/2012/12/the-tri-command-strategy-and-merging-us_30.html#more) (дата обращения: 09.07.2013).
19. Gundersen, Anders. Barents Rescue Norway 2013. Oslo: Directorate for Civil Protection and Emergency Planning, 2013. URL: [http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/JCRC\\_Helsinki\\_8\\_9\\_April\\_2013\\_Presentation\\_BR2013\\_Scenarios.pdf](http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/JCRC_Helsinki_8_9_April_2013_Presentation_BR2013_Scenarios.pdf) (дата обращения: 09.07.2013).
20. Joint Committee on Rescue Cooperation in the Barents Region. URL: [http://www.beac.st/in\\_English/Barents\\_EuroArctic\\_Council/Working\\_Groups/BEAC\\_Working\\_Groups/Rescue\\_Cooperation.iw3](http://www.beac.st/in_English/Barents_EuroArctic_Council/Working_Groups/BEAC_Working_Groups/Rescue_Cooperation.iw3) (дата обращения: 09.07.2013). «Баренц Рескью 2013» — на пути к профессионализму. URL: <http://pzhavto.ru/«баренц-рескью-2013»-на-пути-к-профессионализму> (дата обращения: 23.03.2014).
21. Kudsk, Henrik. First Live Arctic Search and Rescue Exercise — SAREX 2012. 25 September 2012. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/environment-and-people/oceans/search-and-rescue/620-first-arctic-search-and-rescue-exercise-sarex-2012> (дата обращения: 09.07.2013).
22. Nordic Cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. Thorvald Stoltenberg. URL: [http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf) (дата обращения: 09.07.2013).
23. Report from EPPR Workshop on Emergency Prevention, Preparedness and Response in Kirkenes, Norway June 5–7, 2012. P. 19–20.
24. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. Reykjavik, Iceland, 29 January 2009. URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html> (дата обращения: 09.07.2013).
25. Spears, Joseph. Arctic SAR agreement. It all starts at home // FrontLine Defense, 2011, Issue 5, p. 38–40. URL: [www.frontline-canada.com](http://www.frontline-canada.com) (дата обращения: 09.07.2013).
26. Tri-Command Arctic Framework. URL: [http://www.cjoc-coic.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri\\_Command\\_Arctic\\_Framework\\_\\_final\\_\\_En\\_29\\_Nov\\_2012.pdf](http://www.cjoc-coic.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri_Command_Arctic_Framework__final__En_29_Nov_2012.pdf) (дата обращения: 09.07.2013).
27. Tri-command training and exercise statement of intent. URL: [http://www.cjoc-coic.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri\\_Command\\_Training\\_Exercise\\_Statement\\_of\\_Intent.pdf](http://www.cjoc-coic.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri_Command_Training_Exercise_Statement_of_Intent.pdf) (дата обращения: 09.07.2013).
28. Winsor, Helen. Interview: Commander Michael Hjorth, Chief Operations, Joint Arctic Command // Search and Rescue Europe, January 28, 2013. URL: <http://www.Searchandrescueeurope.com/media/6852/2375.pdf> (дата обращения: 09.07.2013).

*Рецензент — Соколова Флёра Харисовна,  
доктор исторических наук, профессор*

УДК 323/324(470+571)+351/354+94(47)

## СТАТУС, СОСТАВ, НАСЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

### STATUS, COMPOSITION, POPULATION OF THE RUSSIAN ARCTIC



© *Лукин Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, главный редактор электронного научного журнала «Арктика и Север», действительный член Академии геополитических проблем. E-mail: lukin.yury@mail.ru*

© *Lukin Yury Fedorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation, Editor-in-chief of the electronic scientific journal "Arctic and North", member of the Academy of geopolitical problems. E-mail: lukin.yury@mail.ru*

**Аннотация.** Анализируется статус, состав и численность населения, вносятся конструктивные предложения по проекту федерального закона о Российской Арктике

**Ключевые слова:** *Российская Арктика, статус, состав, население, модель, зона, проект, закон*

**Abstract.** The status, composition, and the number of population is analyzed, suggestions regarding the project of the Federal Law on the Russian Arctic are made

**Keywords:** *the Russian Arctic, status, composition, population, model, zone, project, law*

#### **Введение**

Определить численность населения, валовой региональный продукт (ВРП) субъектов Арктической зоны Российской Федерации (сокращённо — АЗРФ), их долю в общероссийских показателях сегодня является достаточно сложной задачей, так как практически более двух десятков лет государство не может законодательно даже легитимные границы Российской Арктики (РА=АЗРФ)<sup>1</sup>, её статус и состав. Многие цифры, количественные сравнения по арктической тематике сегодня употребляются поэтому не совсем корректно и не всегда обоснованно. Российская Арктика практически стала виртуальным понятием. При определении статуса и состава АЗРФ абсолютизируется значимость астрономического, климатического и физико-географического подходов без учёта других социально-политических критериев; административно-бюрократически бездоказательно и волюнтаристски исключаются морские акватории Северного Ледовитого океана (сокращённо — СЛО), острова, муниципальные образования; не учитываются выверенные временем исторические традиции российской государственности и современная геополитическая ситуация в глобальном изменяющемся мире, проблемы сбережения культурной и природной арктической среды.

Эти и другие вопросы являются дискуссионными уже почти четверть века. И, как показали парламентские слушания по АЗРФ, проведённые 29.11.2013 в Совете Федерации Ко-

<sup>1</sup> Концепты «Российская Арктика» и «Арктическая зона Российской Федерации» используются в статье как идентичные, однопорядковые.

митетом по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера [1], точку в этой затянувшейся дискуссии ставить ещё очень рано. В продолжение дискуссии возникает потребность уточнить концептуальные положения о статусе, составе Российской Арктики, ещё раз высказать своё мнение по одному из актуальнейших вопросов геополитической ситуации в арктическом регионе.

### ***Междисциплинарная, многослойная модель Арктики***

В своей статье я не касаюсь детально всех проблем, связанных с анализом научных подходов к выделению границ АЗРФ. В отечественной научной литературе эти вопросы неоднократно исследовались, обсуждались, в том числе затрагивались ранее и мною в двух монографиях, ряде статей, опубликованных в электронном научном журнале «Арктика и Север». Методологической основой при этом выступает междисциплинарная, многослойная модель Арктики, состоящая как минимум из семи взаимосвязанных пространств.



Рис. 1. © Лукин Ю.Ф. Междисциплинарная, многослойная модель «Арктика-XXI»

Авторская модель «Арктика-XXI» синтезирует как минимум семь арктических пространств.

- I. *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 приарктических государств. В нашей стране это Арктическая зона Российской Федерации или Российская Арктика.
- II. *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. Мирное освоение Арктики вместо холодной войны и региональных конфликтов. Интеграция и кооперация с соблюдением национальных интересов каждой циркумполярной страны, стратегическое партнёрство, солидарность как императив будущего.
- III. *Геокультурное пространство* Арктики включает три цивилизации: 1) европейскую; 2) российскую (славянскую, русскую, советскую); 3) североамериканскую и десятки культур. Формируется арктическая цивилизация пятого поколения (Ю. Яковец). Северные субкультуры, *неразвившиеся* в устойчивую цивилизационную систему. 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.
- IV. *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 2010 году \$19 триллионов или более 30% от ВВП всего мира (\$63 триллиона) по номинальному значению. Международная интеграция, государственно-частное партнёрство власти и бизнеса.
- V. *Социальная сфера и социальная инфраструктура.* Накопление человеческого капитала, социальная сплочённость, уровень и качество жизни в суровых условиях арктической природной среды; развитие образования, здравоохранения, социальные гарантии государства.
- VI. *Природно-климатическое, физико-географическое пространство* включает сушу, воду, биологическое разнообразие фауны и флоры. Восемь приарктических государств при геополитическом раскладе занимают 40,3 млн квадратных километров или более 26% всей 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.
- VII. *Экология арктической природной и культурной среды*, 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.

Вывод на основе данной модели можно сделать такой, что Арктика — это реальное многослойное пространство, требующее междисциплинарного подхода как в науке, так и в политике, экономике, экологии, праве, социальной сфере, управлении.

### ***Природные и социальные факторы определения границ Арктики***

При определении границ Российской Арктики — АЗРФ чрезмерно преувеличивается, а временами даже и абсолютизируется значимость астрономического, физико-географического и других критериев, связанных с природой, климатом, поиском сходства и различий между Арктикой и Субарктикой. Это, безусловно, очень важно и нужно делать в естественных науках. Но мы живём сегодня не в XX, а в XXI веке, в совершенно другом изменяющемся мире, где не менее актуальны гуманитарные, социально-экономические, геополитические, геокультурные проблемы, преобладает междисциплинарность. Стратегически важно учитывать в Арктике не только природно-климатические критерии, но и принципиально значимые потребности накопления человеческого капитала, обеспечения безопасности жизнедеятельности, личности, общества и государства, приоритетности национальных интересов и национальных ценностей, формирования позитивного имиджа страны, социальной сплочённости<sup>2</sup>. Исчерпывающими основаниями для определения границы Арктики являются несколько взаимосвязанных подходов, условно сгруппированных мною в две группы.

#### ***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 +10<sup>0</sup>; 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 феде-

---

<sup>2</sup> Социальная сплочённость — благополучие всех членов общества, преодоление неравенства, рабочие места, система образования, профилактика социальных конфликтов, социальное партнерство, взаимопонимание, общие ценности и узы солидарности, другие качественные параметры самоорганизации гражданского общества. Огромное внимание социальной сплочённости на протяжении нескольких десятилетий уделяется в деятельности Совета Европы, европейских государств.

ральных, региональных целевых, государственных программ, управление АЗРФ, развитие межрегиональной интеграции и кооперации.

6. **Геокультурный подход** актуализирует проблемы границ расселения, землепользования и развития этнокультурных групп Арктики и Севера, включает индикаторы соблюдения прав коренных народов, сохранения языков, традиционной культуры, этнической и культурно-духовной идентификации, 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 и др.); 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.).

Сравнительный анализ уровня и качества жизни населения, индексов человеческого развития (ИЧР), социального и экономического развития субъектов РФ (ВРП), применение различных современных методик, критериев и индикаторов позволяет показать в динамике те северные территории, где жизнь дороже, затраты на производство, оказание услуг больше, чем в других российских регионах. Информационные возможности, использование программного обеспечения и компьютерной техники, развитие науки позволяют провести научно обоснованную дифференциацию не только на уровне регионов, но и муниципальных образований, выстроить государственную политику в полной мере отвечающую на арктические вызовы для современной России.

### ***Менеджерские подходы в определении состава Российской Арктики***

Сравнивая подходы, существующие в различных отраслях знаний, возникает вопрос о том, нужно ли учитывать все существующие в науке критерии, индикаторы при принятии всего лишь одного федерального закона об АЗРФ, главной стратегической целью которого является задача определения статуса, границ Российской Арктики? Ещё Козьма Прутков говорил, что нельзя объять необъятное.

Если непосильными задачами федерального закона об АЗРФ ставится а) создание организационно-правовых условий *устойчивого и комплексного развития* арктической зоны; б) если уже имеется *13 государственных программ*, так или иначе направленных на реализацию поставленных задач, определённых арктической стратегией; в) если фиксируется, что нигде как такового сегодня нет юридического определения арктической зоны, нет отдельной нормативной базы обеспечения социально-экономического развития АЗРФ, однако нормы, регулирующие общественные отношения, социально-экономического развития на Крайнем Севере в целом (в который входят и приарктические территории РФ), представлены *почти в сотне федеральных законов*; г) если высказывается вполне обоснованное профессиональное мнение, что *принять закон с учётом всех аспектов отраслевых направлений достаточно проблематично*, что Минрегион не в состоянии самостоятельно оценить необходимость включения тех или иных муниципальных образований в АЗРФ [1, Назаров С.М.], — то это один подход, который можно условно назвать *ведомственным*.

И здесь можно согласиться с С.М. Назаровым (Минрегион России, зам. министра), который в ходе парламентских слушаний заявил, что по результатам обсуждения законопроекта в Правительстве было принято решение о нецелесообразности внесения данного законопроекта в Государственную Думу, так как принятие *единого федерального закона*, содержащего регулятивные нормы *во всех сферах деятельности* по реализации мероприятий государственной политики Российской Федерации в Арктике и комплексному развитию Арктической зоны, не обусловлено настоятельной необходимостью. **«Объединить всё в один закон во всех сферах деятельности, к сожалению, не удалось»**. Кроме того, указанные отношения или уже урегулированы или могут быть урегулированы отраслевым законодательством. Названа ещё одна причина: «все хотели как можно больше включить туда своих муниципальных образований» [1, Назаров С. М.].

Может, потому и хотели, что были какие-то завышенные ожидания, обусловленные изначально масштабным громадьём поставленных задач, главным образом социально-экономических (преференций для бизнеса, северных льгот населению), для включения всего лишь в один федеральный закон? Что действительно невозможно учесть все особенности, критерии определения состава Арктики в единственном документе и необходимо принять не один, а несколько законов о «северах» социально-экономической направленности. Примером именно такого подхода уже стали два федеральных закона о «северах»: 1) № 55-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Закона Российской Федерации «О государственных га-

рантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных 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», подписанные президентом России В. В. Путиным 2 апреля 2014 года

Очевидно, что можно выделить и другой *государственный* подход целеполагания к разработке федерального закона на основе выделения приоритетов стратегического менеджмента. При этом концептуально ставится более узкая и практически вполне решаемая задача — определить состав и статус Российской Арктики и не более того. И здесь тоже имеется своя логика. Арктика и Север тесно связаны, сопряжены друг с другом, как матрёшка в матрёшке, и одной из основных проблем становится разграничение их функциональности, бюджетирования, состава, в проведении районирования и зонирования.

А.В. Артеев и Ю.В. Неёлов в монографии «Траектория проектов в высоких широтах» (2011) к числу приоритетных направлений дальнейшего организационно-правового оформления регионального блока государственной политики Российской Федерации в Арктике совершенно справедливо в числе других на первое место ставят *уточнение перечня административно-территориальных единиц, входящих в состав АЗРФ* [2, с.354].

Остаётся открытым вопрос о том, какую часть территории Крайнего Севера отнести к собственно Арктической зоне. А.В. Артеев и Ю.В. Неёлов подчёркивают, что *районирование* территории Крайнего Севера в первую очередь связано с вопросами эффективной социальной политики государства через установление районного коэффициента, а *зонирование* — инструмент экономической политики государства [2, с. 356]. В «Основных направлениях государственной политики в отношении северных территорий России» (2004) отмечалось: «Районирование — условное разделение территории на основе научно обоснованного метода расчета интегрального показателя комфортности-дискомфортности (экстремальности) на определённые зоны для проживания человека и ведения хозяйственной деятельности»<sup>3</sup>.

Думаю, что ***реальное разделение решаемых государством стратегических задач в Арктике и на Крайнем Севере*** ещё на уровне целеполагания, определения миссии фактически может стать тем компромиссом, который будет определяющим при разработке и принятии федерального закона о статусе и составе Российской Арктики.

<sup>3</sup> «Основные направления государственной политики в отношении северных территорий России». 28 апреля 2004 года. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears2/2004/04/28/97302.shtml> (дата обращения: 07.02.2014).

Общая оценка возможных подходов к выделению АЗРФ давалась в разных документах, аналитических материалах и научных трудах. По мнению М.А. Жукова и В.Н. Крайнова, например, необходимо учитывать, что Арктика не имеет чётко обозначенных природных границ. Вопрос должен ставиться не о границах Арктики вообще и не о южной границе Арктики в частности, а *о составе АЗРФ*, определяемой через поименование включаемых в неё административных и муниципальных образований. Решение о составе АЗРФ — не результат научного исследования, а *политический акт*, учитывающий природные, социальные, демографические и политические реалии [3, с.5, 2008]. Мною исключены здесь соображения «удобства» государственного управления. Государственный менеджмент не может строиться по критерию удобства или неудобства. Под «удобство управления» сегодня можно бюрократически подвести всё, что угодно (небольшой штат ведомственной структурной единицы, отсутствие финансирования или статистики, плохие погодные условия, громадные территории и низкую плотность населения), а не только включение целостных административных и муниципальных образований с минимальным их дроблением.

Признавая множественность факторов, используемых в определении внутренних границ Арктики, очевидно, что к настоящему времени стратегически остро назрела потребность чётко выделять приоритеты целеполагания при разработке федерального закона о составе и статусе Российской Арктики. Полностью согласен с мнением А.Н. Пилясова, доктора географических наук, профессора экономики и менеджмента, высказанном им 29.11.2013 на парламентских слушаниях: «Мы не можем в одном законе начертить границу южную Арктической зоны на все случаи жизни — на климатический, на социально-экономический, на госполитический, на минфиновский и на прочие случаи. Мы должны **признать множественность границ Арктики под конкретные цели**. Под климатическую — Полярный круг, под социально-экономическую — границы по госпрограмме «Арктика» и так далее. Это мировая практика» [1]. Арктические проблемы — междисциплинарные, и стержнем закона о Российской Арктике должны быть вопросы безопасности всех уровней в Арктике, должна проявляться *гибкость*. «Можно требовать полярный кодекс, кодекс полярного мореплавания и в один закон забабахать всё, а можно идти путем отдельных, частных законов по отдельным нормам — поиск и спасение в Арктике, разливы нефтегазовые и так далее, что показывает сегодня Арктический совет», — вполне обоснованно считает А.Н. Пилясов [1].

Географы, метеорологи и другие специалисты естественных наук имеют все возможности спорить, дискутировать, определяя состав территорий Арктики и Субарктики на основе геодезического, климатического, физико-географического подходов и критериев. Их прио-

ритеты научно обоснованы, вполне предсказуемы и понятны. Однако у менеджеров, политологов, экономистов и других специалистов по социально-гуманитарным наукам могут применяться иные критерии при определении стратегических приоритетов развития арктического региона. С позиций геополитики, обеспечения безопасности российского государства в Арктике, например, очевидно, что нет, не было и не должно быть ничейных, пустых земель и акваторий в нашем секторе арктического пространства, что принципиально важно обеспечить там перманентное российское присутствие на государственном и муниципальном уровнях, человеческое присутствие в различных проявлениях. В современном мире, где продолжается жёсткая конкурентная борьба за ресурсы, пространство и коммуникации в Арктике просто непростительно давать лишние козыри в использовании инструментов мягкой силы против нашей страны, в попытках интернационализации Русского Севера (норвежский проект БЕАР), национальной акватории Северного морского пути, на что ориентируется США в своей арктической стратегии (2013) и плане мероприятий (2014), реализуя принцип «свободы морей»<sup>4</sup>.

Таким образом, в государственном менеджменте при определении статуса и состава Российской Арктики можно выделить два основных подхода.

*Первый подход—ведомственный*, нередко формально-бюрократический. Его основой становятся проникнутые утилитаризмом прикладные узкопрактические методы, а главным приоритетом — решение ведомственных задач, чтобы было «удобно управлять» бюрократической и виртуальной реальностями. Такой подход наглядно демонстрирует в последнее время Минрегион России, да в чём-то и Правительство России. Он проявился, например, в необоснованном замораживании (остановке) проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», его всеохватности; в предложении принять вместо него распоряжение Президента России «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации»<sup>5</sup>; в содержании проекта Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (далее сокращённо — ГП «АЗРФ-2020»).

---

<sup>4</sup> National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf) Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region. January 2014. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation\\_plan\\_for\\_the\\_national\\_strategy\\_for\\_the\\_arctic\\_region\\_\\_fi....pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region__fi....pdf) (дата обращения: 08.02.2014).

<sup>5</sup> Законопроект «Об АЗРФ», внесённый Минрегионом в Правительство РФ 31 мая 2013 года, отставлен. URL: [http://www.publicsea.ru/news/zakonoproekt\\_ob\\_arkticheskoiy\\_zone\\_rossiyskoiy\\_federacii\\_vnesionnyiy\\_minregiono\\_m\\_v\\_pravitelstvo\\_rossiyskoiy\\_federacii\\_31\\_maya\\_2013\\_goda\\_otstavlen\\_17-39-30.htm](http://www.publicsea.ru/news/zakonoproekt_ob_arkticheskoiy_zone_rossiyskoiy_federacii_vnesionnyiy_minregiono_m_v_pravitelstvo_rossiyskoiy_federacii_31_maya_2013_goda_otstavlen_17-39-30.htm) (дата обращения: 08.02.2014).

*Второй подход—государственный* с учётом геополитических интересов, морской мощи (талассократии), обязательств и ответственности российского государства в отношении своей арктической зоны в рамках международных организаций, Конвенции ООН по морскому праву и других документов, а также обеспечения безопасности, продвижения позитивного имиджа, культуры, исторических традиций России, сбережения природной и культурной среды Российской Арктики. Такой подход нашёл своё отражение во многих документах, имеющих отношение к Российской Арктике. Чтобы понять суть такого государственного подхода, хотелось бы обратиться к историческим документам, хронологически определяющим ранее статус Российской Арктики, оттолкнуться от их содержания и духа.

### ***Краткая историческая справка о статусе и составе Российской Арктики***

**1916 год.** Почти сто лет тому назад, ещё в разгар Первой мировой войны 20 сентября 1916 года Министерство иностранных дел России обратилось к правительствам союзных и дружественных государств с нотой о принадлежности всех открытых в течение столетий усилиями русских мореплавателей и купцов земель и островов, расположенных к северу от азиатского побережья Российской империи. Исследования и географические открытия русских моряков в 1913-1914 гг. дополнились успехами гидрографической экспедиции Вилькицкого, который открыл несколько новых островов в СЛО. Российское правительство информировало правительства союзных и дружественных держав о включении этих земель в территорию Российской империи и объявило, что считает также составляющими нераздельную часть империи острова Генриетта, Жанетта, Беннета, Геральда и Уединения, которые вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья, составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири. Российское правительство не сочло тогда нужным включить в нотификацию острова Новая Земля, Вайгач и иные различных размеров, расположенные близ европейского побережья империи, мотивируя это тем, что их принадлежность к территории империи является общепризнанной в течение столетий. К ноте была приложена карта Арктики с обозначением всех упомянутых территорий и акваторий <sup>6</sup>.

Значение этой ноты МИД чрезвычайно велико и показательно. Россия выступает исторически как собиратель земель в суровом Арктическом океане. Не только сухопутные территории европейского и азиатского побережья, но и все острова в холодном океане, где ещё

---

<sup>6</sup> Правительственное сообщение. URL: [http://www.emaproject.com/lib\\_view.html?id=pb00003412#p1|1|n](http://www.emaproject.com/lib_view.html?id=pb00003412#p1|1|n) (дата обращения: 06.02.2014).

не были обнаружены даже признаки наличия углеводородных ресурсов, объявляются принадлежностью Российской империи. Ни одно правительство в мире не выступило тогда с возражениями против этого акта.

**1926 год.** Важнейшим документом, не утратившим своей актуальности и легитимности до сих пор, стало Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»: «Объявляются территорией Союза ССР все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего Постановления признанной правительством Союза ССР территории каких либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом тридцать два градуса четыре минуты тридцать пять секунд восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кекурском, и меридианом сто шестьдесят восемь градусов сорок девять минут тридцать секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе»<sup>7</sup>.

Этот важнейший в истории Российской Арктики документ опять же является ярким примером государственного подхода, закрепляя за СССР все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем северные земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане до Северного полюса. На это постановление от 15.04.1926 имеются ссылки в более позднем документе 1989 года и других актах по арктической проблематике.

**1989 год.** 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.

---

<sup>7</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8470> (дата обращения: 06.02.2014).

Однако оригинал этого важного документа с грифом «секретно» затерялся в бюрократических дебрях, а постановление Совета Министров СССР так и не было тогда принято.

Принципиально важнейший, исторически традиционный подход включения в АЗРФ не только территорий северных субъектов государства, но и земель, островов, расположенных в СЛО, а также морских акваторий (внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона), континентального шельфа (морское дно) может и должен быть сохранён и умно использован при принятии нового ФЗ о Российской Арктике. На этом фоне включение в состав АЗРФ только сухопутных территорий осенью 2013 года (ГП «АЗРФ-2020) представляется не только отступлением от исторической преемственности практики государственного управления, но и явным проявлением ведомственного утилитаризма, в какой-то степени даже отсутствием понимания национальных интересов России в Арктике, геополитической близорукостью.

**1997 год.** 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 км<sup>2</sup> своего арктического сектора, и борется сейчас за континентальный шельф за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны, готовя вторую заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу.

Тем не менее, фактически секторальный подход всё ещё используется в научном обороте, в средствах массовой информации (СМИ), учитывается в геополитическом раскладе. Кое у кого возникает вопрос о том, насколько аргументированным и легитимным является в XXI веке применение Постановления Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года, если Российская Федерация ратифицировала UNCLOS? Только уже по одной этой причине, чтобы практически и политически сохранить историческую преемственность, необходимо принятие федерального закона об АЗРФ, законодательно закрепляющем структуру не только прибрежных территорий, но и акваторий в СЛО с учетом как UNCLOS (1982), так и Постановления ЦИК СССР (1926). Вполне очевидно назрела потребность в грамотной корреляции международного права и российского законодательства по легитимному закреплению за Россией соответствующего арктического пространства, включая острова и все акватории СЛО, а не только сухопутные прибрежные территории.

**1998 год.** Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов был подготовлен проект федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (два варианта). Основной целью законопроекта было установление особенностей пра-

вового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в арктической зоне, что очевидно являлось непосильной задачей для одного закона, пусть и с самыми благими намерениями. Однако Правительство РФ не поддержало тогда принятие данного законопроекта потому, что введение ряда экономических и социальных льгот для юридических и физических лиц на 1/5 части территории РФ возможно было только за счёт существенного сокращения доходной части федерального бюджета и увеличения расходной<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>.

При включении в состав Российской Арктики муниципальных образований, расположенных на побережье Белого моря, являющегося неотъемлемой частью морской акватории СЛО, необходимо учитывать исторический опыт борьбы российского государства за выход к морям. Не стоит всем нам забывать, что именно с Белого моря Россия начиналась как мировая держава, устанавливающая своё морское могущество. Белое море — колыбель арктических открытий, полярных путешествий, морских походов на запад и на восток вдоль побережья студёных северных морей в акватории СЛО. Именно с берегов Белого моря начиналось освоение Арктики ещё во времена господина Великого Новгорода несколько столетий тому назад. Новгородские повольники<sup>10</sup>, русские поморы<sup>11</sup>, купцы, промышленники, российские офицеры, путешественники открывали новые морские пути в СЛО, неизвестные до того острова и земли. Ещё в 1320 году две новгородские дружины ходили морским путём из Заволочья на Мурман (Северную Норвегию). В 1364 году новгородские повольники двумя дружинами ходили в Сибирь, вниз по реке Обь до моря. В 1496 году посольство Григория Исто-

---

<sup>8</sup> Письмо Правительства РФ от 16 июля 1998 г. N 3596п-П11. Заключение по проекту федерального закона "Об арктической зоне Российской Федерации". URL: <http://www.pravoteka.ru/pst/925/462178.html> (дата обращения: 19.07.2009).

<sup>9</sup> Заключение Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока на проект ФЗ "Об арктической зоне РФ". URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/67154> (дата обращения: 08.02.2014).

<sup>10</sup> Повольничество («по воле своей») было одним из древнейших социальных институтов Великого Новгорода. Скандинавские саги упоминают о новгородских повольниках ещё задолго до приглашения Рюрика. Новгородские повольники были тоже самое, что викинги в Скандинавии. В XIV веке новгородские (и двинские в том числе) повольники — вольные люди, объединявшиеся в военные дружины, получили имя *ушкуйников* от особого вида своих судов, называемых ушкьями. Так в своё время викинги получили своё название от скандинавского слова *Wíkar* — морской залив, где они скрывались со своими ладьями. Летописные известия о походах новгородских повольников очень важны для истории, так как они открывали для новгородской торговли новые земли и новые рынки, знакомились с отдалёнными племенами, узнавали их потребности, а потом нередко и сами вели с ними торговлю. В XII-XIII веках новгородская летопись отметила шесть повольничьих походов, которые были направлены и на юг, на запад и на северо-восток от Новгорода.

<sup>11</sup> Я не считаю русских поморов малочисленным коренным народом Севера. Это неотъемлемая составная часть русского народа.

мы на четырёх судах из устья Северной Двины отправилось в Данию. В 1524 году князь И.И. Засекин-Ярославский и дьяк С.Б. Трофимов, используя морской путь через Белое и Баренцево моря, посетили Англию за 30 лет до путешествия Ричарда Ченслера, якобы открывшего Россию миру. И это далеко не полный перечень морских путешествий и походов из ранней истории Русского Севера. Все поселения по берегам Белого моря (современные муниципальные образования Архангельской области и Республики Карелия) входили в XVIII – начале XX вв. в состав Архангельской губернии, как и Кольский уезд (ныне — Мурманская область). Арктическое Беломорье вообще называют сегодня колыбелью цивилизаций и культур. Достаточно взглянуть на археологические карты Мурманской, Архангельской областей и далее вплоть до Чукотки, дабы убедиться, что на протяжении многих тысячелетий по берегам северных морей и рек была жизнь.

Что касается Архангельска, основанного в 1389 году как монастырское поселение, то он по праву имел и сохраняет почётный статус «ворот в Арктику». Это вообще первое широко распахнутое окно в Европу с XV века до основания Санкт-Петербурга, место встречи западно-европейской и русской цивилизаций, первый старейший морской порт не только в Арктике, но и во всей России с конца XVI столетия. Отсюда уходили морем дипломатические посольства, многие известные полярные, арктические экспедиции. Здесь было развито военное кораблестроение, с 1693 года стала действовать первая государственная верфь. В 1694 году Петром Первым положено именно на Белом море начало не потешному, а настоящему российскому военно-морскому флоту [4, с.136].

И совсем не случайно на первый план в начале XXI века выходят вопросы создания и продвижения позитивного имиджа России с обязательным условием сохранения исторической преемственности, отечественных традиций, былого морского могущества великой арктической российской державы, которое исторически зарождалось с Беломорья. Сегодня Архангельск, Северодвинск и Новодвинск образуют городскую агломерацию «Большой Архангельск», где строятся атомные подводные лодки четвёртого поколения, производится и ремонтируется современное оборудование, военные и гражданские суда, нефтяные платформы (Приразломная, Арктическая). Производственные мощности оборонных предприятий расположены не только в Северодвинске, но и в Архангельске (бывший СРЗ «Красная кузница»). Действующие беломорские порты **Архангельск, Онега, Мезень, Кандалакша** позиционируются как арктические гавани и входят в официальный государственный реестр 18-ти со-

временных морских портов РФ в Арктическом бассейне (из прежнего списка 19 портов исключены Амдерма и Игарка, добавлен морской порт Сабетта)<sup>12</sup>.

**1999 год.** Постановлением Госдумы ФС РФ от 21.04.1999 № 3907-II ГД был отклонён проект ФЗ об основах районирования Севера Российской Федерации<sup>13</sup>.

В те же апрельские дни группа членов Совета Федерации и Государственной Думы (А. В. Назаров, Ю. В. Неёлов, Ю. А. Гуськов и др.) направила в Госдуму новый проект ФЗ об АЗРФ. В проектах федерального закона 1998-1999 годов 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).

Однако в проекте законопроекта об АЗРФ (1999) отсутствовали ссылки на полярный сектор России с Северным полюсом во главе. По мнению авторитетного эксперта И.Н. Барцица<sup>14</sup>, утверждение, что внешняя граница арктической зоны России на севере определяется в соответствии только с нормами международного права, по существу, лишало российскую политику многолетней правовой базы, закрепляющей за страной её арктический сектор. Континентальный шельф России в Арктике мог составить всего лишь 4,1 млн, а не как было ранее — 5,8 млн кв. км. Однако Конвенция ООН по морскому праву не отменяет секторального принципа определения статуса территорий в Арктике. Данный принцип может быть включён как в текст закона «Об АЗРФ», так и в иные нормативно-правовые акты. «Закрепление российского суверенитета над полярным сектором в границах 1926 г. должно происходить не только в рамках национального законодательства, но и на международном уровне. Тем более, что международное право содержит ряд механизмов, которые позволят и в этом контексте доказать право России на исторически сложившуюся её арктическую зону» [5, И.Н. Барциц]. Очевидно, что секторальный принцип должен учитываться в государственном управлении Российской Арктикой, международных отношениях, а также при принятии нового федерального закона в 2014 году.

**2000 год.** В «Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера», утверждённой Правительством РФ 7 марта 2000 года, упо-

---

<sup>12</sup> Арктический бассейн. URL: [http://www.morflot.ru/reestr\\_mp/](http://www.morflot.ru/reestr_mp/) (дата обращения: 12.02.2014).

<sup>13</sup> Постановление ГД ФС РФ от 21.04.1999 № 3907-II ГД. URL: <http://www.lawmix.ru/pprf/129735> (дата обращения: 07.02.2014).

<sup>14</sup> Барциц Игорь Нязбеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. В сферу его интересов входит и международное публичное право. Имеет большой опыт проведения экспертизы, преподавательской и научной деятельности. URL: <http://migsu.rane.ru/about/faces/bartsits> (дата обращения: 10.02.2014).

треблялись 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*<sup>15</sup>. Актуальность такого определения не вызывает сомнений и в настоящее время.

**2001 год.** 14 июня на заседании Правительства России одобрен проект указа Президента РФ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике». Однако этот документ не был утверждён российским президентом.

**2004 год.** 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<sup>16</sup>. В Государственной Думе после этого длительное время обсуждался пакет законов о районировании Севера РФ, включающий четыре проекта федеральных законов: «О районировании Севера РФ», «О перечне районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих

---

<sup>15</sup> Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера. Утверждена постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. №198. URL: <http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2000/3/7/14610/> (дата обращения: 07.02.2014).

<sup>16</sup> Заседание президиума Государственного совета №36 «Основные направления государственной политики в отношении северных территорий России» 28 апреля 2004 года. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears2/2004/04/28/97302.shtml> (дата обращения: 10.02.2014).

в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ»<sup>17</sup>. Пакет этих ФЗ был затем благополучно «заморожен» и не принят до настоящего времени.

**2008 год.** Президентом России 18.09.2008 утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [6]. Под *Арктической зоной* Российской Федерации в Основах государственной политики (2008) понималась *часть Арктики*, в которую входят:

- 1) *во-первых*, полностью или частично территории 7 субъектов Российской Федерации: Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определённые решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики в 1989 году;
- 2) *во-вторых*, земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»;
- 3) *в-третьих*, прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф РФ, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом [6].

По-существу здесь ещё раз было продублировано решение Госкомиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года, хотя количество субъектов РФ с восьми уменьшилось до семи за счёт Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, который трансформировался в процессе укрупнения в муниципальный район Красноярского края. Была поставлена задача подготовки нормативных правовых актов РФ об уточнении географических границ Арктической зоны России, в том числе её южной границы, с перечнем и статусом муниципальных образований (не выполнено до сих пор).

**2012 год.** Принят Федеральный Закон Российской Федерации от 28 июля 2012 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». Впервые в практике управления была законодательно определена акватория Севморпути как *исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации*, плавание в которой осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.

---

<sup>17</sup> Госдума подготовила четыре законопроекта по Северу. URL: [http://www.evenkya.ru/infoeg/life/gosduma\\_podgotovila\\_chetyre\\_zakonoproekta\\_po\\_severu.html](http://www.evenkya.ru/infoeg/life/gosduma_podgotovila_chetyre_zakonoproekta_po_severu.html) (дата обращения: 10.02. 2014).

«Под *акваторией Северного морского пути* понимается *водное пространство*, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее *внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации* и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединёнными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар»<sup>18</sup>.

### **Проекты федерального закона «Об АЗРФ» и ГП «АЗРФ-2020»**

**2013 год, январь.** В опубликованном проекте федерального закона «Об АЗРФ» Арктическая зона Российской Федерации определяется как часть Арктики, на которую распространяется юрисдикция Российской Федерации [7]. В состав Российской Арктики включены:

- a) полностью или частично территории *деяти 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.
  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.
- b) 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.

<sup>18</sup> Российская газета.— 2012.— 30 июля. Федеральный выпуск № 5845.

В содержательном отношении такой системный правовой подход сохраняет историческую преемственность с актами 1916, 1926, 1989, 2008 годов без ссылок на названия самих документов. В целом получается исчерпывающий перечень, включающий арктическое пространство суши (территории) и воды (акватории), воздух и даже морское дно (континентальный шельф). Это наиболее удачный вариант из всех других проектов.

**2013 год, ноябрь.** Проект Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (сокращённо — ГП «АЗРФ-2020») был представлен 04.11.2013 на общественное обсуждение на едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [8]. В рамках проекта указанной выше госпрограммы к составу АЗРФ были отнесены следующие территории уже только семи субъектов РФ:

1. Мурманская область.
2. Архангельская область (Онежский, Приморский, Мезенский муниципальные районы, городские округа Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, о. Новая Земля).
3. Ненецкий автономный округ.
4. Ямало-Ненецкий Автономный округ.
5. Красноярский край (Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район, городской округ Норильск, Туруханский муниципальный район).
6. Республика Саха (Якутия) (Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Нижнеколымский, Усть-Янский районы или улусы).
7. Чукотский автономный округ [8].

Сравнительный анализ документов показывает, что Минрегион России при разработке Госпрограммы внёс осенью 2013 года значительные изменения в состав Арктической зоны России по сравнению с ранее опубликованным проектом соответствующего федерального закона, что вызвало повсеместное неприятие такого подхода. Вариант формирования АЗРФ, в которую входят 7 субъектов: 4 — полностью, 3 — частично, вызвал определённый спор, дискуссию в регионах, в том числе в Мурманской области, Республиках Коми и Саха (Якутии). Абсолютно необоснованно в состав АЗРФ были включены территории лишь пяти арктических районов Республики Саха (Якутия), представляющих собой узкую прибрежную полосу. Якутия же настаивает, чтобы в состав АЗРФ включили не пять территорий, которые находятся в сухопутной прибрежной зоне, а все муниципальные образования, расположенные за Полярным кругом. Соответствующие письма были направлены в Минрегион и Минэкономразвития России [9]. По мнению депутатов и экспертов, несправедливость столь специфического отбора «арктических» и «неарктических» районов Якутии, добрая часть которых за Полярным кругом, очевидна [1, 10, 11].

В состав АЗРФ по проекту ГП «АЗРФ-2020» не вошли 3 муниципальных района Республики Карелия, городской округ Воркута Республики Коми, включённые ранее проектом ФЗ в состав Российской Арктики. О необходимости возврата к работе над прежним проектом федерального закона заявил первый заместитель председателя Законодательного Собрания ЯНАО Н. Яшкин<sup>19</sup>. Решение «о формировании АЗРФ в рамках госпрограммы, на мой взгляд, проблематично», — говорил в своём выступлении 29.11.2013 на парламентских слушаниях И.К. Чернышенко [1]. А.С. Матвеев подчёркивал, что в законе обязательно должен быть определён состав и статус АЗРФ, а иначе отсутствует объект управления, все приводимые цифры не являются корректными [1]. Методологически, теоретически первоначально должен быть закон, это основа, это фундамент, — совершенно справедливо считал также А.К. Акимов и другие [1].

Также надо отметить, что в проекте ГП «АЗРФ-2020» нет нацеленности российского государства на решение социальных проблем арктических социумов, качества жизни населения, благоустройства имеющихся арктических постоянных поселений, как будто Российскую Арктику планируется осваивать исключительно вахтовым способом. Нет понимания того, что главным ресурсом Российской Арктики является человеческий капитал. Нуждается в уточнении численность населения, проживающего в Арктике. Отсутствует полная картина территорий восьми приарктических государств, входящих в Арктический совет [8].

На территориях, относящихся к АЗРФ, реализуются мероприятия в рамках 20 действующих ФЦП, 15 государственных программ РФ. На 2014-2015 годы в Федеральной адресной инвестиционной программе была запланирована реализация мероприятий в АЗРФ девяти ФЦП в рамках семи государственных программ, 75 проектов с объёмом финансирования из федерального бюджета в 2014 г.— 38,7 млрд рублей, в 2015 г.— 30,6 млрд. В общем числе 20-ти ФЦП указывались и такие, срок действия которых уже практически истек: «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)», «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2013 годах», «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» и др. [8].

---

<sup>19</sup> Ямальские парламентарии — за возвращение к работе над законопроектом об Арктической зоне. URL: <http://www.yamal.org/arktika/54329-2013-12-02-03-35-51.html>(дата обращения: 08.02.2014).

В тексте ГП «АЗРФ-2020» приводился ещё и перечень приоритетов, взятый из 14 других действующих стратегий, доктрин, концепций. Когда приоритетов выделяется слишком много, можно сделать вполне обоснованный вывод, что их как бы вообще-то и нет, что-то взято из одной программы, что-то из другой; собраны финансовые ресурсы из уже действующих ФЦП по давно известному принципу «с миру по нитке». В рамках небольшого временного периода до 2020 года не может быть много приоритетов социально-экономического развития АЗРФ с учетом ограниченности финансирования. Видимо, нужны не декларируемые в тексте стратегические направления, а выверенные объёмы работ с указанием затем в приложениях мероприятий и объёмом инвестиций чётко именно по принимаемой ГП «АЗРФ-2020», по крупным инвестиционным проектам, а не такой получившийся «винегрет», «солянка» из других реализуемых ФЦП, стратегий (этот материал безусловно нужен, но он имеет справочный характер, используется обычно в качестве приложений).

Проект оставляет в целом впечатление какой-то формально-бюрократической незавершённости. Более того, анализируемая госпрограмма не вошла даже в бюджет 2014-2016 годов и в лучшем случае будет финансироваться только с 2015 года, если сумеет вписаться в строго регламентированный бюджетный процесс [1, Шилкина О.А.]. Общий объём запланированных финансовых ресурсов для реализации программы в оптимальном варианте на 2014-2020 годы в ценах соответствующих лет составлял 1 769,7 млрд рублей, в том числе: федеральный бюджет — 598,5 млрд рублей (33,8%), консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации — 62,3 млрд рублей (3,5%); внебюджетные источники — 1 108,9 млрд рублей (62,7%). Из федерального бюджета 2014-2020 годов планировалось направить инвестиции: 1) 364 млрд рублей — на глобальные системы транспортной, энергетической, ИКТ опорной арктической инфраструктуры; 2) 106 млрд — на развитие приоритетных секторов экономики АЗРФ (нефть, попутный газ, трудноизвлекаемые запасы, Севморпуть, туризм); 3) 82 млрд — на развитие локальной арктической инфраструктуры жизнеобеспечения (образование, культура, здравоохранение, ЖКХ, качество жизни населения, локальные транспортные системы, КМНС); 4) 45 млрд — на обеспечение реализации ГП (арктическое управление, международное сотрудничество). И что теперь? Подпрограмма №5 «Обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ» обозначалась как закрытая [8].

При классификации 17-ти факторов рисков было перечислено всё, кроме финансовых затруднений (хотелось бы надеяться, что временных). Политические риски вообще не просчитываются, кроме одного: «Нерешённые территориальные вопросы с другими приаркти-

ческими государствами» (?). В тексте программы также нет чёткости в изложении материала, много дублирования, повторов, есть излишняя описательность и другие недоработки.

### **Человеческий капитал, население — главный ресурс Российской Арктики**

Стратегическими ресурсами Российской Арктики являются не только природные ресурсы, нефть, газ, коммуникации, морские и воздушные пути, но и люди, человеческий капитал. Главнейший ресурс Российской Арктики сегодня составляет человеческий капитал— накопленный в результате инвестиций в человека запас знаний, здоровья, профессиональных компетенций, мотиваций. Качество жизнедеятельности населения, социальная сплоченность, проблемы накопления человеческого капитала остаются основными арктическими вызовами для современной России. Возникает угроза, что население Российской Арктики не только не сможет стать фактором модернизации, социально-экономического развития, но будет просто неспособно поддерживать инфраструктуру экономики АЗРФ даже на нынешнем, очень невысоком уровне.

Численность населения, постоянно проживающего в суровых климатических, а лучше сказать, в экстремальных условиях Арктики, в целом невелика. При геополитическом раскладе в Арктике проживает более половины миллиарда человек — 517 млн. или почти 7,4% от всего населения глобального социума Земли в 7,0 млрд чел.

Таблица 1

**Население внутренних арктических регионов, тыс. чел.[12]**

№	Государства	Арктические регионы	Население
1	Россия	Мурманская область	796,1
		Архангельская область: МО в Беломорье, 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
		<b>Итого в Российской Арктике</b>	<b>2 502</b>
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
		<b>Итого в 7 приарктических странах</b>	<b>2 109</b>
		<b>Всего в циркумполярном мире</b>	<b>4 611</b>

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 больше — 1,7%. Население внутренних арктических губерний, провинций, штатов, областей, автономных округов, муниципалитетов всех восьми приарктических стран составляет 4,6 млн человек, в том числе в Российской Арктике проживает 2,5 млн или более 54%, а во всех остальных семи приарктических странах — 2,1 млн человек [12, с. 28-29]. В одной Российской Арктике, таким образом, постоянно проживает больше людей, чем в арктической зоне семи других приарктических стран мира, вместе взятых. Эти индикаторы являются самым весомым аргументом в геополитических интригах и заявлениях о якобы пустом российском пространстве, которое срочно надо интернационализировать, осваивать путём захвата и присвоения чужих земель.

За основу при подсчёте численности населения в первой таблице был взят состав, определённый в проекте федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» [7], как наиболее полный, концептуально выверенный, учитывающий геополитическую ситуацию в Арктике, исторические традиции.

Если в первом варианте (табл. 1) состав АЗРФ приводится по проекту федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», который прошёл в 2012-2013 годах общественную экспертизу и получил хорошие отзывы, то в следующих таблицах № 2 и 3 используются материалы проекта ГП «АЗРФ-2020» [8]. В этом тексте приводятся уже другие цифры.

В таблице № 2 указываются цифры по населению арктического региона в целом с учётом территории, населения, количества занятых в экономике, валового регионального продукта. Однако список приарктических государств почему-то здесь неполный, так как нет Исландии, Швеции, Финляндии. Если по Американской Арктике можно согласиться (США и Канада), то Европейская Арктика представлена в урезанном виде. Из восьми приарктических государств, являющихся постоянными членами Арктического Совета, в таблице Минрегиона России всего указывалось только пять.

Архипелаг Шпицберген при этом как территория, на которой Российская Федерация имеет право осуществлять хозяйственную деятельность, совсем не относится к Арктической зоне Российской Федерации, но как бы тоже является субъектом проекта государственной программы [8]. Суверенитет Норвегии над Шпицбергенем (Svalbard) установлен, как известно, по условиям Парижского договора 09.02.1920. Государствам-участникам договора предоставляется равное право на эксплуатацию естественных ресурсов Шпицбергена и его

территориальных вод. Россия имеет здесь особые экономические и научные интересы.

Таблица 2

**Некоторые показатели развития арктической территории иностранных государств по проекту ГП «АЗРФ-2020»[8]**

Государство	Территории	Численность населения, чел. на 01.01.2012 г.	Занято в экономике в 2012 г., чел.	ВРП по ППС в 2012 г., млн. долл. США	ВРП по ППС в 2012 г., на душу, тыс. долл. США	ВРП по ППС в 2012 г. на занятого в экономике, тыс. долл. США
<b>Европейская Арктика</b>						
Норвегия	Финнмарк, Тромс, Нурланн, Свальбард (Шпицберген)	472 495	242 596	43 565,59	92,20	179,58
Дания	Автономная территория Гренландия	56 749	26 791	2 133,00	37,59	79,62
ИТОГО		529 244	269 387	45 698,59	86,35	169,64
<b>Американская Арктика</b>						
Канада	Юкон, Северо-Западные территории, Нунавут, Северный Квебек	140 247	68 155	8 519,23	60,74	125,00
США	Аляска	731 449	372 900	51 859,00	70,90	139,07
ИТОГО		871 746	441 055	60 378,23	69,26	136,90
<b>Российская Арктика</b>						
Россия	Арктическая зона Российской Федерации	2 338 604	1 245 488	92 244,68	39,44	74,06

Источники: <http://www.ssb.no/>, <http://www.stat.gl/>, <http://www.statcan.gc.ca/>, <http://www.bea.gov/>, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>, <http://www.gks.ru>

В состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации в проекте ГП «АЗРФ-2020» отнесены территории семи субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных образований (табл.3).

Вызывает сомнение приводимая статистика по населению. Численность населения в таблицах 1.1 и 1.2 оригинала самого текста проекта ГП «АЗРФ-2020» нуждается в уточнении и корреляции. В Архангельской области, например, в первой таблице было указано 657 231 человек, а во второй таблице уже 1 млн 202,5 тысячи чел. В Ямало-Ненецком автономном округе, входящем в состав Тюменской области, в таблице 1.1 указано 541 612 человек, а таблице 1.2 уже 1 млн 385,4 тысяч чел. При этом общая численность населения арктических территорий в той и другой таблицах указывается одна и та же — 2,3 млн чел. или 1,6% населения РФ. Плотность населения составляет 0,63 чел. на 1 кв. км[8].

Таблица 3

*Состав сухопутных территорий Российской Арктики по проекту ГП «АЗРФ-2020»*

Субъект Российской Федерации	Муниципальные образования	Численность населения, чел. на 01.01.2013 г.	Площадь территории, км <sup>2</sup>
Мурманская область	Все	780 401	144 902
Архангельская область	Онежский, Приморский, Мезенский муниципальные районы, городские округа Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, о. Новая Земля	657 231	188 769
Ненецкий автономный округ	Все	42 789	176 810
Ямало-Ненецкий автономный округ	Все	541 612	769 250
Красноярский край	Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район, городской округ Норильск, Туруханский муниципальный район	230 515	1 095 609
Республика Саха (Якутия)	Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Нижнеколымский, Усть-Янский районы (улусы)	27 213	605 100
Чукотский автономный округ	Все	50 780	721 481
<b>ИТОГО</b>		<b>2 330 541</b>	<b>3 701 921</b>
Шпицберген	-	380	

Методологически же сам подход рассматривать в проекте ГП«АЗРФ-2020», вести работу по подготовке специального распоряжения Президента России, включая в состав Российской Арктики только сухопутные территории, представляется мне ущербным и ненаучным. Необходимо чёткое понимание того, что включение в состав арктической зоны исключительно только одной суши не отвечает национальным интересам России. При этом как бы вполне легитимно из состава АЗРФ исключаются острова, акватории северных морей СЛО. По-существу — это скрытая попытка внутренней интернационализации Российской Арктики, мол, включаем только сухопутные территории, акватория якобы совсем как бы и не наша. Попытки определения только внутренних сухопутных южных границ Российской Арктики без учёта морских акваторий Северного Ледовитого океана не просто административная глупость, а полнейшая геополитическая близорукость.

Подобно тому, как профессор ВШЭ С.А. Медведев считает возможным отобрать у России как у не справившегося и безответственного хозяина Арктику и передать её под международную юрисдикцию подобно Антарктиде с полным запретом на хозяйственную и воен-

ную деятельность [13]. Как и «зелёные» из международной организации «Greenpeace», С.А. Медведев предлагает сделать Арктику всемирным природным парком, где всем государствам будет запрещена добыча полезных ископаемых, любая хозяйственная деятельность, а также размещение вооружений. Приемлем ли такой подход для России?

Это такой хороший «подарок» всем тем, кто хотел бы отдать Российскую Арктику, Северный морской путь под транснациональное управление, международный контроль, считая АЗРФ, Север и Сибирь России якобы пустым пространством. Кому всё это выгодно?

Если конкретно сравнивать данные по населению в Арктике, указанные в таблицах 1,2,3 данной статьи, то по России не такая уж значительная разница всё же получается, во-первых, из-за различных составов АЗРФ; во-вторых, из-за статистики, взятой за разные годы. Расхождения в разных оценках численности населения Российской Арктики по проектам ГП «АЗРФ-2020» [8] и ФЗ об АЗРФ [7] объективно вызваны тем, что до сих пор законодательно не определён даже состав Российской Арктики, на что уже неоднократно указывалось выше

Таблица 4

**Сравнительные данные по населению Арктики в проектах  
федерального закона и госпрограммы АЗРФ (2013)**

№	Государства	Арктические регионы	Население проект ФЗ	Население проект ГП
1	Россия	Мурманская область	796,1	780,4
		Архангельская область: 3 МО: Мезенский, Онежский, Приморский, и 4 ГО: Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, «Новая Земля»	661,8	657,2
		Ненецкий автономный округ	42,6	42,7
		Республика Карелия: ЗМО на побережье Белого моря: Лоухский, Кемский и Беломорский	51,6	исключены
		Республика Коми: городской округ Воркута	95,8	исключен
		Ямало-Ненецкий автономный округ	522,8	541,6
		Красноярский край: 2 МО: Таймырский, Туруханский, 1 городской округ Норильск	216,8	230,5
		Республика Саха (Якутия) — 11 (ФЗ) и 5 (ГП) улусов	64,7	27,2
		Чукотский автономный округ	50,5	50,7
		<b>Итого в Российской Арктике</b>	<b>2 502</b>	<b>2 338</b>
2	США	Аляска	710	731
3	Норвегия	Финмарк, Тромс, Нурланн, Svalbard (Шпицберген)	466	472
4	Исландия		311	нет данных
5	Швеция	Норботтен	260	нет данных
6	Финляндия	Лапландия	184	нет данных
7	Канада	Северо-Западные территории, Юкон, Нунавут, Нунавик	120	140
8	Дания	Гренландия	58	56
		<b>Итого в 7 приарктических странах</b>	<b>2 109</b>	<b>?</b>
		<b>Всего в циркумполярном мире</b>	<b>4 611</b>	<b>?</b>

*Общий же вывод* же можно сделать такой, что принятие базового рамочного ФЗ — это не только вопрос внутренней политики, ведомственного менеджмента, но и суперважнейшая геополитическая задача защиты национальных интересов России, обеспечения её безопасности, включая сбережение населения, природной и культурной среды в арктическом российском секторе. В XXI веке продолжается острейшая борьба за арктическое пространство в самых разных её формах: дипломатической, политической, экономической, научно-образовательной, концептуально-правовой, информационной, духовно-интеллектуальной, культурно-этнической, психологической. Широко используются инструменты мягкой силы. Цель такой многоликой борьбы можно сформулировать как «война за арктические ресурсы, пространство и коммуникации», а динамику процесса — как «Великий передел Арктики», который начался ещё в XX веке. Государственное управление в Российской Федерации на уровне министерств и ведомств в полной мере должно соответствовать тем задачам, которые выдвигает время, уметь грамотно отвечать на арктические вызовы для России.

***Перманентное присутствие в Арктике отвечает  
национальным интересам России***

Не устаю повторять, что в Российской Арктике не должно быть пустого, как бы ничейного, бесхозного пространства, а тем более земли, на которую всегда найдутся претенденты. Совокупность притязаний других государств на ресурсы и пространство Российской Арктики необходимо рассматривать как глобализационный вызов России, на территории которой сосредоточено порядка *40 процентов мировых природных богатств, а население составляет всего лишь 2 процента от жителей Земли. Существует риск реально превратиться в глобальном смысле в «пустое пространство», судьба которого будет решаться не нами,* — отмечал Президент России В.В. Путин в своей известной статье в феврале 2012 года. Вот почему так необходимо в рамках федерального закона о Российской Арктике законодательно определить статус всех островов в российском секторе акватории СЛО, даже самого маленького по площади из них. Необходимо утвердить (может быть, в рамках подзаконного акта) государственный реестр всех российских островов в морях Северного Ледовитого океана (включая Белое море), в котором указать статус каждого арктического острова. При этом можно использовать несколько вариантов.

*Во-первых,* создать на островах, где имеется хоть какое-то количество постоянного или временного населения, муниципальные поселения, включив их в состав того субъекта Российской Федерации, в чей сектор они попадают. Такие подходы реализуются на практи-

ке, существует несколько моделей организации и управления подобными административно-территориальными образованиями.

В муниципальном образовании *городской округ «Новая Земля»* Архангельской области, в который входит весь одноименный архипелаг, например, проживало 2623 человека на 01.07.2013, из них 1736 военнослужащие, 603 — гражданское население, 284 — дети<sup>20</sup>. Этот муниципалитет был образован ещё в 1997-1999 годах в результате длительной кропотливой работы руководства Архангельской области того времени (А. А. Ефремов, В. И. Калямин) при активной поддержке общественности региона.

Муниципальное образование *«Сельское поселение Соловецкое»* входит в состав Приморского муниципального района Архангельской области, расположено на восьми островах в Белом море и включает 11 сельских населенных пунктов<sup>21</sup>. В настоящее время на Соловках отрабатывается современная инновационная модель управления, основанная на стратегическом партнёрстве РПЦ (Соловецкий монастырь), федеральных структур (музей), региональной власти (правительство Архангельской области), Приморского муниципального района, сельского поселения «Соловецкое». Разработан проект ФЦП «Сохранение и восстановление комплекса духовного, культурного, природного наследия и развитие инфраструктуры Соловецкого архипелага на 2014-2019 годы»<sup>22</sup>.

Муниципальное образование *«Городское поселение Диксон»* входит в Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края. Северная граница городского поселения Диксон пролегает в пределах акватории СЛО и охватывает северную часть Евразии — полуостров Таймыр, архипелаги Северная Земля, Седова, Норденшельда, группу островов морей Карского и Лаптевых и их акватории<sup>23</sup>.

Видимо, опыт деятельности подобных муниципалитетов можно использовать и на других островах северных морей в акватории СЛО.

*Во-вторых*, определить статус закрытых поселений в местах дислокации военных частей Министерства обороны («военные городки») и погранзастав Пограничной службы ФСБ России и также включить их в общий госреестр островов Российской Арктики. Речь, к примеру, идёт об *острове Котельный* из архипелага Новосибирских островов, где в 2013 году восстановлен и начал функционировать аэродром «Темп». Административно Новосибирские

<sup>20</sup> МО ГО «Новая Земля». URL: <http://nov-zemlya.ru/in/md/short> (дата обращения: 09.02.2014).

<sup>21</sup> МО «Соловецкое». URL: [http://www.solovki.ca/solovetsky\\_village/solovki\\_municipal\\_region.php](http://www.solovki.ca/solovetsky_village/solovki_municipal_region.php) (дата обращения: 09.02.2014).

<sup>22</sup> В Минрегионе России состоялось совещание о разработке ФЦП, направленной на развитие Соловецкого архипелага. URL: [http://www.minregion.ru/news\\_items/4021?locale=ru](http://www.minregion.ru/news_items/4021?locale=ru) (дата обращения: 11.02.2014).

<sup>23</sup> МО «Городское поселение Диксон». URL: <http://www.taimyr24.ru/MO/Dikson/> (дата обращения: 09.02.2014).

острова входят в состав Республики Саха (Якутия), но в административно-территориальной республиканской структуре их как бы и нет. У Министерства обороны РФ безусловно есть весь перечень своих военных поселений, но речь всё же идёт и о гражданской ответственности в вопросах экологии, организации всех сфер жизнедеятельности.

**«Нагурское»** — городок пограничного линейного отделения в/ч 9754, самый северный аэропорт и погранзастава расположены на острове Земли Александры архипелага Земля Франца-Иосифа. Опять же только декларируется, что архипелаг территориально входит в состав Архангельской области, а реальными хозяевами там являются пограничники.

Применительно к Арктике можно просто указать в государственном реестре наименование острова и его административную принадлежность, а также экологическую ответственность за ту или иную островную территорию и акваторию. Это нужно хотя бы для того, чтобы не наносить в будущем экологического вреда, загрязняя российское арктическое пространство брошенной техникой и бочками с остатками горюче-смазочных материалов, как это было в недавнем прошлом. Чтобы хотя бы сегодня не создавать лишних экологических горячих точек в местах дислокации воинских частей, погранзастав в Арктике, а затем тратить немалые ресурсы на уборку, генеральную очистку островных территорий. Помимо экологической ответственности, возможно определение и других жизненно важных функций для такого рода арктических островных поселений. В полной мере такой экологически ответственный подход необходимо регламентировать для полярников, метеорологов и других специализированных станций, поселений, в том числе вахтовых посёлков временного типа.

*В-третьих*, включение земель островов и прилегающих к ним акваторий в структуру национальных парков, особо охраняемых территорий, природных заповедников позволяет регулировать потоки туристов, сохранять окружающую природную среду и культурное наследие. Такие практики в Российской Арктике тоже уже имеются.

ФГБУ национальный парк **«Русская Арктика»** включал в себя первоначально только северную часть острова Северный архипелага «Новая Земля» с прилегающими островами, территориально входящими в Архангельскую область. В декабре 2010 года национальный парк «Русская Арктика» получил в ведение самую северную территорию суши Евразии — государственный природный заказник федерального значения «Земля Франца-Иосифа», созданный ещё 23 апреля 1994 года. Учредителем ФГБУ НП «Русская Арктика» является Правительство РФ, осуществляющее свои полномочия через Министерство природных ресурсов и экологии. В задачи национального парка «Русская Арктика» входит сохранение культурного,



ФГБУ государственный природный заповедник **«Большой Арктический»** в Красноярском крае — крупнейший в России и всей Евразии, организован 11 мая 1993 года, охватывает сектор Арктики протяжённостью 1000 км с запада на восток, два моря — Карское и Лаптевых<sup>28</sup>.

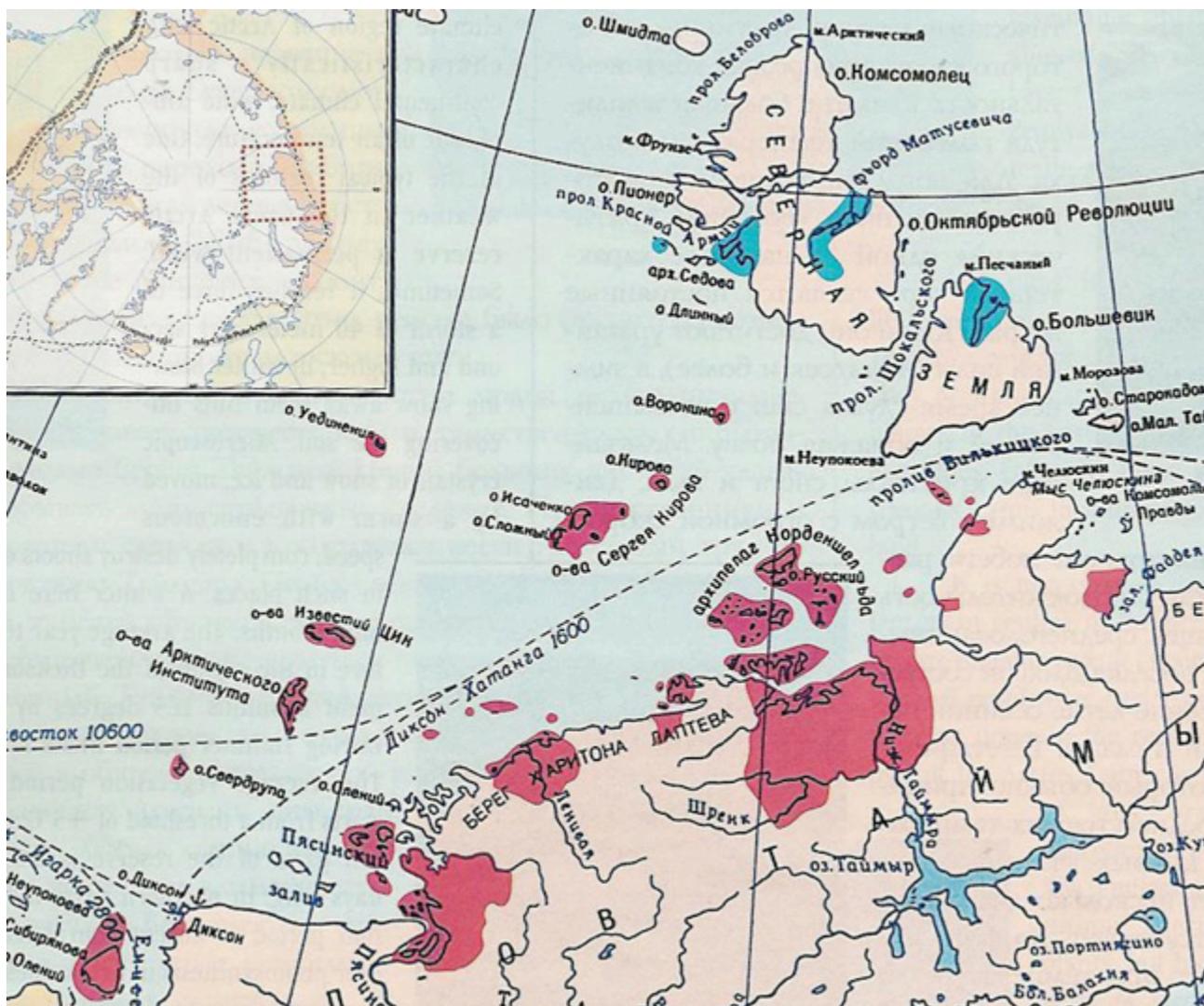


Рис.3. Большой Арктический. URL: [http://www.bigarctic.ru/files/uploads/pages\\_files/45/bigarctic\\_map.jpg](http://www.bigarctic.ru/files/uploads/pages_files/45/bigarctic_map.jpg)

«Большой Арктический» заповедник состоит из 7 участков, выделенных цветом на публикуемой карте: Диксонско-Сибиряковский, Острова Карского моря, Пясинский, Залив Миддендорфа, Архипелаг Норденшельда, Нижняя Таймыра, Полуостров Челюскин, Северо-земельский, Бреховские острова.

<sup>28</sup> Большой Арктический. URL: <http://www.bigarctic.ru/>; [portal.su/images/news/38033.jpg](http://portal.su/images/news/38033.jpg) (дата обращения: 09.02.2014).

Приведённые выше примеры дают некоторое представление о масштабах охвата природными заповедниками, национальными парками практически всего российского арктического побережья от Баренцева, Белого морей до Чукотского. Очевидно, имеет смысл составить полный перечень всех природных заповедников, национальных парков в Российской Арктике и включить название этого перечня в федеральный закон об АЗРФ наравне с государственным реестром всех островов в СЛО.

Такой шаг позволит наглядно показать содержание экологической политики и практики, ответственность российского государства, впечатляющие масштабы охраняемых природных территорий и акваторий Российской Арктики. Всё это имеет большое международное значение. Наличие природных заповедников в Арктике отвечает национальным интересам России, является мощным инструментом мягкой силы против нападков на нашу страну.

*В-четвёртых*, все оставшиеся острова, которые не вошли в выше приведённые поселения, природные заказники, где нет населения, военных, пограничников, метеорологов, полярников, экологов и других специалистов, включить в официальный перечень тех субъектов РФ, в сектор которых они попадают, или в федеральный реестр.

В результате всё пространство Российской Арктики будет взято под постоянный контроль и ответственность на федеральном, ведомственном, региональном, муниципальном уровнях власти и управления, не будет как бы ничейных, бесхозных островов в СЛО.

### **Заключение**

1. **Политическая воля.** Прежде всего, есть острейшая нужда не просто заявить сегодня на самом высоком уровне государственного управления (Президент, Правительство, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) о том, что Арктика стратегически нужна России не меньше, чем приоритетные сегодня в политике и на практике Дальний Восток и Западная Сибирь, а фактически, на деле проявить политическую волю, принять все необходимые рабочие решения по принятию в 2014 году федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» с учётом общественного мнения. Мы так много потратили времени (целые десятилетия) на дискуссии, бюрократические игры, что настала уже пора принять умное стратегическое решение, определяющее успешное развитие Российской Арктики на годы вперёд в XXI веке.

2. **«Российская Арктика».** Было бы правильнее назвать обновленный проект такого закона при внесении в ГД **«О статусе и составе Российской Арктики».** При определении статуса исходить из того, что Арктическая зона Российской Федерации является неотъемлемой составной частью России, не подлежащей отчуждению и интернационализации управ-

ления ни в какой форме. Однако это не просто «зона», вызывающая негативные исторические ассоциации с нашим тоталитарным советским прошлым, ускоренной индустриальной модернизацией. Это есть Российская Арктика на протяжении нескольких столетий. Термин «арктическая зона» фактически используется как мощный инструмент мягкой силы, направленный против современной демократической России. Уверен, что государственники из числа депутатов ГД и членов СФ Федерального Собрания РФ поддержат такой подход. Естественно, возникнут и возражения, одним из главных аргументов в которых будет тезис о сложности внесения изменений в другие уже действующие законодательные акты, в том числе о государственной границе, исключительной экономической зоне, континентальном шельфе. Это достаточно большой объём работы. Чтобы разрешить эту ситуацию, вполне достаточно записать в тексте нового закона, что понятия «Арктическая зона Российской Федерации» и «Российская Арктика» являются идентичными и имеют одинаковую юридическую силу. Можно фактически употреблять оба этих концепта с выше указанной оговоркой как в самом тексте закона, так и в других международных документах.

3. **Рамки, содержание закона.** Необходимо сузить содержательные рамки самого закона, в котором главное — определение статуса и состава Российской Арктики. Это базовый рамочный закон, имеющий стратегическую, геополитическую и международную значимость для сбережения всего российского арктического пространства, обеспечения государственного суверенитета и безопасности страны на десятилетия вперёд. Бессмысленно и невозможно включить в один законодательный акт актуальные, злободневные вопросы социально-экономического, этнокультурного развития всех северных территорий страны.

Речь при определении стратегических приоритетов не идёт о северных льготах, надбавках и тому подобных вещах, так как вся Арктическая зона РФ фактически в настоящее время поглощается Севером России, площадь которого значительно больше. Что касается госгарантий и компенсаций, то северные льготы населению, преференции для бизнеса могут определяться при отнесении тех или иных административных территорий к районам Крайнего Севера на уровне регионов и муниципальных образований с использованием других индикаторов и критериев, регулироваться иными законодательными актами. То есть вполне возможно с некоторой долей условности разделить процесс правового обеспечения социально-экономического развития Арктики и Севера на блоки: 1) «Арктика» — статус, состав, управление, геополитика, международные отношения, безопасность; 2) «Крайний Север» — районирование, качество жизни, социальная сфера, межбюджетные отношения, экономика, инфраструктура, льготы населению, преференции для бизнеса. Соответственно в одном за-

коне определить в приоритетном порядке статус, состав, внутренние и внешние границы Российской Арктики, а в других законах о «северах» (их может быть несколько) — проблемы районирования, социально-экономического развития, коррелируя их уже с действующими актами, внося соответствующие изменения, дополнения.

#### 4. Состав Российской Арктики

В состав Российской Арктики структурно войдут все территории и акватории, прописанные в варианте проекта ФЗ об АЗРФ, опубликованном 23 января 2013 года на сайте Минрегиона России, с добавлением: *во-первых*, акватории Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации России; *во-вторых*, государственного реестра всех островов в СЛО; *в-третьих*, перечня государственных природных заповедников, национальных парков. Таким образом, в состав Российской Арктики конкретно должны войти:

- 1) полностью или частично территории *деяти субъектов* Российской Федерации, указанные в проекте ФЗ об АЗРФ от 23.01.2013.
- 2) 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;
- 3) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;
- 4) 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;
- 5) воздушное пространство над перечисленными в пунктах «а-г» части 2 настоящей статьи территориями и акваториями;
- 6) акватория Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации России;
- 7) государственный реестр всех российских островов в северных морях Северного Ледовитого океана (включая Белое море);
- 8) перечень всех государственных природных заповедников, национальных парков в Российской Арктике как национального богатства российского народа.

Структура состава Российской Арктики, таким образом, сохраняет лучшие исторические традиции (Российская империя — Советский Союз — Российская Федерация) и правовую преемственность, коррелируется с актами 1916, 1926, 1989, 2008 годов. За основу берётся текст проекта ФЗ об АЗРФ, опубликованный в январе 2013 года, но обязательно с учётом высказанных общественностью предложений и замечаний.

Приняв базовый, самый главный закон о статусе и составе Российской Арктики наша страна закрепляет за собою огромное геополитически важнейшее пространство, включая северные территории, острова и акватории в СЛО и реально проявляя морское могущество арктической державы.



Рис.4. Карта Российской Арктики

Российское присутствие в арктическом регионе как на постоянной, так и на временной (вахтовой) основе очень значимо и необходимо в современном изменяющемся мире, когда десятки государств претендуют на арктические ресурсы и коммуникации. Чем больше общая численность населения, проживающего в девяти субъектах Российской Арктики, тем лучше выглядит Российская Федерация по сравнению с другими приарктическими государствами. Тем меньше остаётся шансов у других государств и союзов претендовать якобы на пустое российское пространство Арктики и Севера. Поэтому не надо стремиться к уменьшению количества муниципальных образований, а наоборот, обоснованно и грамотно увеличить их число. Реальное российское присутствие в Арктике в самых разных формах и проявлениях несомненно отвечает национальным интересам России.

**5. Государственный реестр российских островов в морях Северного Ледовитого океана (включая Белое море).** В Российской Арктике не должно быть пустого, как бы ничейного, бесхозного пространства, а тем более земли, на которую всегда найдутся претенденты. В рамках федерального закона о Российской Арктике законодательно определить статус всех островов в российском секторе акватории СЛО, даже самого маленького по площади из них. Необходимо утвердить (может быть, в рамках подзаконного акта) государственный реестр всех российских островов в морях Северного Ледовитого океана (включая Белое море), в

котором указать фактический статус каждого арктического острова. При этом можно использовать несколько вариантов, в том числе и рассмотренных выше в данной статье.

6. **Перечень всех государственных природных заповедников, национальных парков в Российской Арктике** также должен войти в федеральный закон или полностью, или в качестве приложения. Это повышает авторитет и создаёт позитивный имидж нашего государства как арктической державы, проявляющей на деле постоянную заботу о сохранении природной и культурной окружающей среды в Арктике. Можно ещё раз напомнить слова В.В. Путина на пленарном заседании III Международного арктического форума «Арктика — территория диалога» о том, что ключевым принципом развития Арктики должно стать *природосбережение*, обеспечение баланса между хозяйственной деятельностью, присутствием человека и сохранением окружающей среды. Россия несёт ответственность за сохранение экологической стабильности в районах Крайнего Севера. Арктика как никогда раньше нуждается в особом внимании и бережном отношении, установлении особых режимов природопользования, продолжении генеральной уборки на островах [14]. Кроме того, нужно учитывать, что экология постоянно используется как инструмент мягкой силы против России.

7. **Законы о «северах»**. Арктическая зона РФ полностью входит в состав районов Крайнего Севера. Не просто созрела, а давно уже перезрела потребность в принятии пакета законов, в которых объектом государственного управления является Крайний Север, частью которого была, есть и будет Российская Арктика. 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. Северным территориям страны нужны новые рабочие места, современная инфраструктура, социальная стабильность и сплочённость, экономический рост и ещё очень большой перечень того, в чем они нуждаются.

В результате же принятия и реализации отдельного ФЗ о Российской Арктике решаются более узкие, но не менее значимые задачи. Всё пространство Российской Арктики будет взято под постоянный контроль и ответственность на государственном (федеральном), ведомственном, региональном и муниципальном уровнях власти и управления.

Кого-то из федеральных чиновников или депутатов может «испугать» большой объём работы в связи с высказанными общественностью предложениями модернизировать ФЗ, определить по-новому статус и состав Российской Арктики. Кто-то будет опять спешить, заниматься демагогией. Глубоко убеждён в необходимости тщательной проработки всех тех

вопросов, которые затрагивались здесь мною и многими другими людьми, на чьи работы, выступления делались ссылки, а также получить квалифицированные ответы по существу обсуждаемых проблем.

**P.S. Без комментариев.** Министр регионального развития И.Н. Слюняев провел 7 февраля 2014 года совещание по вопросу правового закрепления состава Арктической зоны Российской Федерации. Состав АЗРФ в рамках разработанного Минрегионом осенью 2013 года проекта Госпрограммы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» останется прежним: 4 субъекта Российской Федерации полностью: Мурманская область, Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Чукотский автономные округа; 3 субъекта Российской Федерации частично: Республика Саха (Якутия) — 5 улусов, Красноярский край — 3 муниципальных образования, Архангельская область — 7 муниципальных образований. «Участники совещания пришли к выводу о необходимости проработки вопроса по принятию отдельного нормативного правового акта (постановления Правительства Российской Федерации или указа Президента Российской Федерации), который установил бы состав Арктической зоны Российской Федерации, с последующим его закреплением в законодательном акте Российской Федерации». *Потребность нормативного закрепления состава АЗРФ Минрегион России обосновывает необходимостью организации государственного статистического наблюдения в АЗРФ*<sup>29</sup>.

На сайте журнала «Арктика и Север» опубликован материал «В Арктике нужно не только тратить, но и зарабатывать», что даёт возможность нашим читателям получить достоверную информацию о проведении в Санкт-Петербурге 6 марта 2014 года круглого стола, посвященного проблемам реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Ранее в сети Интернет был опубликован ряд информационных сообщений, в которых давалась явно искаженная информация: «Минэкономразвития: на развитие российской Арктики потребуется более 560 трлн рублей» (Арктика-Инфо); «Вам и не снилась такая цифра—560 трлн. рублей на развитие российской Арктики. 562 триллиона рублей потребуется на реализацию госпрограммы развития Арктической зоны России. Эту сумму назвал представитель Министерства экономического развития РФ Андрей Васильев» (Беллона Россия) и др.<sup>30</sup>. Комментарии, как говорится, излишни.

## Литература

1. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Правовое обеспечение социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» 29 ноября 2013 года. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/36225> (дата обращения: 03.02. 2014).
2. Артеев А.В., Неёлов Ю.В. «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»: преемственность и инновации // Траектории проектов в высоких широтах/ под ред. Ю. В. Неёлова, А. В. Артеева, В. А. Ламина, С. Е. Алексеева. В. Ю. Малова. – Новосибирск: Наука, 2011. С. 354-366.

<sup>29</sup> В Минрегионе России прошло совещание по вопросам определения состава Арктической зоны Российской Федерации в интересах реализации государственной политики в Арктике, 07 февраля 2014. URL: [http://www.minregion.ru/news\\_items/4019?locale=ru](http://www.minregion.ru/news_items/4019?locale=ru) (дата обращения: 11.02.2014).

<sup>30</sup> Суперсенсация или дезинформация: 562 триллиона рублей на развитие Российской Арктики??? URL: [http://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT\\_ID=148963](http://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=148963) (дата обращения: 24.04.2014).

3. Жуков М.А., Крайнов В.Н. Проблемы нормативного правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации// «Новый Дальний Восток»: приложение к электронному журналу «Вестник ДФО» (Институт демографии, миграции и регионального развития). URL: [http://www.idmrr.ru/downloads/dfo/arctic\\_dfo.pdf](http://www.idmrr.ru/downloads/dfo/arctic_dfo.pdf) (дата обращения: 05.02.2014).
4. Пальмин В.А. Начало истории Российского военно-морского флота России (Архангельск, Белое море, 1694 год): монография. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2012.
5. Барциц И.Н. О правовом статусе Российского арктического сектора// Право и политика. 2000. №12. С.23. URL: [http://library.by/portalus/modules/internationallaw/print.php?subaction=showfull&id=1095958984&archive=&start\\_from=&ucat=1&](http://library.by/portalus/modules/internationallaw/print.php?subaction=showfull&id=1095958984&archive=&start_from=&ucat=1&) (дата обращения: 10.02.2014).
6. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации Д. Медведевым 18.09.2008. Пр.-1969): URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (дата обращения: 29.04.2009).
7. Проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», 23.01.2013. URL: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/2701.html](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/2701.html) (дата обращения: 25.01.2013).
8. Проект Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», 4 ноября 2013 г. URL: [http://regulation.gov.ru/project/9206.html?point=view\\_project&stage=2&stage\\_id=5393](http://regulation.gov.ru/project/9206.html?point=view_project&stage=2&stage_id=5393) (дата обращения: 17.11.2013).
9. Штыров В.А. Арктические районы Якутии: 13 или 5? 29 ноября 2013 года. URL: <http://www.shtyrov-va.ru/developments.php?ID=10885>(дата обращения: 04.02.2014).
10. Минрегион России представил на общественное обсуждение проект государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ. 06.11.2013. URL: <http://sakha.gov.ru/node/136319> (дата обращения: 04.02.2014).
11. В Арктическую зону включат тринадцать районов Якутии. 03.02.2014. URL: <http://sakhalife.ru/node/73832> (дата обращения: 04.02.2014).
12. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография. – Архангельск: ИПЦ САФУ, 2013.
13. Медведев Сергей. URL: <http://grani.ru/people/1988/> (дата обращения: 01.01. 2014).
14. Путин В.В. Выступление на пленарном заседании III Международного арктического форума «Арктика — территория диалога», 25 сентября 2013 года, Салехард. URL: <http://президент.рф/выступления/19281> (дата обращения: 10.02.2014).

*Рецензент: Кудряшова Елена Владимировна,  
доктор философских наук, профессор*

УДК 331.108.4

## РОЛЬ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ

### THE ROLE OF TRAINING IN THE INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ARCTIC



© **Меньших** Наталья Геннадьевна, научный сотрудник федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономических проблем имени Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН. E-mail: natmen3004@rambler.ru

© **Menshikh** Natalia Gennadievna, researcher of the federal state budget scientific institution "Institute for Economic Studies named after G. P. Luzin" of the Kola Scientific Centre of the Russian Academy of Science. E-mail: natmen3004@rambler.ru

**Аннотация.** Исследуется проблема подготовки и переподготовки кадров для инновационно-технологического развития Российской Арктики.

**Ключевые слова:** подготовка кадров, Арктическая зона РФ, повышение качества, инновационное развитие

**Abstract.** The paper considers the problem of training and retraining for innovation and technological development of the Russian Arctic.

**Keywords:** training, the Arctic zone of the Russian Federation, improving quality, innovative development

#### Введение

На сегодня одной из существенных проблем в высшей школе остается отсутствие тесной связи между образованием и наукой. Зачастую научные исследования выполняются без должной связи с образовательным процессом. Современное развитие вузов происходит в ограниченном влечении науки в образование, в активном привлечении студентов и аспирантов к научной деятельности. Именно эта связь и способствует повышению качества образования и соответственно инновационного развития страны в целом. Особое значение тесной связи науки и образования связано с инновационным развитием экономики Арктической зоны РФ (АЗРФ).

Проблему подготовки специалистов в регионах АЗРФ усложняет тяжелая демографическая ситуация. Продолжается переезд населения в другие благополучные районы страны. Это обусловлено такими факторами, как свёртывание производств различных отраслей промышленности, прекращение финансирования ряда государственных программ и связанное с этим сокращение производственного и жилищного строительства.

В статье не только исследуются проблемы подготовки кадров, но и рассмотрены конкретные предложения по повышению качества подготовки кадров, которые следует закрепить законодательно.

### ***Требования к кадрам в условиях АЗРФ***

Современная ситуация на рынке труда предъявляет серьёзные требования к подготовке кадров в системе высшего профессионального образования. Все более востребованными становятся компетентные выпускники вузов, способные эффективно работать в новых динамически изменяющихся социально-экономических условиях. В процессе их подготовки главенствующую роль приобретает ориентация на личностные профессиональные качества, позволяющие существенно сократить период освоения профессии и повысить конкурентоспособность.

При переходе к инновационному развитию экономики регионов АЗРФ становится ключевым направлением воспроизводство специалистов с высшим образованием с учётом северной специфики и освоения природных ресурсов в тяжёлых климатических условиях. Это определяется особыми требованиями к кадровому обеспечению, основные из которых компетентность, адаптивность, мобильность и инновационное мышление.

Требование компетентности в условиях АЗРФ является важнейшей. Наличие у человека внутренней мотивации к качественному осуществлению своей профессиональной деятельности, присутствие профессиональных ценностей и отношение к своей работе как к ценности. Любая модель компетенций останется нежизненной без сильного желания специалиста преуспеть и его стремления идти к намеченной цели, невзирая на субъективные и объективные сложности. Поэтому основной задачей системы высшего образования является формирование у студентов самомотивации, что позволит им в дальнейшем максимально раскрыть индивидуальные способности и претендовать на достойную занятость.

В условиях АЗРФ требование адаптивности или способности человека быстро приспособиться к изменяющимся внешним условиям, новой ситуации и требованиям является исключительно важным. Речь идёт о гибкости, выносливости, умении выполнять задания в запланированное время с учетом рисков и неопределенности.

Без требования мобильности или способности специалиста к перемене его трудовых функций по форме, содержанию и местоприложению невозможно рассчитывать на его производительный труд. Перемена места работы и труда может осуществляться во времени, в пространстве, а также как во времени, так и в пространстве.

Инновационное мышление как требование, предъявляемое к кадрам, необходимо для любого специалиста в любой деятельности, так как оказывает помощь в умении находить новые, оригинальные решения профессиональных задач, быстро принимать их в экстремальных ситуациях и противоречиях, возникающих в процессе поиска [1].

### ***Проблемы подготовки кадров***

С переходом к рыночной экономике перед вузами регионов АЗРФ появилась проблема коммерческого использования своих разработок и результатов исследований. При инновационном подходе новые знания либо овещаются и становятся новой продукцией либо становятся объектами интеллектуальной собственности, услугами, новыми технологиями. Тем самым результаты научной деятельности, масштабным источником которой является Высшая школа, становятся объектом купли-продажи, то есть превращаются в товар. При взаимодействии с рынком с использованием приемов маркетинга у владельца товара появляется возможность коммерциализировать свои результаты научных трудов, то есть получить прибыль от их реализации. При осуществлении инновационного процесса высшее учебное заведение сталкивается с рядом проблем: организационного, ресурсного и правового характеров.

Для регионов АЗРФ остаются нерешёнными задачи повышения научного и инновационного потенциала учреждений высшего профессионального образования, в том числе: обеспечение патентно-правовой поддержки разрабатываемых инновационных проектов; создание и поддержка информационной сети, как минимум, в цепочке «высшая школа — потенциальный потребитель (предприятия, организации области)»; участие учёных вузов в формировании инновационной стратегии развития региона; мониторинг рынка инноваций; учёт научного, инновационного потенциала высшей школы в соответствии с потребностями рынка; поиск свободных рыночных ниш; разработка стратегии по использованию результатов научной деятельности и максимизации прибыли; распределение бюджетов по инновационным проектам в порядке приоритетов, диктуемых рынком.

Существует две группы задач, необходимых для решения проблемы подготовки кадров для реализации программ инновационного и технологического развития регионов АЗРФ и предприятий.

*Первая группа* — обеспечение инновационного характера базового образования, в том числе: обновление структуры сети образовательных учреждений в соответствии с задачами инновационного развития, в том числе формирование интегрированных научно-образовательных структур; обеспечение компетентностного подхода, взаимосвязи теорети-

ческих знаний и практических умений; развитие вариативности образовательных программ, в том числе создание системы прикладного бакалавриата.

*Вторая группа* — создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров, в том числе: создание системы поддержки потребителей услуг непрерывного профессионального образования, поддержка корпоративных программ подготовки и переподготовки профессиональных кадров; создание системы поддержки организаций, предоставляющих качественные услуги непрерывного профессионального образования.

Основные проблемы системы управления высшим образованием заключаются в следующем:

- 1) прежняя по форме иерархическая система, лишенная рычагов директивного и экономического воздействия и не освоившая новые механизмы управления в изменившихся условиях, не справляется со своими функциями сохранения единого образовательного пространства, обеспечения равенства доступа к качественному образованию, контроля качества и управления развитием образования;
- 2) сеть учебных учреждений нуждается в существенном реструктурировании. Она не способствует эффективному использованию ресурсов и по специализации не отвечает изменившимся условиям и потребностям общества. Оптимизация сети учебных заведений является важнейшей, и ее решение не только способно обеспечить существенное повышение эффективности использования ресурсов, но и позволит удовлетворить потребности населения в качественном и разнообразном образовании.

Качество подготовки специалистов для инновационного развития регионов АЗРФ — один из основных показателей, определяющий конкурентоспособность учреждений высшего профессионального образования, поэтому позиционирование вуза на рынке образовательных услуг в решающей степени зависит от эффективности его взаимодействия с предприятиями-потребителями выпускников высших образовательных учреждений. Но данные учреждения заинтересованы в сотрудничестве с предприятием не только как с поставщиком информации, необходимой для подготовки полноценного специалиста, но и как с дополнительным источником внебюджетных доходов. В то же время предприятие может быть не только потребителем выпускников образовательного учреждения, но и заказчиком научно-исследовательских работ, поставщиком докторантов, аспирантов и соискателей, слушателей курсов переподготовки и повышения квалификации, специалистов для получения второго образования и пр. Таким образом, предприятие заинтересовано в получении практически всех видов образовательных услуг, предоставляемых учреждениями высшего профессионального образования.

### *Повышение качества образования и подготовки специалистов*

Для повышения качества образования и подготовки специалистов для перехода регионов АЗРФ к инновационному развитию автором рассмотрен ряд факторов.

- 1) Развитие фундаментальных исследований. Финансирование этих работ возможно как за счёт федерального бюджета, так и за счёт системы конкурсного грантового финансирования, реализуемого отечественными и зарубежными научными фондами. Наиболее крупные из таких фондов — государственные Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) и Российский государственный научный фонд (РГНФ).
- 2) Расширение связей вузов в малых городах регионов АЗРФ с другими научными организациями, в первую очередь академическими. Их интеграция будет способствовать развитию науки в вузах, снижению преподавательской нагрузки штатного персонала вузов, более сбалансированному сочетанию научной и образовательной деятельности.
- 3) Активное участие вузов в инновационной деятельности на хоздоговорных началах с организациями и предприятиями реального сектора экономики. Высокая доля хоздоговорных средств в объёме финансирования вузов может рассматриваться в качестве перспективного потенциала вузов в сфере развития прикладных разработок и последующей их коммерциализации.
- 4) Участие в формировании ключевых элементов инновационной инфраструктуры, таких как технопарки и инновационно-технологические центры.

Очевидно, что северные вузы, поддерживающие и развивающие науку и высокотехнологичный сектор национальной науки, рассматриваются и по существу являются стратегическими партнерами, объективно заинтересованными в повышении качества высшего профессионального образования и научных исследований. В свое время некоторые вузы под интеграцией вузовской и академической науки понимали возможность модернизации вузовской науки с использованием потенциала других, более передовых в материальном и идейном отношении секторов. Однако понимаемый более широко и более современно термин «интеграция» означает разносторонний комплекс мероприятий, способствующих привлечению студентов и даже школьников к научной работе. Основной целью интеграции научных организаций и вузов северных регионов является повышение качества и экономической эффективности совместной деятельности в научной, образовательной и инновационной сферах. Поставленная цель может быть достигнута за счёт добровольного объединения кадровых, интеллектуальных, материально-технических, информационных и администра-

тивных ресурсов на основе объединения партнёров: вузов, филиалов, институтов РАН, отраслевых научно-исследовательских институтов, малых инновационных предприятий, бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических центров и т.д. [2].

Качество подготовки специалистов для инновационного развития в учреждениях высшего профессионального образования включает федеральную и региональную компоненты государственного образовательного стандарта и показатель качества, отражающий требования предприятий. Первые две компоненты являются стандартными и не могут быть изменены ни вузом, ни предприятием, т. к. устанавливаются государством и оплачиваются соответствующими бюджетами. Зато третья составляющая является предметом обсуждения между предприятием и вузом.

Необходимо учитывать различные факторы, влияющие на повышение качества подготовки специалистов для инновационного развития в системе высшего образования, основные из которых [3]: подготовка новых учебных программ, обеспечивающих опережающую подготовку специалистов; разработка и применение новых наукоемких технологий в образовании (прежде всего, информационно-телекоммуникационных технологий, дистанционных образовательных технологий); формирование у профессорско-преподавательского состава вузов новаторских качеств, инновационной активности; структурные преобразования в высшей школе, направленные на интеграцию образовательных учреждений различного уровня вокруг университетов; создание новых и совершенствование действующих государственных образовательных стандартов; открытие корпоративных факультетов и университетов; организация федеральных экспериментальных площадок на базе ведущих университетов для отработки и распространения инноваций в сфере образования, науки и производства.

Для повышения качества образования и подготовки специалистов необходимо инициировать реализацию следующих направлений, которые обеспечат повышение качества подготовки специалистов, в том числе обеспечение стабильного, минимально достаточного финансирования; модернизация материально-технической базы; формирование современной информационной среды; обеспечение закрепления молодых преподавателей; создание условий для экономического роста в реальных секторах производства; развитие в вузах научно-исследовательской работы; обновление учебников и учебных пособий; повышение квалификации преподавателей; пересмотр образовательных стандартов и программ; повышение требований к преподавателям и студентам; изменение структуры подготовки кадров; ужесточение конкурсного отбора абитуриентов и студентов.

Первые четыре меры требуют существенного увеличения финансирования высшей школы, а реализация полного комплекса мер требует также и институциональных изменений в системе профессионального образования.

Значительные перспективы как повышения качества, так и экономии средств заложены в кооперации высших учебных заведений. Однако начавшийся по инициативе Министерства образования и науки РФ процесс объединения вузов, расположенных в одном регионе, призванный обеспечить экономию на управленческих расходах, повысить эффективность использования имеющейся материальной базы и профессиональных кадров, по понятным причинам, столкнулся с сильнейшим сопротивлением со стороны их руководства [4].

### **Заключение**

Дефицит кадров является значительным препятствием на пути модернизации высшего образования на северных территориях. Уменьшение этого дефицита является важнейшей задачей кадровой инфраструктуры. Рассчитывать на решение проблемы дефицита кадров за счёт переезда специалистов из других регионов не приходится. В этой ситуации образовательные учреждения регионов АЗРФ являются основой для подготовки профессионалов для инновационного развития [5].

В современных условиях высшее учебное заведение представляет организацию, которая аккумулирует материальные, экономические, научно-технические, финансовые, информационные, интеллектуальные ресурсы и трансформирует их в конечный продукт — знания, умения и навыки, профессиональные компетенции, сформированные у выпускников вуза; инновационные образовательные программы, результаты научно-технической и интеллектуальной деятельности. Роль высшего учебного заведения в инновационном развитии экономики городов Севера неопределима, поскольку интеллектуальная составляющая вуза является одним из главных инновационных ресурсов, которыми располагает общество.

### **Литература**

1. Делия В.П. Инновационное мышление в XXI веке. Балашиха, изд-во «Де-По», 2011. 232 с.
2. Модернизация российского образования: ресурсный потенциал и подготовка кадров / Под ред. Т. Л. Клячко. М.: ГУ ВШЭ, 2002.
3. Цукерман В.А. Проблемы подготовки и переподготовки инновационных менеджеров. Совершенствование системы подготовки и переподготовки менеджеров и специалистов для инновационного развития Мурманской области: материалы международной научно-практической конференции. Апатиты, 11–13 ноября 2009 года /сост. Цукерман В.А., Волченко И.О., Горячевская Е. С. Мурманск: МОИПКРОиК, 2010. С. 274—280.

4. Боровская М.А., Масыч М.А. Стратегия инновационно ориентированного управления развитием университета. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2006. 154 с.
5. Меньших Н.Г., Цукерман В.А. О подготовке и переподготовке специалистов для инновационной деятельности // Материалы XVI международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы инновационного развития экономики» (Алушта, 12–16 сентября 2011 г.). Симферополь: «ИТ АРИАЛ», 2011. С. 42–47.

*Рецензент: Дрегалю Александр Алексеевич,  
доктор философских наук, профессор*

УДК 351/354+(719)

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОХРАНА И РЕСТАВРАЦИЯ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ:  
ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

**STATE PROTECTION AND RESTORATION OF CULTURAL HERITAGE OBJECTS:  
EXPERIENCE AND PROSPECTS OF COLLABORATION BETWEEN RUSSIA AND NORWAY**



© **Янович** Максим Владимирович, ведущий консультант управления государственной охраны объектов культурного наследия министерства культуры Архангельской области; ассистент кафедры теории и истории государства и права, аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова». E-mail: atheros@yandex.ru

© **Yanovich** Maxim Vladimirovich, Leading Consultant of the Department of State Protection of Cultural Heritage of the Ministry of Culture of the Arkhangelsk region; Assistant of the Department of Theory and History of State and Law, Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. E-mail: atheros@yandex.ru

**Аннотация.** Исследуется история сотрудничества России и Норвегии по сохранению объектов культурного наследия расположенных в схожих природно-климатических условиях.

**Ключевые слова:** Россия, Норвегия, сотрудничество, БЕАР, Арктика, культурное наследие, реставрация, лифтинг.

**Abstract.** We study the history of cooperation between Russia and Norway for the conservation of cultural heritage located in similar climatic conditions.

**Keywords:** Russia, Norway, cooperation, BEAR, the Arctic, cultural heritage, restoration, lifting

### **Введение**

В статье освещается история сотрудничества России и Норвегии по сохранению объектов культурного наследия на примере реставрации методом лифтинга ряда памятников, расположенных в Кенозерском национальном парке на территории Архангельской области, опыт Норвегии по изучению, охране и сохранению объектов культурного наследия, расположенных в схожих условиях на архипелаге Svalbard (Шпицберген). Россию и Норвегию объединяет схожее культурное наследие, особенно в области деревянного зодчества, что послужило основой для сотрудничества в данной сфере с 1995 года.

### *Норвежская концепция сохранения объектов культурного наследия*

Такое сотрудничество началось с поездки представителя Норвегии — председателя комитета по деревянному зодчеству Международного совета по памятникам и историческим местам (ICOMOS) Нильса Марстейна в российскую глубинку — в деревни, расположенные в Архангельской области. Именно там, в национальном парке «Кенозерский», и реализовывалась в последующем большая часть международных проектов, направленных на сохранение объектов культурного наследия. Интерес норвежской стороны к сотрудничеству возник после норвежской научной экспедиции к объектам культурного наследия Архангельской области, обнаружившей большую схожесть зодческих традиций Русского Севера и Норвегии. Удивительным было то, что утерянный способ плотницкой работы, использовавшийся в традиционном средневековом зодчестве Норвегии, активно практикуется в русском строительстве.

Возрождение древних навыков работы с деревом позволило норвежской стороне восстановить на родине деревянные здания, возведённые до 1536 года, до состояния, требующего в дальнейшем лишь постоянного ухода и контроля за его состоянием.

В этом заключается норвежская концепция сохранения объектов культурного наследия. «Vedlikehold» — так скандинавские коллеги называют процесс «текущего ремонта» памятника [1]. Сложно подобрать хороший русский эквивалент слову «vedlikehold» или его аналогу в английском языке «maintenance», который не включал бы элемент «ремонта». Ремонт — это то, что делается, когда ущерб памятнику уже нанесён. В то время как «maintenance» — исправлять заранее, до возникновения проблемы.

Наиболее подходящий термин для перевода — русское слово «поддержание», именно оно в наибольшей степени отражает суть английского «maintenance» и норвежского «vedlikehold». Отметим, что в Венецианской хартии по консервации и реставрации памятников 1965 года определение консервации также предполагает, прежде всего, постоянство ухода за памятниками.

Такие операции, как уборка снега с крыши в весеннюю оттепель, обкос травы вокруг памятника, забивание выступившего гвоздя или своевременное устранение течи, уборка листьев из водосточных желобов, соскабливание лишайников и мха с крыши не требуют каких-либо значительных усилий и затрат, связанных с привлечением высококвалифицированных специалистов, и в то же время позволяют продлить в разы срок «жизни» памятника.

В период одной из стажировок на Русском Севере норвежские плотники познакомили российских профессиональных реставраторов с системой лифтинга деревянных зданий при

их реставрации. При помощи специальных устройств, работающих по принципу домкрата, здание памятника поднимается над землей и фиксируется в строго определённом положении. В это время имеется возможность заменить окладной венец и восстановить фундамент здания, после проведения указанных процедур основной объём здания вновь возвращается на свое место.

### ***Реставрация объектов национального парка «Кенозерский»***

Работы по реставрации с использованием метода лифтинга были начаты на небольшом объекте — часовне Святого Николая в деревне Вершинино Плесецкого района, затем — на объектах деревень Зехнова и Глазово.

Самым грандиозным проектом национального парка «Кенозерский» была реставрация таким методом ансамбля-«тройки» Почозерского храмового комплекса 1700 г. в деревне Филипповская, состоящем из летней и зимней церквей, трапезной и колокольни. Здесь в 2002 г. впервые в России норвежскими и российскими мастерами-плотниками осуществлена операция по подъёму 300-тонной шатровой церкви ансамбля для замены венцов в теле памятника, не используя способ раскатки. Эта работа была высоко оценена специалистами как с российской, так и с норвежской стороны. Благодаря сотрудничеству с Норвегией удалось сохранить объёмы работ по реставрации памятников, укрепить реставрационную базу, решить многие задачи по отработке методов и технологии реставрации деревянных сооружений. Но, самое главное, произошло переосмысление общественного и социального значения сохранения наследия и роли местного населения в этом процессе.

В качестве проведённых работ можно убедиться, посетив отреставрированные объекты парка. На каждый из них ведётся журнал наблюдений и ежегодного «поддержания», что позволяет сохранить результаты российско-норвежского сотрудничества в области реставрации конкретных объектов на долгие годы.

Все работы на памятниках истории и культуры в Архангельской области проводятся в полном соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», который регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

### ***Проблемы сохранения культурного наследия Земли Франца-Иосифа***

В настоящее время министерство культуры Архангельской области намерено сделать новый шаг к сохранению культурного наследия в Российской Арктике, что обусловлено усиленными темпами изучения и освоения арктического региона. На самом севере Архангель-

ской области, в Северном Ледовитом океане, располагается архипелаг — Земля Франца-Иосифа, который так же, как и Шпицберген (Svalbard), богат природным и культурным наследием. Огромный пласт информации и в то же время загадок таят в себе многочисленные полярные экспедиции, которые отправлялись в эти края. Интересен и период первой половины XX века, когда на островах архипелага появлялись первые полярные гидрометеорологические станции и находились военные образования.

Особенностью российского полярного архипелага является то, что в течение многих лет он являлся практически не посещаемым: на островах архипелага сохранилась нетронутая природа полярных пустынь, объекты, покинутые полвека назад так и стоят, законсервированные сухим арктическим холодом.

В 2012 году научная экспедиция национального парка «Русская Арктика», в состав которой входил представитель министерства культуры Архангельской области, позволила выявить ряд объектов, расположенных на архипелагах Новая Земля и Земля Франца-Иосифа и представляющих собой историко-культурную ценность — это памятные кресты, полярные гидрометеорологические станции, оборонительные сооружения [3].

В последние годы Российская Федерация все значительнее обозначает своё присутствие в Арктике, и это связано с осуществлением на её территории хозяйственной деятельности, попытками организовать туристическое, научное и исследовательское посещение этих мест. Одновременно с таким посещением встает вопрос о том, как защитить памятники и артефакты, расположенные на архипелаге, от разграбления и «разбора на сувениры».

Ещё одной немаловажной проблемой на архипелаге является то, что посетившие архипелаг туристические группы и экспедиции стараются оставить на островах памятные знаки о своем визите (кресты, таблички, надписи), что, безусловно, искажает восприятие истинного культурного наследия этого арктического кусочка земли.

В отличие от Svalbard, культурное наследие островов архипелага Земля Франца-Иосифа на государственной охране не стоит. В настоящее время проводится работа по его изучению и описанию, постановке на государственную охрану.

Одновременно с признанием указанных объектов памятниками истории и культуры встает вопрос о том, как осуществлять государственную охрану таких объектов с учётом их удалённости, труднодоступности и малоконтролируемого посещения, воздействия природных и климатических факторов. Именно в этом вопросе считаем возможным обратиться к опыту Норвегии по изучению, охране и сохранению объектов культурного наследия, расположенных в схожих условиях на архипелаге Svalbard в Северном Ледовитом океане.

### ***Норвежский опыт сохранения культурного наследия Свальбарда***

Закон об охране окружающей среды, действующий на архипелаге Svalbard, гласит, что все следы человеческой деятельности на острове, *начиная с 1945 года*, охраняются и являются элементами культурного наследия этой территории. С учётом рельефа местности следы деятельности человека легко обнаружить в разных местах — все они находятся на поверхности земли, а точнее — скального грунта. Примечательно, что названным законом охраняются не только недвижимые объекты, но и отдельные артефакты. К таким неприкосновенным артефактам относятся: кости, инструменты, боеприпасы, патроны снарядов, осколки керамики или стекла, куски цепей и проводов, подошвы от обуви, захоронения или их следы, останки, кресты и надписи, которые защищаются независимо от их возраста. То же самое относится и к костям убитых животных, охотничьим и рыбацким снастям и снаряжению для добычи моржей, белух и белых медведей.

Артефакты, расположенные на архипелаге Шпицбергена, уязвимы, для обеспечения их сохранности необходим сухой и холодный климат. Посещающие эти места туристы, не заботясь о сохранении культурного наследия, пытаются вывезти часть этого наследия с собой. Между тем, вырванные из контекста окружающей среды артефакты сразу же теряют свою ценность. Каждый год десятки тысяч туристов посещают эти места, и руководству архипелага Svalbard приходится применять строгие меры и санкции, чтобы предотвратить разорение памятников. Законодательством предусмотрена уголовная ответственность за подобные деяния и крупные штрафы. Защита также распространяется в зоне безопасности протяжённостью 100 метров во всех направлениях по периметру охраняемых территорий. В этой зоне запрещается разбивать лагеря и кемпинги, разводить огонь и оставлять любые следы своего пребывания.

В соответствии с «Планом сохранения памятников Svalbard» губернатором этой территории поставлены следующие задачи: сохранить культурное наследие для будущих поколений; «поддерживать» культурное наследие с учётом воздействия на него природной среды; обеспечить возможность научного изучения культурного наследия. План губернатора касается 54 участков Svalbard, которые являются приоритетными для сохранения, а на 19 из них будет проводиться постоянный мониторинг состояния объектов культурного наследия и артефактов. Каждый год, начиная с 1976, ведётся систематическая работа по сбору информации об артефактах, расположенных на архипелаге Svalbard, которая вводится в Национальную электронную базу данных под названием Askeladden.

Охранные раскопки проводятся на архипелаге Svalbard в исключительных случаях, когда, например, существует риск уничтожения или повреждения артефактов в результате шторма. В любом случае такие раскопки проводятся профессионально, и их результаты надлежащим образом документируются, обрабатываются и хранятся.

Благодаря сухому и холодному климату охраняемые постройки хорошо сохраняются на архипелаге. Некоторые из них являются уникальными памятниками и свидетелями жизни охотников и рыболовов, ученых и шахтеров.

В течение многих лет осуществляется восстановление и поддержание таких зданий, как Tobiesenhuset на Медвеьем острове (Bjørnøya), Svenskhuset в Исфьорде (Isfjord), старых хижин на Капп Вейк (Kapp Wijk) и Фредхейме (Fredheim), Hyttevika на севере от Хорнсурда (Hornsund), лагеря Мортон (Morton) в Ван – Мийенфьорде (Van Mijenfjord), лагеря Смита (Smith) в Рихерхьорде (Recherchefjord) а также различных зданий в Нью-Олесунде (Ny-Ålesund) и Хьортане (Hiorthamn).

Норвежским руководством Svalbard проводится большой объем работы по популяризации памятников, расположенных на архипелаге: издается полиграфическая продукция, распространяется информация об артефактах посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», проводятся многочисленные конференции и семинары для заинтересованных лиц, что, бесспорно, оказывает свое влияние на туристическую привлекательность и посещаемость этих заповедных мест.

### ***Заключение***

Творческое использование отечественного и зарубежного опыта сохранения культурного наследия в Архангельской области и Норвегии позволит качественно решать подобные проблемы на российских арктических островах в акватории Северного Ледовитого океана.

### ***Литература***

1. Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. М.: Институт Наследия, 1999. 96 с.
2. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". URL: <http://base.garant.ru/12127232/1/>(дата обращения: 06.04.2014).
3. Национальный парк «Русская Арктика». URL: <http://www.rus-arc.ru/ru/AboutPark/Territory> (дата обращения: 06.04.2014).

*Рецензент: Востряков Лев Евгеньевич,  
доктор политических наук*

## ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 339.9:94(481-922.1)

### ШПИЦБЕРГЕН, НОРВЕЖСКАЯ СТРАТЕГИЯ В АРКТИКЕ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

### SVALBARD, NORWEGIAN STRATEGY IN THE ARCTIC, AND RUSSIA'S INTERESTS



© *Порцель Александр Константинович, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и социологии Мурманского государственного технического университета.*

*E-mail: portsel@inbox.ru*

© *Portsel Alexander Konstantinovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History and Sociology of Murmansk State Technical University.*

*E-mail: portsel@inbox.ru*

**Аннотация.** На основании открытых норвежских и российских источников рассмотрены основные направления и механизмы норвежской политики в районе Шпицбергена (Svalbard) в начале XXI века применительно к российским интересам в этом регионе.

**Ключевые слова:** *Свальбард, норвежская стратегия в Арктике, российское присутствие на Шпицбергене.*

**Abstract.** The paper describes main directives and mechanisms of Norwegian policy in the area of Svalbard in the beginning of the XXI century in the attitude to Russian interests in this region. The paper is based on legal Norwegian and Russian sources.

**Keywords:** *Svalbard, Norwegian strategy in the Arctic, Russian presence on Spitsbergen*

### **Введение**

На рубеже XX-XXI вв. усилился интерес к архипелагу Шпицберген (норв. Svalbard) со стороны национальных и международных организаций, политических и деловых кругов, научно-исследовательских организаций и прессы. Во многом это вызвано растущим интересом мирового сообщества к потенциальным ресурсам Арктики и перспективами их освоения в ближайшем будущем. В данной статье на основании анализа открытых источников сделана попытка рассмотреть реализацию современной норвежской арктической стратегии с точки зрения интересов России в районе архипелага Шпицберген.

В конце 2012 г. на архипелаге Шпицберген проживало в общей сложности около 2700 человек. Из них 471 человек — российские граждане Баренцбурга, работающие на шахтах

государственного треста «Арктикуголь». В норвежских поселках Лонгиербюен и Нью-Олесунн живут постоянно 2090 и около 40 человек соответственно [13].

### *Норвежское управление архипелагом*

С 1925 г. (с того момента, как вступил в силу Парижский договор о Шпицбергене) архипелаг является частью королевства Норвегия — провинцией Свальбард (Svalbard). Закон о статусе Шпицбергена вступил в силу 14 августа 1925 г. Норвежские интересы представляет здесь губернатор. С 1925 г. по настоящее время этот пост занимал 21 человек. Губернатор является представителем правительства. Он подчиняется Министерству юстиции Норвегии, но вправе выполнять и поручения иных норвежских министерств. Губернатор осуществляет на архипелаге высшую законодательную власть и является полицмейстером, а также возглавляет местный Центр управления спасательными работами.

Кантора губернатора является органом управления провинцией Свальбард и состоит (соответственно функциям, которые она выполняет) из трёх отделов: полиции, охраны окружающей среды и административного. Кроме персонала канторы, у губернатора есть и свой отдельный персонал. Основные задачи, которые решает административный персонал Svalbard, сформулированы так: 1) поддержание норвежского суверенитета на архипелаге; 2) соблюдение интересов норвежского государства; 3) служение на благо региона. Эти общие формулировки конкретизированы в задачах, которые стоят перед отделом полиции и отделом охраны окружающей среды.

На Svalbard действует и местное самоуправление коммуны Лонгиербюен. Оно устроено по образцу самоуправления материковой части королевства. Органы самоуправления выбираются раз в четыре года и отвечают за инфраструктуру, социальное и территориальное планирование, детские учреждения. Налогообложение и медицинское обслуживание не входит в их компетенцию.

Примерно раз в десятилетие норвежский стортинг обсуждает представленное правительством сообщение о политике на Svalbard. В этом документе определяются основные цели и направления политики королевства. При этом укрепление норвежских позиций на архипелаге является одним из базовых положений выдвинутой Осло стратегии усиления своего присутствия в Арктике.

Норвежцами разработана программа развития северных территорий, получившая название «Баренц-2020». По заявлению политиков, данный план является основным, определяющим политику Норвегии в арктических районах. Презентация проекта была проведена 10 ноября 2005 г. в университете города Тромсё. В докладе МИД Норвегии №30 (2004-2005 гг.)

стортингу отмечено, что Шпицберген является ключевым объектом в «высокоширотной северной политике» королевства, а последняя, в свою очередь, «занимает уже в течение длительного периода центральное место в политике Норвегии» [1, с.9]. Это указывалось в декларациях Осло «Сория-Мория I» и «Сория-Мория II», в «Стратегии правительства Норвегии по развитию северных регионов» (2006 г.), в правительственном документе «Новые структурные элементы на Севере» (2009 г.).

Министр иностранных дел Норвегии Й.Г. Стере так определял роль Севера в политике своего государства: «Северные регионы являются важнейшим стратегическим приоритетом правительства Норвегии в международной политике, основы которого были заложены в декларациях «Сория-Мория I» и «Сория-Мория II». «Стратегия правительства Норвегии по развитию северных регионов» 2006 года представляет основные направления политики; в последующем документе «Новые структурные элементы на севере» 2009 года правительство представило приоритеты и перспективы на 10–15 последующих лет. Доклад правительства Стортингу № 7 (2011–2012) «Северные регионы — перспективы и решения» представляет собой комплексное рассмотрение политики Норвегии в отношении развития северных регионов, в котором главное внимание уделяется точке зрения правительства Норвегии на то, как Норвегия должна решать сложные задачи и использовать возможности на Севере в перспективе поколений» [8, с.5].

Осуществление намеченной стратегии, в т.ч. в районе Svalbard и прилегающей акватории (в т.н. «Шпицбергенском квадрате»), должно, по замыслу разработчиков, обеспечить Норвегии лидирующие позиции в области научных исследований Севера, ведущие позиции в мире в области управления ресурсами Севера и его окружающей средой, гарантировать быстрое экономическое развитие Северной Норвегии. А всё это напрямую соприкасается с интересами России в данном районе — Западном секторе Арктики.

Основным инструментом реализации норвежской политики в Арктике является деятельность Межведомственной комиссии по полярным районам. Она была создана ещё в 1965 г. как Комиссия по Шпицбергену, затем сфера её деятельности была расширена. Заседания комиссии организует и проводит Министерство юстиции и чрезвычайных ситуаций. Из этого следует, что именно это министерство отвечает за координацию государственных ведомств и иных организаций на архипелаге. Основным способом данной координации является то, что все вопросы, касающиеся дел на Шпицбергене, предварительно обсуждаются на заседании этой комиссии прежде, чем соответствующее министерство или ведомство принимает свое решение относительно обсуждаемого вопроса. Решения комиссии носят рекомендательный

характер, и в случае разногласий между комиссией и государственной структурой решение выносится на усмотрение норвежского правительства.

Норвежское управление архипелагом регулируется рядом государственных законодательных актов. Основным из них является «Закон о Шпицбергене» (1925 г.). Он, в частности, указывает, что на архипелаге действуют норвежские законы, если не установлено иное положение. В связи с этим постоянно существует потенциальная угроза международно-правового конфликта: есть возможность дискутировать, что является верховным при регулировании спорных ситуаций — норвежские законы или Парижский договор о Шпицбергене. Причина этой угрозы в том, что в Парижском договоре определялись принципиальные положения международных отношений на архипелаге и не были отражены многие конкретные вопросы, которые сегодня являются актуальными для ведения экономической деятельности на Шпицбергене и в прилегающих морских пространствах. Это, например, вопрос о шельфе вокруг архипелага или вопрос о постоянном пребывании иностранцев на территории Свальбарда. С другой стороны, начиная с конца XX в., отчетливо наблюдается стремление норвежских властей расширить применение законов, действующих на континентальной части королевства, на территорию архипелага. При этом норвежцам приходится согласовывать применение этих законов с положениями Парижского договора. Поэтому применение норм данных законов на архипелаге норвежской стороной осуществляется выборочно.

Необходимо заметить, что в отношении Парижского договора 1920 г. для российской стороны существует ещё одна сложность — перевод документа на русский язык. Официальный текст договора опубликован на французском и английском языках. Русский перевод является неофициальным. Как показывает лингвистический анализ, в русском переводе существует ряд серьезных неточностей, а иногда и ошибок, которые нередко существенно искажают толкование отдельных положений [15]. В связи с этим нередко возникали и возникают серьезные разногласия между норвежской и российской сторонами в толковании отдельных фрагментов договора и их применения на практике (например, пункт о демилитаризации архипелага).

В начале XXI в. перед администрацией Svalbard всё актуальнее становится создание нормативно-правовой базы, регулирующей пребывание иностранцев на Шпицбергене, поскольку нарастает количество этих зарубежных граждан, прибывающих сюда на длительное время, а на архипелаг не распространяется действие норвежского континентального «Закона об иностранцах». Сейчас здесь, не считая норвежцев и россиян, больше всего из иностранцев проживают шведов и тайландцев [6].

Для Шпицбергена действует отдельное налоговое законодательство. С 1925 г. вопросами налогообложения здесь занимался Налоговый совет. С 1998 г. его функции перешли к Налоговой инспекции. Поскольку Парижский договор ограничивает возможности взимания налогов на архипелаге, то в Норвегии одновременно с государственным бюджетом утверждается отдельный бюджет для Svalbard, который представляется Министерством юстиции и чрезвычайных ситуаций. При этом последние годы из государственного бюджета Норвегии регулярно выделяются дотации для покрытия дефицита шпицбергенского бюджета.

Налоги на доходы в Svalbard составляют около 16% против почти 50% на материке. В последние годы норвежская сторона принимает активные усилия по изменению системы налогообложения на архипелаге. К сожалению, эти реформы усложняют условия деятельности на Шпицбергене участников Парижского договора, в первую очередь — россиян.

Налогообложение на архипелаге осуществляется в двух видах: полная обязанность и ограниченная. Полная наступает для тех лиц, кто пробыл на архипелаге более 12 месяцев. В этом случае налогоплательщик обязан платить местной администрации налоги со всех своих доходов и личного состояния с момента въезда в Svalbard. Ограниченная обязанность существует для тех, кто проживает и работает на архипелаге менее 12 месяцев (в этом случае на Свальбарде взимается лишь подоходный налог) либо менее 30 дней одновременно (в этом случае все налоги взимаются в родной стране налогоплательщика) [17]. В 2012 г. администрация Свальбарда потребовала, чтобы все россияне, работающие на Шпицбергене или ведущие там научную деятельность, платили налоги в норвежскую казну.

Основными видами норвежской деятельности на Шпицбергене в настоящее время являются добыча угля, научно-исследовательская деятельность и туризм.

Наибольшая часть занятого норвежского населения Svalbard задействована в сфере угледобычи. На архипелаге действуют несколько норвежских угледобывающих компаний, в ряде которых государство имеет значительную долю участия. Основными являются концерн «Стуре Ношке», компания «Кингс Бей АС». Эти шахты являются убыточными, и на поддержку угольных компаний правительство Норвегии ежегодно выделяет значительные суммы. Предполагается, что в течение нескольких ближайших лет запасы угля на руднике «Свеа-Норд» будут исчерпаны.

Кроме экономических трудностей, горняки сталкиваются и с экологическими проблемами. В 2009 г. компания «Стуре Ношке» приняла решение закрыть свою шахту №27, которая загрязняла угольной пылью долины Адвент и Болтер, что создавало «трудности для местных турфирм и собачьих питомников. Руководство компании пришло к выводу, что не может

предстать в роли «злостного загрязнителя» на Шпицбергене, поэтому закрыли шахту до особого решения [4]. Однако свёртывать угледобычу на архипелаге норвежцы не собираются. В 2012 г. компания «Стуре Ношке» приступила к строительству дороги через ледник Марта к горе Лункефльель. Там будет строиться новая шахта, куда по построенной дороге перевезут оборудование шахты «Свеа». Запасы угля в новом районе оценивают в 8,2 млн. т товарного угля. Затраты на открытие шахты оценивают в 1 млрд. норвежских крон [12].

В то же время с 2009 г. ведутся геологоразведочные работы на западном побережье о. Западный Шпицберген в заливе Сен-Джонсфьорд с целью разведки запасов золотоносного месторождения. Но о прибыльности этого месторождения говорить пока преждевременно.

Наряду с этим, во втором десятилетии XXI в. наблюдается быстрый рост активности в сфере туризма. Ведущей норвежской организацией в этой сфере является компания «Свальбард Рейселив АС».

Одним из направлений развития международного сотрудничества в зоне Шпицбергенского квадрата является усиление безопасности мореплавания в этом районе. Составной частью этого процесса является сотрудничество при проведении морских поисково-спасательных операций вблизи Шпицбергена, что закреплено в 2011 г. подписанием соответствующего соглашения между Норвегией, Россией, США, Данией, Канадой, Финляндией, Исландией и Швецией. В соответствии с ним, норвежская зона ответственности за эти операции расширена на востоке до границ российской зоны, а на севере — до полюса. В связи с этим возрастает значение административного центра архипелага Svalbard — поселка Лонгиербюен — как базы для проведения поисково-спасательных операций. При этом должна усиливаться безопасность плавания вблизи архипелага.

### ***Сохранение природной среды на Шпицбергене***

В начале XXI в. ведётся активная работа по приданию архипелагу статуса объекта всемирного наследия. Всё больше внимания стало уделяться сохранению памятников культуры на Шпицбергене. При этом важно, что значительное количество этих памятников являются промышленными объектами (действующими или законсервированными).

Заметно возрастает в последние десятилетия и сотрудничество в сфере экологии. Сохранение уникальной дикой природы Шпицбергена является одной из главных задач международного сообщества. В 2007 г. был создан Фонд защиты окружающей среды Шпицбергена. В настоящее время 57% территории архипелага являются охраняемыми зонами. Они включают: Национальные парки «Северо-Западный Шпицберген» (3560 кв. км), «Форланн» (640 кв. км.), «Южный Шпицберген» (5300 кв. км.); 15 территорий по охране птиц; заповедники (для

сохранения флоры): «Моффен» (8 кв. км.), «Северо-Восточный Шпицберген» (19030 кв. км); «Юго-Восточный Шпицберген» (6450 кв. км.).

Активные шаги в области обеспечения защиты природной среды архипелага от негативного антропогенного воздействия власти Свальбарда начали ещё в 50-е годы XX в. Сейчас эти усилия наращиваются. При этом норвежские власти опираются на солидную законодательную базу, одним из главных элементов которой является норвежский закон «Об охране окружающей среды на архипелаге Шпицберген» (2001 г.).

В 1995 г. появился норвежский проект строительства транспортной магистрали длиной 67 км через долину р. Рейдаллен, чтобы соединить два норвежских поселка. В ответ на это экологи из разных стран, в т.ч. и Норвегии, развернули бурную кампанию протеста. В результате стортинг, одоблив предложения норвежского правительства по дальнейшей охране природы Шпицбергена, в частности, записал в своих решениях, что «Шпицберген представляет значительную часть последней нетронутой природы Норвегии и Европы с уникальным качеством среды и уязвимыми экосистемами, хозяйственное использование которых требует серьезного обоснования. В рамках международного договора о Шпицбергене Норвегия несет большую ответственность за судьбу этих уязвимых экосистем. В случае конфликта разных интересов на Svalbard соображения охраны среды должны иметь решающее значение»[18]. В частности, в этом документе отмечалось, что увеличивающийся туризм — это вызов управлению архипелагом и должен быть регламентирован, как и многое другое, соответствующим менеджмент-планом. Актуально создание новых природных резерватов в биологически продуктивных областях Шпицбергена. Правительство просило о создании нового конкретного природного резервата на Медвежьем острове (Bear Island, одного из самых важных для морских птиц островов Баренцева моря, расположенного на середине пути между Шпицбергом и континентальным берегом Норвегии). Подчёркивалось, что задачи природных резерватов — охранять ненарушенные ландшафты Арктики, сделать минимальным воздействие транспорта, в частности, перевозок, связанных с круизами. Поддерживалась идея брать плату за приближение к природным резерватам, которая затем будет использована на нужды менеджмента этих территорий. Что касается управления за пределами особо охраняемых территорий, то планы Store Norske Spitsbergen Kulkompani (норвежской транспортно-снабженческой компании) построить дорогу и линию электропередач между Лонгирбюеном и Свеагрува были отклонены как путь развития, который, несомненно, вреден для среды и находится в прямом противоречии с целью сохранения природы Svalbard. Признан неудачным экспорт каменного угля. Предлагалось дополнить Закон об охране окружающей среды

Svalbard специальным разделом, регламентирующим обеспечение безопасности и сохранение дикой природы [18]. Если к началу XXI в. для активной хозяйственной деятельности были закрыты заповедные территории, составлявшие более половины всей площади Шпицбергена, то после принятия в 2001 г. упомянутого закона практически стала закрыта для этого и остальная его часть.

Природоохранная деятельность норвежцев нашла сильную поддержку среди международных организаций экологов, в т.ч. и в России. Так, в частности, оценивая усилия норвежских властей в этой сфере, информационный центр «Живая Арктика» в 1996 г. писал: «Особенно ревностно норвежские природоохранники относятся к российской промышленности, заставляя ее действовать в соответствии с западными природоохранными нормами под жестким контролем. Результаты блестящи, а архипелаг Шпицберген может служить эталоном разумного природопользования в наиболее хрупких на земном шаре экосистемах — высокоарктических островных, заставляя завистливо вздыхать российских экологов и преисполняться уважением к своим норвежским коллегам» [16].

Не отрицая необходимости защиты природы архипелага, советская/российская сторона в то же время не раз указывала, что стремление норвежских властей к охране экологии на деле является политикой ограничения экономической деятельности участников Парижского договора. Никто не отрицает, что природа Шпицбергена очень ранима и надо очень осторожно вести здесь хозяйственную деятельность. Но, как отмечал в 2007 г. председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник, «нас не может не тревожить тот факт, что в настоящее время заметно усиливается (или используется как провоцирующая) роль экологического фактора в возникновении современных конфликтов» [10, с.8].

Как и другие участники договора, в своих протестах Москва постоянно подчёркивала, что многие положения норвежских природоохранных законов относительно Шпицбергена противоречат положениям Парижского договора и Горного устава 1925 г. При этом отмечалось, что зачастую природоохранные меры норвежцев являются надуманными и необоснованными, а формулировки законодательных актов очень расплывчаты и открывают для властей Свальбарда возможности произвольного их толкования и применения. В частности, Россия заявила своё негативное отношение к закону «Об охране окружающей среды на Шпицбергене», принятом стортингом 5 июня 2001 г. Российский протест был выражен в памятной записке от 4 ноября 2001 г., направленной норвежской стороне. Данный закон вместо прежней уведомительной процедуры норвежских властей о возможных новых разработках полезных ископаемых или иной хозяйственной деятельности вводит разрешительный порядок для

всех участников экономической деятельности на архипелаге. Политолог И.А. Михайлов по этому поводу отмечал: «Норвежский премьер-министр заверил российское руководство, что данный закон не затронет интересов России. Беспокойство, однако, у шахтёров «Арктикуголь», у представителей российской общественности осталось. Некоторые эксперты решение норвежских законодателей расценили как попытку под видом природоохранной деятельности начать вытеснение России со Шпицбергена» [9].

Ранее норвежским властям советским МИДом не раз направлялись документы, выражающие несогласие с норвежскими природоохранными законами на архипелаге: памятные записки от 22 декабря 1971 г. и 27 июня 1972 г., а также заявление Посла СССР в Норвегии Министру иностранных дел Норвегии от 2 июля 1973 г.

### *Научные исследования*

Для реализации своей стратегии норвежское правительство опирается на новейшие технологии, для чего необходимы научные знания о регионе. В связи с этим в Норвегии создан фонд региональных исследований, в т.ч. финансируются исследования проблем Севера и Арктики. На Шпицбергене создается такой центр международных исследований в районе норвежских поселков. Но и Россия также заинтересована в развертывании научных исследований в данной зоне. Это может порождать противоречивую ситуацию: с одной стороны, россияне и норвежцы оказываются конкурентами в научных изысканиях в районе архипелага и на нем самом, с другой стороны, объединение усилий помогает достижению более значительных научных результатов. Таким образом, дело зависит от того, какую направленность научной деятельности будут пытаться придавать власти обеих государств: использовать научные исследования для противостояния своему соседу или использовать их для развития взаимодействия стран-соседей, для совместного решения проблем, схожих для обеих стран. К числу таких проблем относятся вопросы экологической безопасности, освоения природных ресурсов Баренцева моря, развитие социальной сферы и др.

В последние годы активно идёт работа по развитию Шпицбергена в качестве платформы для международных научных исследований. Развитие научных исследований и высшего образования остается в числе главных приоритетов норвежской деятельности на Svalbard. В Норвегии высоко оценивают возможности научных исследований на архипелаге. С одной стороны, здесь имеется современная научная инфраструктура. С норвежской стороны основной базой для этого является Полярный институт, расположенный в Лонгиербюене, научные объекты в Нью-Олесунде и Университетском центре на Svalbard (UNIS, ЮНИС). ЮНИС расположен в Лонгиербюене, и значительная часть его студентов является иностранными граждана-

ми. Расширение этого центра предусмотрено в планах развития норвежского присутствия на Шпицбергене. В частности, в 2012 г. ЮНИС заключил соглашение о сотрудничестве с норвежским Институтом морских исследований, который является крупнейшим полярным НИИ в Норвегии [7].

С другой стороны, на Шпицбергене уже накоплен многолетний опыт совместных научных исследований ученых из разных стран. Кроме Норвегии, здесь наиболее активно ведут научные исследования Польша, Германия, Франция и Великобритания. В Нью-Олесунне находятся постоянные научные станции 10 стран (в т.ч. Италии, Японии, Южной Кореи, Китая и Индии), а всего исследования на архипелаге ведут ученые примерно двадцати стран. Научные исследования ведутся в различных областях науки. В частности, интерес представляют для палеонтологов находки фрагментов ископаемого ихтиозавра, сделанные совместно польскими учеными и сотрудниками независимой научно-исследовательской организации SINTEF (SINTEF Petroleum Research). Традиционно Шпицберген является местом для активных исследований гляциологов. Широкою известность получило создание Всемирного семенного банка, расположенного в одной из выведенных из эксплуатации шахт архипелага.

Наиболее заметным проектом в сфере научного сотрудничества является Комплексная система наблюдений на Шпицбергене (CIOS, СИОС). Цель этого проекта — пополнить базу наблюдений, служащих основой для разработки более сложных моделей Земли и совершенствования климатических прогнозов. В результате реализации проекта СИОС будет обеспечено получение близкой к реальному масштабу времени информации по изменениям в Арктике для всех заинтересованных сторон. Интерес к этому проекту проявили научные организации 17 стран.

### ***Латентная милитаризация Норвегией северных территорий и акваторий***

С геополитической точки зрения Норвегия является одним из активных участников военно-политического блока НАТО и выступает по этой причине своего рода проводником интересов европейских стран и США в Арктике. Россия, развивая добрососедские отношения с Норвегией, трансграничное сотрудничество, стратегическое партнерство в освоении нефтегазовых месторождений, не может не учитывать эти и другие аспекты, в первую очередь в такой чувствительной сфере, какими являются национальные интересы в сфере обороны, — отмечает в своей монографии Ю.Ф. Лукин [19, с.241].

На Svalbard активно функционируют спутниковая станция «Свал Сат», расположенная в районе Лонгиербюена, ракетный полигон «Свал Рак», расположенный вблизи Нью-Олесунна, а также РЛС для атмосферных исследований, принадлежащая международной научной орга-

низации EISCAT. Там же строится норвежская обсерватория, которая войдет в сеть из почти 25 обсерваторий, которые должны вместе обеспечить спутниковую инфраструктуру и мониторинг климата в Арктике. Шпицбергенская обсерватория будет поставлять данные, касающиеся климата, уровня моря, наводнения, оползней, землетрясений и таяния льдов. Строительство её должно начаться в 2013 г., и на это норвежское правительство выделило 29,5 млн. евро [14].

Эти объекты вызывают повышенное внимание участников Парижского договора, особенно России, так как могут быть использованы и в военных целях. А такое использование территории Шпицбергена запрещено Парижским договором. Норвежская сторона оспаривает термин «демилитаризация архипелага», считая, что речь в договоре идет лишь о запрещении создавать на Шпицбергене военно-морскую базу и не строить там никаких укреплений, которые могут быть использованы в случае войны. В такой ситуации неизбежно обостряется вопрос относительно трактовки военно-стратегического аспекта статуса Шпицбергена, зафиксированного в Парижском договоре. Поэтому заметно возрастает необходимость международного сотрудничества на указанных выше объектах.

Это актуально ещё и в связи с тем, что в начале XXI в. Осло не скрывает того, что будет стремиться к усилению военного присутствия в северных морях. В Норвегии считают, что «северные регионы по-прежнему представляют военно-стратегический интерес, в том числе из-за расположения частей российских ядерных сил и как район учений для важных военно-воздушных и морских частей. Норвегия проводит работу в НАТО для того, чтобы альянс снова обратил внимание на свои близлежащие районы — в том числе и те, что расположены на Севере» [3, с.22].

Это подтверждается и тем, что общее оперативное управление Вооруженными силами Норвегии перенесено на север страны, в г. Будё. Также на север, в г. Сортланд, перемещено и Главное управление Береговой охраны. В 2005 г. береговой охране Норвегии были выделены дополнительно 44 млн. крон, которые предназначались «на увеличение времени несения службы и усиление контрольных функций» [5]. В помощь береговой охране были также переданы разведывательные самолеты «Орион».

Норвежцы усиливают своё военное присутствие у берегов Svalbard. По решению стортинга ежегодно, начиная с 2012 г., сюда будет направляться один из крупных кораблей норвежских ВМФ. Главная задача — продемонстрировать норвежское присутствие на Шпицбергене и в окружающих его водах. В 2012 г. эту миссию выполнял новейший норвежский фрегат «Тур Хейердал». Капитан П. Рустад так прокомментировал этот поход в интервью газете «Avi-

sa Nordland»: «В Будё базируются два истребителя F-16, на которые возложена задача обеспечения норвежских интересов на Крайнем Севере. Мы будем тренироваться вместе с ними, а также с самолетами авиационной разведки, патрулирующими этот район» [11]. Эти действия Осло не могут не вызывать беспокойства Москвы относительно перспектив российских интересов в зоне Шпицбергена.

### ***Геополитические интересы России на Шпицбергене***

Россия очень заинтересована в строгом соблюдении условий Парижского договора и сохранении своего присутствия на архипелаге. Во-первых, Шпицберген занимает не последнее место в стратегическом планировании НАТО, а Норвегия — активный его участник. Поэтому вытеснение россиян с архипелага позволит командованию НАТО более активно разворачивать свою активность в этом районе, лишив Москву возможности эффективно контролировать соблюдение условий Парижского договора, ограничивающих военное присутствие на Шпицбергене. Во-вторых, именно наша страна наряду с норвежцами наиболее активно ведет экономическую деятельность на архипелаге и в его водах. А международная конкуренция в борьбе за ресурсы Северного Ледовитого океана, в т.ч. и за биоресурсы, постоянно нарастает.

Официально норвежская сторона выступает за развитие сотрудничества с Россией в зоне Шпицбергена. 12 ноября 2002 г. в совместном заявлении Президента РФ и премьер-министра Норвегии было сказано, что «норвежская сторона приветствует продолжение российской экономической деятельности на Шпицбергене как естественной и важной части общей деятельности на архипелаге, а также новые виды такой активности» [20, с.68-69]. Это заявление имеет бесспорную международно-правовую силу и принципиальное значение для российского присутствия на архипелаге в условиях взаимопонимания и сотрудничества с Норвегией, поскольку оно сделано в совместном российско-норвежском документе на высшем уровне. Можно найти и ряд примеров тому, что российско-норвежское сотрудничество в зоне Шпицбергенского квадрата и на самом архипелаге продолжается и нарастает в различных областях. Это касается, в частности, совместной деятельности военных и пограничных структур России и Норвегии в Баренцевом море (например, регулярные российско-норвежские учения «Помор»).

Однако в целом российско-норвежские отношения в зоне Шпицбергена дают гораздо больше поводов для беспокойства, чем для успокоения. На практике в течение длительного времени, начиная с конца 50-х гг. XX в., прослеживается стремление Осло постепенно выдвигать со Шпицбергена наиболее опасных для Норвегии конкурентов, одновременно укрепляя и расширяя здесь свой суверенитет. Власти страны вводят ограничительные эколо-

гические нормы, жесткие правила рыболовства и другие меры по управлению арктическими территориями. В частности, недавно введён запрет на использование в Шпицбергенском квадрате тяжелого мазутного топлива. Прежде всего, эти усилия норвежцев затрагивают интересы России.

Консультант отдела национальной безопасности Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.В. Щипалов указывал следующие основные направления противодействия Норвегией положениям Парижского договора: постепенное ограничение самостоятельной иностранной экономической, прежде всего горной, а также научной деятельности на архипелаге; установление одностороннего контроля над прилегающими к Шпицбергену акваториями и шельфом без учета особого международного положения архипелага; попытки изменить статус Шпицбергена как демилитаризованной территории; отказ от пересмотра правового положения Шпицбергена на двухсторонней или многосторонней основе, что свидетельствует о попытках добиться единоличной компетенции Норвегии в статусных и иных вопросах на Svalbard и вокруг него; целенаправленное искажение смысла отдельных положений Парижского договора в норвежской юридической литературе и выступлениях официальных лиц для обоснования и оправдания такой линии» [20, с. 70-71].

Если Норвегия станет членом Евросоюза, то вопрос о пересмотре Парижского договора о Шпицбергене может встать на повестку дня, т.к. на территории королевства будут главенствовать законодательные требования и стандарты ЕС. Говоря о такой возможности, В.В. Щипалов отмечает: «В перспективе (после 2010 г.) из-за изменения международно-правового статуса архипелага под угрозой может оказаться широкий комплекс стратегических интересов России как непосредственно в районе архипелага, так и на североатлантическом и арктическом направлениях. В частности, возникнут реальные угрозы свободного выхода России в Северную Атлантику, дополнительные издержки при использовании проходящих мимо Шпицбергена морских и воздушных путей, возможна милитаризация архипелага» [20, с. 68].

В связи с этим вопрос дальнейшего укрепления российского присутствия на архипелаге имеет явно выраженное геополитическое и стратегическое значение. В начале второго десятилетия XXI в. в действиях норвежской стороны в зоне Шпицбергена просматривается усиление нажима на россиян. В частности, это проявляется в том, что норвежская сторона явно избегает решения на двусторонней основе спорных российско-норвежских вопросов в этом районе, привлекая к этому спору других участников Парижского договора о Шпицбергене или

международные организации (ЕС, НАТО). Приоритет в Осло явно отдают сотрудничеству в рамках таких международных структур, как Арктический Совет, Северное измерение Евросоюза и им подобных. При этом заметно стремление ряда государств, кто находится далеко от Баренцева и других полярных морей, участвовать в разнообразных проектах освоения природных ресурсов полярных районов. Для России предпочтительнее решать спорные вопросы в Баренцевоморской зоне на двусторонней основе как стран имеющих приоритет в освоении Севера. Применительно к Баренцеву морю этот приоритет имеют Норвегия и Россия.

Все заметнее проявляются геополитические амбиции Норвегии в Арктике, направленные на рост статуса и создание имиджа арктической региональной державы, возрастает ее активность на международной арене. 19–20 января 2011 года в Лондоне прошёл Северо-европейский саммит, на котором лидеры девяти стран — Великобритании, Исландии, Швеции, Дании, Финляндии, Норвегии, Эстонии, Латвии и Литвы — обсудили укрепление сотрудничества, а также идею создания северного «мини-НАТО». Концептуальной основой для создаваемого нордического пакта является доклад Торвальда Столтенберга «Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy». Арктическая направленность создаваемого военного блока не вызывает сомнений. Сам Т. Столтенберг не скрывает, что идея скандинавской мини-НАТО — это ответ на усилия России по межеванию и освоению арктического шельфа и природных ресурсов под ним [19, с.248-250].

### ***Заключение***

Важнейшим геополитическим шагом на пути к мирному переделу морского арктического пространства и укреплению двухсторонних отношений является Договор между Россией и Норвегией, действующий с 2011 г. Однако проведённый SWOT-анализ сильных и слабых сторон договора, возможностей и угроз показывает, что этот документ не разрешает перманентной конфликтной ситуации вокруг Шпицбергена, разногласий сторон по разграничению морских пространств, откровенно нарушает Парижский договор о Шпицбергене 1920 года. Договор размывает международно-правовой статус Шпицбергена, что может привести к фактическому дезавуированию позиции Российской Федерации о непризнании установленной Норвегией в одностороннем порядке 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена, нанести ущерб правовому статусу полярных владений России, установленному ещё в 1926 г., и создать условия для вытеснения отечественного рыболовства из западных районов Баренцева моря и из района Шпицбергена [19, с. 231-232].

По мнению профессора МГИМО(у) Л. С. Воронкова, российская сторона в отношениях с Норвегией нередко выступает ведомым партнером, недостаточно ориентированной на удо-

влетворение национальных интересов России [2]. И с таким утверждением трудно не согласиться. Неоправданно долго на несколько лет затянулась разработка «Стратегии российского присутствия на Шпицбергене до 2020 г.», разработка которой началась ещё в конце 90-х гг. XX в., когда стало очевидным, что Россия теряет свои позиции на архипелаге и в его прилегающих водах, и завершилась только к 2012 г. Но реализация этой стратегии требует больших усилий со стороны российских властей, ибо осуществляется она в условиях жесткой конкуренции с норвежскими претензиями на лидерство в Арктике.

Очень ярко все эти вопросы прозвучали во время визита бывшего госсекретаря США Х. Клинтон в Норвегию 1-2 июня 2012 года. Это был откровенный, настоящий «момент истины» без масок и дипломатического лицемерия. Город Тромсё был объявлен тогда столицей Арктики, а США — ведущим государством в Арктике.

Проведённый в статье исторический анализ позволил выявить основные направления и механизмы норвежской политики в районе Шпицбергена (Svalbard) в начале XXI в. и достаточно четко обозначить российские интересы в этом регионе, что имеет важнейшее геополитическое значение в дальнейшем развитии российско-норвежских отношений.

### Литература

1. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. – М.: СОПС, 2006.- 162 с.
2. Воронков Л.С. О норвежской стратегии на Крайнем Севере и интересах России. URL: <http://mgimo.ru//about/structure/3496/3727/6998/news/n73703.phtml> (дата обращения 06.05.2013).
3. Достижения политики по развитию северных регионов. Направления и первоочередные задачи// Северные регионы 2011. Перспективы и решения. – МИД Норвегии, 2011. – 46 с.
4. Закрытие угольной шахты на Шпицбергене//Русский портал. Сайт русской общины в Норвегии. URL: <http://www.russisk.org/modules.php?name=News&file=article&sid=2537> (дата обращения 19.02.2009).
5. Золотой век и море возможностей//Русский портал. Сайт русской общины в Норвегии. URL: <http://www.russisk.org/modules.php?name=News&file=print&sid=1963> (дата обращения 15.12.2005)..
6. Ингере О.У. Забрать архипелаг у Норвегии нельзя (интервью ИТАР-ТАСС). URL: <http://www.itar-tass.com/c49/220639.html> (дата обращения 08.04.2012).
7. Институт морских исследований открывает своё представительство на Шпицбергене. URL: <http://barentsobserver.com/ru/arktika/2012/11/institut-morskih-issledovaniy-otkryvaet-svoyo-predstavitelstvo-na-shpicber-gene-28-11> (дата обращения 06.12.2012).
8. Стере Й.Г. Предисловие // Северные регионы 2011. Перспективы и решения. – МИД Норвегии, 2011. – 46 с.
9. Михайлов И. Шпицберген. История отечественного освоения архипелага. URL: <http://>

- [www.pseudology.org/goroda/Shpitsbergen.htm](http://www.pseudology.org/goroda/Shpitsbergen.htm) (дата обращения 11.03.2014).
10. Олейник Г.Д. Вопросы законодательного обеспечения интересов Российской Федерации в Арктическом регионе в контексте мировой политики // Проблемы Севера и Арктики : научно-информационный бюллетень. 2007. Вып. 7.
  11. На Шпицберген идет норвежский фрегат. URL: <http://maxpark.com/community/politic/content/1673764> (дата обращения 27.12.2012).
  12. На Шпицбергене началась подготовка к открытию новой норвежской угольной шахты. URL: [http://www.nord-news.ru/world\\_news/2012/03/29/?newsid=28244](http://www.nord-news.ru/world_news/2012/03/29/?newsid=28244) (дата обращения 30.03.2012)
  13. На Шпицбергене становится все больше российских граждан. URL: [http://www.ec-arctic.ru/forum/all/tag\\_142](http://www.ec-arctic.ru/forum/all/tag_142) (дата обращения 27.02.2013).
  14. Новая обсерватория для мониторинга климатических сдвигов. URL: <http://barentsobserver.com/ru/arktika/novaya-observatoriya-dlya-monitoringa-klimaticheskikh-sdvigov-12-09> (дата обращения 17.02.2013).
  15. Орешенков А. Головоломка, созданная историей. URL: [http://nord-news.ru/main\\_topic/?mtopicid=92](http://nord-news.ru/main_topic/?mtopicid=92) (дата обращения 20.07.2011).
  16. Покровская И., Волошина О. Шпицберген: в пятое столетие цивилизации – с нетронутой природой. URL: [http://arctic.org.ru/1996/3\\_8\\_96.htm](http://arctic.org.ru/1996/3_8_96.htm) (дата обращения 07.03.2014).
  17. Политическое устройство Шпицбергена. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Политическое\\_устройство\\_Шпицбергена](https://ru.wikipedia.org/wiki/Политическое_устройство_Шпицбергена) (дата обращения 11.03.2014).
  18. Прокош П. Победа природы Шпицбергена. URL: [http://arctic.org.ru/1996/3\\_8\\_96.htm](http://arctic.org.ru/1996/3_8_96.htm) (дата обращения 09.05.2010).
  19. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография. – Архангельск: ИПЦ САФУ, 2013. 281 с.
  20. Щипалов В.В. Национальные интересы России на архипелаге Шпицберген // Аналитический вестник. 2009. № 12 (379). – 80 с.

*Рецензент: Голдин Владислав Иванович,  
доктор исторических наук, профессор*

УДК 94 (47)+(093)

## «ПОМОРСКАЯ ТОРГОВЛЯ» И «РУССКИЕ ПОМОРЫ» С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА XIX ВЕКА

### «POMOR TRADE» AND «RUSSIAN POMORS» IN RUSSIAN STATE LEGISLATION IN XIX CENTURY



© **Семущин** Дмитрий Леонидович, кандидат исторических наук, политический обозреватель федерального ИА REGNUM (Москва). Приоритетные темы исследований: историческая география России.

E-mail: ivaksa@bk.ru.

© **Semushin** Dmitry Leonidovich, Candidate of Historical Sciences, columnist of federal IA 'REGNUM' (Moscow). Priority themes of the researches: historical geography of Russia.

E-mail: ivaksa@bk.ru.

**Аннотация.** Рассматривается законодательство Российской империи XIX века о поморской торговле, которое определило льготные условия ее ведения, территорию с населением, которому разрешалось вести льготную торговлю с Норвегией. Территория эта получила название «Поморский край», а его население стало именоваться «русскими поморами». В приложении публикуются тексты исторических документов.

**Ключевые слова:** поморская торговля, русские поморы, Поморский край, Баренцев регион, государственное законодательство

**Abstract.** An analysis of the Russian Empire legislation of the nineteenth century on Pomor trade is made. The legislation defined the preferential terms, the territory, and the population which was allowed to trade with Norway. This territory was called «Pomorie Region», and its population began being called «Russian Pomors». Texts of historical documents are published in the annex.

**Keywords:** Pomor trade, Russian Pomors, Pomorie, the Barents region, the Russian North, state legislation.

#### **Введение**

По обе стороны российско-норвежской границы о «поморской торговле» за последнюю четверть века написано более чем достаточно [1]. Здесь надо заметить, что в плане терминологии в бытность этой практики в северной Норвегии она в XIX веке преимущественно именовалась всё-таки «русской торговлей». При создании организации Баренцева региона норвежские политики изначально использовали историю как аргумент для обоснования данного сугубо политического проекта. Для легитимации БЕАР историки Северной

Норвегии и Русского Севера стали публиковать книги и статьи о традициях якобы богатых контактов и обширных исторических связей в «историческом Баренцевом регионе». На старте проекта норвежские историки исходили из положения о возможности выстроить общую историю одного географического региона, чтобы он выглядел как общность, сложившаяся естественным путем, даже в случае, если это было не совсем так или даже совсем не так. Так в центре идеологической конструкции Баренцева региона оказалась «поморская торговля», и поскольку вопрос по «поморской торговле» оказался несколько запутан и в Тромсе, и в Архангельске, мы хотели бы внести научную ясность в этот предмет, что касается его российской составляющей.

### *Поморская торговля*

В целом, разногласий не вызывает положение о том, что под «поморской торговлей» следует понимать бартерную торговлю в северной Норвегии между российскими подданными — т. н. «русскими поморами» и подданными шведского короля — северными норвежцами с обменом русского хлеба (ржи — зерна или муки) на выловленную норвежцами рыбу, в основном треску. Хлеб и треска — вот главные товары «поморской торговли». Меновой характер — другая отличительная особенность «поморской торговли». Норвежцы признаются, что в торговом обороте Норвегии т. н. «поморская торговля» с Россией в XIX веке занимала немного — всего каких-нибудь 3-4 процента. В целом, и норвежские, и российские историки согласны в том, что расцвет «поморской торговли» приходится на середину XIX века, когда в Северную Норвегию ежегодно прибывало по 300-400 русских парусных кораблей, в составе экипажей которых находилось свыше 2 тыс. человек, а прекращение «поморской торговли» связано с новыми экономическими реалиями и политическими событиями Первой Мировой войны и Русской революции. Что касается начала «поморской торговли», то обычно определяют временную точку или второй половины XVIII века, или его окончания. Впрочем, о первых торговых контактах между русскими и норвежцами в норвежском Финнмарке существуют свидетельства, датированные в норвежских исторических источниках 1680 годом. По норвежским источникам, торговая деятельность рыболовных судов российских подданных у побережья Финнмарка впервые обратила на себя внимание датского правительства в 1749 году.

По-видимому, именно о «поморской торговле» с северной Норвегией, имевшей тогда незаконный характер, в России впервые написал академик И.И. Лепехин. В его записках, опубликованных в 1822 году, мы находим данные о вывозе хлеба поморянами в так называемые непозволенные места: «Хотя не токмо отпускаемого за море, но и оставляемого в за-

пасе, для содержания всего Поморья и самого города Архангельского, количество хлеба предписано законами, но при всём том в хлебных ценах великая бывает разность: обыкновенная цена хлебу менее 20 копеек пуд, но в мою бытность продавался пуд муки ржаной по 50-ти копеек. И можно не ошибаясь сказать, что цены хлеба не от запасных магазинов, но от количества отпусков зависят: тогда по берегам Белого моря и в Кольском уезде живущие обязываются привозить к городу Архангельскому от своих селений свидетельства, сколь велика каждого семья и сколь многолюдны их промыслы, по числу коих количество хлеба и отпускалось по билетам, даваемым из бывшей тогда собственной губернаторской конторы. К сему тягостному для поморян установления подал повод вывоз хлеба поморянами в так называемые непозволенные места, где они оный иногда, как сказывают, на рыбу променивали: но мне кажется, что лучше пусть вывезено будет несколько четвертей хлеба более, нежели зажиточных поморян сделать вечными господами бедных своих собраний, которые, будучи принуждены у богатых забирать хлеб с обещанием заработать оный на промыслах, остаются почти всегдашними работниками» [2].

Тем не менее, с нашей точки зрения, говорить о «поморской торговле» ранее начала XIX века нельзя, во-первых, хотя бы из-за того, что в это время, т. е. ранее конца XVIII века, такого понятия, как «помор», вообще не существовало, а под расхожим тогда понятием «поморцы» понимались исключительно жители Западного Беломорья с Поморского берега, а также волостей Ковда, Кандалакша, Варзуга, Умба, Порья-Губа и др. — бывших т. н. Поморских волостей, управлявшихся Соловецким монастырем. Между тем, в эпизодической и контрабандной торговле с норвежцами в XVIII веке были заняты не только «поморцы», но и жители других берегов Белого моря, а также с Двины, которые в то время «поморцами» себя не именовали, и их таковыми не называли. Во-вторых, имеющиеся источники позволяют сделать вывод, что в период, предшествующий «поморской торговле», вовсе не треска была тем товаром, который представлял интерес для русских. Норвежский профессор Эйнар Ниеми по этому поводу писал: «Поначалу, по-видимому, они (т. е. русские. — Д.Л.С.) в особенности занимались скупкой продукции из кож и кустарных изделий, как, например, особого типа норвежских ковров, а также фабричных и колониальных товаров. Похоже, что в эту раннюю фазу рыба не являлась важнейшим закупочным товаром, во всяком случае, треска, как это стало позднее» [3, с. 28]. По свидетельству норвежского амтмана Соммерфельдта, в 1799 году русские торговали множеством товаров: овсом, парусиной, мылом, медом, мануфактурой и даже французскими винами, официально запрещёнными к ввозу в Россию. И, в-третьих, надо учесть то обстоятельство, что в период, предшествующий «поморской торгов-

ле», эпизодическая торговля русских и норвежцев в Финнмарке не была законной, как с точки зрения, датского законодательства до 1787 года, так и российских законов. «Поморская торговля» получила законные рамки в России только начиная с 1810 года. Между тем, контрабандный характер торговых контактов русских и норвежцев в норвежском Финнмарке сказывался на тогдашних объёмах торгового оборота. До узаконения «поморской торговли» объём российско-норвежской торговли в Архангельске был ничтожен по сравнению с торговлей с другими крупными европейскими державами. Так, в 1792 году из Англии в Архангельск пришло 90 судов, из Голландии — 17 и одно русское судно, а из всей Норвегии, трёх норвежских населённых пунктов — Кратере, Альта и Вадсё — пришло всего три русских судна [4, с.194].

При понимании явления «поморской торговли» XIX века необходимо учитывать два важных обстоятельства: 1) в России в XVIII-XIX веках отсутствовала свобода хлебной торговли. Движение зерна контролировалось государством; 2) право заграничной заморской торговли хлебом в Российской Империи имело купечество 1-ой гильдии.

Для того, чтобы «поморская торговля» с норвежцами стала реальностью, необходимо было определение Российским государством разрешения на экспорт хлеба в Норвегию, определение его объёма и предоставление льготы, дающей возможность участвовать в торговле с ней представителям некупеческих сословий Архангельской губернии.

С начала XVII и до начала XIX века главным пунктом, снабжавшим хлебом Поморье, под которым в исторических документах того времени исключительно именуется Поморский берег с городом Кемью и западное Беломорье, был Архангельск. Из Архангельска в Поморье в летнюю навигацию отправлялась большая часть муки и зерновых продуктов, привозившихся купцами северных земледельческих и центральных областей: в среднем свыше 20 тыс. пудов ржаной муки и около 800 пудов круп [5, с.113].

Обмен рыбы на хлеб составлял основное и главное содержание торговли Поморья и поморцев с внутренними районами России посредством Архангельского порта. Средняя стоимость пуда хлеба (муки) и трески в Беломорье была одинакова и равнялась один рубль серебром. Норвежская «поморская торговля» XIX века на линии Архангельск-Финнмарк была просто встроена в этот налаженный ранее поморцами в предшествующие два века процесс. Собственно сами поморцы, вступавшие в контакт с норвежцами на промыслах Мурман и Финнмарка, могли продавать контрабандно норвежцам только какой-то минимум хлеба — излишек от необходимого им и полученного по лимиту. Они не могли покупать хлеб в неограниченных количествах в Архангельске. Что касается архангельского первогильдийного

купечества, то оно также не могло свободно торговать хлебом с норвежцами. Однако известно, что в период до «поморской торговли» архангельское купечество осуществляло какие-то контрабандные торговые операции с хлебом в северной Норвегии. Купцы, вывозившие муку из Архангельска, были обязаны получать свидетельство о том, что продали её на территории Архангельской губернии. Однако торговцы подкупали таможенных чиновников, получали от них фальшивые свидетельства, а муку или зерно с большой выгодой выменивали на различные товары у жителей северной Норвегии и, пользуясь отсутствием таможенного надзора в море, нелегально провозили эти товары в Архангельск [4, с. 197]. В конце XVIII и начале XIX века контакты русского купечества Архангельска с торговыми домами Норвегии носили нерегулярный характер, и доставка товаров в норвежский Финнмарк осуществлялась в незначительных размерах.

«Поморская торговля» с Норвегией в предшествующий ей период получила два важнейших импульса. Первый имеет общий характер — это отмена монополий на промыслы в рамках экономической политики императрицы Екатерины Великой. 1 июля 1768 года именным указом императрицы была разрешена вольная и свободная продажа промышленниками Архангельской губернии их продуктов — «сала, так кож морских зверей, моржового зубья и трески» на внутреннем рынке<sup>1</sup>. В 1801 году указом только что вступившего на трон императора Александра был разрешён в России вывоз хлеба из одной губернии в другую и его свободная продажа<sup>2</sup>. Императорским указом от 22 декабря 1803 года об устройении в Архангельске хлебного магазина были определены правила хлебного снабжения Архангельской губернии<sup>3</sup>. При числе жителей в Архангельской губернии в 199 950 душ обоего пола на хлебное продовольствие губернии было определено 399 900 четвертей хлеба при условии потребления двух четвертей хлеба на душу в год. Внутренний урожай в губернии и хлебные магазины должны были давать в год на пропитание жителей губернии 226 959 четвертей хлеба. Недостача до нужного количества была определена в 172 941 четвертей. Недостача должна была восполняться покупками хлеба в других губерниях. Купечеству дозволялось вывозить за рубеж из Архангельского порта 200 тыс. четвертей, но с тем условием, что в ма-

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 18. 1767—1769. СПб., 1830. № 13141. 1 июля 1768 года. Именной, данный Сенату. Об отдаче промыслов сального, кож морских зверей, моржового и рыбы трески на вольный промысел Архангелогородской губернии обывателям. С. 695—696.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. Т. 26. 1800—1801. СПб., 1830. № 19803. 24 марта 1801. Именной, данный Сенату. Об отмене запрещения на вывоз за границу хлеба и вина. С. 597.

<sup>3</sup> ПСЗРИ. Т. 27. 1802—1803. СПб., 1830. № 21096. 22 декабря 1803. Именной, данный Сенату. Об устройении в Архангельске хлебного запасного магазина на особенных правилах местного положения и образу продовольствия того края сообразным. С. 1080—1086.

газинах в Архангельске должно было оставаться 50 тыс. четвертей. К этому времени два года действовала норма, обусловленная распоряжением местного губернского начальства, когда пятая часть хлеба, предназначенного на экспорт, шла на местный рынок. Таким образом, вывоз хлеба из Архангельского порта регулировался в интересах достаточного снабжения местного населения.

Второй импульс для старта «поморской торговли» имеет более частный характер и связан с направленной против Великобритании наполеоновской политикой континентальной блокады. 7 ноября 1807 года Россия из-за нападения англичан на Данию объявила войну Великобритании. Британские корабли стали препятствовать морской торговле России, а в случае с Арктикой угрожать русским промысловикам. В 1809 году англичане сожгли Колу. Их нападения на Мурман продолжились в 1810 и 1811 годах. Политика континентальной блокады для Норвегии, состоявшей в унии с Данией, означала жестокий голод населения из-за отсутствия морского подвоза и действий англичан на море. Хлебные цены в Норвегии резко возросли. Для примера, в год континентальной блокады цена на российскую ржаную муку в Норвегии составляла 2 руб. 50 коп. за пуд, тогда как пуд ржаной муки в Архангельске стоил в среднем 1 руб. 10 коп.— 1 руб. 15 коп.[4, с. 199]. Это активизировало хлебную торговлю между Россией и северной Норвегией. Русское правительство, желая выразить дружественное отношение к датскому королевскому двору, по его просьбе разрешило экспорт необходимой для северной Норвегии ржи и пшеницы из Архангельска. Снабжение хлебными припасами Норвегии в период континентальной блокады осуществлялось как гильдийным купечеством Архангельска, так и Беломорской акционерной торговой компанией.

В связи с английским разорением жители Колы в начале 1810 года обратились в министерство внутренних дел с просьбой разрешить и им участие в хлебной торговле. Вслед за этим 6 мая 1810 года последовал именной указ императора Александра I архангельскому военному губернатору фон Дезину о дозволении жителям города Колы, всем без различия состояний, производить мену на ржаную муку трески и палтусины в северной Норвегии без взимания за привоз рыбы установленной пошлины. Колянам для обмена определялась норма в 2 тыс. четвертей ржаной муки. За приобретаемую муку жители Колы должны были платить установленную пошлину<sup>4</sup>. Именно этот государственный указ и следует считать началом «поморской торговли» русских с северной Норвегией. 12 сентября 1811 года именным указом императора архангельскому военному губернатору Спиридову льгота, предо-

---

<sup>4</sup> ПСЗРИ. Т. 31. 1810—1811. СПб., 1830. № 24221. С. 175—176.

ставленная Коле, аналогичным образом была распространена на центр Поморья — город Кемь<sup>5</sup>. В том случае, когда в означенных указах говорится о «городах» Коле и Кеми, то, на самом деле, речь идет о городских округах в старинном их понимании — об уездах и всех их жителях. Кемский уезд состоял из двух станов, собственно Кемского и Сумского посада. 5 декабря 1812 года льгота жителям городов Колы, Кеми и Сумского посада на торговлю хлебом за рубежом в Норвегии была подтверждена во время общего запрета вывоза хлеба из России за границу<sup>6</sup>. По льготе норма на каждый город — Колу, Кемь и Сумской посад, составляла 2 тыс. четвертей, т. е. в сумме 6 тыс. четвертей хлеба. Упомянутая в документах мера объёма сыпучих тел хлебная четверть примерно равна 210 литрам.

Льгота вывоза хлеба жителям Кольского и Кемского уездов Архангельской губернии рассматривалась тогда государственной властью как временная мера. В дальнейшем по замыслу учредителей она подлежала пересмотру. В этом отношении решающее значение для судеб льготной меновой хлебной торговли для жителей Кольского и Кемского уездов с Норвегией имело решение Сената от 14 июля 1820 года. Дополнительно жители Колы, Кеми и Сумского посада были освобождены тогда от платежа пошлины за постройку промысловых кораблей. 27 марта 1826 года положением Комитета министров льгота была в очередной раз продлена на очередное пятилетие<sup>7</sup>. Решение обосновывалось тем, «что суровость климата, в котором они живут, неплодородие земли и совершенный недостаток во всяком другом промысле, кроме рыбной ловли и мены, лишают их не только возможности платить государственные подати, но и содержать себя с семействами». В постановлении подчеркивалось, что льгота жителям Кольского и Кемского уездов не распространяется на архангелогородцев.

29 сентября 1831 года льгота Коле и Кеми была в очередной раз продлена на очередное пятилетие положением Комитета министров<sup>8</sup>.

29 марта 1835 года именным указом императора Сенату жителям Кольского и Кемского уездов дозволялось вывозить из Архангельска хлеб в Норвегию «на собственных судах» уже «без ограничения количества и без пошлин»<sup>9</sup>.

13 апреля 1837 года положением Комитета министров льготы жителям «Поморского края» Архангельской губернии, т. е. Кольского и Кемского уездов, были распространены на «обитателей казённых волостей: Золотицкой и Мудьюжской Архангельского уезда и при-

<sup>5</sup> ПСЗРИ. Т. 31. 1810—1811. СПб., 1830. № 24767. С. 837—838.

<sup>6</sup> ПСЗРИ. Т. 32. 1812—1815. СПб., 1830. № 25285. С. 471.

<sup>7</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 1. 1825—1827. СПб., 1830. № 218. С. 318-320.

<sup>8</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 6. Отд. 2. 1831. СПб., 1832. № 4836. С. 90.

<sup>9</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 10. Отд. 1. 1835. СПб., 1836. № 8006. С. 282—283.

брежных селений Онежского уезда»<sup>10</sup>. Таким образом, с 1837 года льготы на беспошлинную меновую торговлю с северной Норвегией имеют, помимо жителей Кемского и Кольского уездов, обитатели Зимнего берега Белого моря из Зимней Золотицы и Мудьюги, и Онежского уезда: из Унежмы, Кушереки, Малошуйки, Нименги, Ворзогор, Онеги, Тамицы, Кянды, Нижмоозеро, Пурнемы, Лямицы, Пушлахты, Летней Золотицы и Дураково.

В данном случае надо обратить внимание на то, что поморская льгота не распространялась на жителей беломорских посадок Нёноксы, Уны и селения Солзы. Теперь понятно, почему жители посада Нёнокса во второй половине XIX века поморами не считались [6, с.71]. Нёнокса не входила в территорию льготного округа — «Поморского края», поэтому её население не пользовалось «поморскими» льготами.

8 февраля 1838 года положением Комитета министров льгота «поморским жителям» Архангельской губернии была продлена на очередное пятилетие<sup>11</sup>. С этого года можно утверждать, что «поморская торговля» с Норвегией в своей основе — мене хлеба на рыбу сложилась окончательно. После 1838 года верховные государственные органы Российской империи больше не рассматривали вопрос о продлении льгот для поморских жителей на очередное пятилетие. Их льготный статус стал бессрочным. Окончательно определилась и география льготного района, именуемого в государственных документах «Поморским краем» Архангельской губернии — это уезды Кольский, Кемский и частично Архангельский и Онежский.

Более того, в 1842 году именным указом императора частично на уезды Поморского края Архангельской губернии — Кольский и Кемский, плюс Мезенский уезд был распространён льготный порядок государственной службы для чиновничества. По своим «особенным преимуществам» чиновники, служившие в уездах Кемском, Кольском и Мезенском Архангельской губернии, были приравнены к служащим в Сибири и на Кавказе<sup>12</sup>.

Из дальнейшего российского законодательства о «поморской торговле» следует обратить внимание на высочайше утверждённое постановление Государственного совета от 9 января 1861 года о мерах к прекращению незаконного вывоза в Норвегию леса из Поморского края Архангельской губернии, предполагавшее прекращение права беспошлинного пользования лесом для промысловых надобностей крестьянам Поморского края<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 12. Отд. 1. 1837. СПб., 1838. № 10133. С. 232—233.

<sup>11</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 13. Отд. 1. 1838. СПб., 1839. № 10960. С. 94—95.

<sup>12</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 17. Отд. 1. 1842. СПб., 1843. № 15731. 9 июня 1842. Высочайше утвержденное положение о преимуществах службы в отдаленных и малонаселенных краях Империи. С. 438—443.

<sup>13</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 36. Отд. 1. 1861. СПб., 1863. № 36521. С. 16.

Беспошлинный вывоз в Норвегию лесных материалов и лесных изделий дозволялся только «из дач Поморского края» и в таком количестве, чтобы не было лесного оскудения. Что касается прочего, то постановлением Государственного совета от 12 ноября 1862 года крестьянам и мещанам льготных районов Беломорского побережья было дозволено вывозить в Норвегию, помимо хлеба, «всякого рода товары», т. е. то, что ранее дозволялось только купцам первых двух гильдий Архангельской губернии<sup>14</sup>. Эта льгота уравнивала в праве на торговлю с Норвегией всех жителей «Поморского края» с купечеством вообще.

Финалом поморской торговли стала Первая мировая война. Уже 28 июля 1914 года последовал указ императора об «ограничении коммерческих связей подданных иностранных государств с русской стороною», а 12 августа 1914 года был введён запрет на вывоз хлеба из страны. Это означало автоматический запрет и для меновой хлебной торговли русских поморов с Норвегией. Конец «поморской торговли», таким образом, означал и конец русских поморов, которые утратили льготный статус в структуре населения Архангельской губернии [7, с. 52].

#### ***Поморский край, русские поморы***

Итак, в ситуации с «поморской торговлей» мы сталкиваемся с первым случаем социальной компенсации государством Российским в форме льгот и привилегий северной экстремальности. Российские законы высшей государственной власти в XIX веке создали в рамках Архангельской губернии из двух уездов полностью и частей ещё двух уездов компактную территорию, получившую в официальной государственной терминологии название «Поморский край». Поморский край не был административным районом в губернии. Однако этот район с льготами для населения нуждался в топонимическом определении. Население этой территории, получившее льготы, выводящие его из общей сословной структуры российского общества, стало во второй половине XIX века официально именоваться в российском законодательстве «поморами» или «русскими поморами». Поэтому, образно говоря, не поморы создали поморскую торговлю, а поморская торговля создала поморов. В количественном отношении за всё время существования льготного статуса население «Поморского края» Архангельской губернии не превышало 10-15% от всего населения губернии. Конкретно в 1888 году население льготной территории составило 40 268 душ обоего пола при общем населении Архангельской губернии в 290 786 душ — всего 13% населения губернии [8].

---

<sup>14</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 37. Отд. 2. 1862. СПб., 1865. № 38910. С. 332.



Рис.1. Поморский край

Обратим внимание на то обстоятельство, что в работах главного нашего исследователя поморов — российского этнографа Т. А. Бернштам русские поморы рассматриваются исключительно как этнографическая группа местного населения. В специфику её научного интереса комплекс документов государственного законодательства XIX века о поморской торговле и поморах остался неизвестен Т. А. Бернштам, что обусловило ошибочность её концепции. Публикуемая в приложении к настоящей статье подборка документов позволяет со всей определённо утверждать о юридическом статусе группы русского населения Архангельской губернии, который был первичен к её этнографическим особенностям.

Благодаря своему особому статусу и льготам, промысловым занятиям и заморской торговле, это население «Поморского края» стало осознавать свою особость и развило отличную от прочего населения локальную идентичность, которая, заметим, за отпущенный ей период не достигла уровня этнической идентичности. Как справедливо заметил норвежский профессор Нильсен: «Поморы в своих отношениях с норвежцами подчеркивали свою русскую идентичность. Но, тем не менее, в общении с русскими из других регионов они часто указывали на свои связи с Норвегией как на нечто присущее только поморской культуре» [9, с. 19]. Отметим, что торговые связи с Норвегией русских поморов были обусловлены их специфическим статусом в сословной структуре населения Империи, определенным действующим российским имперским законодательством.

Следующий существенный вывод, который можно сделать из анализа рассматриваемых документов, это то, что поморов, как цельного исторического явления XVI-XIX веков не существовало. Поморцы XVI-XVIII веков и поморы XIX века — это, хотя и частично связанные во времени и частично в пространстве, но разные явления. Без юридического статуса XIX века локальная группа поморцев так и осталась бы на Русском Севере чем-то вроде мезенцев, пинежан, ваганов и др. — групп населения, определяемых по уездной локализации. Русские поморы XIX века связаны уже не с уездом, а более широкой территорией — Поморским краем, который, впрочем, так никогда и не получил официального оформления.

Что касается экономической специфики явления, то продолжительное (чуть более столетия) существование в приарктическом регионе бартерной торговли русских с норвежцами с обменом хлеба на рыбу объясняется не архаичностью русского и северонорвежского обществ, а теми специфическими рамками, которые были заданы российским имперским законодательством «поморской торговле». Оно требовало от участника «поморской торговли» транспортировки хлеба на его судне и обмена этого хлеба на рыбу. Бонусом для участника «поморской торговли» было то, что вымененную у норвежцев рыбу он ввозил в Россию через Архангельск беспошлинно. Последняя норма и обусловила устойчивость во времени бартерной операции. Кроме того, условия, заданные государством поморской торговле, стимулировали развитие беломорского мореплавания, как торгово-промыслового, так и, в конечном итоге, споспешествовали прямо направляемого государством исследовательскому в Арктику.

Какова роль Архангельска в «поморской торговле» помимо того, что этот город был административным центром губернии, откуда и исходили распоряжения об её организации? Главное — Архангельск был центром, куда приплывали на своих кораблях жители губернии, имеющие льготу на ведение торговли с Норвегией. Постоянного жительства в этом городе они не имели. Но здесь, в Архангельске, они закупали хлеб, который в северной Норвегии обменивался на треску, которую опять же русские участники поморской торговли привозили в Архангельск для продажи купечеству и мещанам. Участники поморской торговли — жители уездов и волостей, имевших льготу на торговлю с Норвегией, и, фактически, участвовавшие в этой торговле, пользовались кредитом, предоставляемым им архангельским гильдийским купечеством. Из подобной практики родилось насмешливое определение архангелогородцев как «трескоедов». То есть поморы ловили треску, а также выменивали её у норвежцев, привозили в Архангельск, а архангелогородцы её ели — «трескали». В конце 1980-х и начале 1990-х соблазняемые «баренцами» новейшие «трескоеды» объявили себя «поморами». В

дополнение они ещё и украли у настоящего исторического Поморья и Поморского края его название и провозгласили Архангельск «столицей Поморья», хотя звание это по праву, о чём и свидетельствуют исторические документы, должно принадлежать всё-таки Кемии. По крайней мере, в местной традиции в XIX и начале XX века «Поморье» — это Кемский уезд, а в государственных документах XIX века «Поморским краем» именовался регион, составленный из конкретных уездов — Кольского, Кемского и прибрежных волостей на Зимнем берегу Архангелогородского уезда и прибрежных волостей Онежского уезда, получивших льготы на ведение морских промыслов и «поморскую торговлю» с Норвегией.

### **Заключение**

Современная «баренцева региональная» норвежская концепция «поморской торговли» намеренно преувеличивает её размеры. Локальное для Архангелогородской губернии явление представляется как общее и универсальное для неё. В подобной трактовке вся территория нашей губернии голословно без глубокого исследования исторических документов объявляется «Поморьем», а все её население «поморами», которые в прошлом были тесно связаны торговыми и личностными отношениями с Норвегией. Более того, местные домо-рожденные сепаратисты в Архангельске, указывая на факт «поморской торговли», начинают утверждать, что в прошлом Архангелогородская губерния в составе Российской империи якобы пользовалась де-факто автономным статусом, благодаря которому неплохо существовала в тесном контакте с Западом — конкретно с Норвегией.

7 августа 2013 года участники спонсируемой норвежцами нансеновской экспедиции на борту «научного парохода» «Профессор Молчанов» по итогам доклада о «поморской торговле» «дискутировали» на тему «о том, кто такие поморы и можно ли сегодня говорить о поморах, как об этносе». Зачем дискутировать? О чём? Сколько можно заниматься пустыми фантазиями на норвежские деньги? В теме поморов и поморской торговли надо просто обратиться к историческим источникам. В данной ситуации открыть Свод законов Российской империи и прочитать государственные документы XIX века. Поморов как цельного исторического явления XVI-XIX веков не существовало. Русские поморы XIX века связаны с «Поморским краем», который так никогда и не получил официального оформления.

Полагаем, что настоящая наша публикация вносит ясность в проблему масштаба и конкретной локализации такого действительного исторического явления XIX — начала XX века, как «поморская торговля», и разъясняет статус в структуре населения губернии «русских поморов» и определяет территорию т. н. «Поморского края».

## Литература

1. Современная литература о поморской торговле: Бернштам Т. А. Поморы. Л., 1978. С. 111—116; Федоров П. В. Северный вектор в российской истории: центр и Кольское Заполярье в XVI-XX вв. Мурманск, 2009. гл. 4. Ресурсы Кольского Севера и имперская экономика: в поисках эффективной модели сближения. С. 106—132; Ниemi Э. Поморская торговля с точки зрения норвежцев // Народы и культуры Баренцева региона. Тромсе, 1996. С. 26—36; Нильсен Й. П. Российско-норвежские отношения в арктической Европе и история Баренцева Евро-Арктического региона // *Varents-Journal*. 2002. № 1. С. 14—25; Бацис П. Э. Русско-норвежские отношения в 1905—1917 гг. Автореферат канд. дисс. М., 1973; Булатов В. Н., Шалев А. А. Баренцев Евро-арктический регион и Архангельская область: международное сотрудничество. История и современность. Архангельск, 2001. С. 25—34; Пересадило Р. В. Развитие морских связей между Норвегией и Русским Севером // Слово о людях и земле Поморской. Архангельск, 1993. С. 131—139; Пересадило Р. В. Российско-норвежские экономические отношения на русском Севере (конец XVII — начало XX вв.) // Материалы Шестой ежегодной научной конференции (14—16 апреля 2004 г.) Под ред. В. Н. Барышникова. СПб, 2005; Красавцев Л. Б. Правовые аспекты поморской торговли с Норвегией в XIX в. // Архангельск и северные страны конца XVI — начала XX веков: Избранные доклады. Архангельск, 1999. С. 50—58; Репневский А. В. Историческая судьба поморской торговли и день сегодняшний // Санкт-Петербург и страны Северной Европы. СПб., 2004. С. 138—145; Смирнов А. И. Мурманский коридор. (Российско-норвежское сотрудничество в Баренцевом регионе). Мурманск, 1998. С. 12—18; Шрадер Т. А. Торговые связи Русского Поморья с Северной Норвегией (конец XVIII—начало XX вв.). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1985; Шрадер Т. (Алимова). С торгом в Норвегу // Следопыт Севера. Архангельск, 1986. С. 193—204; Шрадер Т. А. С торгом в Норвегу (Поморская торговля как фактор взаимовлияния культур) // Скандинавские чтения 2008 года: этнографические и культурно-исторические аспекты. СПб., 2010. С. 256—273; Shradet T. A. Across the Borders: the Pomor Trade // *Russia-Norway: Physical and Symbolic Borders*. Ed. T. N. Jackson and J. P. Nielsen. Moscow, 2005. P. 105—115.
2. Полное собрание ученых путешествий по России. Т. 5. Окончание записок путешествия академика Лепехина. СПб., 1822. С. 357—358. Заметим, что И.И. Лепехин во время своей экспедиции по России посетил Архангельск в 1772 году. Однако редакцию текста И.И. Лепехина к посмертному изданию 1822 года готовил хороший знаток Русского Севера Н.Я. Озерецковский, который, как известно, частично дописал и исправил первоначальный текст.
3. Ниemi Э. Поморская торговля с точки зрения норвежцев // Народы и культуры Баренцева региона. Тромсе, 1996. С. 26—36.
4. Шрадер Т. А. (Алимова). С торгом в Норвегу // Следопыт Севера: Ист.-краевед. сб. - Архангельск: Сев.-Зап. кн. изд-во, 1986. С. 193 - 204.
5. Бернштам Т. А. Поморы. Л., 1978.
6. Шульман Ю.М. История посада Неноксы. К 600-летию первого датированного упоминания о посаде Ненокса. Историко-краеведческий очерк. М., 1997.

7. Трошина Т. И. Великая война... Забытая война...: Архангельск в годы Первой мировой войны: (1914—1918). Архангельск, 2008. С. 52. По непонятной нам причине А. В. Репневский не назвал указы 1914 года в качестве последней точки в «поморской торговле». См. Репневский А. В. Историческая судьба поморской торговли и день сегодняшний...
8. Атлас Архангельской епархии. Архангельск, 1890.
9. Нильсен Й. П. Российско-норвежские отношения в арктической Европе и история Баренцева Евро-Арктического региона// Barents-Journal. 2002. № 1. С. 14—25.

*Приложение*

## РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО XIX ВЕКА О «ПОМОРСКОЙ ТОРГОВЛЕ» С СЕВЕРНОЙ НОРВЕГИЕЙ, «РУССКИХ ПОМОРАХ» И «ПОМОРСКОМ КРАЕ» АРХАНГЕЛЬСКОЙ ГУБЕРНИИ

1. **1810, мая 6. Именной, данный архангельскому военному губернатору фон Дезину. — О дозволении жителям города Колы, всем вообще без различия состояний, производить вымен на ржаную муку и покупку трески и палтусины у Датских берегов без взимания за привоз сей рыбы установленной пошлины.**

Министр внутренних дел доносил мне о просьбе жителей города Колы, что они по неплодородию того края, занимаясь единственно морскими рыбными промыслами, ныне, по // уменьшении улова рыбы при их берегах и по возвысившимся ценам на хлеб и все съестные припасы, привозимые из Архангельска, равно как и по претерпенному ими в минувшем лете разорению от неприятеля, крайне нуждаются в пропитании своем и в уплате податей. Они просят по сим причинам о позволении всем им, без различия гильдий, отъезжать на собственных судах для вымена и покупки трески и палтусины у Датских берегов, где лов оных гораздо обильнее, без взимания за привоз сей рыбы в наших портах пошлины, тарифом 1797 года установленной; а для вымена оной рыбы вывозить из Архангельска и Колы на своих судах до двух тысяч четвертей муки ржаной ежегодно, с платежом установленных пошлин.

Принимая в уважение, что торговля сия не иное что, как промысл жизненными продуктами, между пограничными жителями позволенный, а ввоз рыбы, будучи производим на российских судах, и то в не большом количестве, также может почестся российской промышленности, я повелеваю дозволить оныя жителям города Колы всем вообще без различия состояний, равно как и вывоз для вымена рыбы, означенного в просьбе количества хлеба, на изъясненном ими основании, с наблюдением однако ж, чтоб не продавали оногo в неприятельские руки. О чем и поручаю вам учинить надлежащее распоряжение.

— ПСЗРИ. Т. 31. 1810—1811. СПб., 1830. № 24221. С. 175—176.

2. **1811, сентября 12. Именной, данный архангельскому военному губернатору Спиридову. — О дозволении жителям города Кеми производить торговлю жизненными припасами с пограничными жителями и выменивать на оные рыбу.**

Министр внутренних дел донес мне о просьбе жителей города Кеми, что они как по бывшим неурожаем в хлебе в Архангельской губернии и по возвысившимся от того ценам на

все жизненные потребности, так и вообще по неудобности земли в тамошнем краю к хлебопашеству, крайне нуждаются даже в пропитании своих семейств. По сим причинам они просят о дозволении им распространить разезды свои до берегов норвежских за рыбными и звериными промыслами, составляющими единственное средство к поправлению их положения.

Основываясь на сведениях местного начальства, подтверждающих таковое бедственное состояние жителей города Кеми, и находя притом, что они в таком же точно положении, в каком жители города Колы, я за благо признал силу и действие указа, данного по просьбе сих последних в 6 день мая 1810 года на имя предместника вашего распространить на равном основании и на жителей кемских, т. е. дозволить и им, как жителям города Колы, всем вообще без различия состояний производить торговлю жизненными припасами с пограничными жителями и ввозить выменянную на оныя рыбу в российские границы, беспошлинно, с наблюдением однако ж, чтобы они не продавали хлеба в неприятельские руки.

— ПСЗРИ. Т. 31. 1810—1811. СПб., 1830. № 24767. С. 837—838.

**3. 1812, декабря 5. Именной, данный архангельскому военному губернатору Спиридову. — О нераспространении на жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада запрещения на выпуск хлеба за границу.**

В уважение недостаточного состояния жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада повелеваю: не распространяя на них существующего запрещения на выпуск за границу хлеба от портов Архангельской губернии, оставить в отношении к ним действие указов 6 мая 1810 и 12 сентября 1811 года.

— ПСЗРИ. Т. 32. 1812—1815. СПб., 1830. № 25285. С. 471.

**4. 1820, июля 14. Высочайше утвержденное положение комитета министров, объявленное Сенату министром финансов. — О дозволении жителям городов Колы, Кеми и Сумского посада отпускать в Норвегию беспошлинно хлеб для вымена на рыбу; и об освобождении оных от платежа футовой пошлины за построенные ими для рыбных промыслов суда.**

Чсть имею донести Правительствующему Сенату, что по всеподданнейшему прошению жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада, в Кемском уезде находящегося, о продолжении дарованного им дозволения отпускать в Норвегию беспошлинно определенное количество хлеба для вымена его на рыбу и о разрешении строить суда для рыбных промыслов без платежа футовой пошлины, я входил с представлением моим в Комитет гг. министров, который с Высочайшего соизволения положил:

- 1) освободить жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада от платежа футовой пошлины за строимые для рыбных промыслов суда, взимая с них единственно попенные деньги за употребляемый ими на построение их лес.
- 2) Дозволение вывозить в Норвегию до 6000 четвертей хлеба без платежа установленной пошлины, разровняв количество сие между жителями помянутых трех мест по усмотрению начальства, продолжать ещё на 5 лет, по прошествии коих предоставить сделать о сем вновь рассмотрение.

- 3) Дозволить им равномерно выменянную за сей хлеб рыбу по-прежнему привозить в Россию также беспошлинно.
- 4) Обязать помянутых жителей подписками, чтобы, кроме рыбы, они никаких других товаров не выменивали, и того менее провозили их чрез границу потаенно, поставив им на вид, что в противном случае они неминуемо лишатся навсегда даруемого им права.
- 5) Наконец предоставить архангельскому военному губернатору, чтобы он сделал все нужные распоряжения к строгому наблюдению за точным исполнением положения сего; и, если в последствии заметит какие неудобства, уведомляя бы о том министерство для дальнейшего соображения, прекратить ли по истечении назначенного срока помянутое право, или продолжать далее срок оногo, или, наконец, оставить его навсегда неотъемлемым. Сделав по ведомству вверенного мне министерства согласные с сим положением предписания, честь имею донести об оном и Правительствующему Сенату.

— ПСЗРИ. Т. 37. 1820—1821. СПб., 1830. № 28356. С. 391.

**5. 1826, марта 27. Высочайше утвержденное положение комитета министров. — О продолжении дарованного жителям городов Колы, Кеми и Сумского посада, права вывозить в Норвегию хлеб, а оттуда рыбу беспошлинно в течение пяти лет.**

В заседание 16 марта слушана записка министра финансов от 11 марта за № 402 (по Департаменту мануф. и внутр. торговли), внесенные в журнале Комитета под № 423, о продолжении дарованного жителям городов Колы, Кеми и Сумского посада права вывозить в Норвегию хлеб, а оттоль рыбу беспошлинно в течение пяти лет.

Комитет, находя и со своей стороны справедливым удовлетворить просьбу жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада, полагал: дарованное им право на вывоз в Норвегию до 6000 четвертей ржаной муки, без платежа установленной пошлины, продолжить ещё на 5 лет на том основании, как министр финансов представляет, испросив на то высочайшее соизволение.

В заседание 27 марта объявлено Комитету, что государь император на положение Комитета соизволяет. Комитет определил: сообщить о том министру финансов к исполнению выпискою из журнала.

Рапорт министра финансов. Высочайше утвержденным в 18 день мая 1820 года положением Комитета г. министров продолжено было жителям городов: Колы, Кеми и Сумского посада право в течение пяти лет: 1) Вывозить в Норвегию до 6000 четвертей хлеба без платежа установленной пошлины для вымена на рыбу, разровняв сие количество между жителями помянутых 3-х мест по усмотрению местного начальства. 2) Вымененную за сей хлеб рыбу привозить в Россию также беспошлинно; и 3) по прошествии оных пяти лет предоставить сделать о сем вновь рассмотрение.

По истечении сего времени г. генерал-губернатор архангельский, вологодский и олонекский, препроводив ко мне списки с прошений помянутых жителей, коими они вновь домогались вышеизъясненного разрешения, изложил по сему предмету свое и Комитета о продовольствии Архангельской губернии мнения.

Г. генерал-губернатор полагал: 1) Что позволение вывозить хлеб в Норвегию для промена на рыбу, доставляя более выгод, отвлекает прибрежных жителей от собственного рыболовного промысла; 2) что вывоз сей мог приносить пользу только малой части тамошнего

купечества; и 3) что промышленность сия некоторым образом способствовала противозаконной торговле с Норвегией.

Во мнении же Комитета о продовольствии Архангельской губернии изъяснено: 1) Что состояние тех жителей по суровости климата и бесплодию земли зависит собственно от рыбных промыслов и мены, единственного их в тамошнем краю пособия к оплате податей и к содержанию себя с семействами. 2) Что от запрещения им вывоза в Норвегию хлеба на вымен рыбы, по оказывающемуся часто малому улову при российских берегах, возвысится на оную цена к отягощению не одной Архангельской, но и соседственных с нею губерний жителей. 3) Что и при самом запрещении, промышленники, сколько от обольщения выгод, а более по нужде не оставят ездить в Норвегию для вымена рыбы, как и прежде то делали до позволения вывоза хлеба; и 4) Что от дозволения вывоза в Норвегию хлеба произойдет польза для торгующих оным; ибо от увеличившейся в Архангельске потребности в хлебе, привоз оногo из хлебородных губерний будет значительнее, от чего купечество и земледельцы приобретут более выгод. Воспретить же всем жителям того края отправляться в Норвегию потому, что некоторые из них потаенно вывозили из-за границы товары, было бы несправедливо для тех, кои в сем не участвовали. Собрав все нужные по сему сведения, я нашел:

*Во-первых.* Что высочайшими указами от 6 мая 1810 и 12 сентября 1811 годов на имя г. архангельского военного губернатора данными, всемилостивейше дозволено кольским и кемским жителям без различия состояний привозить из Норвегии рыбу беспошлинно и на промен оной вывозить хлеб; что высочайшим указом от 5 декабря 1812 года повелено оставить действие означенных указов в отношении к жителям Колы, Кеми и Сумского посада, и что тоже право предоставлено им и вышеприведенным высочайше утвержденным 18 мая (14 июля) 1820 года положением Комитета гг. министров.

*Во-вторых.* Что суровость климата, в котором они живут, неплодородие земли и совершенный недостаток во всяком другом промысле, кроме рыбной ловли и мены, лишаящие их не только возможности платить государственные подати, но и содержать себя с семействами, убеждают их просить о продолжении высочайше дарованного им ещё с 1810 года права на вывоз в Норвегию хлеба, для вымена рыбы и привоз оной беспошлинно; и в-третьих. Что, хотя высочайшим указом 10 марта 1820 года дарованы архангельским купцам и мещанам на 20 лет некоторые льготы и облегчения, при всем том они ни в какое сравнение с вышеозначенными северными жителями входить не могут потому, что, находясь в губернском знаменитом по торговле городе, пользуются многими различными отраслями промышленности и всеми способами не только к содержанию своему, но и к приобретению значительных выгод.

По сим уважениям о всем вышеизложенном я представлял в Комитет гг. министров, полагая с своей стороны возможным: 1) Дозволить ещё на пять лет Кольским, Кемским и Сумского посада жителям вывозить в Норвегию, без платежа установленной пошлины, ежегодно до 6000 четвертей ржаной муки, для вымена на оную рыбы, с тем, чтобы архангельское главное начальство по своему усмотрению разровняло сие количество между жителями помянутых трех мест, а по прошествии оных пяти лет вошло вновь в рассмотрение сего дела и, куда следует, о том отнеслось. 2) Равномерно дозволить сим жителям, вымененную за хлеб рыбу по-прежнему привозить в Россию также беспошлинно. 3) Обязать тех жителей

подписками, чтобы они, кроме рыбы, никаких других товаров не выменивали и не провозили их чрез границу потаенно, поставив им на вид, что в противном случае они неминуемо лишатся навсегда даруемого им права, по чему и должны удерживать друг друга от контрабанды; и 4) Наконец, предоставить г. архангельскому, вологодскому и олонекскому генерал-губернатору, чтобы он учинил все нужные распоряжения к строгому наблюдению за точным по сему исполнением.

Комитет гг. министров, находя и со своей стороны справедливым удовлетворить просьбе жителей городов Колы, Кеми и Сумского посада, по журналу 16 прошедшего марта полагал: дарованное им право на вывоз в Норвегию до 6000 чет. ржаной муки без платежа установленной пошлины, продолжить ещё на 5 лет на том основании, как я представлял, испросив на то Высочайшее соизволение.

В заседание 27 того месяца объявлено Комитету, что государь император на положение Комитета соизволяет, о чем и сообщено мне к исполнению выпискою из журнала оногo.

Во исполнение сего я честь имею представить о сем высочайше утвержденном положении Комитета гг. министров, с коего прилагаю у сего засвидетельствованный список Правительствующему Сенату, испрашивая учинения к исполнению по оному надлежащего распоряжения и присовокупляя, что об объявлении о сем жителям Колы, Кеми и Сумского посада, дабы они могли принять заблаговременно меры к отправлению судов своих с хлебом в Норвегию на вымен рыбы, сообщено уже от меня г. архангельскому, вологодскому и олонекскому генерал-губернатору и дано знать начальству архангельского таможенного округа.

— ПСЗРИ. Собрание 2. Т. 1. 1825—1827. СПб., 1830. № 218. С. 318-320.

**6. 1831, сентября 29. Высочайше утвержденное положение комитета министров, объявленное Сенату министром финансов. — О продолжении на пять лет дарованного жителям городов: Кеми, Колы и Сумского посада права на вывоз в Норвегию до 6000 четвертей хлеба без пошлины.**

По уважению скудости обитаемого кольскими, кемскими и сумскими жителями Архангельской губернии края и проистекающего от того недостатка в необходимых потребностях жизни, и для содействия улучшению их состояния и обеспечения казны в исправном платеже государственных повинностей, он г. министр входил с представлением в Комитет гг. министров, о продолжении им дозволения вывозить в Норвегию беспошлинно определенное количество ржаной муки для вымена на рыбу, которую и привозить в Россию также без пошлин. По положению о сем Комитета гг. министров, государь император в 29 день сентября высочайше повелеть соизволил: продолжить ещё на пять лет дарованное жителям городов Кеми, Колы и Сумского посада право на ежегодный вывоз в Норвегию до 6000 четвертей хлеба без пошлины и на привоз выменной на оный рыбы в Россию также беспошлинно, на точном основании высочайше утвержденного 18 мая (14 июля) 1820 года положения Комитета гг. министров.

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 6. Отд. 2. 1831. СПб., 1832. № 4836. С. 90.

**7. 1835, марта 29. Именной, данный Сенату, опубликованный 17 апреля. — Об облегчениях жителям Поморского края Архангельской губернии, по производству ими звериных и рыбных промыслов.**

Желая облегчить способы жителям Поморского края Архангельской губернии, в уездах Кольском, Кемском и посаде Сумском, к улучшению их состояния, по производству ими звериных и рыбных промыслов, повелеваем дозволить означенным жителям городов и уездов Кеми, Колы и Сумского посада, без различия гильдий, мещанам, посадским и крестьянам:

1. Вывозить из Архангельского порта на собственных их мореходных судах хлеб без ограничения количества и без пошлин, установленных тарифом.

2. Привозить к беломорским портам соленую рыбу, кроме сельдей и сушеной трески, без различия норвежского или собственного лова, без пошлин, которых не брать и с привозимой такой же рыбы норвежскими жителями.

3. С сельдей и сушеной трески без различия собственного лова или норвежского брать в беломорских портах положенную по заключенной нами с его величеством королем шведским и норвежским торговой конвенции 11/23 июня 1834 года (11 марта 1835 [7937]) пошлину, с сельдей — по тридцати копеек серебром с бочки в 9 пуд, а с сушеной трески по пяти копеек серебром с пуда, и таковые пошлины брать на том же основании с привозимой на российских судах рыбы, как установлено оною конвенциею с привозимой на судах норвежских.

4. Иностранную соль дозволить привозить к беломорским портам на российских и норвежских судах с убавкою по пятнадцати копеек серебром с пуда из положенной по тарифу пошлины, то есть: вместо тридцати пяти копеек, по двадцати копеек серебром с пуда.

5. С мягкой ружьяди, означенной в конвенции, без различия собственного лова или норвежского, брать пошлину в половину против назначенной по конвенции, то есть: со шкур лисьих красных и куньих по тридцати семи с половиною копеек серебром, а с речных выдр по пятидесяти копеек серебром с фунта; шкуры же моржевые, оленьи, тюленьи и белужьи допускать без пошлины.

6. Все сии облегчения допустить на время продолжения действия той конвенции, то есть: по 11/23 июня 1837 года.

Правительствующий Сенат не оставит сделать, к приведению сего в исполнение, зависящие от него распоряжения.

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 10. Отд. 1. 1835. СПб., 1836. № 8006. С. 282—283.

**8. 1837 апреля 13. Высочайше утвержденное положение комитета министров, опубликованное 7 мая. — О продолжении льгот жителям Поморского края Архангельской губернии.**

Правительствующий Сенат слушали рапорт г. министра финансов, что его императорское величество, вследствие представления его г. министра финансов в Комитет гг. министров, в 15 день минувшего апреля высочайше повелеть соизволил: льготы, предоставленные высочайшим указом 29 марта (8006) и положением Комитета гг. министров, высочайше

утвержденным 19 октября 1835 (8497) жителям Поморского края Архангельской губернии, городов и уездов: Колы, Кеми и Сумского посада, с окончанием нынешнего срока продолжить до истечения настоящего года, впредь до дальнейших распоряжений, распространяя их на том же основании и на обитателей казенных волостей Золотицкой и Мудьюжской Архангельского и прибрежных селений Онежского уездов, с нижеозначенными дополнениями.

1) Всем им предоставить брать таможенные паспорта на рейсы в Норвегию, не только на одно лето, но и на два года, а для промыслов на новой земле и на должайшее время.

2) Привоз и очистку пошлиною сухой трески и звериных шкур разрешить, сверх беломорских портов, в Колу, Кемь и Сумской посад, относя сие дозволение и ко всякой другой сушеной рыбе, без заплаты пошлин.

3) С беломорских сельдей собственного тамошних жителей лова, ко всем прибрежным местам привозимых, и укупоркою от иностранных сельдей отличающихся, никакой пошлины не взимать.

4) Жителям Поморского края всех состояний дозволить вывозить из беломорских портов и пристаней: равендух, смолу, веревки и канаты беспошлинно, а пеньку с пошлиною, общим тарифом установленною.

5) Предоставить министру финансов допустить в сказанных местах по таможенным обрядам облегчения, какие признаны им будут возможными, применяясь к порядку по сухопутным таможням соблюдаемому.

6) Как по разрешению привоза к новым пунктам: Коле, Кеми и Сумскому посаду, оказывается надобность усилить таможенный надзор, то на сие испросить особое высочайшее повеление.

7) Дабы льготами сими означенные жители могли воспользоваться с открытия навигации, то дать таможенному ведомству предписания о немедленном исполнении сих мер, непосредственно по утверждении оных; о чем Правительствующему Сенату донести для сведения г. министру финансов, приступив немедленно к зависящим со стороны Министерства финансов распоряжениям об исполнении сего высочайшего повеления, донес об оном Правительствующему Сенату для обнародования. Приказали: (Послать, куда следует, указы).

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 12. Отд. 1. 1837. СПб., 1838. № 10133. С. 232—233.

**9. 1838, февраля 8. Высочайше утвержденное положение комитета министров, опубликованное 9 марта. — О продолжении льгот, дарованных поморским жителям Архангельской губернии.**

Правительствующий Сенат слушали рапорт министра финансов, что его императорское величество по положению Комитета министров высочайше повелеть соизволил в 8 день минувшего февраля: продлить впредь до особого повеления разные льготы, дарованные высочайшим указом 29 марта 1835 г. (8006) и высочайше утвержденными 29 октября того же года и 13 Апреля 1837 г. (10132) положениями Комитета министров жителям Поморского края Архангельской губернии в уездах: Кольском, Кемском и посаде Сумском, казенных волостей Золотицкой и Мудьюжской — Архангельского и прибрежных селений — Онежского уездов, по вывозу в Норвегию хлеба и привозу оттуда рыбы, мягкой рухляди и соли. О сем министр финансов донес Правительствующему Сенату приказали: (Послать, куда следует, указы).

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 13. Отд. 1. 1838. СПб., 1839. № 10960. С. 94—95.

**10. 1861, января 9. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета. — О мерах к прекращению незаконной вывозки в Норвегию леса из Поморского края Архангельской губернии.**

Государственный совет в Департаменте экономии и Общем собрании, рассмотрев представление министра государственных имуществ о мерах к прекращению незаконной вывозки в Норвегию леса из Поморского края Архангельской губернии, мнением положил:

1. Дозволить вывоз в Норвегию лесных материалов и лесных изделий всякого рода из дач Поморского края в таком количестве, какое окажется возможным к отпуску по состоянию дач без оскудения их, с предоставлением сего вывоза, как лицам, имеющим право на производство заграничной торговли, на общем основании, так равно и всем жителям Поморского края на том же основании, как разрешен им, 1 п. ст. 1308 Уст. Там. (Свода Зак. Т. VI, изд. 1857 г.), вывоз хлеба из Архангельского порта.

2. Определение размера, условий и учета отпуска леса для означенной цели предоставить распоряжению министра государственных имуществ по указанию опыта.

3. Вывоз леса в Норвегию из дач Поморского края без платежа тарифных пошлин ограничить пятилетним сроком, предоставив министру государственных имуществ пред истечением опытного срока, войти установленным порядком с представлением о продолжении этой меры или о прекращении оной; — и

4. Предоставленное в 1848 году занимающимся промыслами на Мурманском берегу государственным крестьянам Архангельской губернии право беспошлинного пользования лесом для промысловых надобностей прекратить, и затем ст. 627 Уст. Лесн. (Свода Зак. Т. VIII, изд. 1857 г.) отменить.

Резолюция. Его императорское величество воспоследовавшее мнение в Общем собрании Государственного совета о мерах к прекращению незаконной вывозки в Норвегию леса из Поморского края Архангельской губернии высочайше утвердить соизволил и повелел исполнить.

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 36. Отд. 1. 1861. СПб., 1863. № 36521. С. 16.

**11. 1862, ноября 12. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета, опубликованное 17 декабря. — О даровании жителям Поморского края Архангельской губернии некоторых льгот в видах развития там рыбного промысла и о дозволении крестьянам и мещанам беломорского побережья вывозить в Норвегию всякого рода товары наравне с купцами первых двух гильдий.**

Государственный совет в Департаменте государственной экономии и в Общем собрании, рассмотрев представление управляющего министерством финансов о даровании жителям Поморского края Архангельской губернии некоторых льгот в видах развития там рыбного промысла, согласно с заключением его, управляющего, мнением, положил: в изменение и дополнение подлежащих статей Устава Таможенного (Свода Зак. Т. VI) и действующего тарифа:

1. Дозволить свободный и беспошлинный ввоз из-за границы в Поморский край Архангельской губернии рыболовных крючков.

2. Разрешить нашим промышленникам продавать тресковый жир прямо из становищ в Норвегию, не свозя его в Архангельск; — и

3. Дозволить крестьянам и мещанам беломорского побережья вывозить в Норвегию сверх муки и крупы всякого рода товары на общем основании наравне с купцами первых двух гильдий.

Резолюция. Его императорское величество воспоследовавшее мнение в Общем собрании Государственного совета о даровании жителям Поморского края Архангельской губернии некоторых льгот в видах развития там рыбного промысла, высочайше утвердить соизволил и повелел исполнить.

— ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 37. Отд. 2. 1862. СПб., 1865. № 38910. С. 332.

**12. 1892, февраля 7. Именной высочайший указ, данный Сенату (Собр. Узак. 1892 г. февраля 15, ст. 190). — О разрешении вывоза хлеба из портов Архангельской губернии в Норвегию.**

Указом нашим, 1 сентября 1891 года Правительствующему Сенату данным (7963), воспретили мы отпуск ржи, ржаной муки и отрубей из портов Архангельской губернии.

Признав, по соображению сведений о состоянии продовольственных запасов в этой губернии возможным допустить в видах сохранения меновых торговых сношений поморов Северного края с Норвегией изъятие из приведенного закона по отношению к хлебу, который вывозится из этого края русскими поморами в норвежские порты, повелеваем:

Дозволить вывоз в текущем году хлеба из портов Архангельской губернии в Норвегию в количестве не свыше двухсот тысяч пудов, с тем:

1) чтобы таковой вывоз разрешался только поморам Архангельской губернии, производящим меновую торговлю с Норвегиею на русских судах;

2) чтобы допускаемый к вывозу хлеб предназначался исключительно для промена в норвежских портах на рыбу, а не для продажи, — и

3) чтобы министрами иностранных и внутренних дел и финансов были по взаимному соглашению установлены правила относительно контроля за таковым отпуском, а равно и порядок наложения за несоблюдение сих правил взысканий, определенных 1085 и 1551 статьями Свода Зак. Т. VI, Уст. Там., за незаконную, тайно от таможенных властей, погрузку и вывоз из России запрещенных к отпуску за границу товаров.

Правительствующий Сенат не оставит к приведению сего указа нашего в исполнение сделать надлежащее распоряжение.

На подлинном собственною его императорского величества рукою подписано: «Александр».

— ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 12. 1892. СПб., 1895. № 8316. С. 90—91.

*Рецензенты:*

*Фёдоров Павел Викторович, доктор исторических наук, профессор;*

*Шубин Сергей Иванович, доктор исторических наук, профессор*

УДК 94(47)+314.9

**НАСЕЛЕНИЕ АРХАНГЕЛЬСКА В 1920-Е ГГ.****THE POPULATION OF ARKHANGELSK IN THE 1920s**

© **Смирнова** Виктория Вячеславовна, методист Архангельского областного института открытого образования.

E-mail: tigratpolosar@yandex.ru

© **Smirnova** Victoria Vyacheslavovna, methodologist of Arkhangelsk Regional Institute of Open Education.

E-mail: tigratpolosar@yandex.ru

**Аннотация.** В статье даётся характеристика населения Архангельска в 1920-е гг. по вопросам половозрастной структуры, семейного положения, этнической принадлежности, вероисповедания и социального состава.

**Ключевые слова:** городское население, половозрастной, этнический состав, вероисповедание, социальная структура.

**Abstract.** The article gives characteristics of the population of Arkhangelsk in the 1920s on the following issues: the demographic structure, marital status, ethnicity, religion, and social composition.

**Keywords:** urban population, sex and age, ethnic composition, religion, social structure.

**Введение**

Исследование половозрастной структуры, семейного положения, этнической принадлежности, вероисповедания, социального состава населения города Архангельска в середине двадцатых годов XX столетия является актуальным, позволяет выявить социально-демографические особенности городского населения того времени. При подготовке статьи использованы документы Государственного архива Архангельской области, материалы Всесоюзной переписи населения 1926 года, статистические данные.

**Численность населения города Архангельска**

На протяжении 1920-х гг., особенно второй их половины, численность населения Архангельска постоянно увеличивалась, а также изменялся его состав. Изменения эти в основном были связаны с индустриализацией, урбанизационными процессами. Освоение лесных ресурсов в промышленных масштабах и увеличение числа лесозаводов, вызвало небывалый приток рабочей силы в город. Также на рост численности горожан в 1920-е гг. повлияли и такие процессы, как колонизационная политика государства, «гулагизация Севера», формирование многочисленных военных гарнизонов [1, с. 151-155] и др. Недавние сельские жители, приезжающие в Архангельск, охотно приобщались к новой для них городской жизни, становясь горожанами в первом поколении. Переселенцам же из других регионов приходилось, без помощи властей [2, с. 114] адаптироваться к непривычной для них среде оби-

тания, учитывая местные природно-климатические, социально-психологические и культурные факторы.

Судя по различным архивным документам и данным Всесоюзной переписи населения 1926 года<sup>1</sup>, самой многочисленной возрастной категорией в Архангельске была молодёжь 16-29 лет — 35%, дети до 15 лет составляли 30% населения, категория населения в возрасте от 30 до 59 лет — 31% и люди в возрасте от 60 лет и старше — 4%. Большой процент молодёжи, по сравнению с детьми, несмотря на высокую детскую смертность, был обусловлен мобильностью молодых людей, которые чаще других возрастных категорий приезжали в Архангельск из сельской местности и других городов. В целом, население города было достаточно молодо, что было очень важно для его экономического развития в перспективе.

Несмотря на недавнее революционное и военное прошлое, женщин в городе было больше, чем мужчин всего на 3-4%<sup>2</sup>. Такое соотношение возникало из-за постоянно прибывающего населения, среди которого большая доля приходилась на мужчин, иначе разрыв между женским и мужским населением был бы гораздо значительней.

Архангелогородцы в основном были семейными, бессемейных было всего около 3%<sup>3</sup>. После вступления в силу нового Семейного кодекса в 1927 г. начал расти общий коэффициент брачности и разводимости в городе<sup>4</sup>, так как новый кодекс закреплял гражданскую (светскую) регистрацию брака и давал супругам право на развод, что облегчало не только процедуры брака и развода, но и изменяло отношение людей к самому браку. Молодёжь, вступая в брак, знала о своём праве на быстрый и простой развод в случае неудачи. Коэффициент разводимости увеличился в это время с 2% до 14%. На 1928-1929 гг. пришёлся пик разводов. Например, в 1928 г. в городе было заключено 1157 браков и оформлено 903 развода<sup>5</sup>. Разводы шли в основном за счёт молодых по возрасту супругов, от 20 до 30 лет, женатых первым браком. Обычным стало явление вторых, третьих браков, вторых и третьих разводов.

Социальный состав населения города в 1920-е гг. включал: рабочих — 12% населения, служащих — 13-17%, хозяев — 3-4%, безработных — 6-7%<sup>6</sup>. Около 50-60% населения не работали, в основном это были члены семей самодеятельного населения: дети, учащиеся, женщины домохозяйки и др. категории.

<sup>1</sup> Всесоюзная перепись населения 1926 года. М.: Изд. ЦСУ СССР, 1928.

<sup>2</sup> Там же. С.62. Вычислено автором.

<sup>3</sup> Там же. С.64. Вычислено автором.

<sup>4</sup> ГААО Ф. 187. Оп. 1. Д. 855. Л.283. Вычислено автором.

<sup>5</sup> Материалы по статистике населения, народного просвещения и жилищного строительства Северного края. Архангельск, 1930. С. 66.

<sup>6</sup> ГААО Ф.1196. Оп. 3. Д. 4. Л.76. Вычислено автором.

### *Этнический и конфессиональный состав Архангельска*

Достаточно пёстрым был этнический состав города. Подавляющее большинство Архангельска составляли русские. Велика была доля татар, которых в 1926 году насчитывалось 1,5% населения (1145 чел.), а также доля еврейского населения — 1,2% (896 чел.)<sup>7</sup>. Необходимо отметить, что еврейское население отличалось достаточно высокой грамотностью. Если среди русских грамотных в 1926 году было 69%, среди татар 55%, то среди еврейского населения 81%<sup>8</sup>. Также в городе жили украинцы, поляки, латыши, зыряне и представители других народностей. В декабре 1926 года в Архангельске насчитывалось 105 иностранцев<sup>9</sup>. Самыми многочисленными были персы — 53 человека. Кроме них жили немцы, голландцы, финны, норвежцы и другие иностранные подданные. Все они подвергались обязательной регистрации и подразделялись на следующие категории: перебежчик, военнопленный, бывший по торговым делам, концессионер, журналист, служащий, рабочий, крестьянин<sup>10</sup>. Чаще всего они приезжали в гости и, судя по русским фамилиям, среди них было множество эмигрантов, принявших иностранное подданство.

Одной из главных особенностей жизни городского населения тех лет являются процессы трансформации культурно-духовных ценностей, в первую очередь связанные с вероисповеданием. Всего в Архангельске в 1920-е гг. действовала 21 религиозная организация: 14 православных, 1 католическая, 1 протестантская, 1 иудейская, 1 магометанского исповедания, 1 старообрядческая, 1 евангелистов и 2 группы верующих новообразованных религий<sup>11</sup>. Несмотря на сложный период для церкви и активную пропаганду атеизма, горожане поддерживали свои религиозные убеждения, о чём свидетельствует статистика совершённых культовых обрядов. Более 50% случаев рождения и смерти сопровождалось религиозными обрядами<sup>12</sup>. Русское население города в основном исповедовало православие. Больше приверженностью к религиозным обрядам отличался центр города, тогда как жители его рабочих окраин чаще обходились гражданскими записями<sup>13</sup>.

Сколько всего было действительных приверженцев той или иной религии, какой был процент верующих и атеистов среди горожан того периода, определить крайне трудно, так как, кроме официально зарегистрированных членов религиозных организаций, было мно-

<sup>7</sup> Всесоюзная перепись населения 1926 года. М.: Изд. ЦСУ СССР, 1928. С.18.

<sup>8</sup> Там же. С. 15,18. Вычислено автором.

<sup>9</sup> Там же. С. 24.

<sup>10</sup> ГААО Ф. 4097. Оп. 4. Д. 69. Л. 17.

<sup>11</sup> ГААО Ф. 4097. Оп. 1. Д. 99. Л. 146.

<sup>12</sup> ГААО Ф. 4097. Оп. 1. Д. 93. Л. 56,73а,88,309,366. Вычислено автором.

<sup>13</sup> Там же.

жество латентно верующих, которые опасались открыто исповедовать свои религиозные убеждения.

### *Миграция, мобильность*

Ещё одной особенностью тех лет был высокий уровень мобильности населения. На протяжении всех 1920-х гг., как уже отмечалось, в городе очень активный характер носило механическое движение населения. Рост промышленности и открытие новых рабочих мест привлекали в Архангельск всё больше людей. Например, в 1926 г. в город прибыло 33 235 человек, из них 19 909 в город, а 13 326 на лесозаводы, убыло 25 292, из них 15 753 из города, 9 539 с лесозаводов<sup>14</sup>. Люди приезжали из других городов, но чаще всего из сельской местности. Выбывали из города также чаще в сельскую местность. Вместе с сезонниками возвращались в деревню те, кто не смог привыкнуть к городской жизни, или она не оправдала их лучшие ожидания.

В условиях трансформации культурно-духовных ценностей, ухудшения социальных условий жизнедеятельности, увеличения числа мигрантов, спецпереселенцев (а Архангельск был наводнён ещё и ссыльными) учащаются случаи девиантного поведения среди горожан: пьянство, преступность, увеличение количества незаконнорожденных детей, проституция, суицид. Этому способствовала также и жизнь населения в экстремальных природно-климатических условиях, в сочетании с модернизацией и демографическим взрывом [3, с. 30].



Рис. 1. Гравюра Архангельска начала XX в. URL: <http://15.img.avito.st/640x480/634874015.jpg>

<sup>14</sup> ГААО Ф. 4097. Оп. 1. Д. 106. Л. 58

### *Заключение*

Исследование социально-демографического состава населения Архангельска позволяет создать исторически выверенный на основе архивных документов и материалов Всесоюзной переписи населения 1926 года коллективный портрет архангелогородца середины 1920-х гг. Архангелогородец того времени был достаточно молод, его средний возраст находился в пределах от 18 до 29 лет. Он относился к категории постоянного населения, то есть проживал в городе либо с рождения, либо с тех пор, как прибыл в Архангельск в поисках лучшей жизни. Среднестатистический житель Архангельска был молодым, успел обзавестись семьёй, преимущественно состоял в браке, хотя возможно и скоротечном. При этом брак у него был не церковный, а зарегистрированный в отделе ЗАГС, что свидетельствовало о трансформации ценностей. Этот горожанин работал, был занят в лесопромышленной или транспортной промышленности или транспорте. Он русский, живущий по соседству с представителями других народностей. Православный, хотя официально не состоит ни в какой религиозной организации.

Безусловно, что проведенным кратким исследованием данная тема не исчерпывается. Сделаны всего лишь самые первые шаги по изучению социально-демографических особенностей городского населения в начале двадцатого столетия на материалах города Архангельска.

### **Литература**

1. Северное регионоведение в современной регионологии / Лукин Ю.Ф. [и др.]. - Архангельск: «Высшая школа делового администрирования ИУППК ПГУ им. М.В. Ломоносова», 2005. С. 151-155.
2. Коротаяев В.И. На пороге демографической катастрофы: принудительная колонизация и демографический кризис в северном крае в 30-е гг. XX века. - Архангельск, 2004. С. 114.
3. Коротаяев В.И. Российский Север в к. XIX – первой трети XX в.: догоняющая модернизация и социальная экология. Автореферат дисс... докт. истор. наук. - Архангельск, 2000. С.30.

*Рецензенты:*

*Соколова Флёра Харисовна, доктор исторических наук, профессор;*

*Шубин Сергей Иванович, доктор исторических наук, профессор*

УДК 93/94

## НЕКОТОРЫЕ ПАРАЛЛЕЛИ В КУЛЬТУРАХ ДРЕВНИХ ЫМЫЯХТАХЦЕВ И ЮКАГИРОВ XVII–XIX ВВ.

## SOME PARALLELS IN CULTURES OF ANCIENT YMYYAKHTAKHETS AND YUKAGHIRS OF THE XVII-XIX CENTURIES



© *Эверстов* Степан Ильич, кандидат исторических наук, доцент кафедры философии, истории и социально-экономических наук Якутской государственной сельскохозяйственной академии. Рыболовство и охота древних обитателей Якутии. E-mail: everstov-si@mail.ru

© *Everstov* Stepan Ilyich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Philosophy, History, and Social-Economy Sciences of Yakut State Agricultural Academy. Fishery and hunting of ancient inhabitants of Yakutia. E-mail: everstov-si@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются очевидные параллели в материальной и духовной культурах древних обитателей заполярной зоны Якутии — ымыяхтахцев и одного из исчезающих аборигенных народов Севера — юкагиров.

**Ключевые слова:** Заполярье, археология, неолит, ымыяхтахская культура, артефакты, традиции, юкагиры.

**Abstract:** In this article obvious parallels in material and spiritual cultures of ancient inhabitants of a polar zone of Yakutia — Ymyyakh-takhets and one of the disappearing native people of the North — Yukaghirs are considered.

**Keywords:** Polar region, archeology, neolith, Ymyyakh-takhsky culture, artifacts, traditions, Yukaghirs.

Как известно из археологической литературы, в Северо-Восточной Азии в конце III тыс. до н.э. средненеолитическая белькачинская культура сменяется ымыяхтахской, индикаторным признаком которой является вафельная и рубчатая керамика с примесью шерсти и растительных остатков [15, с.184-196; 16, с.18; 24]. Эта культура на Алдане и Олекме, а также на Лене и Вилюе, просуществовала до XIV в. до н.э. Она исчезает после того, как хлынула новая волна пришельцев, носителей усть-мильской культуры эпохи бронзы [22, с.128-142; 23, с.145-158; 25, с.303-313; 30]. Следует упомянуть, что в заполярной зоне Якутии следы усть-мильцев не прослеживаются. Здесь не обнаружены также следы пребывания носителей раннего железного века.

По сведениям первых русских землепроходцев, заполярную зону от правобережья Нижней Лены до Анадыря занимали юкагироязычные племена [4]. Нас интересует вопрос, можно ли проследить какую-то преемственную связь между древними ымыяхтахцами и юкагирами XVII-XIX вв. Прежде чем ответить на этот вопрос, следует обратиться к археологическим памятникам ымыяхтахской культуры на Нижней Индигирке, в частности Белая Гора, Дениска Юрюйэтэ и Сугуннаах, открытых автором на территории Абыйского улуса Якутии.

Названные памятники однослойны и отличаются обилием находок в культуросодержащем пласте и большой информативностью. Обнаружено большое количество разнообразных изделий из камня, кости (в том числе из рога и бивня мамонта), дерева и металла. Изделия из камня занимают доминирующее положение. Среди каменных орудий наиболее представительными являются наконечники стрел, концевые скребки, ножи, вкладыши, полидрические резцы и комбинированные орудия. Встречены также каменные топоры, проколки, провёртки, обломки точил из песчаника и т.д. Техника обработки каменных изделий высочайшая. Орудия обрабатывались способами ретуши, шлифовки и сверления. Деградация каменных изделий не прослеживается.

В коллекции большое место занимает керамика, представленная обломками тонкостенных сосудов и льячек для вливания расплавленного металла. Из слоя извлечены остатки фауны различной сохранности. Основная масса костей принадлежит северному оленю. Встречаются кости лося, пернатой дичи и зайца. Кости животных раздроблены или расчленены на части. Среди них имеются изделия, обломки и заготовки. Утилизация костного сырья свидетельствует о существовании косторезного производства у населения. Для обработки изделий применялись режущие, рубящие, строгальные и сверлильные инструменты. Судя по обработке некоторых изделий, у мастеров был знаком и способ пиления. Деревянные изделия обрабатывались режущими и рубящими орудиями. По всей вероятности, для обработки костяных и деревянных изделий применялись металлические орудия. Об этом свидетельствуют находки обломков ножей из бронзы, извлечённые из слоя Дениска Юрюйэтэ и Сугуннааха. Кроме того, в слое Сугуннааха встречен обломок лезвия рубящего орудия.

Обнаруженный археологический материал свидетельствует о том, что основным занятием носителей ымыяхтахской культуры была охота на диких северных оленей. Эти данные подтверждают высказывание А.П. Окладникова в 40-50-х годах XX в., исследовавшего к тому времени Лену и Колыму. Притом ученый на основе своих наблюдений пришёл к выводу, что хозяйственная деятельность неолитических охотников на северного оленя имеет сходство с круглогодичным занятием юкагиров [17, с. 299]. Исходя из этого, исследователь

высказал мнение о том, что предки юкагиров в Заполярье пришли в эпоху неолита и создали нижнеленскую культуру [Там же].

Действительно, по сведениям исследователей северо-востока Азии и миссионеров, побывавших в указанном регионе в XVII-XIX вв., первостепенным занятием юкагиров была охота на северных оленей. М. Геденштром, побывавший в начале XIX в. на северо-востоке Якутии, данное явление выразил чёткой и краткой фразой, что юкагиры «питаются единственно дикими оленями» [3, с. 98]. Годичный цикл хозяйственной деятельности их вплотную зависел от периодической миграции этих животных. Олень обеспечивал население мясом, шкурой (жильё, одежда, постель) и костью, то есть всем необходимым для нормального существования.

Как показывают археологические исследования, в заполярной зоне Якутии в общем жизненном укладе древних ымыяхтахцев и юкагиров прослеживаются и другие параллели. Известно, что эвены, эвенки и юкагиры с незапамятных времен носили распашной костюм с нагрудником. Следует упомянуть, что в иччилахском погребении в низовьях Лены А.П. Окладниковым были зафиксированы остатки нагрудника [18, с. 95-104], аналогичные исследованным в глазковских могильниках Прибайкалья [19, с. 299]. На стоянке Белая Гора, вместе с ымыяхтахским комплексом, обнаружена береста с изображением нагрудника [26, с.42-43; 27, с. 54-64], свидетельствующая о существовании распашного костюма с нагрудником у носителей ымыяхтахской культуры. Отсутствие следов племен усть-мильской культуры и раннего железного века на Индигирке дает право говорить, что изображение нагрудника оставлено предками юкагиров. Здесь уместно упомянуть, что до XX в. юкагиры свои нагрудники изображали в пиктографических письмах на бересте. На одном из таких писем нарисованы мужской и женский нагрудники [22, см. рис. на обложке].

В.И. Иохельсон в начале XX в. высказал мнение, что одежда древних юкагиров была глухой [9, с.210-222]. Данный тезис он не снабдил никакими конкретными аргументами. Следует сказать, что к тому времени отунгушенные, объякученные и обрусевшие юкагиры носили не только свой распашной костюм с нагрудником, но и одежду тунгусского, якутского, чукотского и русского покроя. А.Ф. Кибер в первой четверти XIX в. писал следующее [10, с. 31-32]: «Юкагиры и чувопы превосходят их (чукчей. — С.Э.) в беганьи, ибо не носят такой широкой одежды» (кухлянку. — С.Э.). Данное замечание исследователя показывает, что для мобильного передвижения в таежных условиях распашная одежда была очень удобной и незаменимой. Исходя из данного суждения, следует сказать, что утверждение Л.Н. Жуковой о том, что «глухая одежда не была заимствована юкагирами у чукчей, а представляет собой

реликт древнеюкагирской одежды» [5, с. 98] является в корне неправильным. Даже само название нагрудника не тунгусское, а собственно юкагирское «ньюгурукун» [12, с. 276; 18, с. 95-102] или «ниэгемун» [5, с. 13, 143, см. рис.] распашное пальто «магил» или «моймака» [5, с. 143]. Судя по словарю юкагирской мастерицы, составленному Л.Н. Жуковой [Там же, с.135-140], различные нашивки и украшения также имеют юкагирские названия. К тому же, не игнорируя тот факт, что покрой одежды верхнеколымских юкагиров не отличается от покроя одежды эвенов, следует упомянуть, что до сих пор многие детали её носят юкагирские названия [31, с.42]. По нашему предположению, глухую одежду юкагиры могли заимствовать у чукчей только в районе соприкосновения с ними во время установления интенсивных пограничных контактов после прихода русских в Северо-Восточную Азию. До этого между ними связи не проявляются. Об этом свидетельствуют исследования Е.А. Крейновича [12, с. 245], который обратил внимание на отсутствие значительных языковых связей между юкагирским языком и языком чукчей и коряков.

Некоторые исследователи, более углублённо изучавшие традиционную культуру народов Севера, склонны считать распашную одежду древней одеждой уралоязычных племен. Крупный специалист по истории одежды народов российского Севера Н.Ф. Прыткова пишет, что «у народов же самодийской группы в далеком прошлом типичной является распашная одежда, глухая же для них была более поздней [21, с. 85]. По предположению М.Г. Левина [13, с. 188-191], нагрудник является принадлежностью дотунгусского населения, юкагирского. Исследователь традиционной культуры Северной Сибири и Северной Америки Л.А. Файнберг [23, с.128-142] также считает её древней праюкагирской одеждой, унаследованной тунгусами. Известный этнограф В.А. Туголуков [22, с. 91] проводит мысль о позднем заимствовании юкагирами кухлянки у чукчей. По мнению А.Н. Алексеева [1, с. 40], нагрудники неолита и эпохи палеометаллов являются элементом культуры более древней палеоазиатской общности.

Весьма сходные явления прослеживаются в области духовного мировоззрения ымыяхтахского населения и юкагиров XVII-XIX вв. Касаясь искусства глазковского времени, А.П. Окладников отмечал совпадение по ряду существенных стилистических признаков искусства лесных племен Сибири и Дальнего Востока, например, близость покроя и художественного стиля одежды глазковцев и тунгусо-юкагирской одежды XVII-XIX вв. [19, с. 299]. Основываясь на своих наблюдениях, он пришел к выводу, что «аналогичными по своему характеру и расположению тунгусо-юкагирским украшениям XVII-XIX вв. были и украшения этой древней одежды (нагрудник. – С.Э.). Она точно также была унизана кружками и кольцами, но не металлическими, а каменными. При этом серебряным украшениям на тунгусских и юкагирских

передниках соответствовали также блестящие шлифованные диски и кольца из нефрита и мрамора на передниках глазковского времени [там же, с. 165]. В этом плане большой интерес представляют находки из культурных слоёв стоянок Дениска Юрюйэтэ и Сугуннаах изделий из камня с биконическими отверстиями в центре или на одном из концов. Они изготовлены из плоских речных галек и из плитки глинистого сланца. Размеры у них такие же, как у аналогов из глазковских погребений. По всей вероятности, круглые диски представляли собой амулет — грудное солнце, которое носили ымыяхтахцы.

По сведениям А.Ф. Кибера [10, с. 48], юкагиры носили на груди бляху, серебряную или медную, величиной почти с чайное блюдце, которая называлась ими «грудным солнцем», что, несомненно, было связано с культом этого светила. Во время пребывания В.И. Иохельсона на Колыме женский нагрудник украшался тремя дисками. Верхний, выкованный из серебряных монет, назывался *мелин лудул*, т.е. грудное железо или грудной металл. Средний и нижний диски, сделанные из бронзы, назывались *мелин пожерко*, т.е. грудные солнца [9, с. 220]. Аналогичные украшения упоминаются в архивных документах XVII в. Одно из самых ранних сведений об этих украшениях имеется в сообщении Елисея Бузы, побывавшего в 1639 г. у «юкагирского рода Натты, живущего у устья р. Чендон. По его сообщению, юкагиры выделяли «круги серебряные и по вороту у себя кругом обшивают» [2, с.56].

Не менее интересен другой архивный документ, который извещает о том, что в 1672 г. служилым человеком Григорием Пуцциным захвачен у индигирских юкагиров «нагрудник юкагерсой з двумя кружками серебряными» [20, с. 92]. Здесь уместно упомянуть, что на Сугуннаахе, наряду с остатками металла, обнаружен обломок блюдцеобразного предмета из бронзы [31, с. 39, табл. 37, 2]. Не исключено, что данная находка является обломком диска, украшавшего грудь ымыяхтахца.

На стоянке Сугуннаах обнаружены хорошо сохранившиеся образцы орнаментального искусства на пластике, в основном на кости [32, с. 40-54]. Орнаменты выполнены прямолинейно-геометрическим стилем. В художественной композиции ымыяхтахцев часто встречается зигзагообразный орнамент. Как утверждают специалисты, среди народов северо-востока Сибири, он присущ только юкагирам. В.А. Туголуков [22, с. 91], отмечая отличие юкагирской одежды от одежды соседних народов, писал: «...юкагиры используют аппликацию в виде зигзагообразной полосы... Благодаря столь своеобразной детали орнамент юкагиров можно отличить от других обитателей нашего Северо-Востока — чукчей, коряков, эскимосов, алеутов и ительменов. Зигзаг встречается, помимо одежды, также на женских кроильных досках, коробочках, рукоятках свёрл, гребнях и других юкагирских поделках».

Нельзя не упомянуть тот факт, что обнаруженный на Сугуннаахе орнамент «зигзаг с уголками» [31, с. 38, табл. 45, 1] существует до сих пор у юкагигов [6, рис. 82]. Также на прямолинейных резных орнаментах ымыяхтахцев употреблялись треугольно-выемчатые насечки-шипы вдоль прямых линий. Аналогии этого орнамента встречаются и у юкагигов [7, рис. 122].

Известно, что на ымыяхтахских памятниках Лены [17, с. 96] и Индигирки [32, с. 49] встречаются кости человека. А.П. Окладников [17, с. 96], основываясь на фольклорные данные, утверждал, что подобные остатки являются следами каннибализма. В связи с этим, интересные сообщения оставили исследователи северо-востока Сибири. В конце XVII в. исследователи Востока Избрант Идес и Адам Бранд [8, с. 288] впервые сообщили о весьма странном обряде, существовавшем у юкагигов, в частности, об анатомировании покойников. В 1720-х гг. русский географ и картограф И.К. Кирилов [11, с. 296] писал, что «... те юкагиры знатных своих мертвых, выпотроша, засушивают и возят в своих юртах в платье...». Как писал участник II Камчатской экспедиции Я.И. Линденау [14, с. 155], юкагиры с костей шамана скабливали мясо и кости собирали в скелет и одевали в платье как человека, после чего помещают «наряженные кости постоянно наверху в своих юртах, иногда 10-15 штук». По В.И. Иохельсону [9, с. 220], «...Мясо умершего шамана отделяется от костей, сушится на солнце и делится вместе с костями между родственниками шамана. Это мясо и кости считаются хранителями семьи. Они почитаются и используются как средство для предсказаний. Череп его, помещённый на деревянной подставке, почитается как бог».

Эти сообщения свидетельствуют, скорее всего, о преемственности данного древнего обряда, существовавшего у носителей ымыяхтахской культуры и бытовавшего до XIX в. у юкагирского народа.

На наскальных рисунках Сутуруохи на Индигирке, выполненных красной охрой, доминируют антропоморфные персонажи [30, с. 3-8]. Большинство человечков остроголовые. Ноги у них раздвинуты, вытянутые руки полуопущены. Интерес представляет то, что точно такие же человечки изображены на шаманском нагруднике юкагиризированных эвенов [6, рис. 49]. Употребление ымыяхтахцами охры подтверждается находками остатков охры, завернутых в полотно бересты, в культурном слое Сугуннааха [31, с. 28]. Внутренняя поверхность некоторых обломков льячек окрашены охрой.

Выше приведённые факты сходства элементов культур древних ымыяхтахцев и средневековых юкагигов невольно приводят к мысли, что данное явление не простое совпа-

дение культурных актов, а пришедшая из глубин веков своеобразная традиция, появившаяся со становлением ымыяхтахской культуры и сохранившаяся до XIX в. в неизменном виде.

Следует полагать, что северо-восточные ымыяхтахцы, не потревоженные носителями усть-мильской культуры и раннего железного века, находились в этом регионе как бы в изоляции от остального мира до средневековья. Их потомками могут быть только юкагиры.

## Литература

1. Алексеев А.Н. Древняя Якутия: неолит и эпоха бронзы //История и культура Востока Азии. – Новосибирск: Сиб. изд. фирма «Наука» РАН, 1996.
2. Белов М.И. Семен Дежнев. М.: Морской транспорт, 1955. – 153 с.
3. Геденштром М.М. Отрывки о Сибири. – СПб., 1830. – 160 с.
4. Долгих Б.О. Родовой и племенной состав народов Сибири в XVII в. – 1960. – 622 с.
5. Жукова Л.Н. Одежда юкагиров. – Якутск: Якутский край, 1996. – 143 с.
6. Иванов С.В. Материалы по изобразительному искусству народов Сибири XIX-начало XX вв. – М.: Л., 1954. -
7. Иванов С.В. Орнамент народов Сибири как исторический источник. – М.: Л., 1963.
8. Избрант Идес, Адам Бранд. Записки о русском посольстве в Китае (1692-1695). – М., 1967.
9. Иохельсон В.И. Юкагиры и юкагиризированные тунгусы: Перевод с англ. Н.А. Мальцевой //Архив Института гуманитарных исследований АН РС(Я), ф.%, оп.1, №133. – 1910.
10. Кибер А.Ф. Извлечение из древних записок, содержащих в себе сведения и наблюдения, собранные в болотных пустынях Северо-Восточной Сибири // Сибирский вестник. – СПб., 1824. – Ч.1.
11. Кирилов И.К. Цветущее состояние Всероссийского государства. – М.: Наука, 1977.
12. Крейнович Е.А. Юкагирский язык. – М.: Л., 1958. – 289 с.
13. Левин М.Г. Этническая антропология и проблемы этногенеза народов Дальнего Востока //Труды Института этнографии. – Т.XXXVI. – 1958. – 360 с.
14. Линденау Я.И. Описание народов Сибири (XVIII века). – Магадан, 1983. – 136 с.
15. Мочанов Ю.А. Многослойная стоянка Белькачи I и периодизация каменного века Якутии. – М.: Наука, 1969. – 254 с.
16. Мочанов Ю.А., Федосеева С.А., Алексеев А.Н., Козлов В.И.Ю Кочмар Н.Н., Щербакова Н.М. Археологические памятники Якутии. Бассейны Алдана и Олекмы. – Новосибирск: Наука, 1983. – 392 с.
17. Окладников А.П. История Якутской АССР. – Т.1. – М.: Л., 1955. – 432 с.
18. Окладников А.П. Ленские древности. – Вып.2. – Якутск, 1946. – 186 с.
19. Окладников А.П. Неолит и бронзовый век Прибайкалья. – Ч.III. – М.: Л., 1955. – 371 с.
20. Попов Г.А. Омоки //Саха кэскилэ: Сб. тр. исслед. об-ва. – Вып.2. – Якутск, 1928. – С.95-102.
21. Прыткова Н.Ф. Одежда чукчей, коряков и ительменов //Материальная культура народов Сибири и Севера. – Л.: Наука, 1976. – С.5-88.
22. Туголуков В.А. Кто вы, юкагиры? – М.: Наука, 1979. – 152 с.

23. Файнберг Л.А. О некоторых параллелях в культуре самодийцев и эскимосов: К проблеме древних этнических связей между Азией и Америкой //Традиционные культуры Северной Сибири и Северной Америки. – М.: Наука, 1981. – С.128-142.
24. Федосеева С.А. Новые данные о бронзовом веке Якутии //По следам древних культур Якутии. – Якутск, 1970. – С.128-142.
25. Федосеева С.А. Усть-мильская культура эпохи бронзы //Древняя история юга Восточной Сибири. – Вып.2. – Иркутск, 1974. – С.146-158.
26. Федосеева С.А. Ымыяхтахская культура Северо-Восточной Азии. – Новосибирск: Наука, 1980. – 224 с.
27. Федосеева С.А. Эпоха бронзы на Алдане (по материалам стоянки Белькачи 1) //Сибирь и ее соседи в древности. – Новосибирск, 1970. – С.303-313.
28. Эверстов С.И. Береста с изображениями со стоянки Белая Гора на Индигирке//Якутия и Россия: История и перспективы содружества народов. – Якутск, 1992. – С.42-43.
29. Эверстов С.И. Изображение на бересте и этническая идентификация ымыяхтахских памятников Индигирки (в свете новых археологических открытий) //Археология Северо-Восточной Азии. Астроархеология. Палеометрология. – Новосибирск: Наука, 1999. – С54-64.
30. Эверстов С.И. Наскальные рисунки Сутуруохи – новый археологический памятник на Индигирке // Вопросы истории, языка, литературы (Бюллетень научно-технической информации. – Якутск, 1980. – С.3-8.
31. Эверстов С.И. Отчет о работе нижеиндигирского отряда археологической экспедиции Института проблем малочисленных народов Севера СО РАН в полевом сезоне 1999 года. – Якутск, 2000.
32. Эртюков В.И. Усть-мильская культура эпохи бронзы Якутии. – М.: Наука, 1975. – 152 с.
33. Юкагиры (историко-этнографический очерк). – Новосибирск: Наука, 1975. – 244 с.

*Рецензент: Соколова Флёра Харисовна,  
доктор исторических наук, профессор*

## ЭКОЛОГИЯ

УДК: 502/504:001.8

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МЕТОД ОЦЕНКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА С УЧЁТОМ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ

### THEORETICAL METHOD OF ENVIRONMENTAL RISK ASSESSMENT WITH GIVEN HYDROMETEOROLOGICAL FACTORS



© **Дмитриев** Виктор Георгиевич, кандидат технических наук, старший научный сотрудник, ученый секретарь Государственного научного центра РФ «Арктический и антарктический научно-исследовательский институт» Росгидромета, Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

E-mail: V\_Dmitriev@aari.ru, тел. (812) 337 3106.

© **Dmitriev** Victor Georgievich, Candidate of Technical Sciences, Senior Researcher, Academic Secretary of the State Scientific Center of the Russian Federation "Arctic and Antarctic Scientific Research Institute", Honored Scientist of the Russian Federation.

E-mail: V\_Dmitriev@aari.ru, tel. +7 (812) 337 3106.

**Аннотация.** Гидрометеорологические факторы влияют на состояние экологической обстановки, являясь причиной возникновения или усиления/ослабления экологической опасности.

**Ключевые слова:** экологический риск, гидрометеорологические факторы, вероятностный анализ, экологический мониторинг

**Abstract.** Hydrometeorological factors are significant for environmental conditions, being the origin or contributing to the increase/decrease of environmental hazards,

**Keywords:** environmental risk, hydrometeorological factors, probabilistic analysis, environmental monitoring

#### Введение

В статье приводится теоретический подход к оценке экологического риска с учетом гидрометеорологических факторов в вероятностной трактовке и даются рекомендации по выбору исходных данных. Метод позволяет учесть неопределённость состояния природной среды при оценке рисков, что особенно актуально для Арктики — глобальной кухни погоды.

#### Дуализм определений риска

Практически все авторы публикаций, посвящённых проблеме риска, отмечают отсутствие строгого и общепринятого определения понятия риска. Спектр множества определений весьма широк: от общеметодологических формулировок до строгих математических понятий. Анализ публикаций позволяет выделить два основных подхода к понятию риска:

- ✓ риск — это ожидаемый ущерб (как правило, в стоимостном выражении) с указанием меры неопределённости его достижения;
- ✓ риск — это безразмерная мера неопределённости осуществления неблагоприятного события с заданным ущербом/уровнем вреда.

Принципиальное различие подходов отчасти может быть объяснено тем обстоятельством, что, как указывают авторы работы [1], в английском языке слово «риск» имеет два значения: существо неблагоприятного события и вероятность (возможность) этого события.

Взаимосвязь этих подходов очевидна: имея совокупность неопределенностей осуществления неблагоприятного события с заданным ущербом для исчерпывающего множества различных ущербов, можно оценить ожидаемый средний (максимальный, минимальный, наиболее вероятный и т.п.) ущерб и получить представление о вероятностном распределении ущерба. При этом под ущербом может пониматься и более широкое понятие вреда в соответствующих единицах измерения.

Понимание ведущей роли неопределённости в анализе и оценке риска, в том числе и экологического риска, способствовало развитию статистического подхода, базовыми методами которого служат вероятностный (частотный) анализ и байесовский подход [2]. В работе [3] приводится краткий обзор развития вероятностного анализа в области оценки риска.

Согласно [4], понятие риска относится к влиянию неопределённости на достижение целей. Риск выражает вероятность события и его «вклад» наравне с возможностью воздействия на достижение целей некоторой структуры (организации). Как видно, это определение вполне согласуется с определением международного стандарта [5].

Современные представления о риске отдают предпочтение вероятностному подходу. Так, в законе «Об охране окружающей среды» [6] определение для экологического риска дано без нечётких терминов: «экологический риск — это вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера».

В 2007 году Агентство по охране окружающей среды США опубликовало отчёт, в котором был представлен анализ деятельности по оценке экологических рисков и определены пути развития методологической базы [7]. В отчете было отмечено, что развитие практики оценивания экологических рисков возможно путем совершенствования методов и инструментария в направлении более полного охвата физических, биологических и социально-экономических аспектов рассматриваемых проблем для принятия более обоснованных ре-

шений. В частности, речь идёт о пространственной и временной детализации, учёте сложности биологических систем и реакции окружающей среды на воздействия единичных или множественных источников.

Вероятностный подход к оценке риска наилучшим образом обеспечивает реалистичность оценок, которые недостижимы для детерминированных методов и, кроме того, позволяет учесть кумулятивный эффект множественных источников неопределённости. Однако применение вероятностного подхода требует дополнительных знаний и данных. В отношении вероятностного подхода к оценке экологических рисков Агентство отмечает, что применение аппарата теории вероятностей позволяет успешно решать проблемы учета неопределённостей, (при этом, правда, желательно иметь достаточно репрезентативные выборки).

Вариантом строгого подхода к «сочетанию» ущербов и неопределённостей может служить цитата из [8]: «...теоретико-вероятностным аналогом понятия ущерба, очевидно, является понятие случайной величины. Совокупность же значений случайной величины и их вероятностей в теории вероятностей задается распределением случайной величины. Таким образом, под риском хотелось бы понимать случайную величину. Однако, если риски отождествляются со случайными величинами, заданными на разных вероятностных пространствах, задача сравнения таких рисков оказывается принципиально неразрешимой и даже бессмысленной, так как соответствующие им случайные величины как функции элементарных исходов зависят от аргументов, имеющих разный смысл. Поэтому в подобных ситуациях приходится отождествлять риски с функциями распределения». В цитируемой работе объектом исследования является распределение случайной величины итогового страхового фонда или остатка средств страховой компании по некоторому фиксированному множеству договоров страхования.

Математическое обоснование моделирования финансовых рисков как функционалов на множествах распределений с определенными свойствами разработано в [9]. В этой работе измерение риска понимается как количественное описание предпочтений на множестве вероятностных распределений. Лаконичное, но вполне исчерпывающее определение риска дано в лекциях [10], а именно, риском называется любое распределение из множества всех вероятностных распределений на измеримом множестве результатов (т.е. на множестве результатов с соответствующей  $\sigma$ -алгеброй). В настоящей работе автор также будет придерживаться вероятностного подхода к оценке риска.

### ***Проблемы учёта гидрометеорологических факторов***

Представляется очевидным, что гидрометеорологические (в т.ч. и климатические) и географические факторы чрезвычайно важны для перечисленных видов воздействий, поскольку эти факторы могут усиливать/ослаблять эффект антропогенного воздействия (см., например, относительно благополучный исход инцидента в британском секторе Северного моря на нефте- и газодобывающей платформе компании «Тоталь», который привёл к утечке природного газа в 2012 году), а в ряде случаев могут быть источником возникновения экологических опасностей (ярчайшим примером может служить катастрофа на атомной станции Фукусима как следствие цунами).

Гидрометеорологические (в т.ч. и климатические) и географические факторы чрезвычайно важны для различных видов воздействий на окружающую среду, поскольку эти факторы могут быть причиной экологического риска и/или усиливать/ослаблять эффект антропогенного воздействия, однако в известных методах оценки экологических рисков гидрометеорологический фактор, как правило, в явном виде не присутствует.

В качестве одной из немногих попыток учесть природные факторы можно привести подход компании RAND Corporation к расчету риска в специальном исследовании, правда, связанным с оценкой оборонного потенциала США. RAND Corporation использует две величины: вероятность будущей угрозы и степень влияния на состояние обороны США [11]. Примечательно, что, хотя в работе приводятся лишь иллюстративные значения характеристик рисков, для такой опасности как природные катастрофы авторы вне зависимости от выбранной стратегии действий приводят одинаковые значения. Другими словами, при любой стратегии действий риск подвергнуться природной катастрофе как вероятное событие с фиксированными последствиями одинаков.

В то же время наблюдаются климатические изменения, вследствие которых вероятности природных катастроф также претерпевают изменения. Таким образом, возникает потребность формулирования метода оценки риска как величины, явно зависящей от гидрометеорологических факторов.

### ***Формальное описание метода оценки экологического риска с учетом гидрометеорологических факторов***

Будем предполагать, что выбраны и зафиксированы пространственные и временные условия оценки экологического риска. В основу метода положены следующие представления:

- ✓ гидрометеорологические факторы могут влиять на реализацию опасной экологической ситуации (либо могут быть причиной возникновения экологической угрозы, либо могут быть катализатором/ингибитором экологической угрозы);

- ✓ гидрометеорологические факторы, относящиеся к выбранным условиям времени и места, формируются независимо от других факторов;
- ✓ гидрометеорологические явления могут быть совместными вероятностными событиями;
- ✓ экологические угрозы могут быть следствием гидрометеорологических факторов (угрозы природного характера) или формироваться независимо (угрозы техногенного характера), при этом степень потенциального экологического ущерба может зависеть от гидрометеорологических факторов;
- ✓ экологические угрозы могут быть совместными вероятностными событиями.

Будем называть гидрометеорологическим фактором совокупность гидрометеорологических явлений, а экологической ситуацией — совокупность экологических угроз.

Пусть  $H = \{H_s\}_{s=1}^S$  — полная система попарно несовместных гидрометеорологических факторов (т.е., полная система гипотез), индуцированных совокупностью неблагоприятных гидрометеорологических явлений  $h_j, j = 1, 2, 3, \dots, J$ , относящиеся к выбранным условиям времени и места.

Т.е. события  $H_s$  представляют собой всевозможные произведения (в вероятностном смысле) явлений  $h_j$  и их отсутствия  $\bar{h}_k$  вида  $\prod_{r=1}^J h_{l_r} \prod_{g=1}^J \bar{h}_{l_g}, l_r, l_g \in \{1, 2, \dots, J | l_r \neq l_g\}$ . Например, гидрометеорологический фактор (гипотеза)  $H_s$  может состоять в наличии опасности условий появления дрейфующего льда и возникновения брызгового обледенения без опасности встречи с айсбергом и т.п.

Пусть  $Q = \{Q_m\}_{m=1}^M$  — полная система попарно несовместных неблагоприятных экологических ситуаций (т.е., другая полная система гипотез), индуцированных совокупностью экологических угроз (природного или техногенного характера)  $q_j, j = 1, 2, 3, \dots, K$  в тех же условиях времени и места.

События  $Q_m$  также представляют собой всевозможные произведения (в вероятностном смысле) экологических угроз  $q_j$  и их отсутствия  $\bar{q}_k$  вида  $\prod_{r=1}^K q_{l_r} \prod_{g=1}^K \bar{q}_{l_g}, l_r, l_g \in \{1, 2, \dots, K | l_r \neq l_g\}$ . Например, экологическая ситуация (гипотеза)  $Q_m$  может состоять в наличии опасности условий разлива нефти и пожара без столкновения с другим судном и т.п.

Пусть  $L$  — величина экологического ущерба, который может возникнуть в результате реализации той или иной экологической ситуации,  $L \in [0, L_{max}]$ . Предполагается, что ущербы имеют одну размерность (например, либо ущерб выражен в денежных единицах, либо представляет собой степень (долю) снижения численности популяции и т.п.).

Тогда (полная) вероятность возникновения экологической ситуации  $Q_m$  с учётом гидрометеорологических факторов может быть определена как

$$P(Q_m) = \sum_{s=1}^S P(H_s)P(Q_m/H_s). \quad (1)$$

Здесь  $P(H_s)$  — безусловная вероятность реализации  $s$ -го гидрометеорологического фактора,  $P(Q_m/H_s)$  — условная вероятность реализации экологической ситуации  $Q_m$  в условиях действия гидрометеорологического фактора  $H_s$ .

Формула (1) даёт вероятность возникновения экологической ситуации как величину, зависящую от состояния гидрометеорологических параметров, которые могут увеличивать или ослаблять степень экологической угрозы.

Под риском получения экологического ущерба  $L$  при реализации ситуации  $Q_m$  будем понимать величину

$$P(L) = \sum_{m=1}^M P(Q_m)P(L/Q_m), \quad (2)$$

где  $L$  — экологический ущерб,  $P(Q_m)$  — безусловная вероятность возникновения экологической ситуации  $Q_m$  (вероятность возникновения частной экологической ситуации),  $P(L/Q_m)$  — условная вероятность возникновения экологического ущерба  $L$  при реализации экологической ситуации  $Q_m$ .

Подставляя выражение (1) в формулу (2), получаем полную вероятность возникновения экологического ущерба  $L$  с учётом действия гидрометеорологических факторов:

$$P(L) = \sum_{m=1}^M \sum_{s=1}^S P(H_s)P(Q_m/H_s)P(L/Q_m), \quad (3)$$

которая является выражением для экологического риска возникновения ущерба  $L$ .

*Определение.* Распределение  $F = \{P(L_i)\}_{i=1}^I$  ущерба  $L$  как случайной величины для дискретного набора реализаций  $\{L_1, L_2, \dots, L_I\}$  или функция распределения  $F(x) = P(L < x)$  для непрерывного случая суть выражения для оценки экологического риска с учетом гидрометеорологических факторов.

Очевидно, что средний (ожидаемый) ущерб вычисляется по формуле:

$$\bar{L} = \sum_{i=1}^I P(L_i) L_i \quad (4)$$

для дискретного случая или как

$$\bar{L} = \int x dF(x)$$

для непрерывного варианта, где интегрирование идет по множеству значений ущерба.

В простейшем случае, когда  $I = 1$ , формула (4) приобретает вид  $\bar{L} = PL$ , которая широко применяется в многочисленных публикациях как мера риска.

Практическая значимость формулы (3) во многом определяется выбором систем гипотез  $H$  и  $Q$ . Излишняя детализация приведёт к недостатку данных для расчёта вероятностей (частот), а чрезмерное укрупнение может иметь следствием пропуск значимых для оценки рисков событий.

### ***К выбору условных вероятностей***

Любое знание о состоянии природы, используемое при оценке риска, носит прогностический характер. Чем точнее прогноз, тем более обоснованной будет оценка риска, и тем больше доверия к ней будет со стороны потребителя, что, в конечном итоге, позволит принять адекватное решение о выборе образа действия при осуществлении своей деятельности. Однако любой прогноз обладает неустранимой неопределённостью, которую необходимо оценивать и учитывать при принятии решений. Для конкретных прогностических методов может быть выполнена практическая оценка предельной предсказуемости состояния природы.

Из формулы (1) следует, что для оценки риска деятельности необходимо знать вероятности  $P(H_s)$  реализации  $s$ -го гидрометеорологического фактора, т.е. вероятности возникновения опасных состояний природной среды в районе и месте осуществления экологической угрозы.

Если нет данных о прогнозе состояния среды, в качестве вероятности реализации гидрометеорологического фактора принимается климатическая вероятность возникновения опасного гидрометеорологического явления (комбинации явлений). Тогда

$$P(H_s) = P_{\text{клим}}(H_s), \quad (5)$$

где  $P_{\text{клим}}(H_s)$  — климатическая вероятность возникновения обобщённого опасного гидрометеорологического явления (фактора) в районе потенциальной экологической угрозы в период времени, на который рассчитывается риск. Климатические вероятности определяются как частоты возникновения явления  $H_s$  и либо приводятся в климатических справочниках, либо рассчитываются стандартным образом на основе имеющихся статистических данных.

При наличии данных о прогнозе состояния среды оценка риска для принятия решения о выборе стратегии и тактики деятельности зависит от качества прогностической информации и доверия или недоверия прогнозу.

В случае недоверия прогнозу величина  $P(H_s)$  рассчитывается по формуле (5), в случае доверия прогнозу

$$P(H_s) = P(\tilde{H}_s/H_s), \quad (6)$$

где  $P(\tilde{H}_s/H_s)$  — элемент матрицы сопряжённости используемого метода прогноза [12,13] или условная вероятность осуществления прогноза [14], т.е. вероятность осуществления явления  $H_s$  при условии, что оно прогнозировалось. Величины  $P(\tilde{H}_s/H_s)$  предоставляются соответствующей системой гидрометеорологического обеспечения.

### **Выводы**

Гидрометеорологические факторы существенным образом влияют на состояние экологической обстановки, являясь причиной усиления/ослабления экологической опасности, а в ряде случаев и собственно причиной возникновения экологической опасности.

Предложенный метод оценки экологического риска с учётом гидрометеорологических факторов позволяет учесть неопределённость в наших знаниях о состоянии природной среды при оценке экологических рисков, что несомненно актуально и для арктического региона.

Для полноценной реализации предложенного метода нужны репрезентативные выборки, позволяющие рассчитать оценки вероятностей реализации гидрометеорологических факторов, возникновения экологической ситуации, реализации экологической ситуации в условиях действия гидрометеорологического фактора и вероятностей возникновения экологического ущерба при реализации экологической ситуации и/или адекватные модели для оценок перечисленных величин.

Поскольку необходимые данные либо чрезвычайно фрагментарны, либо, что чаще всего, просто отсутствуют, очевидно, что оценки экологического риска требуют осуществления систематического комплексного экологического и гидрометеорологического мониторинга, в том числе и в Арктике.

*Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России по государственному контракту от 14.03.2013 г. № 14.515.11.0001 в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы».*

### **Литература**

1. Beninson D., Lindell B. Critical views on the application of some methods for evaluating accident probabilities and consequences // IAEA-CN-39/4; Stockholm; Sweden. - 1980. Pp. 325-341.
2. Adler M. Against «Individual Risk»: A Sympathetic Critique of Risk Assessment / 153 University of Pennsylvania Law Review. – 2005. – Pp.1121-1250.
3. Fox D.R. and Burgman M. Ecological risk assessment / In Melnick, E. and Everitt, B. (eds), Encyclopedia of Quantitative Risk Assessment and Analysis. pp 1600-1603. John Wiley & Sons Ltd, Chichester, UK. – 2008.

4. Framework for the Management of Risk / Treasury Board of Canada Secretariat, Government of Canada, August 2010. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422&section=text#cha1>(дата обращения: 23 мая 2013 г.).
5. ISO 31000:2009—Risk Management: Principles and Guidelines / International Organization for Standardization (ISO), Geneva, 2009. 24 Pp.
6. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Принят Государственной Думой Российской Федерации 20 декабря 2001 года.
7. Dale V., Meyer J. Advice to EPA on Advancing the Science and Application of Ecological Risk Assessment in Environmental Decision Making: A Report of the U.S. EPA Science Advisory Board / U.S. Environmental Protection Agency, Office of the Administrator, Science Advisory Board, 2007. 163 Pp.
8. Королев В.Ю., Бенинг В.Е., Шоргин С.Я. Математические основы теории риска. — М., Физматлит, 2007. 591 с.
9. Новоселов А.А. Математическое моделирование финансовых рисков. Теория измерения / Новосибирск, 2001. — 99 с.
10. Новоселов А.А. Основные понятия теории риска / Лекция для студентов Института математики СФУ. — 2001. URL: <http://risktheory.ru/lectures.htm> (дата обращения: 18 апреля 2013 г.)
11. Frank C., et al. Managing risk in USAF force planning / RAND Corporation, United States Air Force under Contract FA7014-06-C-0001. - 2009. — 15 pp. URL: <http://www.rand.org>(дата обращения: 26 апреля 2013 г.)
12. Жуковский Е.Е. Метеорологическая информация и экономические решения. — Л.: Гидрометеиздат, 1981. — 304 с.
13. Murphy, A.H. and Katz, R.W., Probability, statistics, and decision making in the atmospheric sciences, Boulder, CO: Westview Press, 1985. P. 547.
14. Дмитриев В.Г. Вероятностная интерпретация прогноза дат достижения морским льдом толщины 20-25 см в арктических морях // Метеорология и гидрология, № 9, 2004 г. С. 45-56.

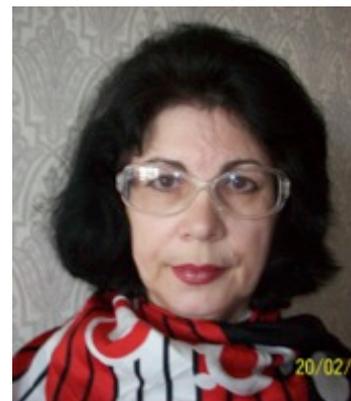
*Рецензент: Морозова Людмила Владимировна,  
доктор биологических наук, профессор*

УДК 616.9-036.2

**СОЦИАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЯ И ФУТУРОЛОГИЯ****SOCIAL ECOLOGY AND FUTUROLOGY**

© **Шрага** Моисей Хаимович, доктор медицинских наук, профессор кафедры социальной работы САФУ. Автор более 225 научных публикаций, в том числе 10 монографий, 10 учебных пособий (из них 4 с грифом). E-mail: moiseyshr@mail.ru

© **Shraga** Moisey Haimovich, Doctor of Medical Sciences, Professor of the Department of Social Work and Social Security of NArFU. Author of over 225 scientific publications, including 10 monographs and 10 textbooks (4 of them with the stamp). E-mail: moiseyshr@mail.ru



© **Кудря** Людмила Ивановна, кандидат медицинских наук, доцент кафедры муниципального и государственного управления САФУ. Социальная медицина, социальная экология, социальная безопасность; более 140 публикаций, в т.ч. 5 монографий. E-mail: medstat@atrnet.ru

© **Kudrja** Lyudmila Ivanovna, Candidate of Medical Sciences, Associate Professor of the Department of Municipal and State Governing of NArFU. Social medicine, social ecology, social safety; more than 140 publications, including 5 monographs. E-mail: medstat@atrnet.ru

**Аннотация.** В социальной экологии футурология рассматривается как раздел, определяющий перспективы развития системы «социально-природных отношений». Исследуются методологические проблемы судеб ноосферного развития и футурологического прогноза мировой и «русской цивилизации».

**Ключевые слова:** гламур, глэм-капитализм, евразийцы, мифотворчество, неоевразийство, славянофилы, футурология, цивилизация

**Abstract.** In social ecology futurology is considered a section that defines the perspectives of the "socio-natural relations". The methodological problems of noosphere development and futurological forecast for global and "Russian civilization" are studied.

**Keywords:** glam, glam capitalism, eurasiens, myth making, neoeurasianism, Slavophiles, futurology, civilization

«...культур много, а цивилизация — одна»  
Мераб Мамардашвили, 1989г.

Мы, бесспорно, разделяем мнение Д.Н. Кавтарадзе, что без образа желаемого будущего задача обеспечить будущим поколениям шанс на существование, вряд ли выполнима [1, с. 28-42]. Возникает, однако, вопрос о том, какая наука способна решить поставленные задачи? Существует ли она уже или это дело отдалённой перспективы? Мы думаем, что в списке

университетских наук её ещё нет, хотя её необходимость обосновывалась ещё академиком Н.Н. Моисеевым [2].

М.В. Величко и др. считают, что футурологические разработки В.И. Вернадского по планетарным проблемам развития цивилизации «недооцениваются политологами, демографами, вообще глобалистами России, которые ориентируются на западные теории и концепции модернизации, пренебрегая опытом даже соседей» [3].

Соотношение понятий качество жизни (КЖ), социальная безопасность (СБ) и общественное здоровье (ОЗ), социальная экология (СЭ), устойчивое развитие (УР) не может быть объективно осознано с позиций традиционного линейного мышления. Во всех случаях семантический анализ ставит «общественное здоровье» в центр понятия «социальная безопасность», составляя основное и существенное его ядро, и других сопоставляемых с ОЗ понятий. Нельзя в этой связи не вспомнить опыт маленькой Древней Спарты или каноны Ветхого Завета иудеев и признать, что у тех и других здоровье составляло суть религии и власти

Е.А. Кваша задаёт вопрос, почему в России, где младенческая смертность за двадцатый век снизилась почти в 20 раз, она всё ещё остаётся проблемой здравоохранения. Она «не только не уменьшила, но и увеличила разрыв с экономически развитыми странами мира по этому социально и экономически важному показателю» [4, с. 47-55]. Парадоксально, но, как и в начале XX века, дело в различиях уровней развития в странах Запада и России. Учёный отмечает, что с современной системой здравоохранения России мы далеко не уйдём! В 2010 г. Россия имеет уровень смертности в 1,3 раза выше, чем в РСФСР в среднем в 1980-1990 гг. Число детей, родившихся больными или заболевших в период новорождённости, увеличилось в 2,2 раза (с 17 до 37% всех родившихся). Значение критерия продолжительности жизни (ОПЖ) в «новых» странах ЕС в 1980-1990 гг. равнялись значениям ОПЖ России, Украины, Белоруссии и Казахстана. В период 1991-2010 гг. они постоянно росли, достигли 75 лет и стали на 4,5 года больше, чем в Белоруссии, и на 6 лет больше, чем в России, Украине, Казахстане.

Начало нового столетия знаменует собой безусловное снижение безопасности человека, народов, стран и планеты в целом. Мир действительно стал многополярным, и это действительно новый мир. Но парадоксально, что он оказывается много опаснее, чем прошлый двухполюсный мир 2-ой половины XX века с его мировой ядерной угрозой. В прошлое ушли тренировки школьников и всего населения по программам ядерной опасности в рамках гражданской обороны во всех странах мира. И сегодня нет уже и СССР, который изображался народам США и Западной Европы как «империя зла». В итоге Советский Союз, проиграв холодную войну, стал добычей отечественных «рыцарей» рыночного капитализма, соблазнив-

ших в 90-е годы призрачным богатством многомиллионный, многонациональный, поголовно грамотный, но доверчивый советский народ, уставший от маразма одряхлевших вождей.

Национализм и зверства на этнической почве уничтожили Югославию, которой тоже уже нет на карте мира. Фашизм взял реванш в Прибалтике и на Украине. Клерикализм, православный и исламский фундаментализм, толерантность западного образца наступают на конституциональные основы российского государства. И они стали уже реальной угрозой мировой безопасности, а не только потенциальной опасностью в умах редких интеллектуалов России. Социальная экология и футурология могут и должны быть объединены наполнением первого этапа современного глобального экологического кризиса. Фактически же футурология рассматривается как раздел социальной экологии, определяющий перспективы развития системы «Общество-Природа». Социальная экология уже в 30-х годах XX века (В. Вернадский, П. Тейяр де Шарден) обозначила альтернативные варианты развития: переход биосферы в ноосферу или в техносферу. Весь спектр футурологических концепций экологического направления можно разделить на два течения: экопессимистическая (экоалармизм) и технооптимистическая (техноапологизм) концепции.

В.И. Добрынина и её коллеги рассматривают социальную экологию «как своего рода синтез экологии и социологии». На основе такого синтеза возникает новая «социальная реальность, связанная с отысканием путей выхода из экологического кризиса». Социальные экологи, начиная с Аурелио Печчеи, считают, что в основе новой социальной реальности должна находиться преобразённая система ценностных ориентаций и потребностей человека, что, в свою очередь, будет создавать новые образцы поведения людей, экологически оправданные и обеспечивающие решение глобальных проблем.

Но только в 70-е годы прошлого столетия были созданы компьютерные модели для оценки роста пяти лимитирующих развитие цивилизации факторов роста: народонаселения, продуктов питания и объёмов промышленного производства, потребления природных ресурсов и уровня загрязнения и отравления среды обитания технологическими отходами. По инициативе А. Печчеи Форрестером и супругами Медоуз для Римского клуба были разработаны модели (экоалармистические прогнозы), сделаны выводы, что если количественный рост пяти указанных факторов не прекратится, то к концу XXI века цивилизацию постигнет коллапс. Технооптимистическая концепция легла в основание модельным прогнозам Р. Бойда, М. Месаровича, Э. Пестеля — нулевого роста.

В 1988 году Ю. Ш. Стрелец в научной работе обозначил ряд конструктивных задач, которые должно решать экологическое прогнозирование, в т.ч. — «выявление приоритетных

направлений в исследовании настоящих и будущих состояний биосферы и её компонентов»[5].

Оптимисты не перестают уповать на надежду более безопасного образа жизни и соответственно возможности достижения наивысшего уровня здоровья, т.е. на благоразумное развитие нашей цивилизации в будущем. И нет недостатка в рецептах, которые навязывает нам демократия западного образца, — здесь и счастливый рыночный путь, и Болонский процесс, и гомосексуальная любовь как норма, суррогатное материнство, ювенальная юстиция и пр. Но мы в большей мере готовы согласиться с социологом А. Д. Ивановым, который скептически относится к результативности футурологии и, ссылаясь на У. Черчилля, говорил: «Новое яркое явление, едва открыв перед нами некие перспективы на будущее, одновременно сменяется другим явлением с другими перспективами, и будущее оказывается в прошлом, а мы всё время остаёмся в вибрирующем настоящем. Так, постиндустриальное общество и постмодернистская культура больше не актуальны. Они оказались тем, что мы недопережили, в то время как явлением, определяющим настоящее, стал никак не претендующий на эпохальность и судьбоносность гламур» [6].

Ответ на вопрос следует искать не в эмоциях по поводу нынешнего состояния российского общества, а обратиться к периодизации истории человечества, как материальному процессу, в котором выделяю три основные крупные фазы: «Царство естественной необходимости» = «Предыстория», «Царство осознанной необходимости» = «Эпоха коммунизма» = «Царство свободы» = «Эпоха гуманизма» [7]. Парадокс, но в соответствии с данной периодизацией и несмотря на немалые достижения за последние сто лет, человечество так ещё и не вышло из «предыстории»!

Действительно, капитализм — единственная социальная система, которая может существовать одновременно со знаком «плюс» («положительный капитализм») и со знаком «минус» (системный антикапитализм, «отрицательный капитализм»). Капитализм развивается не только по своей, но и по антикапиталистической логике, и на какое-то исторически непродолжительное время позволяет решить проблемы капитализма, сглаживает его противоречия. С другой же стороны мы разделяем точку зрения, что даже сегодня можно наблюдать ликвидацию странного порождения XX века — среднего класса и интенсивную пролетаризацию основных слоев населения.

В период прогрессивного капитализма среди среднего класса (традиционного) возникла идея «государственного врачевания», которая затем благодаря нравственной деятельности европейских врачей и ученых развилась в социальную гигиену (медицину). Идея социальной медицины немецких гигиенистов XIX века не так уж была и далека от идеа-

лов русской демократической общественности. Эту же идею в начале XX-го века пытались на классовых началах воплотить в жизнь российские большевики-коммунисты, декларировавшие ответственность советской власти за здоровье трудящихся. И следует признать, что до смены идеологической парадигмы советского здравоохранения и даже несмотря на фактический отказ от этой установки, советское здравоохранение остаётся образцом социального обеспечения системы охраны здоровья. В этой связи триумфом научной социальной концепции медицины (здравоохранения) следует считать Алма-Атинскую Декларацию 1978 года, на которой состоялось оформление методологии современного системного здравоохранения.

Однако рыночная экономика благодаря мощному распространению потребительского мировоззрения многих жителей планеты продолжает развиваться (пусть с кризисами), овладев в итоге практически всей планетой. Она остаётся как основной формой хозяйствования, так и довлеющей формой общественного сознания, и в противоположность социальному подходу к здоровью человека породила разные индивидуалистические идеи, в т.ч. концепцию «личной ответственности за своё здоровье» и систему высокотехнологичной медицинской помощи.

К примеру, США занимают первое место в мире по расходам на медицину, —7439 долларов на одного человека, а к 2015 г. 12 000 долларов. Или 16% ВВП! США занимают лишь 37-е место по уровню оказания медицинской помощи (Куба —35-е место) и 72-е по общему уровню здоровья. По уровню детской смертности в США самый плохой показатель среди развитых стран — на 41-м месте. И на 45-м месте по продолжительности жизни (ОПЖ). Это единственная промышленно развитая нация, которая не гарантирует своим гражданам универсальной и всеохватной системы медицинского страхования. Несмотря на впечатляющие успехи американского здравоохранения и системы медицинских услуг, миллионам американцев они недоступны из-за чрезвычайного роста стоимости. В 2009 году в США не имели медицинской страховки 50,7 миллионов жителей или 16,7% населения. В 2004 году отсутствие медицинского страхования служит причиной примерно 18 000 смертей ежегодно. И неудивительно, что этот вопрос стал политическим обязательством всех последних президентов США, начиная с Б. Клинтона. Однако, к глубокому сожалению, и в нашей стране развитие здравоохранения уже приняло этот вектор и идёт по пути фрагментации медицинской помощи, развёртывания центров высоких медицинских технологий (к примеру, идея «Медицинское Сколково») и свёртывания социальной профилактики, социальной помощи и пр.

Б. Н. Кузык, Ю. В. Яковец считают «цивилизацию» пятым, высшим элементом в структуре общества [8]. Цивилизация объединяет всё человечество, находящееся на определённой ступени развития, или его крупную составную часть. При этом мировые цивилизации — круп-

ные этапы развития глобальной цивилизации и циклы поколений локальных цивилизаций, эпохи в развитии человечества как единой мегасистемы. Ученые априори постулируют: «На рубеже XXI века начинается седьмой виток цивилизационной спирали, который, вероятно, охватит пространство двух столетий и приведёт к радикальному преобразованию глобальной цивилизации в начале третьего исторического суперцикла». По их мнению, которое нам представляется очень оптимистичным, сейчас формируется «гуманистически ноосферная постиндустриальная цивилизация и 5-е поколение локальных цивилизаций». Но у учёных остался нерешённый вопрос прогноза — «вступит ли глобальная цивилизация в XXIII столетии в очередной, восьмой, виток цивилизационной спирали или человечеству придёт конец».

В XIX в. А. де Сен-Симон (1760-1825) выдвинул концепцию восхождения человечества от варварства к цивилизации. Лучшие умы прошлого и настоящего задумывались над прогнозом будущего развития Человечества. Это К. Маркс, Н.Д. Кондратьев, П.А. Сорокин, Ф. Бродель, Й. Шумпетер, О. Шпенглер. А. Тойнби, В.И. Вернадский, Н.Н. Моисеев и многие другие. В этой связи прогноз будущего развития России остаётся актуальной научной проблемой социологии и экономической теории. «Евразийство», которое в среде русской эмиграции начала XX века окрестили славянофильским футуризмом, не потеряло своих адептов.

При этом, мировые цивилизации — крупные этапы развития глобальной цивилизации и циклы поколений локальных цивилизаций, эпохи в развитии человечества как единой мегасистемы. Такая трактовка предмета крайне и особо важна для обсуждения проблемы будущности России, ибо традиционно много российских ученых с различными философскими воззрениями и политическими взглядами и без таковых однозначно выступали и выступают за свой, самобытный, не ориентированный на Запад путь развития России. Однако С.Г. Кара-Мурза, учёный, которого положительно нельзя отнести к «западникам», удостоверяет, что «мир втянулся в кризис индустриальной цивилизации» [9]. Он в очередной раз горячо ругает неолиберализм, видя в этой экономической парадигме корень многих бед современной России. В другой работе опять же в свойственной автору публицистической манере Кара-Мурза уточняет диагноз: «Нынешняя Россия (РФ) — система переходная, находящаяся в неустойчивом равновесии. Сегодня в ней одновременно идут процессы распада и укрепления. Куда качнутся весы — зависит и от власти, и от всех нас» [10]. Вообще публицистический жанр, судя по метаниям Э Лимонова, остаётся любимым жанром неоевразийства.

Известный «неоевразиец» С.Н. Бабурин отмечает характерные черты «Русской цивилизации», формой которой, исходя из объединительного фактора православия, им утверждается «... только Русская Православная Империя» [11]. Более того, он считает, что вековой

спор в России выиграли не марксисты, а народники: «Сколь многого наша Родина могла бы избежать, если бы на сто лет раньше прислушались к советам мудрого К. Маркса не пытаться жить по «Капиталу», подражая Западу, а опираться на свои общинные традиции».

А. Н. Савельев в самом начале 2000-х годов дал очень едкую и меткую характеристику русского евразийства: «В патриотическом движении евразиец — это такой русский, которому все время хочется переписаться в татары. И при этом говорить на европейских языках и ссылаться на русских философов. Получается именно "ни то, ни сё" — "россиянцы" — свалка интеллектуальных отходов. Их с удовольствием приглашают в Сорбонну — послушать "русский бред", который к русской истории и русской мысли имеет самое малое отношение» [12].

Общеизвестно, что евразийство как интеллектуальное явление возникло в среде русской эмиграции первой волны. А ряд исследователей ведёт точный отсчёт деятельности антисоветского евразийского движения с 1921 г., с момента выхода в свет первого коллективного труда «Исход к Востоку. Предчувствия и свершения. Утверждение евразийцев» (София, 1921). Евразийство было крайне популярно и в 80-90-е годы прошлого века на закате существования Советского Союза, когда учёный-эрудит и эколог Л. Н. Гумилёв был талантливым популяризатором очень спорной гипотезы пассионарности в теории этногенеза. Можно давать различные оценки формам, в которых проявилась социальная активность евразийцев. Но является ли евразийство разновидностью самосознания российской цивилизации? Этот вопрос мы оставляем без ответа, отсылая его философам. Мы же склонны считать главной чертой евразийства идеологическое мифотворчество, когда, как говорится, есть потребность выдать желаемое за действительное.

Сегодня есть много отечественных ученых, явно неудовлетворённых периферическим местом «новой России» в рыночном, гламурном цивилизованном мире на первом этапе эпохи глобального экологического кризиса. И они размышляют о её дальнейшем цивилизационном развитии, считая нынешнее положение России несправедливым и результатом деятельности внешних сил. При этом некоторые из них демонстрируют явно линейное восприятие действительности (мировоззрение). Научный системный (социально-экологический) подход оказывается по объективным и субъективным причинам им недоступным. И в итоге, эмоциональное и ура-патриотическим отношением к реалиям мировой цивилизации и неприятие внутренних сил развития систем. Неудивительно и закономерно, что научный прогноз подменяется их субъективными пожеланиями (мечтами) и мифами. Э.Я. Баталов, рассматривая философию леворадикальных движений середины прошлого века, отмечает, что отказ от системного подхода неизбежно ведёт к подходу «факторному», от которого прямая

дорога к конструированию утопий как произвольных, иллюзорных систем.

Сошлёмся в этой связи на мнение члена экспертного Совета комитета Государственной Думы РФ по безопасности Т.Ю. Булах, который, представляя книгу С.Г. Кара-Мурзы и В. В. Патокова, написал: «Россия стоит перед выбором — либо отказаться от статуса цивилизации и встроиться в периферию нового мирового порядка, либо подняться до уровня одного из мировых цивилизационных центров» [13].

С. И. Сухонос, как и многие другие социологи и экономисты, стоит на позиции неравномерного развития Человечества. У него в качестве лидеров развития выступают не отдельные страны, а «цивилизации-лидеры». Объективно не может вызывать возражения его предположение, что: «сегодня мировым лидером является западная цивилизация, представленная странами Евросоюза и США» [14]. И это реальность современной капиталистической цивилизации!

Есть другая точка зрения у профессора Н.П. Залывского: «Мировую цивилизацию образуют государства». Его предсказание ориентировано на геополитический и социокультурный шанс России: «В чём сущность этого шанса? В возможности и наличии баланса времени не только для критичной переоценки причин социальных недугов социально-экономического развития страны в XX веке и начале XXI века, но и для моделирования мировоззренческой базы для социального реванша, поднимающего все слои населения России к конструктивной модернизации модели социального государства» [15]. В основу своего пророчества он берёт специфику вероятности «цикличности экономических достижений стран мира». На его взгляд «за непродолжительной исторической фазой материального насыщения неизбежна революционная замена целей экономического развития страны (общества) на развитие внутреннего мира человека» [15]. Автор ничем не подкрепляет такое своё утверждение, и оно звучит у него аксиоматично.

Но ещё больше нас настораживает провозглашённое им «формирование идеологии социального реванша». Идеология, которая представляется как «...объективная историческая потребность для усиления геополитической, геокультурной роли России в XXII–XXIII веках» [15]. Автор категорически утверждает, что в противном случае, если это не произойдёт, то в последующие века (!?) «русский мир и русский дух попадут в историческую дегенерацию». И далее автор: «Априори уверен: Россия может занять в будущей истории человечества подобающее место только при неуклонном движении по пути совершенствовании д у х о в н о – к у л ь т у р н о г о р е с у р с а (разрядка — М.Х. Шрага) социально-экономического развития» [15]. В этой связи хотелось, во-первых, чтобы автор использовал более однозначные и опре-

делённые наукой термины, ибо отдельные абзацы текста трудны для восприятия смысла. Во-вторых, указал временной отрезок своих предсказаний насчёт «исторической дегенерации» мира и духа. В-третьих, какие же у него основания для его столь однозначных суждений, которые вовсе не так и непреложны.

Далее учёный довольно широко рассуждает «об историческом поражении СССР в 1991 году в создании нового общественного строя». И здесь, хотя он и цитирует В.И. Ленина в части «важнейших условий победы коммунизма», признаёт официальные данные «по уровням производительности труда», которые в 2–2,5 раза отстают «от индустриально развитых государств» [15]. Но этот ли технический критерий должен составить социальное здоровье и «новую модель использования человеческого фактора»?

Его «прогноз» по большому счёту по смыслу очень напоминает официально озвученные направления развития РФ на очередной срок. Ибо ему более важно: «Выведение России в пятерку стран-лидеров глобальной конкуренции (а далее сохранение её в десятке экономических лидеров мира) предполагает не только эффективные и непрерывные инновационные модернизации национальной экономики. Для этого необходима опережающая относительно периодов перехода к новым технологическим комплексам подготовка кадров и освобождение от пороков отношения к носителям знания, характерных для нынешней фазы истории России» [15].

Н.П. Залывский особо затрагивает проблему симбиоза «культурно-этнографической самобытности народов». И читателю приятно узнать, что, оказывается, Россия ныне входит в космическое окно развития евразийской цивилизации (разрядка — М.Х. Шрага), которое уже никому не закрыть. При этом непонятна связь космического окна с безвизовыми коммуникациями граждан России: «У Европы нет будущего без России...» [15]. А у России? Он решает на очень отдалённый прогноз, когда утверждает, что «ассоциированный народ — неизбежный спутник предстоящего тысячелетия России. И признание возможности растворения одного этноса в другом народе является условием оптимальной трансформации национального самосознания (чувств, культуры) многочисленных этносов страны в общероссийский унитаризм». Ещё более фантастично звучит его очередная аксиома: «Политика должна помогать утверждению в глобальном мире авторитета социальной практики России» [15]. В конце своей статьи профессор приятно самокритичен и, может быть, вынужденно готов признать свои рассуждения «умозрительными или фантастичными». Но это не мешает нам задать автору ещё вопросы. В чём же таки передовая социальная роль России в мире и для мира? И нужно ли для российского народа изобретать «методологию для великодержавной победы»?

Кому нужен тот социальный реванш, предтечей которого он позиционирует себя? Впрочем, всё это хорошо вписывается в методологический стиль неоевразизма.

Даже сегодня есть определённые трудности с содержанием термина «цивилизация», который А. Фергюссон ввёл в науку ещё в середине XVIII в. В европейской науке XIX-XX вв. понятие «цивилизация» употреблялось в разных значениях, как правило, через сопоставление его с понятием «культура». В науке сформировался широкий спектр мнений от отождествления этих понятий до их противопоставления.

В.Ф. Шелике на XVII Всемирном философском конгрессе в 1983 году отметил важное положение, которое некоторые социологи и экономисты предпочитают сегодня забывать. Классики марксизма «наряду с членением исторического процесса развития на соответствующий ряд сменяющихся общественно-экономических формаций... делили историю человечества на три ступени общественного развития, среди которых цивилизация занимала среднее положение между варварством и коммунизмом» [16, с. 21-26]. Эти идеи, как отмечал ученый, были всесторонне обоснованы Ф. Энгельсом в работе «Происхождении семьи, частной собственности и государства». Энгельс характеризовал цивилизацию как ступень общественного развития, на которой постепенно «товарное производство становится господствующей формой» [17, с. 175-177].

Марксистский подход очень прост и логичен и позволяет исследователям выйти из терминологической эквилибристики евразизма, — форма (способ) производства определяет суть цивилизации. Обосновывая положение о взаимосвязи свободы личности с объективными условиями жизни людей в обществе, марксизм считает, что подлинной основой всех свобод является «свобода жить», свобода от нужды, свобода от эксплуатации и от неуверенности в завтрашнем дне. Марксизм характеризует историю как процесс осуществления свободы, человечество становится все более свободным по отношению к природным и общественным закономерностям. Человечество познает их, используя эти знания для реализации своих целей, но в условиях господства частной собственности и эксплуатации человека человеком — рост свободы для общества оборачивается утратой её большинством людей. Причину этого марксизм видит в отчуждении людей.

И в этом случае надо уже признать, что с конца XX века обнаруживается более жёсткий, чем «духовно-культурный» императив, — «экологический императив» Н.Н. Моисеева, который, по мнению ноосфериста А.И. Субетто, является частью «императива выживаемости» [18].

Профессор А.И. Субетто, вводя в 1991 году понятие «императив выживаемости человечества в XXI веке», дал содержание этого понятия. Это «единственная стратегия выхода че-

ловечества из «ямы» первой фазы Глобальной Экологической Катастрофы — это управляемая социоприродная эволюция на базе общественного интеллекта и образовательного общества, или в другой формулировке — управляемая динамическая социоприродная (социобиосферная, антропо-биосферная, ноосферная) гармония». А наш социально-экологический взгляд получает подпитку у И. Валлерстайна, который выдвинул теорию, согласно которой все страны капиталистической мировой экономики (КМЭ) живут в одном ритме, диктуемом «длинными волнами» Кондратьева (цит. по Завалько Г.) [19].

Получается, *во-первых*, что Россия была интегрирована в КМЭ в XVIII веке уже в период между правлениями Петра I и Екатерины II. *Во-вторых*, Маркс был прав, говоря, что капитализм ведёт не только к относительному, но к абсолютному обнищанию большинства. *В-третьих*, «национальными государства» следует считать производными от существования социальных систем. *В-четвёртых*, ориентации на уровень отдельных государств роковая и неизбежная антисистемная ошибка. *В-пятых*, развитие как «национальное развитие» справедливо считать иллюзией. *В-шестых*, окончилось мирное господство капитализма, а либерализм исчерпал себя как господствующая идеология. *И, наконец*, деление мира-экономики на ядро и периферию исчезнет не в результате включения в ядро новых стран, а вследствие постепенного изживания капитализма. Валлерстайн не утверждает марксизм, но доказывает правоту его многих положений.

Ещё одна важная парадигма сегодняшнего дня, на которую стоит обратить внимание. В силу развития глобализации происходит частичное ослабление национальных территориальных единиц, и возникают условия для роста значения пространственных единиц других масштабов [20, с. 13-28]. Среди них — субнациональные единицы (преимущественно города и регионы), приграничные территории, включающие две и более субнациональные единицы и наднациональные единицы (глобальные рынки и зоны свободной торговли) [21, с. 15-31].

В этой связи важным является судьба Арктического региона и, в частности, Архангельской области. Действительно, жителей региона меньше всего привлекает миссия быть поставщиком углеводородов на фоне девственной природы Арктики. Но губернатор Архангельской области Игорь Орлов, озвучивая на сессии Архангельского областного Собрания депутатов масштабные, комплексные приоритеты, которые будут в дальнейшем определять социально-экономическое развитие региона, в числе первых, назвал именно освоение Арктики.

Возможно, что профессор Р.Ф. Туровский и не был полностью беспристрастным в докладе «Архангельская область: эффективность и консолидация власти». Однако его контекст аргументировано представляет область как окраину периферии современной западной ци-

визации. Среди субъектов СЗФО по уровню бедности Архангельская область занимала 6-е место (после Республики Коми и Карелии). А как можно полагать, что общественное здоровье области улучшится, если население области потребляет меньше продуктов, чем рекомендует гигиеническая наука, в среднем на душу населения. Достаточно сказать, потребление молока при норме 400 л на душу в год, в 2010 году составило всего 150 л. И оно не растёт практически с 2006 года!? И дело не в северном положении, ибо в соседней и более северной Мурманской области оно выше.

Меньше, чем рекомендовано, жители Архангельской области потребляют мяса и мясопродуктов, картофеля, овощей, фруктов, яиц и пр. Такое питание априори сопровождается дефицитом белка животного происхождения, полиненасыщенных жирных кислот, витаминов, ряда микронутриентов и пищевых волокон. Среди детей и подростков отмечается существенный рост распространённости так называемых алиментарно-зависимых заболеваний (заболеваний, связанных с недостаточным, неадекватным или нерациональным питанием), в частности, органов желудочно-кишечного тракта.

На конец 2010 года (по данным Архангельскстата) в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам, было занято 62013 человек или 44% от списочной численности работников. В 2011 году 58% промышленных предприятий не отвечали гигиеническим нормативам по уровню шума; 39,4% — по уровню вибрации; 17,8% — по показателям микроклимата; 20% — по электромагнитным полям; 50% — по освещённости. Территориями максимального риска по травмам и отравлениям, несчастным случаям за 2007-2011 годы среди совокупного населения являются города Новодвинск (168,7%), Коряжма (122,3%) и Архангельск (118,0%). Соответственно, у взрослого населения максимальные в городах Новодвинск (155,9%), Архангельск (136,1%) и Коряжма (107,3%).

Характерно определяют социальное здоровье в Архангельской области обстоятельства острых отравлений химической этиологии (ООХЭ). Среди них ведущее место занимают отравления с целью опьянения (56,1%), второе место — отравления, связанные с ошибочным приёмом (15,5%), третье место — отравления с суицидальной целью (15,1%). Основной проблемой Архангельской области остаётся качество питьевой воды. Удельный вес источников централизованного питьевого водоснабжения, несоответствующих гигиеническим нормативам, составил в 2011 году: в Новодвинске — 100%, в Архангельске — 85%. В г. Северодвинске 45,8% проб воды по содержанию остаточного алюминия относятся к диапазону 1,1-2,0 ПДК и 20,8% проб к диапазону 2,1-5,0 ПДК.

Традиционное богатство Архангельской области — лес — находится в критическом со-

стоянии (истощимое лесопользование) и объективно не сможет обеспечить её прорыв в ядро современной цивилизации. Нет основания для оптимизма и в сфере образования, и здравоохранения. Нужен серьёзный научный прогноз выведения Архангельской области из окраинного состояния! Но эта задача видимо не по плечу российским экономистам и архангельским топ-менеджерам?

Говоря о соотношении социальной экологии и научной футурологии, нельзя обойти вниманием техногенную суть современной западной цивилизации. С.В. Колычева полагает, что «техника представляется как надсоциальная и надчеловеческая данность, имеющая свою внутреннюю логику и свои законы развития. В настоящее время, техника господствует над человеческим сообществом, диктуя свои законы и свою волю» [22]. Она центральную идею технической цивилизации видит во власти технических специалистов или носителей технической рациональности. Такая позиция автора, на наш взгляд, подтверждает продолжающееся долгое господство линейного, механистического мышления, несмотря на то, что все современные науки не перестают приносить клятву в приверженности системному подходу, синергизму.

Действительно, технократическое мышление агрессивно противостоит гуманизму: «...способ мышления предполагает частичность, односторонность, жестокость, однозначность, рассмотрение средства в качестве цели. Он выступает в виде современной формы догматического, механистического мировоззрения и деятельности» [22]. Это способ связи цивилизованных сообществ и природы, базирующийся на механических принципах, заложенных в технике, который диктует человеку потребительское поведение и мышление во всех сферах жизнедеятельности.

Важно то, что Колычева цитирует М. Хайдеггера, который писал о «бегстве от мышления», противопоставляя ему «осмысляющее мышление». А ещё она ссылается на Г. Маркузе, у которого современный человек выступает как закономерный «побочный продукт цивилизации» — «одномерный человек с одномерным мышлением», и он «делается орудием производства продуктов». Её мнение, что человеческий разум в рамках нашей капиталистической цивилизации стал технократическим, и он «породил вечно скучающего человека-потребителя». Мы разделяем взгляд автора в части «мировоззренческого эклектизма», который в наибольшей степени характеризует коллективное мировосприятие обывателя цивилизованного общества.

Чем же социальная экология отличается от недобросовестной прогностики (мифотворчества)? Актуальность вопроса вытекает из представления технократов о якобы мифологической природе концепции ноосферы. Отметим, что В.И. Вернадский не давал саму карти-

ну ноосферного мира, а считал ноосферогенез единственным путём развития Человечества и верил в такую возможность Разума. В этой связи И.Ю. Александров задает вопрос: «Правомерно ли называть гипотезу ноосферы В.И. Вернадского концепцией или учением? Правомерны ли эти интерпретации, если Вернадский, хорошо знакомый с представлениями о ноосфере Эдуарда Леруа и Тейяра де Шардена, совсем не претендовал на создание целостного учение о ноосфере, но оставил после себя только гипотезу о переходе биосферы в ноосферу? Представляется, что вполне правомерно говорить не только о гипотезе ноосферы Вернадского, но о концепции ноосферы в его трудах и трудах его последователей».

Р.И. Баландин более строго и конкретно подчёркивает, что Вернадский нигде и никогда не называл свою гипотезу ноосферы учением. В науке есть чёткое представление теории как о математизированной системе. Мы разделяем это представление, как и то, что прогностические свойства концепции значительно ограничены.

Н.Н. Моисеев же вообще с большим скепсисом относился к самой возможности дальнейшего развития по этому пути, рассматривая экологический кризис как точку бифуркации в развитии капиталистической цивилизации. 2012 год был в этом отношении эпохальным и подтверждающим обоснованность скепсиса математика и ученого-эколога. Во-первых, VI Цивилизационный форум ученых в рамках Конференции ООН по устойчивому развитию РИО+20 избрал исходной точкой идеи (цели) Всемирных Саммитов 1992 и 2002 гг. и Саммита тысячелетия 2000 г. Форум отметил определенные успехи в концентрации усилий и ресурсов для достижения указанных целей. Вместе с тем участники Форума в большей степени обозначили, что глубина и длительность происходящих в мире кризисов и трансформаций требуют разработки и принятия на Всемирной встрече на высшем уровне научно обоснованной долгосрочной глобальной стратегии УР, осуществляемой на базе партнёрства государств и цивилизаций в ответ на вызовы XXI века. Вопрос о необходимости начала работ по трансформации моделей производства и потребления, остаётся открытым [23].

Прошедшие уже сорок лет со Стокгольма могут служить примером крушения прогноза мирового экологического развития. И в этой связи минувший 2012 действительно должен быть признан особо значимым. Мы стали свидетелями, как были реализованы основы политической глобальной стратегии устойчивого развития Человечества (УР). Несмотря на отдельные успехи, наблюдается стремительное нарастание глобального экологического кризиса. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) накануне саммита опубликовала «Резюме для политиков и лиц, принимающих решения» — доклад «Гео-5» (Глобальная экологическая перспектива), в котором констатирует полный провал намеченного 20 лет назад плана «УР»,

из 90 пунктов которого только 4 получили положительную оценку. Удовлетворение растущего потребления достигается самым дешевым способом, позволяющим максимизировать прибыль. А прибыль затем реинвестируется в удовлетворение новых и все более растущих потребностей. Причем это развитие происходит в основном за счёт сокращения природных ресурсов.

Показательной и характеризующей реальное положение дел с цивилизационным развитием стала позиция Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллэй. Она обратилась в письменном виде ко всем государствам-членам, напомнив им об обязательствах, взятых на себя 20 лет назад в рамках Декларации Рио-92, которая поместила интересы человека и его право на здоровую и продуктивную жизнь в центр УР. Верховный комиссар предупредила, что стратегии, сосредоточенные на экономическом росте и не уделяющие должного внимания вопросу справедливости и связанным с ним вопросам окружающей среды, социальным проблемам и правам человека, не достигнут экономических целей. И они рискуют нанести ущерб планете и основополагающим правам живущих на ней людей.

ООН вновь приглашает правительства, международные организации и другие основные группы, сообщая выработать ряд действенных мер, способных снизить уровень нищеты и одновременно способствовать созданию достойных рабочих мест, чистой энергетики и более рациональному и справедливому использованию природных ресурсов. Итоговая декларация саммита подчеркивает необходимость перевода мировой экономики и промышленности на «зеленые» рельсы. К 2015 году будут разработаны Цели устойчивого развития, и создан новый Форум высокого уровня по устойчивому развитию при Генассамблее ООН! Валовой внутренний продукт (ВВП) признан недостаточно чётко и полно отображающим уровень развития стран. Статистическое управление ООН будет должно разработать новые индикаторы, которые бы дополнили ВВП. Для осуществления концепции УР необходимо сменить действующую парадигму развития, основанную на неограниченном экономическом росте. Для перехода к УР в масштабах всего мира необходимо коренным образом изменить сложившиеся в странах модели потребления и производства. однако вопрос о необходимости начала работ по трансформации моделей производства и потребления, остаётся открытым.

Б. Н. Кузык, Ю.В. Яковец признают, что прогнозирование циклов и кризисов — одна из наиболее сложных и пока слабо развитых ветвей общественной науки и практики. Но они, тем не менее, считают, что эта задача вполне под силу науке, вооружённой знанием закономерностей циклической динамики, и практике, основанной на такой науке. Прогностические исследования должны исходить из реального развития мировой цивилизации. Мы думаем,

что есть великая русская культура и в первую очередь традиции отечественного образования и здравоохранения, культуры, которые должны быть сохранены и получить дальнейшее развитие вне рынка услуг. Для освоения Арктики не надо требовать социальный реванш, загадывая его на тысячи лет вперед. Нужна продуманная научная концепция и её реальное воплощение в жизнь.

### Литература

1. Кавтарадзе Д.Н. Управляемо ли устойчивое развитие? Вестник Московского университета, 2004, № 3, Управление, (государство и общество). С. 28 — 42.
2. Моисеев Н.Н. О мировоззрении и миропонимании // "Экология и жизнь". 1999. №4. URL: [http://mneper.sura.ru/EI\\_utebnik/Ecologia/SOURCE/](http://mneper.sura.ru/EI_utebnik/Ecologia/SOURCE/) (дата обращения: 02.03.2008).
3. Величко М.В., Ефимов В.В., Иманов Г.М. Экономика и ноосфера. Научно-методологические основы государственного управления социально-экономическим развитием в условиях глобализации. Ноосферный (этико-экологический) подход. - Санкт-Петербург: АНО ВПО «Смольный институт РАО», кафедра Психологии, акмеологии, ноосферологии и педагогики. Изд-во МФИН, 2012. – 168 с.
4. Кваша Е.А. Младенческая смертность в России в XX веке // «Социологические исследования», 2003, №6. — С. 47-55. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0125/analit02.php> (дата обращения: 12.02.2013).
5. Стрелец Ю.Ш. Методологические проблемы научного предвидения в социальной экологии. URL: <http://cheloveknauka.com/metodologicheskie-problemy-nauchnogo-predvideniya-v-sotsialnoy-ekologii> (дата обращения: 19.03.2013).
6. Иванов Д. А. Глэм-капитализм. Интервью АПН от 4 марта 2013г. URL: <http://www.apn.ru/publications/article21195.htm> (дата обращения: 04.03.2013).
7. Комиссаров Г.М. Марксизм (настоящий) URL: <http://forum.kprf.ru/viewtopic.php?p=738904> ( дата обращения: 28.09.2012).
8. Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. ЦИВИЛИЗАЦИИ: теория, история, диалог, Будущее. В двух томах. Том I. Теория и история цивилизаций. Цивилизации: теория, история, диалог, будущее / Б.Н. Кузык, Ю.В. Яковец; авт. вступ. ст. А.Д. Некипелов — М.: Институт экономических стратегий, 2006 . С. 100. 8.
9. Кара-Мурза С.Г. «Манипуляция продолжается. Стратегия разрухи»: Алгоритм: М. 2011.
10. Кара-Мурза С.Г. и др. Что для России лучше?. — М., «Самотека», 2008. — 368 с.
11. Бабурин С. Н. Россия: Путь Империи. URL: [http://www.ni-journal.ru/archive/2005/n6\\_2005/t0605/bab605/](http://www.ni-journal.ru/archive/2005/n6_2005/t0605/bab605/) (дата обращения: 04.03.2013).
12. Савельев А.Н. Осторожно: евразийство. URL: [http://www.ni-journal.ru/archive/2001/n5\\_6\\_2001/96c52833/4caa4a86/](http://www.ni-journal.ru/archive/2001/n5_6_2001/96c52833/4caa4a86/) (дата обращения: 04.03.2013).
13. Кара-Мурзы С.Г., Патоков В.В «Россия: точка 2010, образ будущего и путь к нему»: "Общественный диалог". М., 2010.
14. Сухонос С. И. Логика эволюции человечества/С.И.Сухонос. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 224 с.
15. Залывский Н. П. Миссия России — быть примером построения мировой державы с оп-

- тимальной социокультурной моделью развития народов (этносов) // Электронный научный журнал «Арктика и Север». 2012, №9. URL: <http://narfu.ru/aan> (дата обращения: 03.03.2013).
16. Шелике В.Ф. Цивилизация как проблема исторического материализма. Часть I /Социально-философские вопросы цивилизации/ Институт философии АН СССР. Монреаль XVII Всемирный философский конгресс 21-27.08. 1983 г. М., 1983. стр. 21-26.
  17. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21. — С. 174-177.
  18. Субетто А. И. Ноосферизм: движение, идеология или новая научно-мировоззренческая система? (открытое письмо — ответ некоторым «борцам» против ноосферизма). URL:[http://www.newhumanity.ru/nas\\_kritikuyut/otvechaem\\_na\\_kritiku/na\\_2005\\_05/subetto\\_noosferizm.htm](http://www.newhumanity.ru/nas_kritikuyut/otvechaem_na_kritiku/na_2005_05/subetto_noosferizm.htm) (дата обращения: 20.12.2011).
  19. Завалько Г. Мировой капитализм глазами И. Валлерстайна. Альманах востока. Выпуск: N 3(27), март 2005г. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_art\\_825.htm](http://www.situation.ru/app/j_art_825.htm) (дата обращения: 06.03.2013).
  20. Чешкова А. Методологические подходы к изучению городской пространственной сегрегации // Российское городское пространство: попытка осмысления. М., 2000. С. 13-38.
  21. Гордон Л. Четыре рода бедности в современной России // Социологический журнал. 1995. № 2. С. 15 - 31.
  22. Кольчева С.В. Технократическое мышление. URL: <http://itsidea.ru/page/tehnokraticheskoe-myshlenie> (дата обращения: 13.03.2013).
  23. Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро, Бразилия, 20-22 июня 2012 года. Уровень жизни населения регионов России. 2012, № 9.

*Рецензент: Дрегалю Александр Алексеевич,  
доктор философских наук, профессор*

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ

УДК 323(470+571)

### НОВОЕ ИЗДАНИЕ О СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ РАЗВИТИЯ СЕВЕРА РОССИИ

### NEW PUBLICATION ON THE STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM FOR THE DEVELOPMENT PROCESSES OF NORTHERN RUSSIA



© *Кондраль* Дмитрий Петрович, кандидат политических наук, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Сыктывкарского филиала Российского университета кооперации. E-mail: lbf17@rambler.ru

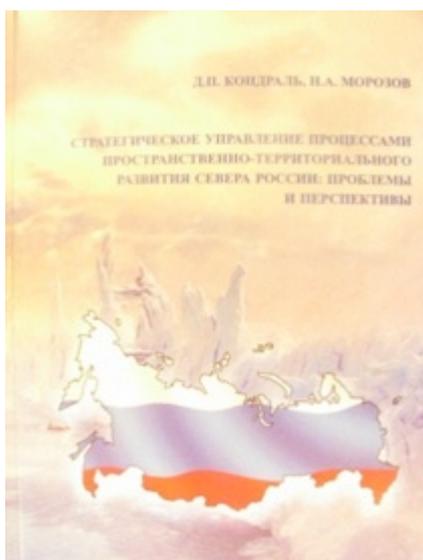
© *Kondral* Dmitry Petrovich, Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of Humanitarian and Socio-Economic Disciplines of the Syktyvkar branch of Russian University of Cooperation. E-mail: lbf17@rambler.ru

**Аннотация.** В статье представляется новое издание «Стратегическое управление процессами пространственно-территориального развития севера России: проблемы и перспективы»

**Ключевые слова:** Север, Арктика, стратегическое управление, планирование процессов развития, принятие политических решений

**Abstract.** The paper presents a new publication “Strategic Management of Processes of Spatial and Territorial Development of North Russia: Problems and Prospects”

**Keywords:** North, the Arctic, strategic management, planning of development processes, policy-making



В начале 2014 г. издательство Сыктывкарского государственного университета выпустило новую научную монографию «Стратегическое управление процессами пространственно-территориального развития севера России: проблемы и перспективы», в которой исследованы механизмы политического управления процессами стратегического развития арктических и приарктических территорий России [1].

Рецензентами работы выступили высококвалифицированные специалисты в области гуманитарных наук: кафедра гуманитарных и социальных дисциплин Сыктывкарского лесного института; Г.К. Черкасов, доктор философ-

ских наук, профессор, заведующий кафедрой философии, социологии и политологии Коми государственного педагогического института; Ю.П. Шабает, доктор исторических наук, профессор, заведующий сектором этнографии Института языка, литературы и истории Коми научного центра.

Теоретическими основами работы стали труды отечественных и зарубежных учёных, документальные источники, аналитические, статистические и социологические материалы. Использованная источниковая база позволила провести исследование механизмов стратегического планирования процессов развития северных территорий России и разработать рекомендации по их совершенствованию.

Общее направление исследования следует определить как анализ методик стратегического планирования процессов развития севера России. Работа выполнена в рамках исследования операций и политико-управленческого прогнозирования.

В первой главе книги авторы анализируют подходы к процессам стратегического управления развитием севера России. Исследованию подвергаются основные факторы, влияющие на проводимую в современной России политику в отношении арктических и приарктических территорий. В частности: политические, ментальные, социальные, экономические, научные и т. д.

Важным моментом данной части монографии стало выявление специфики системы управления в России в сравнении с европейскими и восточными моделями управления.

Российская система управления характеризуется смешанным типом, включающим как авторитарную традицию принятия и реализации политических решений, так и либеральные элементы, необходимые для принятия страны в систему взаимодействия с европейскими демократическими странами в рамках глобальных политических, экономических, социальных и культурных процессов [2].

Немаловажное место в монографии занимает изучение ментальных особенностей российского общества и выявление влияния этих особенностей на процессы развития территорий страны. Исследователи приходят к выводу, что в современной России в целом сформирована неблагоприятная политическая культура для восприятия и реализации демократических ценностей и норм жизни.

Анализируя административные механизмы стратегического управления, авторы проводят дихотомию механизмов управления на севере и юге России. Если на севере применяется система управления развитием, то на юге — система управляемого хаоса.

В настоящее время чётко выстроена управленческая иерархия в принятии управленческих решений по вопросам развития Севера России: решения принимаются в Совете Безопасности России, далее через федеральные округа «спускаются» в регионы, где в дальнейшем происходит процесс их реализации. При этом не всегда учитывается специфика регионов, что приводит к замедлению и дисбалансу их развития.

Во второй главе исследованы основные механизмы планирования процессов развития регионов севера России. Данная специфика рассматривается в сравнении с системами политического планирования аналогичных процессов в развитых странах, граничащих с Россией в арктической зоне. В частности, с системами планирования процессов развития территорий США, Канады и Норвегии.

Сравнивая практику управления в России со странами-конкурентами в арктическом регионе, авторы приходят к выводу, что *отечественная система управления существенно уступает иностранным моделям*. Это находит отражение в низкой эффективности системы управления наряду с наличием большой ресурсной базы в стране, позволяющей поддерживать имеющиеся механизмы управления. Данный анализ был проведён в рамках раскрытия идеи Саллюстия, писавшего: «Любая позиция силы могла бы утверждаться лишь теми средствами и искусством, благодаря которым она была изначально приобретена» [3].

Исследуя конкурирующие стороны в Арктике, исследователи выделяют три кластера:

- 1) страны бывшего СССР (Россия и Белоруссия);
- 2) страны НАТО (Дания, Канада, Норвегия, США);
- 3) нейтральные страны (Исландия, Финляндия, Швеция).

Каждый из указанных кластеров обладает своей специфической управленческой культурой: 1) — мессианство; 2) — прагматизм; 3) — поппобилизм. Данное обстоятельство является одним из главных факторов формирования направлений внутренней и внешней политики отдельных стран по вопросам стратегического развития Арктики.

Анализируя угрозы и противоречия развития севера России, исследователи приходят к выводу, что существующая система стратегического управления северными территориями страны слабо учитывает основные противоречия развития. Среди противоречий отмечены: между усилением геополитического значения Арктики и обострения борьбы за ресурсы, и снижением протекционизма и компенсационности в управлении процессами освоения Арктики; между ростом значения ресурсов Арктики и развитием деструктивных процессов в экономике и социальной сфере в регионе; между зонами возникновения предполагаемых инноваций и добывающими отраслями экономики; между необходимостью обеспечения

социально-экономического развития Арктики на основе долговременных, стратегически определённых приоритетов, целей, задач и отсутствием консолидированного видения (управленцами, учеными, населением) стратегических перспектив развития региона [4, 5, 6].

На основе исследования опыта управления процессами развития арктических и приарктических регионов России и её конкурентов в Арктике, авторы разрабатывают рекомендации по совершенствованию механизмов стратегического планирования процессов развития северных территорий страны. В частности, разработаны модели: сбалансированной системы регионального управления, сбалансированной системы инновационного стратегического управления, эффективного принятия стратегических решений по вопросам развития арктических и приарктических регионов страны, комплексной системы стратегического управления на севере России, системы стратегического планирования и др.

Указанные рекомендации могут быть полезны при формировании эффективных систем управления процессами развития северных территорий России.

### Литература

1. Кондраль Д. П., Морозов Н. А. Стратегическое управление процессами пространственно-территориального развития Севера России: проблемы и перспективы: монография. Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского гос. ун-та, 2014. 96 с.
2. Кондраль Д. П., Морозов Н. А. Управление процессами модернизации политической системы современной России (региональный аспект): монография. Сыктывкар: ГАОУ ВПО КРАГСиУ, 2012. 165 с.
3. Хаусхофер К. О геополитике. Работы разных лет. М.: Мысль, 2001. С. 302.
4. Скуфьина Т. П. Комплексные фундаментальные исследования Севера и Арктики: некоторые результаты и перспективы развития при поддержке грантов // Современные проблемы науки и образования. Эл. журнал. 2013. № 1. URL: <http://www.science-education.ru/107-7603> (дата обращения: 09.07.2013).
5. Оценка потерь и достижений экономики и социальной сферы субъектов Севера Российской Федерации за годы экономических реформ (на примере Мурманской области): постановка проблемы // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2012. № 1 (29). С. 71–74.
6. Пилясов А. Н. Арктика России: состояние и перспективы // Материалы сайта НП Центр стратегического партнерства «Российский Север: модернизация и развитие». URL: <http://www.rosnord.ru/strategy/standpoint/65-arktika-rossii-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 01.07.2013).

*Рецензент: Окунев Юрий Павлович,  
доктор культурологии, профессор*

## SUMMARY

### Authors

1. **Аверьянова** Светлана Алексеевна, аспирантка кафедры регионоведения и международных отношений Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.  
**Averianova** Svetlana Alexeevna, postgraduate student of the Department of Regional Studies and International Relations of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
2. **Дмитриев** Виктор Георгиевич, кандидат технических наук, старший научный сотрудник, ученый секретарь Государственного научного центра РФ «Арктический и антарктический научно-исследовательский институт» Росгидромета, Заслуженный деятель науки Российской Федерации.  
**Dmitriev** Viktor Georgievich, Candidate of Technical Sciences, Senior Researcher, Academic Secretary of the State Scientific Center of the Russian Federation "Arctic and Antarctic Scientific Research Institute", Honored Scientist of the Russian Federation
3. **Емельянова** Елена Евгеньевна, младший научный сотрудник Института экономических проблем имени Г. П. Лузина Кольского научного центра Российской Академии наук.  
**Emelyanova** Elena Eugenievna, Junior Researcher, Institute of Economic Problems named after G.P. Luzin of the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences.
4. **Кондраль** Дмитрий Петрович, кандидат политических наук, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Сыктывкарского филиала Российского университета кооперации.  
**Kondral** Dmitry Petrovich, Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of Humanitarian and Socio-Economic Disciplines of the Syktyvkar branch of Russian University of Cooperation.
5. **Коньшев** Валерий Николаевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ.  
**Konyshev** Valery Nikolaevich, Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of International Relations Theory and History of the Faculty of International Relations of St. Petersburg State University.
6. **Кудря** Людмила Ивановна, кандидат медицинских наук, доцент кафедры муниципального и государственного управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.  
**Kudrja** Lyudmila Ivanovna, Candidate of Medical Sciences, Associate Professor of the Department of Municipal and State Governing of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
7. **Лукин** Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, главный редактор электронного научного журнала «Арктика и Север», действительный член Академии геополитических проблем.  
**Lukin** Yury Fedorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation, Editor-in-chief of the electronic scientific journal "Arctic and North", member of the Academy of Geopolitical Problems.

8. **Меньших** Наталья Геннадьевна, научный сотрудник федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономических проблем имени Г. П. Лузина» Кольского научного центра РАН.  
**Menshikh** Natalia Gennadievna, researcher of the federal state budget scientific institution "Institute for Economic Studies named after G. P. Luzin" of the Kola Scientific Centre of the Russian Academy of Science.
9. **Порцель** Александр Константинович, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и социологии Мурманского государственного технического университета.  
**Portsel** Alexander Konstantinovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History and Sociology of Murmansk State Technical University.
10. **Семушин** Дмитрий Леонидович, кандидат исторических наук, политический обозреватель федерального ИА REGNUM (Москва).  
**Semushin** Dmitry Leonidovich, Candidate of Historical Sciences, columnist of federal IA 'REGNUM' (Moscow).
11. **Сергунин** Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ.  
**Sergunin** Alexander Anatolievich, Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of International Relations Theory and History of the Faculty of International Relations, St. Petersburg State University.
12. **Смирнова** Виктория Вячеславовна, методист Архангельского областного института открытого образования.  
**Smirnova** Victoria Vyacheslavovna, methodologist of Arkhangelsk Regional Institute of Open Education.
13. **Шпара** Моисей Хаимович, доктор медицинских наук, профессор кафедры социальной работы Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.  
**Shraga** Moisey Haimovich, Doctor of Medical Sciences, Professor of the Department of Social Work of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
14. **Эверстов** Степан Ильич, кандидат исторических наук, доцент кафедры философии, истории и социально-экономических наук Якутской государственной сельскохозяйственной академии.  
**Everstov** Stepan Ilyich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Philosophy, History, and Social-Economy Sciences of Yakut State Agricultural Academy.
15. **Янович** Максим Владимирович, ведущий консультант управления государственной охраны объектов культурного наследия министерства культуры Архангельской области; ассистент кафедры теории и истории государства и права, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Северного (Арктического) федерального университета им. М. В. Ломоносова.  
**Yanovich** Maxim Vladimirovich, Leading Consultant of the Department of State Protection of Cultural Heritage of the Ministry of Culture of the Arkhangelsk region; Assistant of the Department of Theory and History of State and Law, Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

## ABSTRACTS, KEYWORDS

© **Averianova S.A.** Processes of Institutionalization of Youth Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region

**Аннотация.** В статье рассматривается процесс формирования и закрепления структуры молодёжного сотрудничества в рамках двухуровневой системы организации Баренцева Евро-Арктического региона.

**Ключевые слова:** Баренцев регион, молодёжное сотрудничество, молодёжная программа, международное сотрудничество

**Abstract.** The process of formation and strengthening of the youth cooperation structure in the framework of the two-level Barents Euro-Arctic Region organization system is reviewed in the article.

**Keywords:** the Barents region, youth cooperation, youth program, international cooperation

© **Emelyanova E.E.** The Financial Backbone of the Municipal Investment Policy in the Towns of the Far North

**Аннотация.** Исследуются финансовые возможности инвестиционной политики на муниципальном уровне на примере городских округов районов Крайнего Севера. Рассмотрены источники финансирования инвестиционных потребностей муниципалитета.

**Ключевые слова:** инвестиционная политика, муниципальный бюджет, муниципальный займ, города Крайнего Севера

**Abstract.** The article discusses the financial abilities of investment policy at the municipal level on the example of the urban districts of regions of the Far North. The sources of financing the investment needs of the municipality are considered.

**Keywords:** investment policy, municipal budget, municipal loan, the towns of the Far North

© **Konyshov V.N., Sergunin A.A.** The Arctic States' Cooperation on Emergency Situations Prevention and Search and Rescue Operations: Problems and Prospects

**Аннотация.** В исследовательские задачи данной статьи входит, во-первых, анализ международно-правовой базы сотрудничества приарктических государств в области предотвращения чрезвычайных ситуаций и поисково-спасательных работ; во-вторых, изучение имеющегося опыта подобного сотрудничества как на дву-, так и на многостороннем уровнях; в-третьих, выработка предложений по совершенствованию этого взаимодействия с точки зрения российских национальных интересов

**Ключевые слова:** приарктические государства, предотвращение чрезвычайных ситуаций, поисково-спасательные работы

**Abstract.** This article has the following research objectives: first, to make an analysis of the international legal basis for the Arctic states' cooperation on emergency situations prevention and search and rescue operations; second, to study the existing cooperative experiences at the bi- and multilateral levels; third, to suggest some practical recommendations to improve such a cooperation from the Russian national interests' point of view

**Keywords:** Arctic states, emergency situations prevention, search and rescue operations

© **Lukin Y.F.** Status, Composition, Population of the Russian Arctic

**Аннотация.** Анализируется статус, состав и численность населения, вносятся конструктивные предложения по проекту федерального закона о Российской Арктике

**Ключевые слова:** *Российская Арктика, статус, состав, население, модель, зона, проект, закон*

**Abstract.** The status, composition, and the number of population is analyzed, suggestions regarding the project of the Federal Law on the Russian Arctic are made

**Keywords:** *Russian Arctic, status, composition, population, model, zone, project, law*

© **Menshikh N.G.** The Role of Training in the Innovative Development of the Russian Arctic

**Аннотация.** Исследуется проблема подготовки и переподготовки кадров для инновационно-технологического развития Российской Арктики.

**Ключевые слова:** *подготовка кадров, Арктическая зона РФ, повышение качества, инновационное развитие*

**Abstract.** The paper considers the problem of training and retraining for innovation and technological development of the Russian Arctic.

**Keywords:** *training, the Arctic zone of the Russian Federation, improving quality, innovative development*

© **Yanovich M.V.** State Protection and Restoration of Cultural Heritage Objects: Experience and Prospects of Collaboration between Russia and Norway

**Аннотация.** Исследуется история сотрудничества России и Норвегии по сохранению объектов культурного наследия, расположенных в схожих природно-климатических условиях.

**Ключевые слова:** *Россия, Норвегия, сотрудничество, БЕАР, Арктика, культурное наследие, реставрация, лифтинг.*

**Abstract.** We study the history of cooperation between Russia and Norway for the conservation of cultural heritage located in similar climatic conditions.

**Keywords:** *Russia, Norway, cooperation, BEAR, the Arctic, cultural heritage, restoration, lifting*

© **Portsel A.K.** Svalbard, Norwegian Strategy in the Arctic, and Russia's Interests

**Аннотация.** На основании открытых норвежских и российских источников рассмотрены основные направления и механизмы норвежской политики в районе Шпицбергена в начале XXI века применительно к российским интересам в этом регионе.

**Ключевые слова:** *Свальбард, норвежская стратегия в Арктике, российское присутствие на Шпицбергене.*

**Abstract.** The paper describes main directives and mechanisms of Norwegian policy in the area of Spitsbergen in the beginning of the XXI century in the attitude to Russian interests in this region. The paper is based on legal Norwegian and Russian sources.

**Keywords:** *Svalbard, Norwegian strategy in the Arctic, Russian presence on Spitsbergen*

© **Semushin D.L.** "Pomor Trade" and "Russian Pomors" in Russian State Legislation in XIX Century

**Аннотация.** Рассматривается законодательство Российской империи XIX века о поморской торговле, которое определило льготные условия ее ведения, территорию с населением, которому разрешалось вести льготную торговлю с Норвегией. Террито-

**Abstract.** An analysis of the Russian Empire legislation of the nineteenth century on Pomor trade is made. The legislation defined the preferential terms, the territory, and the population which was allowed to trade with Norway. This territory was called «Pomorie

рия эта получила название «Поморский край», а его население стало именоваться «русскими поморами». В приложении публикуются тексты исторических документов.

**Ключевые слова:** поморская торговля, русские поморы, Поморский край, Баренцев регион, государственное законодательство

Region», and its population began being called «Russian Pomors». Texts of historical documents are published in the annex.

**Keywords:** Pomor trade, Russian Pomors, Pomorie, the Barents region, Russian North, state legislation.

© **Smirnova V.V.** The Population of Arkhangelsk in the 1920s

**Аннотация.** В статье даётся характеристика населения Архангельска в 1920-е гг. по вопросам половозрастной структуры, семейного положения, этнической принадлежности, вероисповедания и социального состава.

**Ключевые слова:** городское население, половозрастной, этнический состав, вероисповедание, социальная структура.

**Abstract.** The article gives characteristics of the population of Arkhangelsk in the 1920s on the following issues: the demographic structure, marital status, ethnicity, religion, and social composition.

**Keywords:** urban population, sex and age, ethnic composition, religion, social structure.

© **Everstov S.I.** Some Parallels between Cultures of Ancient Ymyyakhtakhtets and Yukaghirs of the XVII-XIX Centuries

**Аннотация.** В статье рассматриваются очевидные параллели в материальной и духовной культурах древних обитателей заполярной зоны Якутии — ымыяхтахцев и одного из исчезающих аборигенных народов Севера — юкагиров.

**Ключевые слова:** Заполярье, археология, неолит, ымыяхтахская культура, артефакты, традиции, юкагиры.

**Abstract:** In this article obvious parallels in material and spiritual cultures of ancient inhabitants of a polar zone of Yakutia — Ymyyakhtakhtets and one of the disappearing native people of the North — Yukaghirs are considered.

**Keywords:** Polar region, archeology, neolith, Ymyyakhtakhsy culture, artifacts, traditions, Yukaghirs.

© **Dmitriev V.G.** Theoretical Method of Environmental Risk Assessment with Given Hydrometeorological Factors

**Аннотация.** Гидрометеорологические факторы влияют на состояние экологической обстановки, являясь причиной возникновения или усиления/ослабления экологической опасности.

**Ключевые слова:** экологический риск, гидрометеорологические факторы, вероятностный анализ, экологический мониторинг

**Abstract.** Hydrometeorological factors are significant for environmental conditions, being the origin or contributing to the increase/decrease of environmental hazards.

**Keywords:** environmental risk, hydrometeorological factors, probabilistic analysis, environmental monitoring

© **Shraga M.H., Kudrja L.I.** Social Ecology and Futurology

**Аннотация.** В социальной экологии футурология рассматривается как раздел, определяющий перспективы развития системы «социо-природных отношений». Исследуются методологические проблемы судеб ноосферного развития и футурологического прогноза мировой и «русской цивилизации».

**Ключевые слова:** *гламур, глэм-капитализм, евразийцы, мифотворчество, неоевразийство, славянофилы, футурология, цивилизация*

**Abstract.** In social ecology futurology is considered a section that defines the perspectives of the "socio-natural relations". The methodological problems of noosphere development and futurological forecast for global and "Russian civilization" are studied.

**Keywords:** *glam, glam capitalism, eurasians, myth making, neoeurasianism, Slavophiles, futurology, civilization*

© **Kondral D.P.** New Publication on the Strategic Management System for the Development Processes of Northern Russia

**Аннотация.** В статье представляется новое издание «Стратегическое управление процессами пространственно-территориального развития севера России: проблемы и перспективы»

**Ключевые слова:** *север, Арктика, стратегическое управление, планирование процессов развития, принятие политических решений*

**Abstract.** The paper presents a new publication "Strategic Management of Processes of Spatial and Territorial Development of North Russia: Problems and Prospects"

**Keywords:** *North, the Arctic, strategic management, planning of development processes, policy-making*

**Редакционный совет журнала «Арктика и Север»**  
**The editorial board of the journal «Arctic and North»**

1. Востряков Лев Евгеньевич, доктор политических наук, министр культуры Архангельской области (Архангельск).  
Vostryakov Lev Evgenievich, Doctor of Political Sciences, Minister of Culture of Arkhangelsk region (Arkhangelsk).
2. Дрегало Александр Алексеевич, доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.  
Dregalo Alexander Alekseevich, Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Head of the Department of State and Municipal Governing of Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov. Honorary Worker of Higher Professional Education of Russia.
3. Залывский Николай Павлович, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой экономической теории и экономики приарктических регионов Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Заслуженный экономист России.  
Zalyvsky Nikolai Pavlovich, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Economic Theory and Economics of Arctic regions of Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov. Honorary Economist of Russia.
4. Кефели Игорь Федорович, доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой культурологии и глобалистики Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д.Ф. Устинова, главный редактор журнала «Геополитика и безопасность» (Санкт-Петербург). Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.  
Kefeli Igor Fedorovich, Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Head of the Department of Cultural and Global Studies of Baltic State Technical University "Voenmech" named after D. F. Ustinov, Editor-in-chief of the "Geopolitics and Security" journal (St. Petersburg). Honorary Worker of Higher School of the Russian Federation.
5. Котляков Владимир Михайлович, доктор географических наук, профессор, действительный член Российской Академии наук, директор Института географии РАН. Почётный президент Русского географического общества (Москва).  
Kotlyakov Vladimir Mikhailovich, Doctor of Geographical Sciences, Professor, member of the Russian Academy of Sciences, director of the Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences. Honorary President of the Russian Geographical Society (Moscow).
6. Кудряшова Елена Владимировна, доктор философских наук, профессор, ректор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.

Kudryashova Elena Vladimirovna, Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Rector of Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov.

7. Лукин Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, главный редактор журнала «Арктика и Север». Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

Lukin Yurii Fedorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor, Editor-in-chief of the "Arctic and North" journal. Honorary Worker of Higher School of the Russian Federation.

8. Неёлов Юрий Васильевич, доктор технических наук, почётный профессор Тюменского государственного нефтегазового университета, действительный член Академии экономики, финансов и права. Лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники. Член Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Neelov Yurii Vasilievich, Doctor of Technical Sciences, Honorary Professor of Tyumen State Oil and Gas University, Member of the Academy of Economics, Finance, and Law. Winner of the prize of the Government of the Russian Federation in the field of science and technology. Member of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation.

9. Окунев Юрий Павлович, доктор культурологии, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.

Okunev Yurii Pavlovich, Doctor of Cultural Studies, Professor of the Department of State and Municipal Governing of Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov.

10. Селин Владимир Степанович, доктор экономических наук, профессор, руководитель отдела экономической политики и хозяйственной деятельности в Арктике Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН (Апатиты). Заслуженный экономист России.

Celin Vladimir Stepanovich, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Economic Policy and Economic Activity in the Arctic of the Institute of Economic Problems named after G. P. Luzin of the Kola scientific centre of the RAS(Apatity). Honorary Economist of Russia.

11. Соколова Флёра Харисовна, доктор исторических наук, зав. кафедрой регионоведения и международных отношений Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.

Sokolova Flera Harisovna, Doctor of Historical Sciences, Head of the Department of Regional Studies and International Relations of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. Honorary Worker of Higher Professional Education of Russia.

12. Тоскунина Вера Эдуардовна, доктор экономических наук, кандидат геолого-минералогических наук, зав. отделом экономических исследований Архангельского научного центра Уральского отделения РАН (Архангельск).  
Toskunina Vera Eduardovna, Doctor of Economics, Candidate of Geological and Mineralogical Sciences, Head of the Department of Economic Researches of the Arkhangelsk Scientific Center of the Ural Branch of the RAS (Arkhangelsk).
13. Ульяновский Виктор Иванович, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.  
Ulyanovskiy Viktor Ivanovich, Doctor of Social Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Governing of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. Honorary Worker of Higher Professional Education of Russia.
14. Фёдоров Игорь Геннадьевич, экс-губернатор Ненецкого автономного округа (Нарьян-Мар).  
Fedorov Igor Gennadievich, ex-governor of the Nenets Autonomous District (Naryan-Mar).
15. Фёдоров Павел Викторович, доктор исторических наук, профессор кафедры истории Национального минерально-сырьевого университета «Горный» (г. Санкт-Петербург).  
Fedorov Pavel Viktorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of History of the National University of Mineral Resources "Mining" (Saint-Petersburg).
16. Шрага Моисей Хаимович, доктор медицинских наук, профессор кафедры социальной работы и социальной безопасности Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.  
Shraga Moisey Haimovich, Doctor of Medical Sciences, Professor of the Department of Social Work and Social Security of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov.
17. Шубин Сергей Иванович, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения и международных отношений Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.  
Shubin Sergey Ivanovich, Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Regional Studies and International Relations of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. Honorary Worker of Higher Professional Education of Russia.

Arkhangelsk  
March 24, 2014

**АРКТИКА и СЕВЕР**

Электронный научный журнал  
2014. № 15

Главный редактор — Лукин Юрий Фёдорович. E-mail: lukin.yury@mail.ru

Редактор — Шепелев Евгений Александрович. E-mail: evgeny.north@yandex.ru

Художественный редактор (английский язык) — Малаховская Мария Алексеевна. E-mail: maria\_arkhangel@mail.ru

Размещение на сайте — Новиков Юрий Владимирович

Дизайн, обложка — Ерёмин Артем Эдуардович

Свидетельство о регистрации — Эл № ФС77-42809 от 26 ноября 2010 г.

Учредитель — ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова»

Адрес учредителя: Россия, 163002, г. Архангельск, Наб. Северной Двины, д. 17

Адрес редакции: Россия, 163002, г. Архангельск, пр. Новгородский, д. 8

Электронный адрес редакции: arcticandnorth@yandex.ru

Подписано для размещения на сайте <http://narfu.ru/aan> 08.04.2014

Размещено на сайте <http://narfu.ru/aan> 09.04.2014

**ARCTIC and NORTH**

Electronic scientific magazine  
2014. Issue 15

Editor-in-Chief Y. F. Lukin. E-mail: lukin.yury@mail.ru

Editor E. A. Shepelev. E-mail: evgeny.north@yandex.ru

Art editor (in English) M. A. Malahovskaya. E-mail: maria\_arkhangel@mail.ru

Placement on the webpage by Y. V. Novikov

Design, cover by A. E. Eremin

Registration certificate EI № FS77-42809 from November 26, 2010

Founder — Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov

Address of the founder: 17 Northern Dvina Embankment, Arkhangelsk, Russia, 163002

Address of the editorial office: 8 Novgorodsky Avenue, Arkhangelsk, Russia, 163002

E-mail address of the editorial office: arcticandnorth@yandex.ru

Signed for placement on the webpage: <http://narfu.ru/aan> on 08.04.2014

Placed on the webpage: <http://narfu.ru/aan> on 09.04.2014