

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ POLITICAL PROCESSES AND INSTITUTIONS

Арктика и Север. 2022. № 47. С. 76–99.

Научная статья

УДК 338.47(470.1/.2)(045)

doi: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.76

Государственная транспортная политика по развитию СМП в СССР и Российской Федерации в XX в. *

Бхагват Джавахар¹ ✉, PhD, доцент

¹ Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, наб. Северной Двины, 17, Архангельск, 163002, Россия

¹ jawahar71@mail.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8100-9976>

Аннотация. Автор рассматривает вопросы освоения и использования Северного морского пути (далее — СМП) во времена СССР и РФ в XX в. СМП очень важен с геополитической точки зрения. В статье также рассматриваются различные тенденции развития государственной транспортной политики в мире и значимые аспекты её оценки. Несмотря на то, что СССР не смог реализовать коммерческий потенциал СМП и его круглогодичную эксплуатацию, он добился значительных успехов в развитии СМП для достижения политических и стратегических целей Советского Союза. В статье анализируются существенные аспекты советской и российской политики в XX в. Автор доказывает, что транспортные инновации, вызванные энергетическими кризисами 1970-х и 1980-х гг. и связанными с ними экологическими проблемами, в значительной степени обошли советскую экономику стороной из-за периода застоя. Автор утверждает, что если бы СССР шёл в ногу с современными тенденциями в технологиях и распада Советского Союза не произошло бы, СМП смог бы стать самоподдерживающимся маршрутом, и была бы достигнута цель круглогодичного судоходства по СМП ещё во времена СССР в XX в.

Ключевые слова: СССР, Арктика, СМП, государственная транспортная политика, транспортные коммуникации

The State Transport Policy for Development of the NSR in the USSR and the Russian Federation in the 20th Century

Jawahar Bhagwat¹ ✉, PhD., Associate Professor

¹ Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Naberezhnaya Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, 163002, Russia

¹ jawahar71@mail.ru ✉; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8100-9976>

Abstract. The article examines the development and use of the Northern Sea Route (hereinafter: the NSR) during the Soviet era. It also considers various trends in the development of the state transport policy in the world and significant aspects of its assessment. The above-mentioned transport route is significant

* © Бхагват Д., 2022

Для цитирования: Бхагват Д. Государственная транспортная политика по развитию СМП в СССР и Российской Федерации в XX в. // Арктика и Север. 2022. № 47. С. 76–99. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.76

For citation: Bhagwat J. The State Transport Policy for Development of the NSR in the USSR and the Russian Federation in the 20th Century. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2022, no. 47, pp. 76–99. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.76

from a geopolitical point of view. Although the USSR failed to realize the commercial potential of the NSR and its year-round operation, it made significant progress in the development of the NSR to achieve the political and strategic goals of the Soviet Union. The article analyzes the essential aspects of Soviet and Russian transport policy in the XX century. The author argues that transport innovations caused by the energy crises of the 1970s and 1980s and related environmental problems largely bypassed the Soviet economy due to the period of stagnation. The author concludes that if the USSR had kept pace with modern trends in technology and the Soviet Union had not collapsed, the NSR could have become a self-sustaining route and the goal of year-round navigation on the NSR would have been achieved in Soviet times in the 20th century.

Keywords: *USSR, Arctic, NSR, transport policy, transport communications*

Введение

Целью данной статьи является изучение эволюции Северного морского пути (СМП) в эпоху существования Советского Союза с учётом специфики транспортной политики. Анализ будет сосредоточен на том, как Советский Союз стремился развивать арктический регион путем развития СМП. В теоретической части статьи проанализированы концепции транспортной политики и различные методы, используемые в развитых странах для оценки транспортной политики и планов, рассмотрена эволюция развития СМП в СССР, а также конкретные стратегии и планы в поддержку этой стратегии.

Актуальность исследования заключается в необходимости подчеркнуть важность использования методов оценки транспортной политики и планов любого правительства. Цель статьи — подчеркнуть примат политической воли в развитии СМП в СССР по сравнению с объективной оценкой транспортной политики и планов.

Достижение этой цели возможно при решении следующих задач:

- проанализировать развитие СМП в СССР;
- изучить транспортную политику и методы оценки;
- показать применимость методов оценки к СМП;
- подчеркнуть необходимость использования обоснованных методов оценки при определении государственной транспортной политики в области развития транспортных маршрутов (на примере Северного морского пути).

Объектом исследования является развитие СМП в СССР. Предметом исследования является разработка транспортной политики СМП в СССР и применение или применимость методов оценки транспортной политики и планов развития СМП в СССР.

Методологическая основа исследования — анализ и синтез, описание и объяснение, диалектический подход, системный анализ и сравнительный анализ.

Системный анализ позволил исследовать проблему в целом, а также рассмотреть отдельные элементы системы изучаемых явлений. Метод сравнительного анализа реализован на сравнении эволюции транспортной политики и оценки в мире с развитием СМП СССР. На основе использованных методов сделан вывод, что, хотя развитие СМП СССР

имело много положительных сторон, оно не могло быть устойчивым из-за отсутствия периодической оценки и экономической базы.

Транспортная политика и оценка

Транспортная политика — это разработка стратегий и осуществление мероприятий, направленных на достижение конкретных целей, связанных с социальными, экономическими и экологическими условиями, а также функционированием и эффективностью транспортной системы. Транспортное планирование связано с подготовкой и осуществлением мероприятий, направленных на решение конкретных проблем [1, Rodrigue J.P., Comtois C., Slack B., с. 322–323]. Целью транспортной политики является принятие эффективных решений по распределению транспортных ресурсов, включая управление и регулирование существующей транспортной деятельности. Таким образом, транспортная политика может быть одновременно государственной и частной [Там же]. Тем не менее, правительства зачастую в большей степени вовлечены в процесс разработки политики, поскольку они либо владеют многими компонентами транспортной системы, либо управляют ими, а также обладают различными уровнями юрисдикции в отношении всех существующих видов транспорта. Правительства также часто осознают, что их роль заключается в управлении транспортными системами в силу того, что они предоставляют важнейшие государственные услуги в дополнение к введению нормативной базы [Там же].

Транспортные услуги и инфраструктура уже давно считаются ключевыми составляющими темпов и географической структуры экономического роста. Таким образом, транспортные инвестиции были направлены на предоставление основных услуг (в том числе населению, промышленности, торговле) и достижение государственной политики и политических целей [1, с. 322–329]. Ключевыми примерами этого были строительство Суэцкого и Панамского каналов. Такие соображения усугубили опасения по поводу экономии на масштабе, монополии и деструктивной конкуренции, заставив правительства искать пути контроля над основными объектами транспортной инфраструктуры и некоторыми ключевыми транспортными услугами [Там же]. В Соединённых Штатах традиция частной собственности привела к экономическому регулированию частных транспортных компаний. Во многих других странах национальные транспортные системы начинались с частных железных дорог и со временем трансформировались в государственные структуры как по политическим, так и по экономическим причинам [Там же]. Вариант разрешения частной собственности и обеспечения государственного регулирования был отвергнут большинством стран, так что только Соединённые Штаты и несколько других стран имели транспортные «отправные точки», которые включали регулируемые частные секторы промышленности. Большинство стран имеют давнее наследие государственных предприятий и прямую роль правительства в эксплуатации, инвестициях и владении транспортом [2, Oster C.V.,

Strong J., с. 19].

Во многих странах считалось, что каждый вид транспорта играет уникальную и чётко определённую роль в транспортной системе и что эти роли перекрываются очень мало, если вообще перекрываются [Там же]. Исходя из этого рассуждения, потенциальная конкуренция между видами транспорта считалась крайне ограниченной [Там же]. Каждый из них рассматривался отдельно, без учёта других видов транспорта, а также не уделялось особого внимания влиянию конкуренции поставщиков или потребителей на транспортные услуги [Там же]. Даже когда интермодальная конкуренция была очевидной, государственная политика имела тенденцию защищать отдельные виды транспорта. Попытки международных морских грузоотправителей предоставлять внутренние услуги часто встречали сопротивление, особенно в Японии, Китае и Корее [Там же]. Но, возможно, самым ярким примером было регулирование грузовых перевозок в Соединенных Штатах, которое стимулировалось дискриминацией железнодорожных тарифов и железнодорожными ценовыми войнами [Там же].

Во второй половине XX в. в транспортном секторе произошли приватизация и отмена государственного регулирования, и правительства столкнулись с различными обязанностями, требованиями и вызовами. Принято выделять пять ключевых задач для государственного сектора в новой транспортной политике [2, с. 24]:

- реструктуризация;
- управление концессиями;
- политика в области конкуренции;
- сохранение доступа;
- безопасность и экологический контроль.

В транспорте, как и в любой другой сфере государственной политики, всё можно оплатить одним из двух способов: взиманием платы или налогообложением. Ценность метода оценки транспортных инвестиций, основанного на методе анализа затрат и выгод, вытекает из обзора международной практики, который был представлен в различных исследованиях. Большинство развитых стран приняло метод анализа затрат и выгод в качестве средства предоставления лицам, принимающим решения, консультаций по поводу обоснования схемы рекомендаций и обоснований по проектам [3, Worsley T., Mackie P., с. 42]. Этот метод развивался в период 1960–1975 гг. [3, Worsley T., Mackie P., с. 3–4]. Между странами были отмечены различия в степени влияния распределительных и пространственных факторов, выходящих за рамки метода анализа затрат и выгод, на принятие решений, а также различия в распределении полномочий в странах с федеративным устройством. Однако сходство методов оценки в семи изученных странах значительно превосходило количество различий [3, Worsley T., Mackie P., с. 42].

Система оценки перестанет быть полезной, если она окостенеет и станет далёкой от интересов лиц, принимающих решения. Ниже мы обсудим, как реагировать на текущие вызовы, но сначала полезно изложить, как мы пришли к этим выводам и какую роль играет экономический анализ в политическом процессе [Там же]. Из различных исследований транспортной политики можно сделать вывод, что экономический анализ играл переменную, но относительно скромную роль в разработке политики. Часто политика представляется как «не подлежащая обсуждению» [Там же]. Она является частью предварительного обязательства, и лица, принимающие решения, могут отвергать альтернативные варианты политики как несовместимые с их целями [Там же]. В качестве примера можно привести политические цели госсекретаря Великобритании по вопросам транспорта Николаса Ридли, занимавшего пост с 1983 по 1986 гг., в отношении автобусной отрасли в 1984 г.: отмена государственного регулирования, приватизация и полная отмена субсидирования отрасли. Когда ему сказали, что он может реализовать первые две цели, но не третью, он согласился на это [3, с. 27]. Различные исследования, проведённые в Европе, показали, что существует «институционализированный» экономический и политический уклон в пользу государственных расходов на наземную транспортную инфраструктуру. Политика ЕС в области морских магистралей признала эти искажения, и были созданы механизмы, позволяющие судоходству развиваться дальше. Однако по-прежнему существует несоответствие, при котором транспортная политика по всей Европе допускает постоянное государственное финансирование дорожной и железнодорожной инфраструктуры, но не морской.

Эксперты в области политической науки утверждают, что система анализа затрат и выгод (ЦБА) слишком сильно посягает на свободу выбора демократически избранных политиков, чтобы делать выбор от имени общества [3, Worsley T., Mackie P., с. 15]. Попытка сложить яблоки и груши, говорят сторонники, является в значительной степени бесполезным упражнением, которое может как сбить с толку, так и привести к результату [3, Worsley T., Mackie P., с. 14–15].

Во второй половине XVIII и в начале XIX вв. многие транспортные маршруты были созданы по политическим причинам, таким как национальная доступность, создание рабочих мест или безопасность. Экономическая целесообразность начала играть более важную роль во второй половине XX в. Транспорт является важным фактором, влияющим на экономическую деятельность, но также и формируемым ею. Поэтому многие западные страны в 1970-х и 1980-х гг. начали принимать политические решения по транспортным проектам, включая приватизацию или совместную государственно-частную собственность, на основе анализа экономических затрат и выгод. Таким образом, мы можем сказать, что правительства играют решающую роль в транспорте как инициаторы инвестиций и регулирования. Нельзя отрицать политическую роль транспорта, поскольку правительства

субсидируют мобильность населения и грузов.

Стратегия развития СМП СССР

«Царское правительство имело самые мощные ледоколы в мире, построенные за границей, в Англии, но не смогло ими воспользоваться ... Советские рабочие в Арктике смогли с большим успехом использовать ледоколы в Северном Ледовитом океане» [4, Joffe S., с. 22].

Дореволюционный период России по развитию СМП

Всерьёз освоение Арктики началось ещё в царской России. Нансен и Амундсен стали национальными героями в своих странах в то время, когда в Европе проводились важнейшие исследования Арктики, поскольку их деятельность полностью соответствовала духу времени. Российские усилия по освоению Арктики были направлены на то, чтобы устранить Северный морской путь из международной конкуренции, в основном со стороны североевропейских стран, хотя данные экспедиции ещё не имели чёткой доходной ценности [5, Kitagawa H., с. 12].

Царская Россия тоже посылала ряд экспедиций для исследования СМП, но лишь ограниченное число из них было успешными [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 46–55]. В период с 1876 по 1919 гг. в поисках морского пути по Карскому морю, который изучал и пропагандировал полярник А.Э. Норденшёльд, было зарегистрировано 122 экспедиции. Одна из причин интереса к ним связана с богатством природных ресурсов региона [5, Kitagawa H., с. 12]. К сожалению, большинство этих рейсов были достаточно опасными, потому вероятность их успеха ожидаемо не была высокой [5, Kitagawa H., с. 12]. Например, в период с 1874 по 1901 гг. по Северному морскому пути в Обь-Енисейский бассейн было организовано 87 экспедиций, из них достигли своей цели только 60, ещё 22 не смогли дойти и вернулись в порт, а 5 потерпели кораблекрушение [5, Kitagawa H., с. 12]. К 1910 г. коммерческие рейсы по этому маршруту полностью прекратились. [5, Kitagawa H., с. 12].

Русско-японская война 1904–1905 гг. вынудила царское правительство серьёзно заняться проблемами Северного морского пути. Дипломатические и иные сложности, связанные с посылкой через три океана эскадры адмирала Рожественского, а затем и цусимская трагедия заставили власти задуматься о том, что существует более короткий и полностью проходящий по собственным водам путь к восточным владениям страны [7, Широкопад А.Б., с. 12]. Первым ледоколом для целей арктического плавания стал «Ермак», построенный в британском порту Ньюкасл под руководством русского адмирала С.О. Макарова, и 4 марта 1899 г. он привел его в Кронштадт [8, Белов М.И., с. 70]. Успешные

инициативы были связаны с тем, что Адмирал Макаров инициировал закупку ледоколов и открытие Новой Земли (плавания «Таймыра» и «Вайгача») в 1913 г. [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 46–55]. Это вершина того, чего могла достигнуть царская Россия в изучении СМП, и само по себе не решало проблему регулярного арктического плавания [8, Белов М.И., с. 75–78]. Хотя было выдвинуто много инициатив, в этот период не было обнародовано Государственной транспортной политики по развитию Северного морского пути.

После Революции 1917 г.

После Октябрьской революции 1917 г. началось плановое освоение СМП, ставшее актуальной народнохозяйственной задачей [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 56–57]. В 1921–1922 гг. белогвардейцы вывели за границу сотни русских кораблей [8, Белов М.И., с. 6]. Некоторые из этих судов были проданы, в том числе ледокол «Микула Селянинович» (5 250 т), который был продан Канаде [9, Широкоград А.Б., с. 4]. Другие ледоколы «Илья Муромец» (2 500 т) и «Волорец» (3 600 т) также были проданы и захвачены Финляндией соответственно. Были также похищены и захвачены другие более мелкие ледоколы водоизмещением 500–1 000 т [9, Широкоград А.Б., с. 4]. Несмотря на потерю нескольких ледоколов и торговых судов, советское руководство было решительно настроено на освоение Арктики и СМП [9, Широкоград А.Б., с. 6].

В.И. Ленин уделял большое внимание развитию арктического судоходства и научных исследований на Советском Севере [10, Булатов В.Н., с. 23]. Он инициировал перевозку продовольствия по СМП в 1920 г. из Сибири в центральные регионы России через Архангельск. Он также подписал указ от 10 марта 1921 г. о создании плавучего военно-морского научного института (Плавоморнин) [9, Широкоград А.Б., с. 5]. В 1920 г. был образован Комитет СМП по планированию Карских экспедиций [9, Широкоград А.Б., с. 5]. Карские экспедиции (осуществлялись с 1921 г.) и Колымские рейсы (с 1923 г.) подготовили почву для открытия навигации по всему маршруту СМП [9, Широкоград А.Б., с. 6]. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. территорией Союза ССР объявляются «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 меридианами тридцать два градуса четыре минуты тридцать пять секунд восточной долготы ($32^{\circ}4'5''$ E) 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 ($168^{\circ}49'30''$ W) от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в

Беринговом проливе»¹.

Главсевморпуть

В декабре 1932 г. была создана государственная организация «Главное Управление Северного морского пути» (сокращенно — Главсевморпуть), целью которой являлось обеспечение судоходства по СМП и народно-хозяйственное освоение Арктики, основные обязанности которой — «окончательно проложить Северный морской путь от Белого до Берингова пролива, оборудовать этот путь, держать его в исправном состоянии и обеспечить плавание по этому пути» [11, Тимошенко А.И., с. 3]. Первоначально во главе Главсевморпути был поставлен О.Ю. Шмидт, руководитель Сибиряковской исследовательской группы [5, Kitagawa H., с. 12]. В 1934 г. советское правительство объявило о своих планах строительства ледоколов в Советском Союзе, которые до этого момента строились только за пределами страны [12, Lloyd, T., с. 108]. Оглядываясь назад, можно сказать, что решение о строительстве пароходов ледоколов было спорным, хотя в то время оно казалось логичным, учитывая нехватку нефти и наличие угля на севере [12, Lloyd, T., с. 108]. Согласно статье западного эксперта по СМП, в 1937–1938 гг. произошёл кризис, который вынудил 26 судов, в том числе 7 из 8 ледоколов, оставаться в море зимой. Это привело к резкому сокращению полномочий Главсевморпути [13, Armstrong T.E., с. 136–138]. В 1939 г. главой организации был назначен выдающийся деятель арктической навигации Иван Папанин [13, Armstrong T.E., с. 145]. Под его руководством помимо проведения геологоразведочных работ были открыты несколько новых портов, построены четыре ледокола класса «Сталин», увеличен торговый флот.

К сожалению, в пик развития СМП разразилась Вторая Мировая война, и СМП стал применяться не только для народнохозяйственных целей, но и для военных [11, Тимошенко А.И., с. 12]. В годы Великой Отечественной войны СМП, по сравнению с мирным временем, стал более востребованным. Это доказало эффективность транспортной политики советского правительства [11, Тимошенко А.И., с. 12]. Например, в 1942 г. первому советскому военноморскому флоту при поддержке ледокола удалось пройти от Владивостока до Полярного [11, Тимошенко А.И., с. 12], военные вспомогательные материалы были доставлены из США через Берингов пролив к северному побережью Сибири [8, Белов М.И., с. 195–197].

¹ СССР. Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане. Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 15 апреля 1926 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901761796> (дата обращения: 05.02.2022).

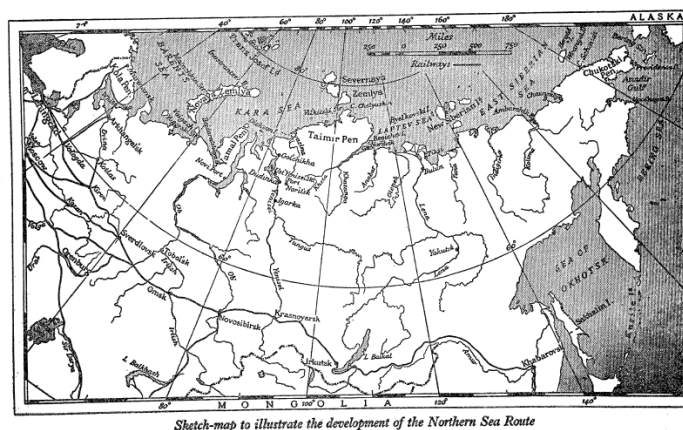


Рис. 1. Эскиз карты для иллюстрации развития СМП [12, Lloyd T., с. 100].

После Второй мировой войны

После окончания Второй мировой войны Советское руководство из соображений оборонной стратегии стало уделять ещё больше внимания СМП. В 1959 г. была запущена ядерная силовая установка на ледоколе «Ленин», что послужило открытием нового этапа в освоении Арктики и СМП. СССР — первое государство в мире, применившее вышеуказанные технологии в Арктике, что позволило закрепить лидерские позиции в регионе [14, Фомичев А.А., с. 123].

В 50–60-х гг. началась крупная реорганизация Главного управления Северного морского пути [10, с. 120]. В марте 1953 г. был принят закон об объединении Министерства морского флота СССР, Министерства речного флота СССР и Главного управления Северного морского пути в единое Министерство морского и речного флота СССР [10, Булатов В.Н., с. 120]. В 1963 г. из системы Главсевморпути были выделены: полярная авиация, вошедшая в подчинение Главного управления гражданской авиации, Арктический научно-исследовательский институт, полярные станции и обсерватории (которые перешли под контроль Главного управления гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР). Ещё ранее в ведение общесоюзных министерств были переданы различные хозяйственные предприятия Главсевморпути. К 1969 г. основные функции управления СМП полностью выполняло Министерство морского флота СССР [10, Булатов В.Н., с. 120].

Международно-правовой режим и Севморпути

Вопреки распространённому мнению, Канада была первой арктической страной, которая регулировала судоходство в своих арктических водах [15, Bankes N.D., с. 286]. В 1970 г. Канада приняла меры по строгому регулированию всего судоходства в канадских арктических водах в целях защиты окружающей среды [15, Bankes N.D., с. 286]. В отличие от Канадской Арктики, где присутствие человека было минимальным, Советская Арктика на протяжении нескольких десятилетий являлась объектом широкомасштабного, устойчивого и

планомерного освоения силами государства. Советские претензии на «все земли и острова» в пределах определенных географических координат (исключая Шпицберген), так называемая «секторная теория», основаны на декрете от 15 апреля 1926 г. [10, Булатов В.Н., с. 1], который в свою очередь был скопирован с аналогичного Канадского акта 1925 г. [16, Vylegzhanin V., Bunik I., Torkunova E., Kienko E., с. 289]. Однако воды в этом секторе за пределами двенадцатимильного территориального моря в советской государственной практике считаются открытыми морями и открытыми, насколько позволяют ледовые условия, для иностранного судоходства [17, Butler W.E., с. 462–463]. Общепринятые нормы секторального метода не предусматривали никаких суверенных прав для стран за пределами Исключительных экономических зон. В то время ни одна страна не оспаривала права, принятые Канадой и Россией [16, Vylegzhanin V., Bunik I., Torkunova E., Kienko E., с. 289]. Проход через советские территориальные воды в Арктике регулировался преобладающими нормами международного права и законами или постановлениями Советского правительства, применимыми к территориальным водам в целом [17, Butler W.E., с. 462–463]. Это было так, несмотря на различные юридические теории, выдвинутые в советских юридических СМИ о суверенитете над льдами, закрытыми морями или историческими морями [17, Butler W.E., с. 462–466].

В сентябре 1971 г. советское правительство предприняло первую из серии мер, направленных на предотвращение загрязнения окружающей среды в регионе [17, Butler W.E., с. 462–463]. Администрации СМП были предоставлены дополнительные полномочия по предотвращению и ликвидации последствий загрязнения на побережье СМП [17, Butler W.E., с. 462–463]. В 1972 г. произошла ещё одна организационная перемена в управлении СМП. Администрация СМП при Министерстве морского флота СССР было создано в целях обеспечения безопасности арктического судоходства, а также принятия мер по предупреждению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР². Администрации СМП были предоставлены широкие полномочия по разработке и осуществлению требований по борьбе с загрязнением окружающей среды (включая минимальные технические стандарты для судов, намеревающихся плавать по Северному морскому пути); с правом направлять инспекторов на суда для определения того, соблюдаются ли эти стандарты, приостанавливать судоходство в районах, где загрязнение может быть проблемой, и накладывать штрафы за нарушения [17, Butler W.E., с. 462–463]. Администрация не формулировала и не применяла правила против загрязнения таким образом, чтобы они дискриминировали иностранные суда [17, Butler W.E., с. 463]. Однако не было предпринято никаких усилий для того, чтобы сделать Северный морской путь

² USSR Statute. Administration of the Northern Sea Route attached to the Ministry of the Maritime Marine Fleet. International Legal Materials, 1972, vol. 11, no. 3, pp. 645-646. URL: <https://www.jstor.org/stable/i20690906> (дата обращения: 05.02.2022).

коммерчески привлекательной альтернативой для международного судоходства Атлантического и Тихого океанов при одновременной защите окружающей среды [17, Butler W.E., с. 463]. Западный аналитик Армстронг писал, что было приглашение иностранным грузоотправителям использовать Северный морской путь в 1967 г. [18, Armstrong T.E., с. 123–124]. Это отмечает и российский исследователь [19, Gudev P.A., с. 133]. Однако ни один иностранный грузоотправитель не воспользовался этим предложением. По мнению этого западного аналитика, вполне возможно, что это предложение было молчаливо отозвано после арабо-израильской войны 1967 г. [18, Armstrong T.E., с. 123–124]. Когда Соединённые Штаты направили ледоколы в пролив Вилькицкого в 1965 г. («Северный ветер») и 1967 г. «Эдисто» и «Иствинд», Советский Союз не разрешил судам осуществить проход, мотивируя свой отказ требованием, предусмотренным федеральным законодательством, чтобы военные корабли запрашивали предварительное разрешение [16, Vylegzhanin A., Bunik I., Tokunova E., Kienko E., с. 289; 20, Franckx E., с. 270–275]. Во время третьей конференции ООН по морскому праву (1973–1982) беспрепятственный проход был предоставлен как торговым, так и военным судам [20, Franckx E. с. 270–275]. Однако между Советским Союзом и США существовали разногласия относительно того, что представляет собой мирный проход, но они согласились, что разногласия будут разрешены дипломатическим путём в соответствии с совместным заявлением в 1989 г.³ В этом совместном заявлении не упоминается СМП, который оспаривался двумя сторонами в 1960-х г. По мнению российских исследователей, Арктика не была в центре внимания Конвенции ООН по морскому праву, несмотря на введение статьи 234, предоставляющей особые права прибрежным государствам Арктики [19, Gudev P.A., с. 132–133, 21, Vylegzhanin A.N., с. 27–29].

1970-е и 1980-е гг.

Северный морской путь являлся главной национальной коммуникацией СССР в Арктике, и одной из основных целей было обеспечение безопасности арктического мореплавания. В декабре 1970 г. при Министерстве морского флота СССР была создана администрация СМП, главными задачами которой стали обеспечение безопасности арктического мореплавания и осуществление государственного надзора за рациональным использованием Северного морского пути как главной национальной коммуникации СССР в Арктике [10, Булатов В.Н., с. 120]. В задачу администрации входила также организация арктического судоходства на всех аспектах [10, Булатов В.Н., с. 120]. В последующие годы Советский Союз выделял крупные средства на судоходство по СМП. В декабре 1972 г. — январе 1973 г. грузовой ледокол «Индибирка» впервые прошёл путь по СМП от Мурманска до Дудинки всего за 12 дней [5, Kitagawa H., с. 12]. С 24 февраля по 5 марта 1976 г. проходил

³USSR-USA. Joint statement with attached uniform interpretation of rules of international law governing innocent passage. 23 сентября 1989. URL: <https://www.jstor.org/stable/20693384> (дата обращения: 05.02.2022).

XXV съезд КПСС [10, Булатов В.Н., с. 116]. В новом пятилетнем плане перед моряками, речниками и полярниками была поставлена ответственная задача: «Осуществить меры по продлению навигации по СМП и в замерзающих портах» [10, Булатов В.Н., с. 116]. Начиная с 1978 г. морской грузовой маршрут между Дудинкой и Мурманском был расширен [5, Kitagawa Н., с. 12]. Достижения в развитии Северного морского пути были поистине впечатляющими, и в западном секторе Арктики навигационный сезон был продлён до полных двенадцати месяцев [22, Barr W., Wilson E., с. 1]. Плавать по СМП круглый год не казалось мечтой. Прогресс в этом направлении был всесторонне обобщён и проанализирован Т.Э. Армстронгом (британским полярным географом, специалистом по морскому льду) в 1952 и 1980 гг. [23, Barr W., Wilson E., с. 1].

К 1983 г. для работы в арктических водах Советский Союз накопил очень большой флот ледоколов и грузовых судов с ледовым усилением [22, Barr W., Wilson E., с. 1]. В его составе было более 14 полярных ледоколов, из них три — атомные. [22, Barr W., Wilson E., с. 1]. С этим мощным флотом кораблей и сложной системой обеспечения, включающей метеостанции, самолёты ледовой разведки и спутники, оказалось, что круглогодичное плавание по всему Северному морскому пути является реальным и достижимым. В летне-осеннюю навигацию 1983 г. в восточном районе Арктики сложилась крайне тяжёлая ледовая обстановка [10, Булатов В.Н., с. 121]. Арктические льды всё ещё могли серьёзно нарушить судоходство: поступали сообщения об очень суровых ледовых условиях в проливе Лонга, между островом Врангеля и материком (рис. 2), о большом количестве судов, застрявших во льдах, о раздавленном и потопленном корабле [23, Barr W., Wilson E., с. 1]. Эта тема широко освещалась в советской прессе, трактовалась как мастерство, героизм и преданность долгу моряков и учёных, однако также были и статьи, в которых выдвигались обвинения [23, Barr W., Wilson E., с. 1–2].

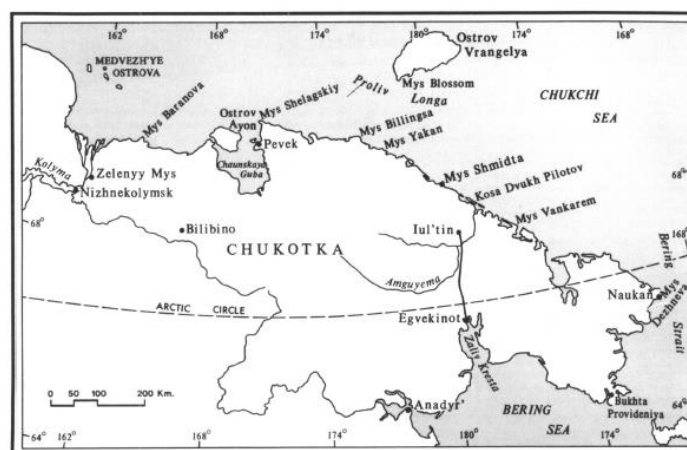


FIG. 1. Chukotka, showing the main locations associated with the 1983 shipping crisis.

Рис. 2. Основные места Чукотки, связанные с кризисом советского арктического судоходства 1983 г. [22, Barr W., Wilson E., с. 1].

Посмертный кризис советского арктического судоходства 1983 г.

В своей итоговой оценке Толстиков, заместитель председателя Государственного комитета по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, сделал очень красноречивый вывод, что посылать старые, менее мощные грузовые суда в тяжёлые льды за кормой даже самого мощного ледокола было бы катастрофой [22, Barr W., Wilson E., с. 11]. Некоторые аналитики комментировали разделение полномочий между различными министерствами, предлагали вновь создать единую организацию, как «Главсевморпуть», который был упразднён в 60-е гг. Обсуждался также вопрос о ежегодной ледовой разведке и возможном дополнении её спутниковыми снимками. Все аналитики сходились во мнении, что большая часть вины лежит на грузоотправителях. Чрезмерное количество времени тратилось впустую на обработку грузов, и была чрезмерная порча, когда груз находился на открытом воздухе в Арктике [23, Barr W., Wilson E., с. 1–2].

В 1976 г. правительством заявлена долгосрочная цель Министерства морского флота по продлению навигации всего Северного морского пути [10, Булатов В.Н., с. 116], хотя эта цель, как ожидается, будет достигнута не ранее 1990 г., что это потребует времени, денег и применения новых технологий [22, Barr W., Wilson E., с. 11–12]. Введение в строй более мощных атомных ледоколов позволило увеличить период навигации, а также сократить расстояния между портами за счёт возможности использования маршрутов, расположенных на более высоких широтах [23, Selin V.S., Istomin A.V., с. 11–12].

В 1987 г. в выступлении М.С. Горбачёва на торжественном собрании, посвящённом вручению городу Мурманску ордена Ленина и медали «Золотая Звезда», впервые прозвучали слова о том, что Северный полюс должен стать Полюсом мира и дружбы [10, Булатов В.Н., с. 137]. «Полярный мост» через Северный полюс между СССР и Канадой проложила первая в истории советско-канадская Трансарктическая лыжная экспедиция [10, Булатов В.Н., с. 137]. В 1987 г. начал действовать первый отечественный нефтепромысел в Северном Ледовитом океане [10, Булатов В.Н., с. 137]. 15 августа 1987 г. танкер «Нефтерудовоз-56» взял курс от острова Колгуев на Кандалакшу. На его борту находилось 2 700 т арктической нефти [10, Булатов В.Н., с. 137].

В 1988 г. для активизации и координации научной и хозяйственной деятельности в Советской Арктике была образована Государственная комиссия по делам Арктики при Совете Министров СССР [10, Булатов В.Н., с. 137]. Почти шестьдесят лет минуло со дня организации Главсевморпути, за это время судоходство в Арктике прошло несколько этапов, в перспективе новый — самый сложный и самый нужный — обеспечение круглогодичной навигации во всех арктических морях [10, Булатов В.Н., с. 137]. 70–80-е гг. также были сосредоточены на количественных экономических показателях, а не на качестве и диверсификации, что привело к окончательному запустению в 1990-е гг. городов на СМП, таких как Игарка [24, Замятина Н.Ю., с. 789]. Исследования показывают, что ни один из

партийных съездов не ставил задачи сделать СМП экономически самодостаточным [10, Булатов В.Н., с. 116–156]. Транспортная политика СССР оставалась изолированной от изменений в транспортной политике на Западе.

1990-е гг.

Стратегическое планирование и практика государственного управления в отношении территорий Крайнего Севера в Российской Федерации претерпели значительные изменения в 90-е гг. XX в. Сторонники экономико-технократического подхода, преобладающего в эти годы, апеллировали к необходимости снижения издержек по поддержанию инфраструктуры в суровых климатических условиях, призывали к «оптимизации расходов» и увеличению «эффективности затрачиваемых государством и компаниями средств» [25, Паникар М.М., Шапаров А.Е., с. 33–44]. Политика правительства диктовалась западными странами и Всемирным банком [26, Мельникова, Л.В., с. 34–47]. Политическое руководство приняло их без серьёзного учёта социально-экономических последствий для Арктики [26, Мельникова, Л.В., с. 34–47]. Это привело к деградации инфраструктуры СМП, и исследования Арктики зашли в тупик. Его можно считать потерянным десятилетием для СМП [24, Замятина Н.Ю., с. 789]. Однако, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», принятом в 1998 г., СМП признан историческим национальным транспортным маршрутом России в Арктике ⁴.

Изменение объёма отгрузки

Таблица 1

Динамика и направления грузоперевозок СМП 1945–1995 гг. (ед.: 1 000 т)⁵

	1945	1960	1970	1980	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Поставки в Арктику из других регионов СССР, всего	71.4	349.1	1563.0	2279.9	2943.6	2490.4	2261.6	1806.9	1413.6	795.3	829.3
Из которых: с Запада	63.9	188.1	932.0	1418.9	1808.1	1355.1	1193.8	974.4	768.9	573.5	576.8
Из которых: с Востока	7.5	161.0	631.0	861.0	1135.5	1135.3	1067.8	834.5	644.7	221.8	252.5
Поставки из Арктики в другие регионы СССР, всего	116.2	113.4	392.7	1292.3	1684.7	1556.0	1450.7	1272.2	728.5	710.3	766.0
Внутри Арк-	85.4	88.0	340.7	398.6	358.6	136.2	170.0	169.7	95.3	18.3	10.8

⁴РФ. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 155-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19643/ (дата обращения: 05.02.2022).

⁵ Источник: [5, Kitagawa H., с. 90].

тической прибрежной пересылкой											
Внешние коммерческие поставки	171.1	412.0	683.6	980.6	1590.7	1212.8	745.5	456.1	520.3	636.0	655.5
Из которых: экспорт	51.3	412.0	616.9	888.1	1080.9	1201.0	743.6	450.8	517.3	578.9	606.0
Из которых: импорт	119.8	0	66.7	92.5	509.8	11.8	1.9	5.3	3.0	57.1	49.5
Транзит	0	0	0.1	0	1.0	115.1	176.2	202.3	208.6	140.2	100.2
Всего	441.1	962.5	2980.1	4951.4	6578.6	5510.5	4804.0	3909.2	2966.3	2300.1	2361.8

Судоходство по СМП достигло своего самого высокого объёма в истории в 1987 г. — 6,58 млн метрических т [5, Kitagawa Н., с. 90]. С этого времени судоходство по СМП сокращалось (табл. 1). За исключением небольшого подъёма в 1995 г., по сравнению с предыдущим годом [5, Kitagawa Н., с. 90], этот спад не прерывается до 2000 г. (1,60 млн метрических т) [27, Goldin V.I. с. 35]. Объём достиг 2,36 млн метрических т в 1995 г., затем упал до 1,64 млн метрических т в 1996 г., что составляет менее четверти объёма на пике СМП 1987 г. [5, Kitagawa Н., с. 90]. Основной причиной роста объёмов в конце 1980-х гг. стало освоение природных ресурсов. На Западе СМП увеличение объёмов внутреннего судоходства поддерживалось за счёт добычи нефти и газа, а также меди, никеля и дефицитных металлов в Норильске [5, Kitagawa Н., с. 90]. На восток из Чукотки и Якутии отгружались дефицитные и другие цветные металлы, в том числе золото, но их объём был значительно ниже, чем на Западе [5, Kitagawa Н., с. 90]. Внедрение атомных ледоколов привело к расширению судоходства по СМП, но и сделало его экономически выгодным только для более дорогих грузов, таких как нефть и никель [24, Замятина Н.Ю., 793–794]. Был введён налог на содержание ледоколов и навигационных сооружений вдоль СМП⁶. Это также привело к упадку портов на СМП, не связанных с дорогими грузами [24, Замятина Н.Ю., с. 789]. Менее дорогие грузы, такие как древесина, больше не могли перевозиться по СМП [24, Замятина Н.Ю., с. 793–794].

В табл. 2 представлено разделение статей импорта и экспорта. Экспорт никеля и других металлов из Норильска начался в 1968 г. и достиг 2,5 млн метрических т, составив 40% от общего объёма поставок [5, Kitagawa Н., с. 90]. В 1976 г. на полуострове Ямал начали разрабатывать газовые месторождения, и к 1988 г. было добыто в общей сложности 102 тыс. метрических т [5, Kitagawa Н., с. 90]. В связи с этим проектом из Японии было экспортировано оборудование для строительства трубопроводов. Лес из Сибири, добываемый главным образом в районе Игарки, в 1980-х гг. имел тенденцию к росту в районе 700–750 тыс. т [5,

⁶СССР. Тарифы на перевозки грузов морским транспортом в каботажном плавании. Утвержден Постановлением Госкомцен СССР от 27 марта 1989 г. № 274. Москва: Госкомцен СССР, 1989. URL: <https://docs.cntd.ru/document/568906074> (дата обращения: 05.02.2022).

Kitagawa Н., с. 90]. Этот экспорт достиг своего пика в 1990 г. на уровне 1,2 млн метрических т, затем значительно снизился в 1991 и 1992 гг., а затем снова вырос в 1993 г. [5, Kitagawa Н., с. 91]. В табл. 2 представлено разделение статей импорта и экспорта в 1990–1995 гг. [5, Kitagawa Н., с. 91].

Таблица 2

Экспорт и импорт грузов по СМП 1990–1995 гг. (ед.: 1 000 т)⁷

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Экспорт, всего	1201.8	743.6	450.8	517.3	578.9	606.0
Который:						
Лес из Игарки	711.3	448.2	247.2	296.5	297.6	272.7
Лес из Тикси	147.6	47.6	67.2	95.9	42.4	19.6
Цветные металлы из Дудинки	164.1	90.7	80.3	116.7	222.8	302.4
Никель матовый из Дудинки	29.3	17.1	13.7	6.0	2.6	-
Сера из Дудинки	106.6	15.1	-	-	-	-
Уголь из Якутии	25.9	108.7	39.0	-	-	-
Конденсат с Енисея и Ямала	-	-	-	-	13.5	11.3
Импорт, всего	11.8	1.9	5.3	3.0	57.1	49.5
Который:						
Уголь на Новую Землю из Польши	8.9	-	-	-	-	-
Стальные трубы в Обской губе	-	-	-	3.0	1.3	-
Стальные трубы в Дудинку	2.9	-	0.1	-	30.5	20.4
Стальные трубы в Певек	-	-	-	-	30.5	20.4
Стальные трубы в Мыс Шмидта	-	-	-	-	14.4	19.5

Обсуждение

Освоение Северного морского пути советским правительством после распада СССР до 2000 г.

Советское правительство считало необходимым освоение СМП для развития экономики страны и укрепления военно-политического положения государства [28, Тимошенко А.И., с. 23]. Ресурсы, разбросанные по огромной территории, и постоянные споры соседних стран и идеологий создавали условия неустойчивого динамичного роста [28, Тимошенко А.И., с. 20].

В течение первой пятилетки (ФУР) были построены железнодорожные линии для получения доступа к природным ресурсам и создания внутреннего производства [28, Тимошенко А.И., с. 23]. План второй пятилетки призывал к резкому сокращению

⁷ Источник: [5, Kitagawa Н., с. 91].

капиталовложений, более важными были планы коллективизации [28, Тимошенко А.И., с. 20]. Но Советское правительство предоставило Главному управлению Северного морского пути необходимые средства для практического освоения великой морской полярной магистрали. В результате исключительно большого масштаба работ, выполненных по плану, который был начертан правительством, задача установления торгового мореплавания по Северному морскому пути была в основном разрешена в течение семи — восьми лет [29, Визе В. с. 106].

Однако СМП не имел такого же приоритета, как другие виды транспорта, из-за меняющегося геополитического климата перед Второй мировой войной [11, Тимошенко А.И., с. 7–12]. Но одной из важных вещей, которые сделало Советское правительство, было обеспечение более высокой заработной платы, чтобы привлечь трудовые ресурсы для развития не только Арктического региона, но и СМП [11, Тимошенко А.И., с. 7–12]. Адекватный приоритет был отдан и созданию социальной инфраструктуры. Это продолжалось на протяжении всего советского периода [11, Тимошенко А.И., с. 7–12].

По мнению западного аналитика Т. Ллойда, северный маршрут осваивался правительством СССР по практическим соображениям [12, Lyoyd T., с. 98–99]:

- весь маршрут лежит в пределах контролируемых Советским Союзом вод, хорошо защищённых от врагов в военное время и охраняемых от посторонних глаз в мирное время [12];
- природные ресурсы Северной Азии могут быть освоены с помощью длинных рек, текущих на север, и собраны в портах, построенных в их устьях [Там же];
- сам маршрут, а также морские порты, полярные станции и навигационные средства обеспечивают базу для исследования и оккупации Крайнего Севера, что необходимо для сохранения суверенитета [Там же];
- маршрут обеспечивает связь с коренными жителями северного побережья и увеличивает степень их участия в советской жизни [Там же].

Согласно дискуссии западных экспертов в 1954 г., советское руководство поняло, что приоритетными должны быть:

- улучшенные метеорологические сводки;
- ледовые сводки и т. д.;
- улучшенные карты и направления плавания;
- решение проблем транспорта, снабжения и связи между их различными аванпостами.

Данные эксперты считали, что Западу есть чему поучиться у Советского Союза [30, Cornwall J.M., с. 146–148]. Они также отметили, что после 1947 г. в отношении информации о

СМП было много секретности, что, вероятно, указывало на то, что её военное использование стало более важным, чем экономические аспекты [30, Cornwall J.M., с. 146–148].

В 1960-е и 1970-е гг. советские капитальные инвестиции, по-видимому, больше выделялись на морские и речные перевозки [31, Веј Е., с. 29]. При Советской политике «самодостаточности» и централизованного планирования меньше внимания уделялось развитию транспорта во всех сферах на рациональной основе, кроме обслуживания нужд тяжелой промышленности или добычи природных ресурсов. К примеру, с 1913 г. по 1956 г. капиталовложения в тяжелую промышленность выросли в 32,6 раза, а в транспорт — только в 8,2 раза, а капитальные затраты на транспорт снизились с 23% до 10% (в 1928 и 1955 гг. соответственно) [31, Веј Е., с. 30]. Академик Хачатуров утверждал, что такая политика является нормальной чертой всех социалистических стран, однако для обеспечения эффективной работы в будущем необходимо будет остановить эту тенденцию к снижению и больше заботиться о создании сильного транспортного резерва [31, Веј Е., с. 22]. Доля транспорта в национальном доходе (НМП) составляет около 7%, в валовом внутреннем продукте (ВВП) — только 4% [31, Веј Е., с. 23]. Несмотря на свою рентабельность, доля транспорта слишком низка и могла бы быть увеличена за счёт более рационального распределения ресурсов и / или производительности факторов производства. [31, Веј Е., с. 23]. Однако для эффективной экономической деятельности необходима сильная и надёжная транспортная система, основанная на самообеспечении.

Во времена СССР был достигнут значительный прогресс в развитии Северного морского пути [8, Белов М.И.; 9, Широкоград А.Б.; 10, Булатов В.Н.]. Однако не все российские аналитики согласны с этим мнением [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 8–17]. Некоторые говорят, что советская власть получила больше, чем вернула регионам, и это плохо сказалось на окружающей среде [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 313–323]. Кроме того, есть критики советской экономической политики, которая была основана на максимальном производстве при минимальных затратах [6, Зубков К.И., Карпов В.П., с. 322]. Но нельзя отрицать, что всё, что было получено государством, было распределено между всеми гражданами в виде социальных льгот, таких как бесплатное жильё, образование, здравоохранение и сильно субсидированные цены на продукты питания. Такого рода система не имела себе равных в мире. Ни одна фирма не приносила прибыли в пользу нескольких привилегированных людей.

Вся история советского периода освоения Арктики, которая была тесно связана с организацией мореплавания по Северному морскому пути, была в то же время историей создания очень дорогостоящей инфраструктуры [32, Могилевкин И.М., с. 202–203]. Результаты были достигнуты впечатляющие. Однако нельзя не признать, что эта колоссальная работа с экономической точки зрения была проведена «авансом» в расчёте на будущее, т. е., по сути, преждевременно [32, Могилевкин И.М., с. 202–203]. Только сейчас

наступает эпоха, когда эти вложения капиталов и человеческого труда начинают коммерчески (в чисто рыночном смысле) себя окупать в связи с тем, что появилась техническая возможность добычи нефти и газа на Крайнем Севере в условиях, когда уровень цен на нефть и газ на мировых рынках поднялся настолько, что оправдывает добычу энергоносителей в Арктике [32, Могилевкин И.М., с. 202–203].

Однако, за исключением нескольких законов, принятых в 1926 и 1971 гг. в отношении Арктики, а также создания Главсевморпути и последующей его реорганизации через регулярные промежутки времени в 1938, 1953, 1957, 1969 и 1970 гг., в этот период не было обнародовано никакой государственной транспортной политики, связанной с развитием Северного морского пути. Задачи, подлежащие выполнению, периодически оглашались партийным съездом, однако эти задачи не заменяют Государственной транспортной политики. Малое количество исследователей рассматривало исторический или организационный аспекты развития СМП, но до 1990 г. (до распада СССР) не было работ по экономической оценке или анализу затрат и выгод СМП, по сравнению транспортной политики с западными странами.

В 90-е гг. в РФ в стратегическом планировании и государственном управлении в отношении территорий крайнего севера применялся экономико-технократический подход [25, Паникар М.М., Шапаров А.Е., с. 35]. Его сторонники подчёркивали необходимость снижения издержек и оптимизации расходов по содержанию инфраструктуры в суровых климатических условиях, за счёт чего будет увеличиваться эффективность затрачиваемых государством и компаниями средств [26, Мельникова Л.В., с. 34–35]. Однако эта политика не учитывала, что субсидии получают и другие арктические государства, такие как Канада⁸. Соединённые Штаты, сторонники свободной рыночной экономики, тоже проводят политику защиты своего торгового судоходства⁹.

Заключение

Арктика — зона стратегических интересов России. Это обусловлено, во-первых, историческим прошлым страны и, в частности, её большим вкладом в изучение и освоение региона, во-вторых, масштабами присутствия Российской Федерации в высоких широтах (самая большая доля населения, самая большая территория и самый мощный индустриальный комплекс в мировой Арктике), в-третьих, удельным весом арктической экономики в общем балансе страны и её перспективами, в-четвёртых, огромным

⁸Touchette Y., Gass, P., Echeverría D. Costing Energy and Fossil fuel subsidies in Nunavut: A Mapping Exercise. International Institute for Sustainable Development. 12 апреля 2017 г. URL: <https://www.iisd.org/publications/costing-energy-and-fossil-fuel-subsidies-nunavut-mapping-exercise> (дата обращения: 06.02.2022).

⁹United States Department of Transportation. Cargo Preference FAQs. Maritime Transportation. 2020. URL: <https://www.maritime.dot.gov/ports/cargo-preference/frequently-asked-questions-faqs-cargo-preference> (дата обращения: 06.02.2022).

потенциалом арктической минерально-сырьевой базы, в-пятых, самой протяжённой границей в Арктике (почти 60% мирового арктического побережья).

Одним из самых интересных и, пожалуй, самых зрелищных событий в советской Арктике стало развитие грузового морского пути по СМП, о котором мечтали и пытались мечтать многие моряки и раньше. Транспортная система Советского Союза была обусловлена суровым климатом и экономической географией, в которой природные ресурсы располагались на больших расстояниях от рынков сбыта. Государственная политика в отношении тяжёлой промышленности и экономического развития укрепила географию этих ресурсов и создала транспортную систему с очень высокой интенсивностью перевозок на единицу ВВП. В рамках видов транспорта железная дорога была доминирующей, отчасти из-за условий эксплуатации, но также из-за выбора промышленной политики и акцента на удельных затратах, а не на качестве или ценности услуг. СМП продвигался в первую очередь для содействия развитию Арктического региона и по военным соображениям. Были отмечены невероятные достижения, такие как освоение арктического региона; богатая база знаний СМП и перевозки грузов неуклонно пополнялась. Не следует забывать о важных элементах героических советских усилий по развитию СМП. Руководители СССР не забывали о растущей роли Арктики в мировой геополитике. Но цены и тарифы поддерживались на искусственно заниженном уровне, чему способствовали цены на энергоносители, которые были значительно ниже мировых. Это означало, например, что транспортные инновации, вызванные энергетическими кризисами 1970-х и 1980-х гг. и связанными с ними экологическими проблемами, в значительной степени обошли советскую экономику стороной.

Но, пожалуй, самым важным наследием советской системы была экономическая организация, характеризовавшаяся крупными государственными монополиями, контролируемые ценами и административными директивами. Эта структура создавала транспортную систему с низкими темпами технологических инноваций и искусственным государственным дефицитом, обусловленным ориентацией правительства только на тяжёлую промышленность, космос и оборону, а также субсидированием экономик других стран, считавшихся дружественными советским интересам, путём предоставления кредитов по сильно сниженным ставкам. Длительная изоляция от международной рыночной экономики, обширные энергетические субсидии и отсутствие экологических проблем также означали, что транспортные инновации в других странах были просто «пропущены» в Советском Союзе. Это неравенство, конечно, создало как серьёзные проблемы, так и возможности для модернизации и интеграции экономики в глобальные транспортные системы.

Стагнация 1980-х гг., перестройка экономики с 1985 г. без надлежащего планирования и отсутствия политического контроля, распад СССР, резкое ослабление государственности,

ломка прежних экономических отношений поставили под угрозу само функционирование Севморпути. Происходила быстрая деградация СМП и всей его инфраструктуры, шёл отток работавших здесь людей. В результате его использование в 1990-е и первое десятилетие XXI в. резко сократилось. Инфраструктура не была модернизирована. По мнению автора, это препятствовало достижению круглогодичной навигации по СМП. С учётом прежней плановой структуры экономики требовалась масштабная транспортная реформа, которая в СССР и Российской Федерации в XX в. продвигалась медленно. Транспорт, особенно Северный морской путь, давно субсидируемый и недооценённый в советской экономике, должен использоваться рационально. Необходима надёжная система для оценки пригодности любого нового транспортного маршрута, подготовленная независимым департаментом правительства. Это будет способствовать адекватности проверок и рациональности государственных расходов. Предполагается, что это также будет способствовать принятию корректирующих мер в отношении Государственной транспортной политики и планов, если это будет сочтено необходимым. Самодостаточная транспортная система Северного морского пути с учётом особенностей климата, социально-экономических факторов и стратегически-политических особенностей могла бы способствовать развитию экономики и выдержать испытание временем. Поскольку транспорт имеет исторические, социальные, политические, экономические и экологические связи, транспортная политика должна учитывать междисциплинарные аспекты.

Выводы, сделанные на основании анализа государственной транспортной политики для СМП в XX в., могут быть применены для улучшения нынешней политики. Так, например, видится целесообразным создание надёжной системы, предпочтительно с использованием Национальной системы транспортного моделирования, изучающей методы, используемые в разных странах, как в Западной, так и в Северо-Восточной Азии, для оценки пригодности СМП, особенно в отношении амбициозных целей в 80 млн т и 110 млн т, которые должны быть достигнуты к 2024 и 2030 гг. соответственно. С учётом текущих тенденций, видится важным и необходимым более углублённое вовлечение Комитета по транспорту в изучение национальной транспортной модели и независимого отчёта об оценке, прежде чем они будут преобразованы в план действий правительства. Это поможет созданию надлежащих сдержек точек контроля и противовесов, предшествующих установлению подобных амбициозных целей государственных расходов. Несмотря на то, что план был составлен в 2019 г., есть основания полагать, что его надёжность и экономическая эффективность должны быть подвергнуты независимой оценке.

Список источников

1. Rodrigue J.P., Comtois C., Slack B. The geography of transport systems. Tokyo: Routledge, 2020. 456 p. DOI:10.5860/choice.44-1075

2. Oster C.V., Strong J. Transport restructuring and reform in an international context // *Transportation Journal*. 2000. Vol. 39. No. 3. Pp. 18–32.
3. Mackie P., Worsley T. *Transport policy, appraisal and decision-making*. London: RAC Foundation, 2015. 50 p.
4. Joffe S. *The Northern Sea Route as a transportation problem*. Institute of Pacific Relations, 1936. Pp. 1–22.
5. Kitagawa H. *The Northern Sea Route: The shortest sea route linking East Asia and Europe*. Tokyo: The Ship and Ocean Foundation, 2001. 238 p.
6. Зубков К.И., Карпов В.П. Развитие российской Арктики: советский опыт в контексте современных стратегий (на материалах Крайнего Севера, Урала и Западной Сибири). Москва: Политическая Энциклопедия. 2019. 367 с.
7. Широкоград А.Б. *Битва за Русскую Арктику*. Москва: Вече. 2008. 429 с.
8. Белов М.И. *Путь через Ледовитый океан*. Морской Транспорт, Москва: Морской транспорт. 1963. 237 с.
9. Широкоград А. Б. Арктика и Северный морской путь. Москва: Вече. 2017. 412 с.
10. Булатов В.Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917–1980). Москва: Издательство МГУ, 1989. 156 с.
11. Тимошенко А.И. Советский опыт мобилизационных решений в освоении Арктики и северного морского пути в 1930—1950-х гг. // *Арктика и Север*. 2013. № 13. С. 150–168.
12. Lloyd T. *The Northern Sea Route* // *The Russian Review*. 1950. Vol. 9. No. 2. Pp. 98–111.
13. Amstrong T.E. *The Soviet Northern Sea Route* // *The Geographical Journal*. 1955. Vol. 121. Iss. 2. Pp. 136–146.
14. Фомичев А.А. Политический вектор развития Северного морского пути // *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. Т. 3. № 42. С. 122–127.
15. Bankes N.D. *Forty Years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947–87* // *Arctic*. 1987. Vol. 40. Iss. 4. Pp. 285–291. DOI: 10.14430/arctic1785
16. Vylegzhanin V., Bunik I., Torkunova E., Kienko E. *Navigation in the Northern Sea Route: interaction of Russian and international applicable law* // *The Polar Journal*. 2020. No. 10:2. Pp. 285–302. DOI: 10.1080/2154896X.2020.1844404
17. Butler W.E. *Soviet maritime policy in legal perspective* // *The World Today*. 1972. Vol. 28. Iss. 10. Pp. 457–466.
18. Amstrong T.E. *The Soviet Northern Sea Route in 1967* // *Inter-Nord*. 1970. Vol. 1. Iss. 2. Pp. 123–124.
19. Гудев П.А. Северный морской путь: перспективы легитимизации национального статуса в рамках международного права (часть 2) // *Арктика и Север*. 2020. № 41. С. 130–147. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.41.130
20. Franckx E. *Non-Soviet shipping in the Northeast Passage, and the legal status of Proliv Vil'kitskogo* // *Polar Record*. 1988. Vol. 24. Iss. 151. Pp. 269–276. DOI:10.1017/S0032247400009530
21. Вылегжанин А.Н. *Применимые правовые источники / сост. А.Н. Вылегжанин [и др.]. Том 3. В кн.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: хрестоматия в 3 томах*. Москва: Аспект Пресс, 2013. 662 с.
22. Barr W., Wilson E. *The Shipping Crisis in the Soviet Eastern Arctic at the close of the 1983 Navigation Season* // *Arctic*. 1985. Vol. 38. No. 1. Pp. 1–17.
23. Селин В.С., Истомин А.В. *Экономика Северного морского пути: исторические тенденции, современное состояние, перспективы*. Апатиты: Изд. КНЦ РАН, 2003. 202 с.
24. Замятина Н.Ю. *Игарка как фронт: уроки «пионера» Севморпути* // *Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные и социальные науки*. 2020. Т. 13. № 5. С. 783–799. DOI: 10.17516/1997-1370-0607.
25. Паникар М.М., Шапаров А.Е. *Императивы современной государственной политики стран Арктического региона по освоению территорий Крайнего Севера* // *Вестник САФУ. Серия: гуманитарные и социальные науки*. 2016. № 6. С. 33–44. DOI: 10.17238/issn2227-6564.2016.6.33
26. Мельникова Л.В. *Освоение Сибири в зеркале либеральной экономической науки. Глава 1. В кн.: Проблемные регионы ресурсного типа. Азиатская часть России / Под ред. В.А. Ламина, В.Ю. Малова*. Новосибирск, Изд-во СО РАН, 2005. С. 34–47.

27. Голдин В. Северный морской путь в арктической политике России: исторический опыт, современность и перспективы // Россия XXI. 2019. № 1. С. 32–57.
28. Тимошенко А.И. Трансформации в российской государственной политике освоения Арктики и Северного морского пути (XVIII–XXI вв.) / Государственная политика России в Арктике: стратегия и практика освоения в XVIII–XXI вв. Сборник научных трудов / Под ред. В.А. Ламина. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2012. С. 4–35.
29. Визе В. Моря Российской Арктики. Том II. Москва: Паулсен (Издание переработанное), 2016. 256 с.
30. Marshall-Cornwall J., Roberts B., Courtney A. The Soviet Northern Sea Route: Discussion // *The Geographical Journal*. 1955. Vol. 121. Iss. 2. Pp. 146–148.
31. Bej E. Soviet Transportation Policies, 1922–1965: A Survey of Irregularities in Passenger Traffic // *International Journal of Transport Economics*. 1987. Vol. 14. No. 1. Pp. 19–43.
32. Могилевкин И.М. Глобальная инфраструктура: механизм движения в будущее. Москва: Магистр, 2010. 317 с.

References

1. Rodrigue J.P., Comtois C., Slack B. *The Geography of Transport Systems*. Tokyo, Routledge, 2020, 456 p. DOI:10.5860/choice.44-1075
2. Oster C.V., Strong J. Transport Restructuring and Reform in an International Context. *Transportation Journal*, 2000, vol. 39, no. 3, pp. 18–32.
3. Mackie P., Worsley T. *Transport Policy, Appraisal and Decision-Making*. London, RAC Foundation, 2015, 50 p.
4. Joffe S. *The Northern Sea Route as a Transportation Problem*. Institute of Pacific Relations, 1936, pp. 1–22.
5. Kitagawa H. *The Northern Sea Route: The Shortest Sea Route Linking East Asia and Europe*. Tokyo, The Ship and Ocean Foundation, 2001, 238 p.
6. Zubkov K.I., Karpov V.P. *Razvitie rossiyskoy Arktiki: sovetskiy opyt v kontekste sovremennykh strategiy (na materialakh Kraynego Severa, Urala i Zapadnoy Sibiri)* [Development of the Russian Arctic: Soviet Experience in the Context of Modern Strategies (Based on the Materials of the Far North, the Urals and Western Siberia)]. Moscow, Political Encyclopedia Publ., 2019, 367 p. (In Russ.)
7. Shirokorad A.B. *Bitva za Russkuyu Arktiku* [Battle for the Russian Arctic]. Moscow, Veche Publ., 2008, 429 p.
8. Belov M.I. *Put' cherez Ledovityy ocean* [Path Across the Arctic Ocean]. Moscow, Morskoy Transport Publ., 1963, 237 p. (In Russ.)
9. Shirokorad A.B. *Arktika i Severnyy morskoy put'* [The Arctic and the Northern Sea Route]. Moscow, Veche Publ., 2017, 412 p. (In Russ.)
10. Bulatov V.N. *KPSS — organizator osvoeniya Arktiki i Severnogo morskogo puti (1917–1980)* [The CPSU is the Organizer of the Development of the Arctic and the Northern Sea Route (1917–1980)]. Moscow, MSU Publ., 1989, 156 p. (In Russ.)
11. Timoshenko A. The Soviet Experience of the Mobilization Decisions in Developing the Arctic and the Northern Sea Route in 1930–1950 Years. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2013, no. 13, pp. 150–168.
12. Lloyd T. The Northern Sea Route. *The Russian Review*, 1950, vol. 9, no. 2, pp. 98–111.
13. Amstrong T.E. The Soviet Northern Sea Route. *The Geographical Journal*, 1955, vol. 121, iss. 2, pp. 136–146.
14. Fomichev A.A. Politicheskii vektor razvitiya Severnogo morskogo puti [Political Vector of Northern Sea Route Development]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [MGIMO Review of International Relations], 2015, vol. 3, no. 42, pp. 122–127.
15. Bankes N.D. Forty Years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947–87. *Arctic*, 1987, vol. 40, iss. 4, pp. 285–291. DOI: 10.14430/arctic1785
16. Vylegzhanin V., Bunik I., Torkunova E., Kienko E. Navigation in the Northern Sea Route: Interaction of Russian and International Applicable Law. *The Polar Journal*, 2020, no. 10:2, pp. 285–302. DOI: 10.1080/2154896X.2020.1844404

17. Butler W.E. Soviet Maritime Policy in Legal Perspective. *The World Today*, 1972, vol. 28, iss. 10, pp. 457–466.
18. Amstrong T.E. The Soviet Northern Sea Route in 1967. *Inter-Nord*, 1970, vol. 1, iss. 2, pp. 123–124.
19. Gudev P.A. The Northern Sea Route: Problems of National Status Legitimization under International Law. Part II. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 41, pp. 130–147. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.41.130
20. Franckx E. Non-Soviet Shipping in the Northeast Passage, and the Legal Status of Proliv Vil'kitskogo. *Polar Record*, 1988, vol. 24, iss. 151, pp. 269–276. DOI: 10.1017/S0032247400009530
21. Vylegzhanin A.N. Primenimye pravovye istochniki [Applicable Legal Sources. Volume 3]. In: *Arkticheskiiy region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: khrestomatiya v 3 tomakh* [The Arctic Region: Problems of International Cooperation: In 3 Volumes]. Moscow, Aspect Press Publ., 2013, 662 p. (In Russ.)
22. Barr W., Wilson E. The Shipping Crisis in the Soviet Eastern Arctic at the Close of the 1983 Navigation Season. *Arctic*, 1985, vol. 38, no. 1, pp. 1–17.
23. Selin V.S., Istomin A.V. *Ekonomika Severnogo morskogo puti: istoricheskie tendentsii, sovremennoe sostoyanie, perspektivy* [Economics of the Northern Sea Route: Historical Trends, Current State, Prospects]. Apatity, KSC RAN Publ., 2003, 202 p. (In Russ.)
24. Zamiatina N.Yu. Igarka kak frontir: uroki «pionera» Sevmorputi [Igarka as a Frontier: Lessons from the Pioneer of the Northern Sea Route]. *Zhurnal Sibirskogo federal'nogo universiteta. Gumanitarnye i sotsial'nye nauki* [Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences], 2020, vol. 13, no. 5, pp. 783–799. DOI: 10.17516/1997-1370-0607
25. Panikar M.M., Shaparov A.E. Imperatives of the Current State Policy of the Arctic Countries on Far North Development. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki* [Humanitarian and Social Sciences], 2016, no. 6, pp. 33–44. DOI: 10.17238/issn2227-6564.2016.6.33.
26. Melnikova L.V. Osvoenie Sibiri v zerkale liberal'noy ekonomicheskoy nauki. Glava 1 [The Development of Siberia in the Mirror of the Liberal Economic Science. Chapter 1]. In: *Problemnye regiony resursnogo tipa. Aziatskaya chast' Rossii* [Problem Regions of the Resource Type. The Asian Part of Russia]. Novosibirsk, Publishing House of the Siberian Branch RAS, 2005, pp. 34–47.
27. Goldin V. Cevernyy morskoy put' v arkticheskoy politike Rossii: istoricheskiy opyt, sovremennost' i perspektivy [The Northern Sea Route in Russia's Arctic Policy: Historical Experience, Modernity and Prospects]. *Rossiya XXI* [Russia XXI], 2019, no. 1, pp. 32–57.
28. Timoshenko A.I. Transformatsii v rossiyskoy gosudarstvennoy politike osvoeniya Arktiki i Severnogo morskogo puti (XVIII–XXI vv.) [Transformations in the Russian State Policy for the Development of the Arctic and the Northern Sea Route (XVIII–XXI Centuries)]. *Gosudarstvennaya politika Rossii v Arktike: strategiya i praktika osvoeniya v XVIII–XXI vv. Sbornik nauchnykh trudov* [State Policy of Russia in the Arctic: Strategy and Practice of Development in the 18th–21st Centuries]. Novosibirsk, Siberian Scientific Publishing House, 2012, pp. 4–35. (In Russ.)
29. Vize V. *Morya Rossiyskoy Arktiki. Tom II* [Seas of the Russian Arctic. Volume II]. Moscow, Paulsen Publ., 2016, 256 p. (In Russ.)
30. Marshall-Cornwall J., Roberts B., Courtney A. The Soviet Northern Sea Route: Discussion. *The Geographical Journal*, 1955, vol. 121, iss. 2, pp. 146–148.
31. Bej E. Soviet Transportation Policies, 1922–1965: A Survey of Irregularities in Passenger Traffic. *International Journal of Transport Economics*, 1987, vol. 14, no. 1, pp. 19–43.
32. Mogilevkin I.M. *Global'naya infrastruktura: mekhanizm dvizheniya v budushchee* [Global Infrastructure: a Mechanism for Moving into the Future]. Moscow, Magistr Publ., 2010, 317 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 23.12.2021; одобрена после рецензирования 04.02.2022;
принята к публикации 07.02.2022.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.