

ISSN 2221-2698

сетевой научный журнал
«Арктика и Север»

А И С

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

**№ 39
2020**

Архангельск

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39

© Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, 2020

© Редакция сетевого научного журнала «Арктика и Север», 2020

Журнал «Арктика и Север» зарегистрирован в Роскомнадзоре как сетевое издание на русском и английском языках, свидетельство Эл № ФС77-78458 от 08 июня 2020 г. Ранее журнал был зарегистрирован как электронное периодическое издание, свидетельство Эл № ФС77-42809 от 26 ноября 2010 г.; в Научной электронной библиотеке eLIBRARY, РИНЦ, лицензионный договор № 96-04/2011R (2011); научной электронной библиотеке «КиберЛенинка» (2016); в базах данных: EBSCO Publishing, США (2012), Directory of Open Access Journals — DOAJ (2013); Global Serials Directory Ulrichsweb, США (2013); NSD, Норвегия (2015); InfoBase Index, Индия (2015); ERIH PLUS, Норвегия (2016); MIAR, Испания (2016); OAJI (2017); RSCI на платформе Web of Science (2018). Выходит в свет не менее 4 раз в год.

Учредитель — ФГАОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова», г. Архангельск. Главный редактор — Кудряшова Елена Владимировна, доктор философских наук, профессор, ректор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Все номера журнала находятся в свободном доступе (CC BY-SA) в Интернете на русском и английском языках. Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей, декларация об этике размещены на сайте: <http://www.arcticandnorth.ru/rules/>

Журнал публикует статьи, в которых объектом исследования являются Арктика и Север, по следующим группам специальностей: 08.00.00 Экономические науки; 22.00.00 Социологические науки; 23.00.00 Политология. Плата с авторов, в том числе с аспирантов и студентов, за публикацию статей не взимается. Гонорары не выплачиваются.

Все рукописи подвергаются двойному слепому рецензированию. 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, что способствует продвижению публикационной активности авторов и отвечает их интересам.

The journal "Arctic and North" (also known as "Arktika i Sever") is registered at Roskomnadzor (Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications) as an online media published in Russian and English: Registration certificate Эл No. ФС77- 78458, issued on the 8th of June 2020. Earlier, the journal was registered as an electronic periodical, certificate Эл No. ФС77-42809 dated November 26, 2010; at the system of eLIBRARY, license contract no. 96-04/2011R (2011); Scientific Electronic Library "CyberLeninka" (2016). And in the catalogs of international databases: EBSCO Publishing, USA (2012), Directory of Open Access Journals — DOAJ (2013); Global Serials Directory Ulrichsweb, USA (2013); NSD, Norway (2015); InfoBase Index, India (2015); ERIH PLUS, Norway (2016); MIAR, Spain (2016); OAJI (2017); RSCI based on Web of Science (2018). The journal is issued not less than 4 times per year.

The Founder is Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia. Editor-in-Chief is Elena V. Kudryashova, Dr. Sci. (Phil.), Professor, Rector of Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. All journal issues are available free of charge (CC BY-SA) in Russian and English at the webpage of the journal. Rules and regulations on submission, peer reviews, publication and the Declaration of Ethics are available at <http://www.arcticandnorth.ru/en/requirements/>

The Journal publishes the scientific articles focused on the Arctic and the North relevant for the following professional degrees: 08.00.00 Economics; 22.00.00 Social science; 23.00.00 Political science.

No payments for publication are collected from authors, including students and post-graduate students. Honorariums are not paid.

All manuscripts are reviewed using double blind peer review system. The Editorial Board considers receiving of the manuscripts as an authors' transfer of rights to be published in the Arctic and North journal and be placed in the databases that assists and promote the publishing activity of the authors and is in authors' interests.

Our English webpage is located at <http://arcticandnorth.ru/en>
We will be glad to see you among the authors of "Arctic and North"!

СОДЕРЖАНИЕ CONTENTS

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

- БХАГВАТ Д.** Судоходство на Северном морском пути: необходимо уделять больше внимания сотрудничеству и безопасности. Часть I 5
BHAGWAT J. Maritime Shipping on the Northern Sea Route: Need for greater emphasis on Mutual Cooperation and a non-negotiable Safety Culture. Part I.
- СЕВАСТЬЯНОВ Д.В.** Арктический туризм в Баренцевоморском регионе: современное состояние и границы возможного 26
SEVASTYANOV D.V. Arctic tourism in the Barents Sea region: current situation and boundaries of the possible
- ТУТЫГИН А.Г., ЧИЖОВА Л.А., РЕГЕТА А.И.** Малый бизнес в Арктике: предпосылки для смены парадигмы управления 37
TUTYGIN A.G., CHIZHOVA L.A., REGETA A.I. Small business in the Arctic: background for changing the management paradigm

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ POLITICAL PROCESSES AND INSTITUTIONS

- ГРИНЯЕВ С.Н., ЖУРАВЕЛЬ В.П.** Вопросы комплексной безопасности в Основах государственной политики России в Арктической зоне до 2035 г.: предыдущий опыт и перспективы реализации 52
GRINYAEV S.N., ZHURAVEL V.P. Integrated security issues in the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035: experience and prospects for implementation
- ЗАЙКОВ К.С., КОНДРАТОВ Н.А., ЛИПИНА С.А., БОЧАРОВА Л.К.** Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. 75
ZAIKOV K.S., KONDRATOV N.A., LIPINA S.A., BOCHAROVA L.K. Organizational mechanisms for implementing Russia's Arctic strategy in the 21st century
- ПОПКОВА С.В., ЗАРУБИН Л.С.** Актуальные аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике 110
POPKOVA S.V., ZARUBIN L.S. Relevant aspects of international legal regulation of the Arctic shipping
- ТОДОРОВ А.А.** Шпицберген в контексте военной безопасности в Арктике 127
TODOROV A.A. Svalbard in the Context of Arctic Security

СЕВЕРНЫЕ И АРКТИЧЕСКИЕ СОЦИУМЫ NORTHERN AND ARCTIC SOCIETIES

- ДРАННИКОВА Н.В.** Устные рассказы о мезенских храмах как предмет междисциплинарного исследования 144
DRANNIKOVA N.V. Oral stories about the Mezen churches as a subject of interdisciplinary research
- СИНИЦА А.Л.** К вопросу о качестве схем территориального планирования на примере развития сети образовательных организаций на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера 160
SINITSA A.L. Revisiting the quality of area planning schemes in terms of the educational institutions network development at the municipal level in the Extreme North regions

- ХАНРАХАН М.** Остров Врангеля в исторической географии российской Арктики глазами народа микмак 182
- HANRAHAN M.** Wrangel island as actant in the historical geography of the Russian Arctic through a Mi'kmaw lens

ОБЗОРЫ И СООБЩЕНИЯ REVIEWS AND REPORTS

- СЛУКОВСКИЙ З.И.** Новая книга «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область» 192
- SLUKOVSKIY Z.I.** The new book "Nature and Indigenous Populations of the Arctic under the Influence of Climate Change and Industrial Development: the Murmansk Oblast"
- ХАЙНИНЕН Л.** Обзор арктической политики и стратегий 195
- HEININEN L.** Overview of Arctic Policies and Strategies
- Редакционный совет журнала «Арктика и Север» 203
- Editorial board of the "Arctic and North" journal
- Выходные данные 205
- Output data

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

УДК: [347.79:001.895](98)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.5

Судходство на Северном морском пути: необходимо уделять больше внимания сотрудничеству и безопасности. Часть I *

© БХАГВАТ Джавахар, PhD, исследователь

E-mail: jawahar71@mail.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. Таяние арктического морского льда открывает множество возможностей для использования Северного морского пути (СМП). Международная морская организация (ИМО) ввела несколько правил судходства и подготовки моряков. Северный морской путь имеет ряд проблем в отношении инфраструктуры и суровых погодных условий. Недавний инцидент на борту круизного лайнера «Viking Sky» стал напоминанием о таких проблемах. Норвежские власти отреагировали превосходно, а поисково-спасательная операция была проведена с необходимыми скоординированными усилиями в кратчайшие сроки. В настоящей статье проанализирован ряд инцидентов, произошедших на трассе СМП с точки зрения соответствия существующим нормам. По мнению автора, эти инциденты вызывают необходимость изучения адекватности Полярного кодекса, инфраструктуры вдоль СМП и текущего состояния поисково-спасательных операций (ПСО). С практической точки зрения норвежский опыт будет интересен всем арктическим государствам и ИМО. Обсуждается эволюция Полярного кодекса и проблемы реализации. В статье предлагается несколько рекомендаций по улучшению сотрудничества и безопасности с целью сделать СМП жизнеспособным альтернативным маршрутом. Статья может быть использована в образовательных целях, а также государственными служащими, судходными компаниями, службами по поиску и спасению и исследователями, участвующими в разработке арктических морских маршрутов, особенно Северного морского пути.

Ключевые слова: Арктика, арктические маршруты, арктический морской лёд, Северный морской путь (СМП), Россия, поисково-спасательные работы (ПСР), схемы движения судов, сотрудничество.

Maritime Shipping on the Northern Sea Route: Need for greater emphasis on Mutual Cooperation and a non-negotiable Safety Culture. Part I.

© Jawahar BHAGWAT, Ph.D. Arts (History), researcher

E-mail: jawahar71@mail.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The opening of the Northern Sea route (NSR) due to the melting of the Arctic sea ice ushers in many opportunities. The International Maritime Organization has introduced several regulations for shipping and the training of seafarers. The Northern Sea Route has several challenges with respect to the infrastructure and the harsh weather conditions. The recent incident onboard the Viking Sky cruise liner was a reminder of such challenges. The Norwegian authorities responded admirably, and the Search and Rescue operation was conducted with the necessary coordinated effort in the shortest possible time. Other inci-

* Для цитирования:

Бхагват Д. Судходство на Северном морском пути: необходимо уделять больше внимания сотрудничеству и безопасности. Часть I // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 5–25. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.5

For citation:

Bhagwat J. Maritime Shipping on the Northern Sea Route: Need for greater emphasis on Mutual Cooperation and a non-negotiable Safety Culture. Part I. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 5–25. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.5

dents along the NSR and increasing ship casualties in the Arctic region which have been analyzed with reference to the adequacy of existing regulations. The author's opinion is that these incidents bring out a need to examine the adequacy of the Polar code, infrastructure along the NSR and the current state of Search and Rescue (SAR). From a practical point of view the Norwegian experience would be of interest to all Arctic states and the IMO. The evolution of the Polar Code and the challenges in implementation are discussed. The article puts forth several recommendations for improving cooperation and safety with the aim of making the NSR a viable alternative route. This article can be used for educational purposes at universities. It is relevant for civil servants, shipping authorities, search and rescue authorities and researchers involved in developing the Arctic sea routes and specifically the Northern Sea route.

Keywords: Arctic, Arctic routes, Arctic sea ice cover, The Northern sea route (NSR), Russia, Search and Rescue (SAR), vessel traffic patterns, cooperation.

*«Все пассажиры и экипаж находятся в безопасности... На протяжении всех этих событий нашим приоритетом было обеспечение безопасности и благополучия наших пассажиров и команды... Мы хотели бы поблагодарить норвежские аварийные службы за их поддержку и умение управлять ситуацией в очень сложных погодных условиях»¹.
(Заявление компании «Viking Cruises»)*

Введение

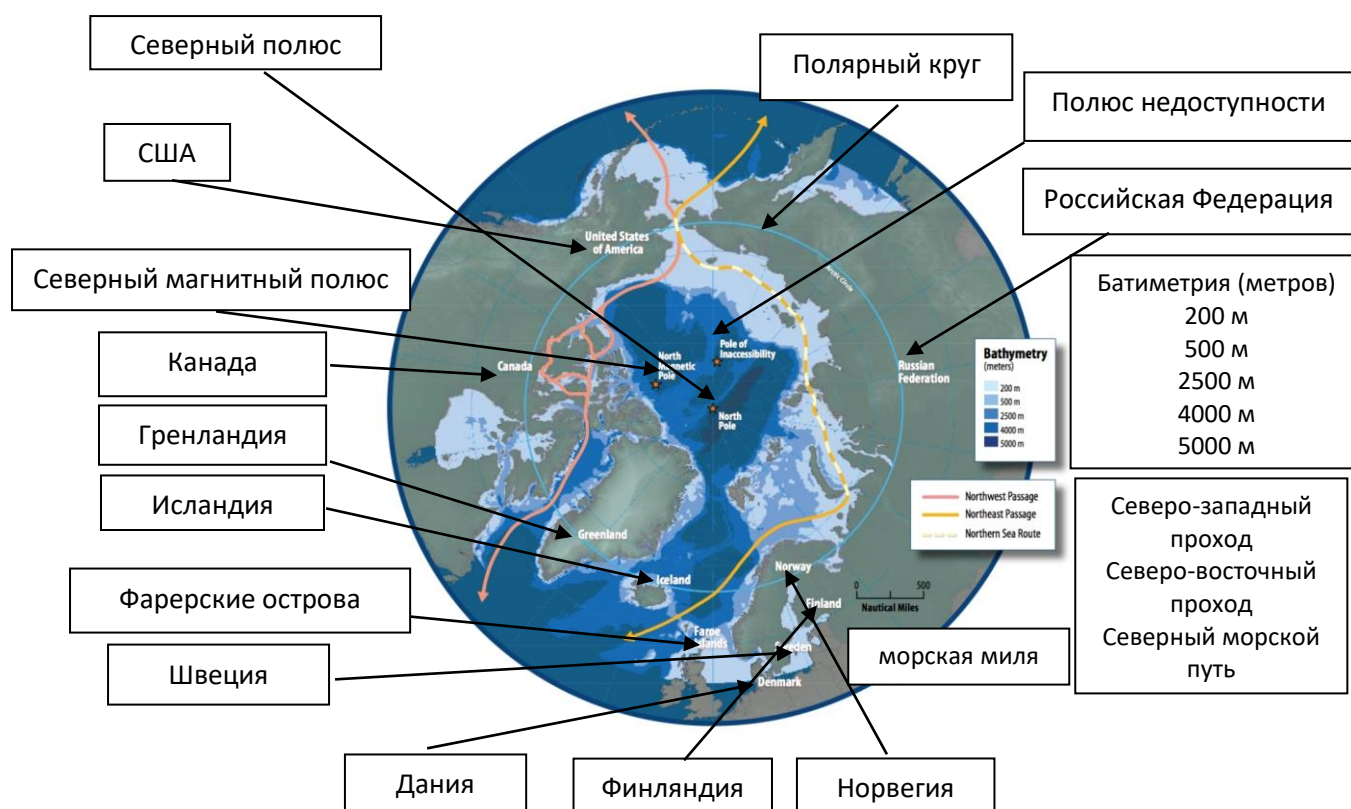


Рис. 1. Страны, имеющие выход в арктические моря, смогут сократить морские маршруты из-за таяния льда².

¹ Quoted in Calder S. Viking Sky: Why Things Went Wrong, What Happened and What's Next. 24.03.2019. URL: <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/viking-sky-what-happened-storm-norway-emergency-evacuation-coast-a8837371.html> (дата обращения: 31.03.2019).

² The Seasonal Variations of Arctic Sea, 2018. URL: <https://www.eco-business.com/news/how-well-development-in-the-arctic-affect-asia/> (дата обращения: 31.03.2020).

Арктика, несомненно, один из наиболее быстро меняющихся регионов на Земле, а снижение уровня морского льда экспоненциально расширяет возможности для морской деятельности в ранее недоступных районах, таких как Северный морской путь (СМП) и Северо-западный проход [1, Silber G.K., Adams J.D., с. 1], хотя темпы увеличения их использования могут быть не такими большими, как ожидали СМН.³ В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (Правительство Российской Федерации, 1998 г.) СМП признан историческим национальным транспортным маршрутом России в Арктике.

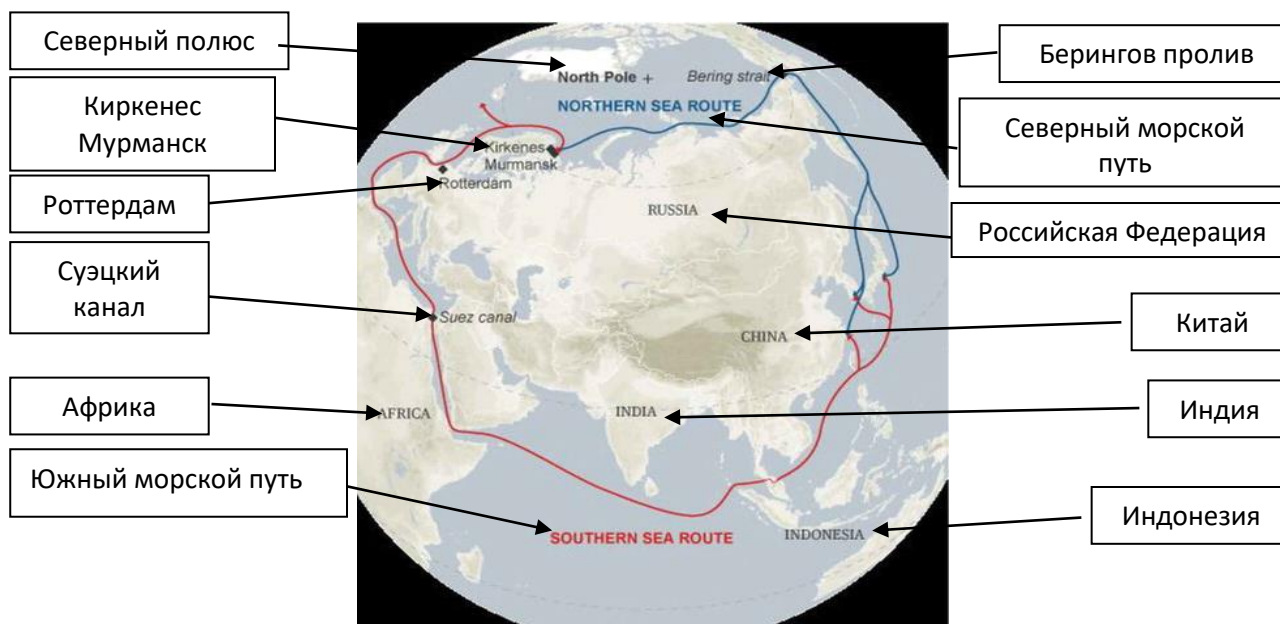


Рис. 2. Графическое изображение Северного морского пути и маршрута через Суэцкий канал⁴.

В центре внимания настоящей статьи находится СМП, поскольку его использование может на 40% сократить расстояние между Азией (Иокогама) и Европой (Роттердам) в сравнении с традиционным маршрутом через Суэцкий канал [2, Liu M., Kronbak J., с. 434]. Хотя ожидается, что объём перевозок по арктическим маршрутам увеличится в течение следующих нескольких десятилетий, по ряду причин немногие ожидают, что он будет конкурировать с традиционными морскими торговыми маршрутами [3, Verny J., Grigentin C., с. 107–117]. Кроме того, сокращение расстояния на 40% или почти на 4 000 морских миль не означает финансовой экономии на 40%. Судходные компании должны обратить внимание на более высокие затраты на строительство судов соответствующего ледового класса, обеспечение специальной подготовки членов экипажа, нерегулярных и замедленных скоростей прохождения маршрута, трудностей с навигацией и высоких рисков, обязательных сборов за

³ Rourke R. Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress. 30.03.2020. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41153.pdf> (дата обращения: 12.04.2020).

⁴ Devyatkin P. Russia's Arctic Strategy; Maritime Shipping (Part IV), 27.02.2018. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-strategy-maritime-shipping-part-iv/> (дата обращения: 01.01.2020).

ледокольную проводку, высоких страховых тарифов ввиду тяжёлых погодных условий и отсутствия средств безопасности на маршруте [2, Liu M., Kronbak J., с. 434–444].

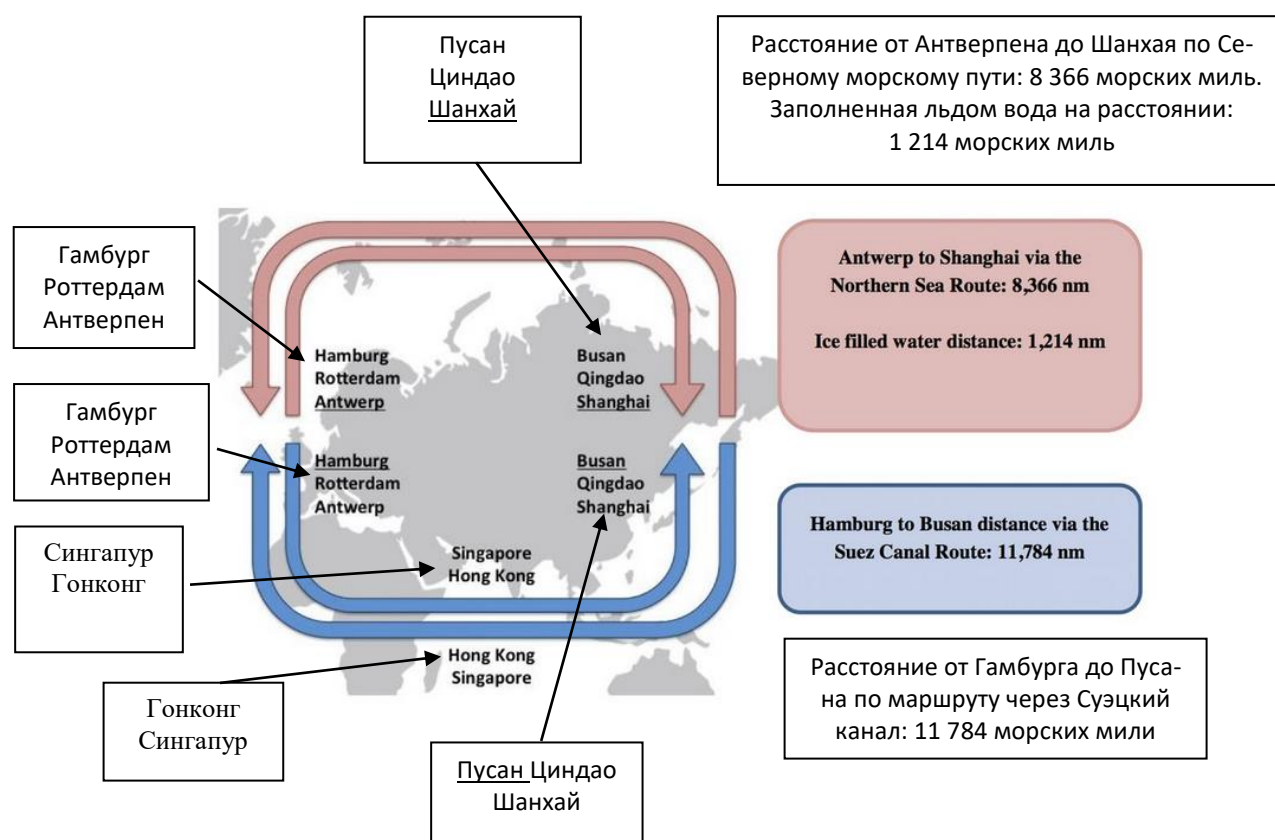


Рис. 3. Дистанционное преимущество Северного морского пути по отношению к маршруту Суэцкого канала ⁵.

Из отчёта Арктического совета «Оценка арктического морского судоходства за 2009 год»: «В Арктике наблюдается общая нехватка морской инфраструктуры, за исключением районов вдоль норвежского побережья и северо-запада России, по сравнению с другими морскими регионами мира с высокой концентрацией движения судов. Существуют пробелы в гидрографических данных для значительных частей основных маршрутов судоходства, важных для обеспечения безопасной навигации. Кроме того, для безопасной работы в Арктике необходим тот же набор метеорологических и океанографических данных, продуктов и услуг, что и для других океанов, а также всеобъемлющая информация о морском льде и айсбергах. За исключением ограниченных районов Арктики существует нехватка средств реагирования на чрезвычайные ситуации для спасения жизней и уменьшения загрязнения. Существуют серьёзные ограничения для радиосвязи и спутниковой связи, а также недостаточно систем контроля и управления движением судов в покрытых льдом водах» [4, Arctic Council, с. 6].

России необходимо модернизировать физическую инфраструктуру Северного морского пути (СМП), которая атрофировалась после распада СССР в 1991 г. Например, из всех арктических российских морских портов только Дудинка может принимать суда круглый год.

⁵ Devyatkin P. Russia's Arctic Strategy; Maritime Shipping (Part IV), *op.cit.*

Все порты нуждаются в дноуглубительных работах, чтобы принимать современные крупнотоннажные суда [5, Tianming G., Erokhin V., с. 2]. Флот, проводящий дноуглубительные работы в российской Арктике, состоит всего из шести судов, в том числе пяти самоходных и одного самоходного земснаряда. Их средний возраст — более 40 лет. Малое количество судов и их износ подтолкнул Россию к поискам иностранных подрядчиков, преимущественно из Нидерландов и Бельгии. Аналогичным образом улучшение навигационных, метеорологических и поисково-спасательных служб (ПСС) требует существенных инвестиций. У России нет финансовых средств, чтобы выполнить все эти задачи в одиночку. Иностранные инвесторы, в том числе из Азии, за исключением Китая, проявляют ограниченный интерес [6, Arctic Centre, с. 41]. Во-вторых, Арктика богата природными ресурсами, но их масштаб и коммерческая выгода от их разработки остаются под вопросом. Добыча арктических ресурсов технически сложна и затратна. Использование энергии и минеральных ресурсов в других частях мира, таких как Ближний Восток, Африка и Южная Америка, намного дешевле, особенно если стоимость нефти упадёт ниже 50 долларов за баррель; существующие судоходные пути, которые проходят через Юго-Восток в Северо-Восточную Азию, имеют несколько преимуществ.

В-третьих, и, возможно, это станет самым главным для Сингапура — крупного перевалочного узла, экономика контейнерных перевозок по СМП является неоптимальной. Для улучшения эффекта масштаба и, следовательно, увеличения прибыли, судоходные компании инвестируют в более крупные суда; контейнеровозы нового поколения имеют грузоподъёмность более 18 000 TEU. Но из-за ограничений, налагаемых мелкими водами и узкими проливами в некоторых частях СМП, максимальная вместимость контейнеровозов, которые могут использовать этот маршрут, составляет около 4 000 TEU ⁶. Таким образом, контейнеровоз в состоянии пройти СМП быстрее, чем маршрут Суэц-Малакка; стоимость контейнера может быть намного выше [7, Carmel S.M., с. 38–41]. Кроме того, суровые и непредсказуемые погодные условия СМП влияют на выполнение графика перевозок, от которого зависит прибыль от доставки контейнеров. Отсутствие крупных портов сокращает возможности торговли по пути. Тем не менее, политическая нестабильность в Персидском заливе и на Ближнем Востоке может побудить страны Северо-Восточной Азии, включая Северную Корею, сотрудничать с Россией в развитии СМП. Китай официально закрепил своё участие в освоении Арктики, включив северные морские маршруты в сеть морских переходов Инициативы «Belt and Road» (BRI) [8, Zhang X., с. 370–395]. Фундаментальной частью будущего Полярного шёлкового пути является СМП, который проходит вдоль арктического побережья России и обеспечивает более лёгкий доступ для межконтинентального судоходства в полярных водах [5, Tianming G., Erokhin V., с. 2]. Китайские эксперты утверждают, что по технологическим, экономическим и политическим причинам Россия не в состоянии наращивать строительство кораблей и морской техники настолько, чтобы поддерживать растущий объём грузоперевозок

⁶ Humpert M. The Future of Arctic Shipping: A New Silk Road? 13.11.2013. URL: www.the-arcticinstitute.org/future-arctic-shipping-new-silk-road/ (дата обращения: 15.10.2019).

в Арктике [5, Tianming G., Erokhin V., с. 11]. Северо-Восточная Азия уже стала регионом, имеющим большое экономическое значение. В частности, это справедливо для Китая, даже с учётом нынешней опасной геополитической ситуации: объявленную торговую войну, угрозу для нефтедобывающих стран Западной Азии, влияние «пандемии COVID-19» и угрозу санкций. СМП, хотя и предполагает большие финансовые затраты и создание необходимой инфраструктуры, является более безопасным альтернативным и стратегическим маршрутом, который должен быть разработан вместе с сухопутным маршрутом через Центральную Азию и Евразию. Поэтому у Китая есть возможность внести свой вклад в развитие технологий и инвестиций, а также выиграть от сотрудничества с Россией в этой сфере [5, Tianming G., Erokhin V., с. 11]. Следовательно, поскольку морской лёд продолжает отступать, объём перевозок по СМП несомненно будет расти, особенно в Северо-Восточной Азии. Но по причинам, указанным выше, СМП вряд ли сможет в ближайшем будущем конкурировать с морскими маршрутами с большим трафиком, такими как Суэц-Малакка.

Осознавая это, а также другие препятствия, на Международном арктическом форуме в Санкт-Петербурге в апреле 2019 г. президент Владимир Путин пригласил иностранных инвесторов помочь в совместном строительстве транспортных узлов СМП в Мурманске и Петропавловске-Камчатском. Президент также поручил правительству составить планы по налоговым льготам, которые будут способствовать развитию арктического региона⁷. В феврале 2020 г. премьер-министр России Михаил Мишустин объявил о новых законодательных инициативах для развития Арктики. Любая компания или предприниматель, зарегистрированный в арктическом регионе, получит ряд налоговых льгот, если инвестирует не менее 10 млн рублей в любую территорию арктической зоны⁸. Пакет инициатив также включает нулевую ставку налога на добычу полезных ископаемых на 12 лет и льготный налоговый режим в размере 5% на 15 лет для стимулирования добычи нефти на континентальном шельфе⁹. Кроме того, предусмотрены меры для поддержки строительства портов, промышленных предприятий и других секторов, важных для развития Арктики, а также нулевой подоходный налог в течение 10 лет, снижение НДС до нуля для услуг по перевозке экспортных товаров и их ледокольную поддержку. Предполагается, что эти меры должны поспособствовать дальнейшему развитию СМП¹⁰.

⁷ Putin invites foreign investors to help build Northern Sea Route hubs. 09.04.2019. URL: <https://www.arctictoday.com/putin-invites-foreign-investors-to-help-build-northern-sea-route-hubs/> (дата обращения: 10.04.2020).

⁸ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. 01.02.2020. URL: <https://rtic-llo.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr1-february-2020> (дата обращения: 15.03.2020).

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

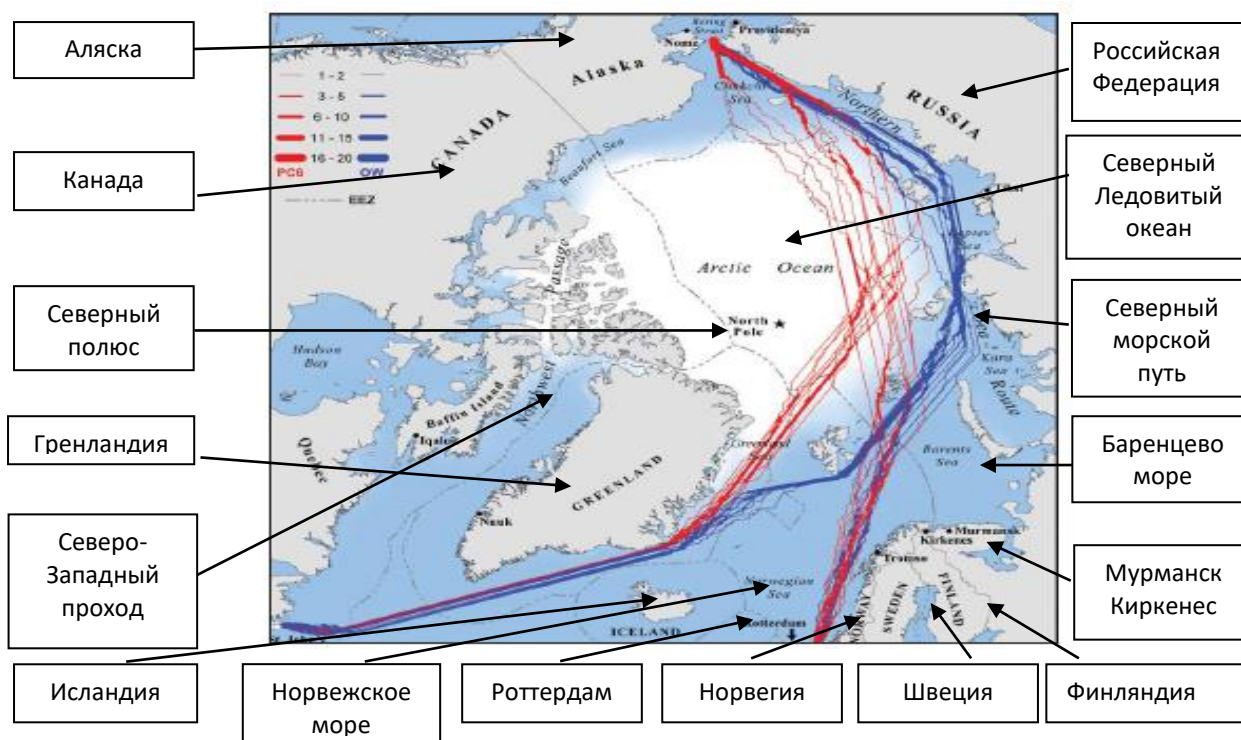


Рис. 4. Самые быстрые навигационные маршруты для судов, стремящихся пересечь Атлантический океан в течение сентября, в настоящее время благоприятствуют СМП, который проходит вдоль береговой линии России (Труды Национальной академии наук) [9, ABS, с. 2].

За этим последовало ещё более значимое событие — выпуск документа «Основы государственной политики России в Арктике до 2035 года», подписанного президентом Владимиром Путиным¹¹. В документе говорится, что развитие СМП как конкурентоспособного национального транспортного сообщения России на мировом рынке является одним из основных национальных интересов Российской Федерации в Арктике¹². В нём также указывалось, что несоблюдение сроков создания инфраструктуры СМП, строительства судов ледового класса, спасательных и ледокольных флотов отмечается как одна из основных угроз национальной безопасности¹³. Также предусматриваются работы по созданию интегрированной инфраструктуры СМП, гидрометрической, гидрографической и навигационной системы поддержки для судов, проходящих СМП¹⁴. Базовая инфраструктура создаётся в рамках федерального проекта «Северный морской путь», основной целью которого является увеличение грузопотока до 80 млн т к концу 2024 г.¹⁵. Общий объём финансирования проекта до конца 2024 г. предполагается в размере 735 млн руб.¹⁶. Проект, несомненно, впечатляет своей концепцией, но ещё не известно, будут ли выделены средства, особенно при низких ценах на нефть и текущем экономическом кризисе из-за COVID-19.

¹¹ Putin Endorses Foundations of Government Policy in the Arctic until 2035 // The Arctic, 06.03.2020. URL: <https://arctic.ru/infrastructure/20200306/931543.html> (дата обращения: 10.03.2020).

¹² Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. 01.03.2020. URL: <https://rtic-llo.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr1-march-2020> (дата обращения: 10.03.2020).

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

Правительство также изучает концепцию транспортного коридора для Северного морского пути с целью облегчения комплексной работы над инфраструктурой арктических портов, развития ледокольного флота и создания сети железных и автомобильных дорог во всех регионах Арктики¹⁷. Это означает строительство самых мощных ледоколов в мире (пять судов проекта 22220), вспомогательный и спасательный флот, а также строительство Северной широтной железной дороги¹⁸. Всё это также позволило бы арктической логистике не ограничиваться СМП, который простирается от Карских ворот на западе до Берингова пролива на востоке, как определено международным законодательством¹⁹. Корпорация развития Камчатки (КРКК) и Приморская универсальная погрузочно-разгрузочная компания (Приморский КТК) подписали первоначальное соглашение в рамках Международного арктического форума 9 апреля в Санкт-Петербурге. Соглашение предусматривает строительство контейнерного терминала под Санкт-Петербургом и ещё одного на Камчатке, которые будут завершены к 2022 и 2024 гг. соответственно. Кроме того, можно было бы построить аналогичный объект на Кольском полуострове рядом с Мурманском²⁰. ООО «Прибежный» начало строительство перегрузочного комплекса в Лиинахамари с акцентом на арктическую логистику²¹. Границы Мурманского порта были изменены распоряжением Правительства России от 31 марта 2020 г. с целью разгрузить морской перевалочный комплекс для сжиженного природного газа (СПГ)²². Морское управление Норвегии выдало разрешение на транспортировку СПГ, произведённого Новатеком, по схеме «из стороны в сторону» (судно – судно) на шесть лет²³. Предполагалось, что погрузка будет проходить в Мурманской области, в районе острова Кильдин²⁴. «Новатэк» сообщил о завершении строительства якорных причалов рядом с островом Кильдин²⁵. Предполагается также создание транспортно-логистического узла на Сахалине, который будет включать модернизацию Корсаковского порта и возможность строительства современного перевалочного порта в Макаровском районе²⁶.

¹⁷ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. 01.02.2020. URL: <https://rtic-llo.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr1-february-2020> (дата обращения: 15.03.2020).

¹⁸ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. Март, 2020, op.cit.

¹⁹ Chernov V. New Port Planned for Russia's Growing Northern Logistics Chain. 14.03.2020. URL: <https://www.maritime-executive.com/blog/new-port-planned-for-russia--s-growing-northern-logistics-chain> (дата обращения: 15.03.2020).

²⁰ Humpert M. Container Shipping is coming to the Arctic along Russia's Northern Sea Route. 05.07.2019. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/container-shipping-coming-arctic-along-russias-northern-sea-route/> (дата обращения: 06.06.2019).

²¹ Chernov V. New Port Planned for Russia's Growing Northern Logistics Chain, op.cit.

²² Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. 01.04.2020. URL: <https://rtic-llo.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr1-april-2020> (дата обращения: 12.04.2020).

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. Февраль, 2020, op.cit.



Рис. 5. Карта с указанием приблизительного маршрута и расположения перевалочных узлов²⁷.

Первый транзитный рейс по СМП состоялся летом 2010 г. Его совершил «Nordic Barents», сухогруз IA ледового класса, под флагом Гонконга, но принадлежащий норвежской судоходной компании «Tschudi» [10, Franckx E., Boone L., с. 190]. Корабль покинул норвежский порт Киркенесс с 41 000 т железорудного концентрата, который должен был быть выгружен через 12 дней в Китае. Судно не останавливалось в российском порту для погрузки или разгрузки [10, Franckx E., Boone L., с. 190]. Таким образом, это был первый случай транзитного прохода через СМП, совершённый судном под иностранным флагом для международных коммерческих целей. Однако ещё два судна «MV Beluga Fraternity» и «MV Beluga Foresight» прошли через СМП с помощью ледокола «50 лет Победы» в конце августа — сентябре 2009 г.²⁸. «MV Nordic Barents» в сопровождении российских атомных ледоколов завершил прохождение СМП за девять дней [11, Ostreng W. et al., с. 184–185]. Поэтому очевидно, что увеличение трансарктического судоходства вдоль СМП принесёт пользу портам Северо-Восточной Азии и может отвлечь трафик от традиционных перевалочных узлов, таких как Сингапур. По предварительным оценкам, судоходство в регионе обещает увеличить торговлю Китая с европейскими странами с 10,95% до 20% и способствовать обеспечению энергетической безопасности за счёт диверсификации маршрутов поставок топлива [12, Kobzeva M., с. 6]. Япония²⁹ (крупнейший в мире потребитель СПГ) и Германия, близкие партнёры США по обеспечению безопасности, продолжают свои энергетические связи с Россией, несмотря на угрозу санкций США. В ответ на замечание президента Трампа в июле 2018 г. «Насколько я понимаю, Германия находится в плену у России, потому что она получает от России так много энергии» канцлер Ангела Меркель дипломатично ответила: «Мы можем

²⁷ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. Февраль, 2020, op.cit.

²⁸ Chernova S., Volkov A. Economic feasibility of the Northern Sea Route container shipping development. Master's thesis. Bodo University, 2010. URL: <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/140636> (дата обращения: 06.06.2020).

²⁹ Hanafusa R. Japan and Russia set to launch \$9bn LNG project in Far East. Nikkei Asian Review, 20.12.2019. URL: <https://www.asia.nikkei.com/Business/Energy/Japan-and-Russia-set-to-launch-9bn-LNG-project-html> (дата обращения: 06.01.2020).

разрабатывать собственную политику и принимать собственные решения»³⁰. Вопросы, касающиеся СМП, было бы целесообразно изучить с помощью двух тематических исследований, т.к. представляется возможным с их помощью обосновать вышеупомянутые проблемы, особенно безопасность судходства.

Инцидент 1. «Viking Sky»

Исследование «Арктический туризм: реалии и возможности», опубликованное в «Arctic Yearbook 2014», выявило возможные проблемы и решения для арктического судходства. Исследование представило Арктику как территорию Норвегии, включая г. Тромсё [13, Maher P., с. 6]. Там наблюдалась растущая тенденция увеличения количества больших пассажирских судов, работающих в арктических водах. Базовая поисково-спасательная инфраструктура и минимальные гидрографические данные в этих районах по-прежнему вызывают беспокойство в связи с намерением отрасли круизного судходства расширяться в этих территориях [14, Brigham L., с. 179]. В 2019 г., в ходе круиза, сотни пассажиров, многие из которых являлись пожилыми людьми, были эвакуированы с круизного лайнера «Viking Sky» у норвежского побережья. Инцидент произошёл непосредственно за пределами арктических вод, как определено в Полярном кодексе. Однако видится актуальным его обсуждение в ракурсе устойчивого роста арктического туризма. В отчёте о состоянии судходства в Арктике говорится, что в связи с ростом арктического морского туризма в 2019 г. в районе действия Полярного кодекса зафиксировано 73 круизных лайнера, а в 2018 — 65³¹. Корабль попал в шторм, двигатели перестали работать. Судно было новым и эксплуатировалось всего два года. На борту находились 915 пассажиров и 458 членов экипажа. «Viking Sky» принимал пассажиров рейса «В поисках северного сияния», начинающегося и заканчивающегося в Тилбери в Эссексе. Судно отплыло из Тромсё 21 марта 2019 г. и должно было прибыть в Тилбери 26 марта. Несмотря на прогноз погоды, отплытие состоялось. Наконец, в 14:00 22 марта, после того как судно было обесточено и утратило тягу, оно начало дрейфовать по направлению к суше (скалы Хустадвики). Согласно заявлению компании, «Viking Sky» потерял мощность двигателя у берегов Норвегии около Молде. Далее была объявлена чрезвычайная ситуация, и пассажиры отправились в свои спасательные станции. Согласно источникам компании, в это время пришла огромная волна, которая сбивала пассажиров с ног, разбила большое стекло, чем вызвала травмы³².

³⁰ Karasz P. Germany Imports gas From Russia. But Is It a 'Captive'. 11.07.2018. URL: <https://www.nytimes.com/2018/07/11/world/europe/trump-germany-russia-gas.html> (дата обращения: 12.01.2018).

³¹ Protection of Arctic Marine Environment. Arctic Shipping Status Report 2013-2019. URL: <https://pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/astd> (дата обращения: 16.04.2020).

³² Quoted in S. Calder. Viking Sky: Why Things Went Wrong, What Happened and What's Next, op.cit.

Поиск и спасение

Пассажиры были эвакуированы с помощью вертолётa, который доставлял людей группами по 15–20 человек в город Молде. К 10:30 24 марта было эвакуировано 479 пассажиров. Примерно 20 человек, которые получили травмы, прошли лечение в медицинских центрах Норвегии. Уместно упомянуть, что во время чрезвычайной ситуации «Viking Sky» находилось в 200 морских милях к югу от Полярного круга. Эта случайная позиция судна определённо помогла поисково-спасательным операциям. После завершения операции по поиску и спасению, в дополнение к благодарности норвежской администрации, которая проделала блестящую работу, компания заявила, что «мы также хотели бы поблагодарить местных жителей, которые на протяжении всего процесса оказывали посильную помощь...». Во время другого инцидента с судном этой же компании пассажиры «Viking Idun» были выброшены из своих кроватей рано утром 1 апреля 2019 г. после того, как их судно столкнулось с нефтяным танкером. Речной круиз из Антверпена в Гент перевозил 171 пассажира по 10-дневному маршруту через Бельгию. К счастью, никто не был серьёзно ранен, и не произошло утечки нефтепродуктов, так как повреждение оказалось выше ватерлинии³³.

Анализ: инцидент с «Viking Sky»

Несмотря на то, что власти, несомненно, проведут подробное расследование инцидента, серьёзным поводом для беспокойства является отказ двигателя двухлетнего корабля. Причиной могла стать неисправная работа двигателя либо отсутствие знаний у экипажа при работе в аварийной ситуации. 25 марта 2019 г. Норвежское морское управление (Sjofartsdirektoratet) начало расследование причин, по которым вышло из порта в такую погоду. Также было проведено техническое исследование о неисправности двигателей и организации спасательной операции. Официально неисправность двигателей была вызвана низким давлением масла. Уровень смазочного масла в резервуарах находился в установленных пределах, но был относительно низким во время перехода через Хуstadвику. Масляные баки оснащены сигнализацией уровня, которая не сработала. Сильные колебания моря в Хуstadвике вызвали сбой в работе насосов. Сработала тревога из-за низкого уровня смазочного масла, что в свою очередь привело к автоматическому отключению всех 4 двигателей³⁴. 26 марта Норвежское морское управление предоставило «Viking Ocean Cruises» разрешение для «Viking Sky» отправиться в Кристиансунн для срочного ремонта.

Все подобные двигатели и их контрольное оборудование, установленные на различных судах этого типа, были проверены на пригодность. Кроме того, решение о выходе из порта, несмотря на предупреждение о штормовых ветрах и волнах, является ещё одной областью, требующей изучения. Хотя инцидент произошёл за Полярным кругом, его близость к

³³ Terror as Viking Cruise Ship wake in Collision with Oil Tanker. 05.04.2019. URL: https://www.nzherald.co.nz/travel/news/article.cfm?c_id=7&objectid=12219543 (дата обращения: 10.04.2019).

³⁴ Viking Sky accidents and incidents. 10.04.2019. URL: <https://www.cruisemapper.com/accidents/Viking-Sky-972> (дата обращения: 15.04.2019).

арктическим водам, присутствие 915 пассажиров и 458 членов экипажа и почти новый круизный лайнер выявляют необходимость изучения адекватности Полярного Кодекса и текущего состояния поисковых и спасательных операций в Арктике. Норвежское морское управление ещё не опубликовало отчёт о расследовании этого инцидента³⁵.

Investigation of accidents

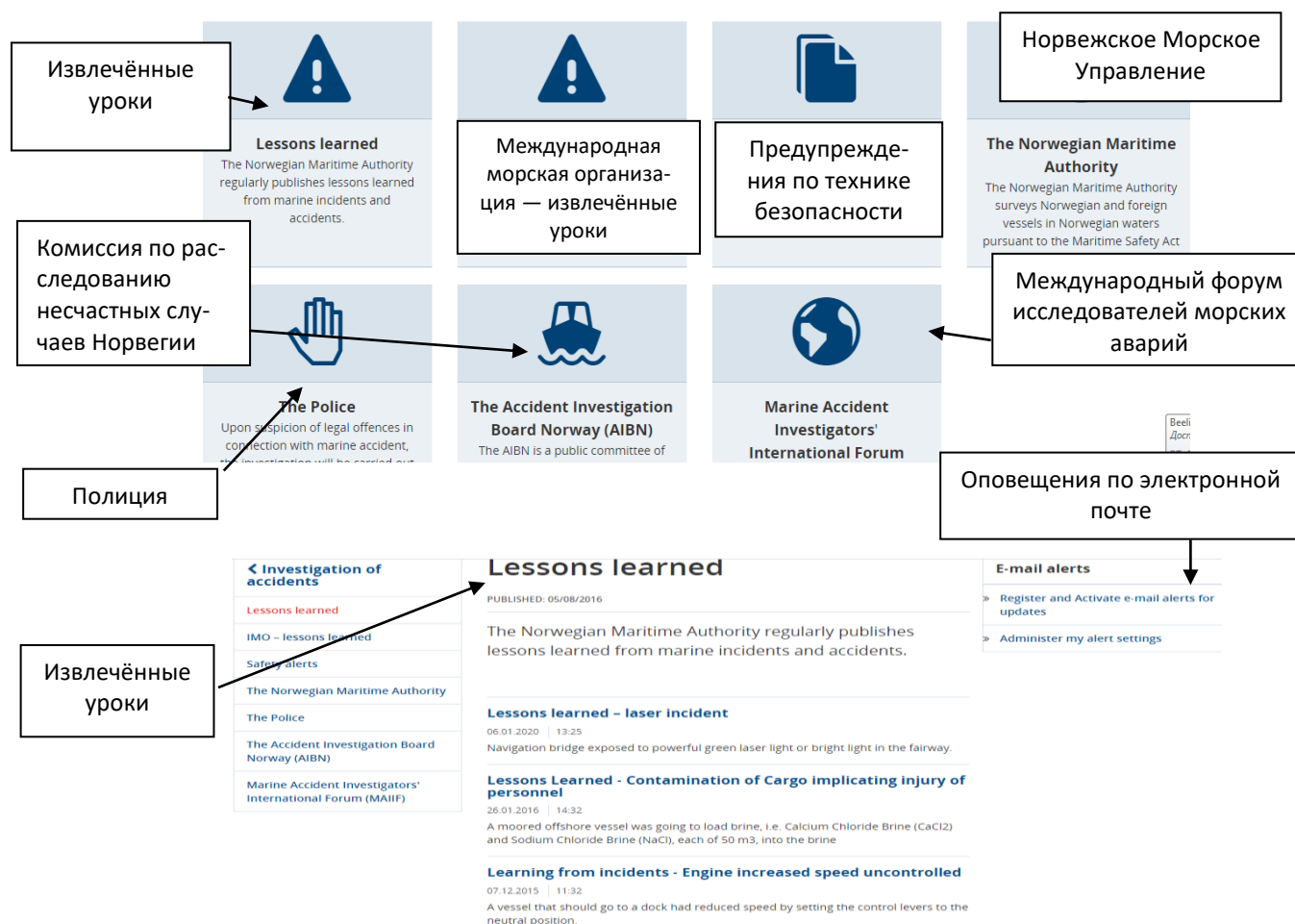


Рис. 6. Сайт Норвежского морского управления³⁶.

Инцидент 2. «Борис Вилькицкий»

Эти факты являются грубыми нарушениями Правил судходства в водах СМП: 9 апреля 2018 г. торговое судно «Борис Вилькицкий» вошло в воды СМП, пройдя мыс Желания с помощью ледокола «Таймыр», нарушая Правила судходства. Карские ворота, расположенные между островом Вайгач и островом Новая Земля, являются наиболее сложными для прохождения из-за ледового обмена с Карским морем. В основном к концу зимы преобладает паковый лёд первого года, толщина которого достигает 0,12–0,14 м. Ледяные поля в Карских воротах часто сжимаются и торосят, что чрезвычайно усложняет ледокольную про-

³⁵ Norwegian Maritime Authority, Norwegian Maritime Authority. 09.04.2020. URL: http://www.nsra.ru/ru/archive_non_compliant_vessels_2018.html (дата обращения: 01.01.2019).

³⁶ ФГБУ «Администрация Северного Морского Пути». Суда-нарушители Правил плавания в акватории СМП. 12.04.2018. URL: http://www.nsra.ru/ru/archive_non_compliant_vessels.html (дата обращения: 01.01.2019).

водку. В этом регионе ледовые потоки периодически дрейфуют с высокой скоростью, что может привести к отключению даже атомных ледоколов [15, Mayogova et al, с. 117–128].

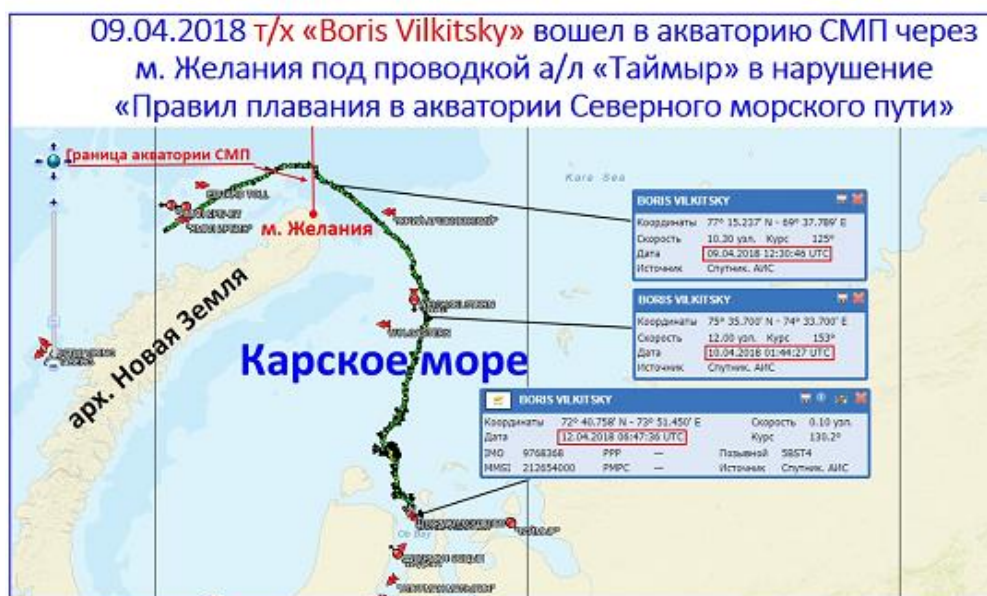


Рис. 7. Инцидент «Бориса Вилькицкого». Администрация СМП³⁷.

Согласно западному источнику, между Росатомом и Минтрансом России продолжалась борьба за контроль над Северным морским путём³⁸. Однако согласно российским источникам, это скорее борьба между Администрацией СМП (подконтрольной Минтрансу) и «Новатэк», который испытывает нехватку судов с высоким ледовым классом для развития своих проектов на полуострове Ямал³⁹. Однако, как сообщается, противостояние усилилось в апреле 2018 г., когда судно СПГ «Борис Вилькицкий», управляемое «Dynagas LNG Partners» (Кипр), не зарегистрированное в арктическом государстве, вошло в СМП, несмотря на повреждение одного из трёх его двигателей.

Неисправность снизила ледовые возможности судна с Arc7 до Arc4 и сделала незаконным доступ судна на маршрут⁴⁰. Для работы в Карском море летом и осенью судно должно быть как минимум класса Arc5. Судам класса Arc4 разрешено самостоятельное плавание в лёгких и умеренных ледовых условиях. Зимой и весной — Arc8. Независимая эксплуатация судов класса Arc5 и Arc6 разрешена только при лёгких ледовых условиях, а Arc7 — при лёгких и умеренных ледовых условиях [5, Tianming G., Erokhin V., с. 9].

³⁷ ФГБУ «Администрация Северного Морского Пути». Суда-нарушители Правил плавания в акватории СМП. 12.04.2018. URL: http://www.nsra.ru/ru/archive_non_compliant_vessels.html (дата обращения: 01.01.2019).

³⁸ Malte H. Shipping Safety Violation Escalating Internal Conflict Russia's Northern Sea Route, 04 May 2018. URL: <https://www.arctictoday.com/shipping-safety-violation-escalating-internal-conflict-russias-northern-sea-route/> (дата обращения: 15.04.2019).

³⁹ Gunnarsson B. Ship Traffic Analysis on the Northern Sea Route and Development of Arctic Transportation and Logistics. Lecture to the International Ph.D. School. САФУ, Архангельск, 05.04.2019.

⁴⁰ Севморпуть дошел до Кремля. Коммерсант, 03 May 2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3619227> (дата обращения: 15.04.2019).

Чиновники администрации СМП узнали о повреждении судна только тогда, когда оно столкнулось с трудностями при навигации по тяжёлому льду по пути в порт Сабетта в сопровождении ледокола «Росатомфлота» (дочернее предприятие Росатома) «Таймыр». После прибытия судна в Сабетту официальные лица обнаружили дополнительные нарушения, в том числе отсутствие точных ледовых карт и отсутствие необходимого опыта ледовой навигации у капитана и экипажа⁴¹. «Борис Вилькицкий» оставался в порту более недели, прежде чем ему разрешили уйти после вмешательства администрации президента⁴². Росатом представил этот инцидент как свидетельство бюрократического подхода Минтранса к управлению СМП, выставляя себя ответственным субъектом, заботящемся о коммерческих интересах России [16, Sergunin A., Konyushev V., с. 6]. В данной ситуации президент Путин поддержал Росатом и раскритиковал Минтранс во время встречи с депутатами Госдумы. Он заявил: «Газовозам не разрешается заходить в порт под надуманными предлогами, тогда им не дают уйти. Этот момент будет рассматриваться отдельно»⁴³.

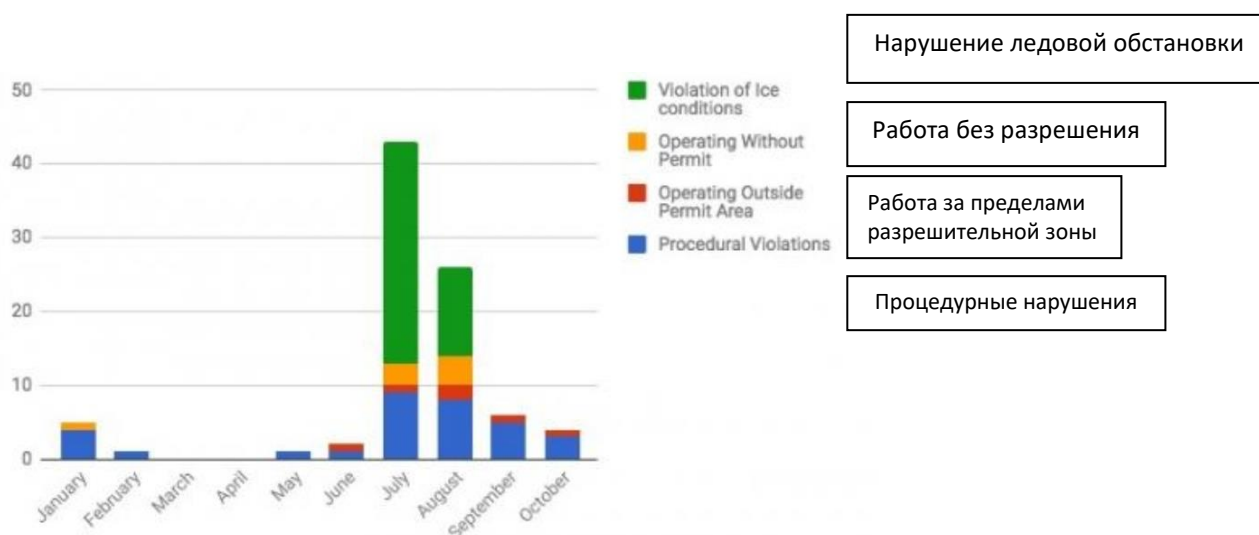


Рис. 8. Нарушение правил безопасности на трассе СМП: Январь — Октябрь 2017⁴⁴.

О других нарушениях безопасности сообщалось и на веб-сайте Северного морского пути в течение 2016–2017 гг., что можно считать позитивным моментом⁴⁵. По словам аналитика Мальте Хамперта, нарушения показали резкий рост в 2017 г., как показано на рис. 8⁴⁶. Но это также может быть связано с резким увеличением трафика по СМП по сравнению с предыдущими годами. Грузопоток в арктических морях неуклонно растёт, составив 54,3 млн т за 9 месяцев 2017 г., до 66,9 млн т в 2018 г. и до 78,6 млн т в 2019 г. [17, Teslya A., Gutman S., с. 3]. Тем не ме-

⁴¹ Malte H. Shipping Safety Violation Escalating Internal Conflict Russia's Northern Sea Route, *op.cit.*

⁴² Там же.

⁴³ Севморпуть дошел до Кремля. Коммерсант, 03 May 2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3619227> (дата обращения: 15.04.2019).

⁴⁴ Malte H. Shipping Safety Violation Escalating Internal Conflict Russia's Northern Sea Route, *op.cit.*

⁴⁵ ФГБУ «Администрация Северного Морского Пути». Суда-нарушители Правил плавания в акватории СМП. 12.04.2018. URL: http://www.nsra.ru/ru/archive_non_compliant_vessels.html (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁶ Malte H. Shipping Safety Violation Escalating Internal Conflict Russia's Northern Sea Route, *op.cit.*

нее на сайте не отображаются какие-либо записи за 2018 г., кроме инцидента с «Борисом Вилькицким», и ничего не сказано про 2019 г.⁴⁷. Предполагается, что нарушений безопасности не наблюдалось и не сообщалось, хотя западные наблюдатели уже отмечали, что плохая реклама после инцидента с «Борисом Вилькицким» и увеличение числа нарушений безопасности, о которых говорилось в 2017 г., могло привести к ограничению размещения информации на веб-сайте⁴⁸. На сайте также не указаны какие-либо действия, предпринятые против нарушений и для предотвращения повторения инцидентов, опубликованные ранее⁴⁹.

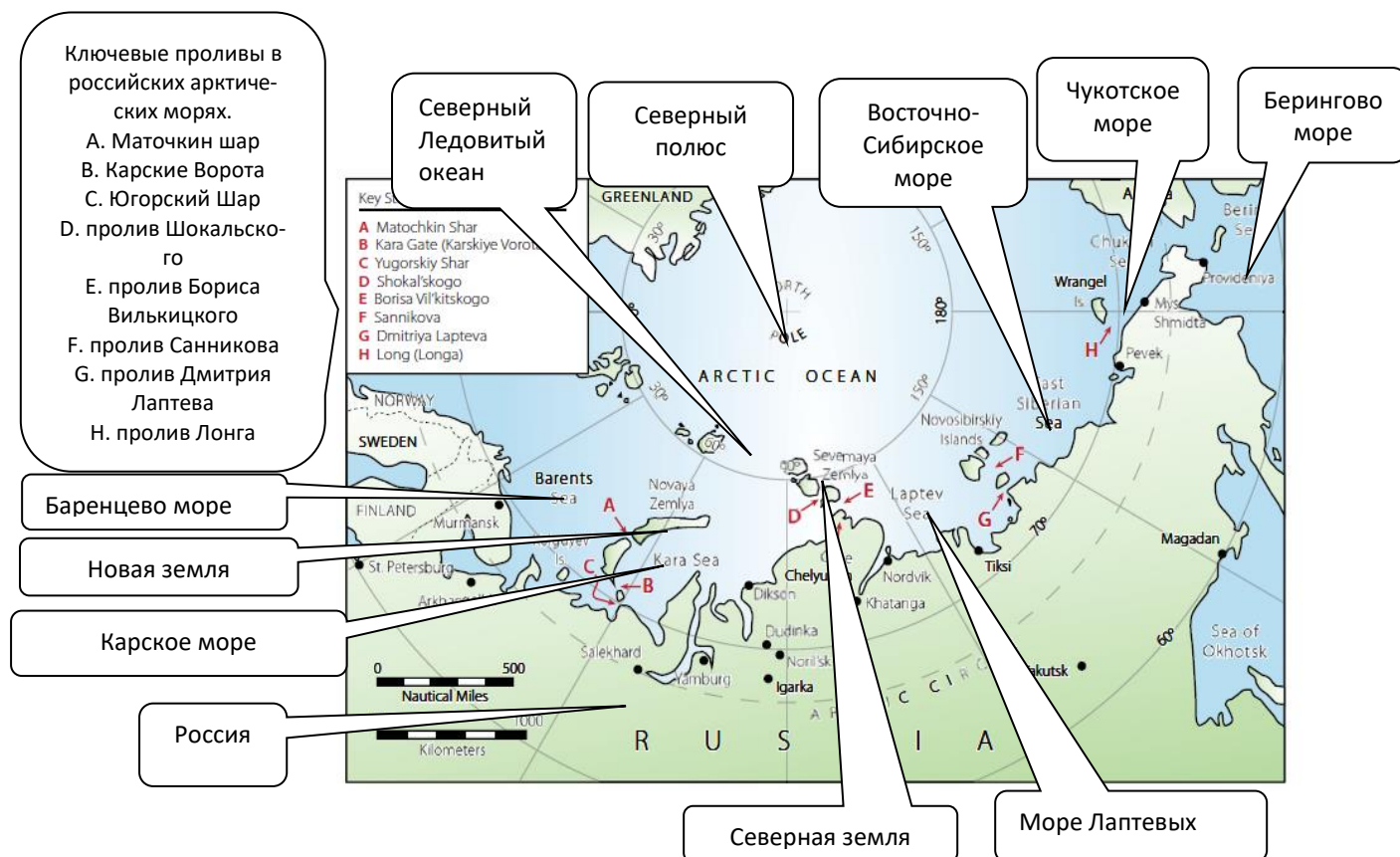


Рис. 9. Карта СМП [9, ABS, с. 5].

Длина Северного морского пути варьируется на расстоянии от Карских ворот до пролива Дежнева и составляет приблизительно от 2700 морских миль (пути с высокими широтами) до 3 500 морских миль (пути вдоль побережья) в зависимости от конкретного маршрута, ледовой обстановки, погодных условий и других факторов [5, Tianming G., Erokhin V., с. 6–7]. Следует отметить, что после этого инцидента Министерство транспорта разработало законопроект (всё ещё находящийся на рассмотрении), в котором предлагается разделить СМП на 28 участков (вместо 7) для изучения и предоставления более точных данных о региональных ледовых условиях, которые позволили бы расширить навигацию через СМП для

⁴⁷ ФГБУ «Администрация Северного Морского Пути». Суда-нарушители Правил плавания в акватории СМП. 12.04.2018. URL: http://www.nsra.ru/ru/archive_non_compliant_vessels.html (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁸ Malte H. Economic interests may trump shipping safety as Russia seeks to reduce ice class requirements. 12.11.2018. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/economic-interests-may-trump-shipping-safety-russia-seeks-reduce-ice-class-requirements> (дата обращения: 15.04.2019).

⁴⁹ Там же.

судов с более низким ледовым классом. Законопроект разрешил бы судам Arc4 и Arc5 заходить в некоторые районы СМП (в частности, в Карское море и в район Сабетты, что важно для Новатэка), где им запрещено находиться в соответствии с действующими правилами⁵⁰. Действующие правила регулирования для СМП, вступившие в силу 17 января 2013 г., предусматривают, что существует семь больших районов СМП с различными климатическими и ледовыми условиями, а правила разрешения на вход в каждую из этих областей различаются в зависимости от ледового класса, ледовой обстановки, погодных условий и времени года⁵¹. Видимое облегчение ледовой обстановки в Арктике не связано с улучшением навигационных условий [5, Tianming G., Erokhin V., с. 8]. Динамические силы, воздействующие на лёд, а также айсберги представляют серьёзную опасность для навигации [5, Tianming G., Erokhin V., с. 8]. Таким образом, в некоторых частях Северного Ледовитого океана деформированный однолетний лёд может достигать 5–7 м в толщину, что усложняет или почти блокирует проход морских судов, особенно в узких проливах, где течения давят на лёд, таким образом увеличивая его толщину [5, Tianming G., Erokhin V., с. 8]. Дрейфующий лёд — ещё одна опасность для судоходства. Из-за уменьшения толщины ледяного покрова и площади лёд становится более подвижным, скорость дрейфа увеличивается, а поведение льда становится более динамичным и менее предсказуемым [5, Tianming G., Erokhin V., с. 8]. Многие эксперты придерживаются мнения, что в течение всего года динамически меняются условия обледенения [18, Zagorski A., с. 225]. В настоящее время специалисты из Государственного университета морского и внутреннего судоходства им. Адмирала Макарова в Санкт-Петербурге пытаются разработать новый метод прогнозирования ледовой обстановки в Карском море, являющейся частью СМП⁵².

Администрация СМП выдаёт разрешение на основании сертификации, предоставленной судном, без фактического досмотра [18, Zagorski A., с. 225]. 3 апреля 2020 г. атомный ледокол «Вайгач» успешно завершил аварийную буксировку танкера «Варзуга» (бункерная компания ОАО «Архангельск») в северо-восточной части Баренцева моря. Буксировка началась 29 марта в Обской губе при помощи другого атомного ледокола «50 лет Победы», поскольку танкер, находившийся в балласте, имел вышедший из строя двигатель «Азипод». Корабль мог дрейфовать на берег из-за ледовой обстановки, и поэтому, по словам Дмитрия Лобусова, капитана ледокола «50 лет Победы», «нужно было быстро приступить к работе»⁵³. Следовательно, после анализа инцидентов, произошедших на трассе СМП, с учётом мнений экспертов и первостепенной необходимости сохранения хрупкой арктической среды, по

⁵⁰ Malte H. Shipping Safety Violation Escalating Internal Conflict Russia's Northern Sea Route. 04.05.2018. URL: <https://www.arctictoday.com/shipping-safety-violation-escalating-internal-conflict-russias-northern-sea-route/> (дата обращения: 15.04.2019).

⁵¹ Northern Sea Route Authority, Rules of Navigation in the water area of the Northern Sea Route. 12.04.2018. URL: http://www.nsr.ru/files/fileslist/120-en5280-120-en-rules_perevod_cniimf-13_05_2015.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

⁵² Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. Март, 2020, op.cit.

⁵³ Northern Sea Route Information Office, News Review of the Events on the NSR. Апрель, 2020, op.cit.

мнению автора, преждевременно рассматривать изменения, основанные на экономических интересах. Российские власти должны рассмотреть возможность внесения поправки после десяти лет безопасной эксплуатации судов в водах СМП, т.е. не раньше 2023 г. Нет необходимости говорить, что мнения моряков, в том числе судов под флагом Арктических стран, должны быть приняты во внимание.

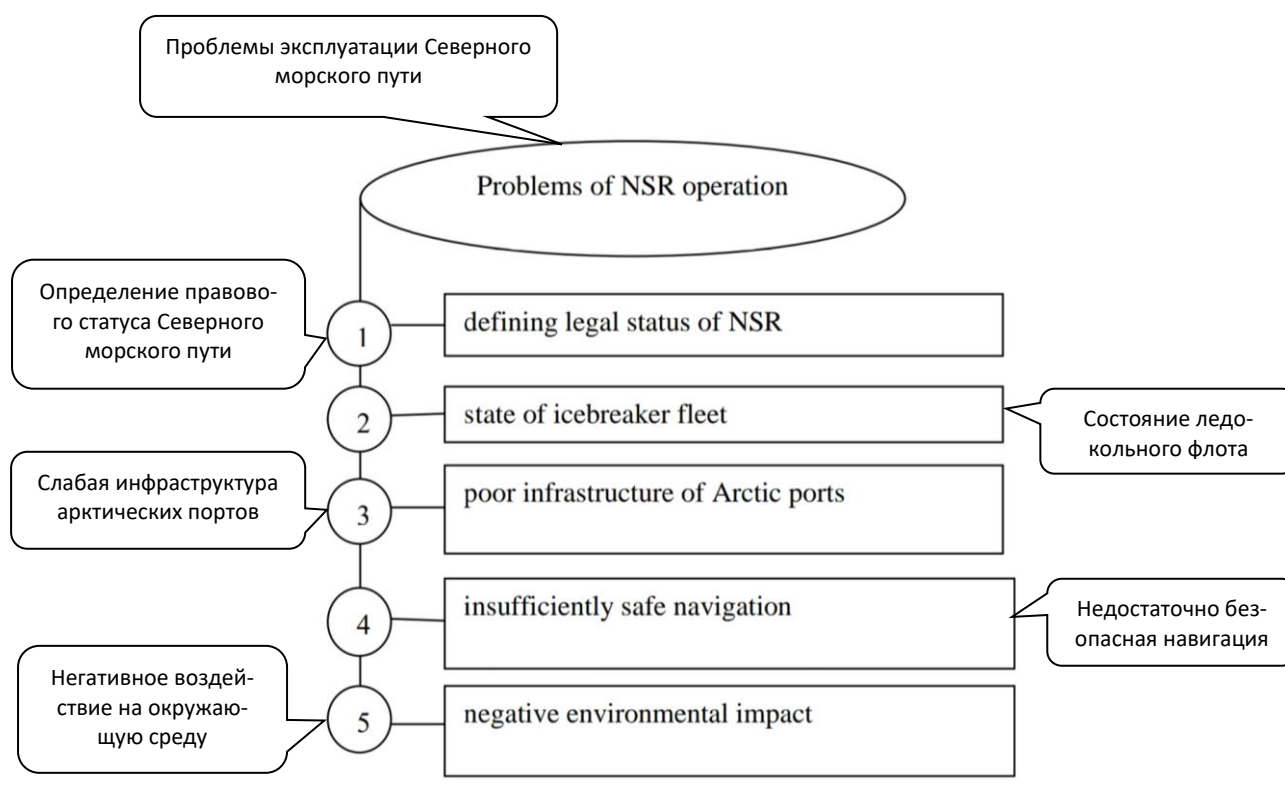


Рис. 10. Проблемы эксплуатации СМП [11, Teslya A., Gutman S., с. 3].

На Международном научном круглом столе «Логистика в Арктике: проблемы международного сотрудничества», состоявшемся в Санкт-Петербурге в ноябре 2019 г., исследователи выявили проблемы эксплуатации СМП, как показано на рис. 10. Они также заявили, что морские порты — самое слабое звено СМП, поскольку их владельцы не имеют достаточных средств для модернизации [17, Teslya A., Gutman S., с. 3]. Некоторые из особо отмеченных проблем:

- Причальные сооружения требуют капитального ремонта и реконструкции.
- Морское дно необходимо углубить, чтобы появилась возможность принимать современные суда.
- Услуги по бункеровке судов, сбору сточных вод и твёрдых отходов ограничены.
- Часто отсутствуют средства для ликвидации разливов нефти, для сбора и удаления судовых отходов, или же эти сооружения находятся в плачевном состоянии.
- Защитные сооружения, системы оповещения и предупреждения пришли в негодность из-за отсутствия надлежащего контроля. Безопасность при осмотре и допуске к специальному оборудованию развита слабо [17, Teslya A., Gutman S., с. 3].

Скорее всего, после тщательного рассмотрения мнений всех заинтересованных сторон, 27 декабря 2018 г. президент В.В. Путин подписал закон, устанавливающий общую ответственность «Росатома» и Министерства транспорта за управление СМП⁵⁴. Новые полномочия «Росатома» в Арктике включают обязанности по развитию и эксплуатации морских перевозок, а также инфраструктуры и морских портов на северном побережье России. Минтранс сохранил за собой полномочия издавать правила судходства (включая стандарты безопасности и охраны окружающей среды), разрешать или запрещать доступ судов на трассу СМП и развивать международное сотрудничество, включая реализацию Полярного Кодекса [16, Sergunin A., Konyshchev V., с. 6–7]. Данные меры были предприняты, чтобы выполнить президентскую задачу по увеличению ежегодных объёмов отгрузки на арктических маршрутах до 80 млн т к 2024 г., что весьма амбициозно [16, Sergunin A., Konyshchev V., с. 6–7].

Существует множество инстанций, координирующих оперативную поддержку, поисково-спасательные операции и развитие СМП. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Государственная космическая корпорация ответственны за предоставление правительственным органам и судам информации о погоде и ледовых условиях в районе СМП. МЧС России отвечает за поисково-спасательные работы, предотвращение и ликвидацию разливов нефти в Арктике как на суше, так и на море [16, Sergunin A., Konyshchev V., с. 7–8]. Ряд государственных учреждений, таких как Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Федеральная служба безопасности (в том числе пограничная служба и береговая охрана), несут ответственность за обеспечение внутренней и внешней безопасности АЗРФ. Минтранс совместно с МИДом провели переговоры с ИМО по Полярному Кодексу. Береговая охрана России сотрудничает с аналогичными службами других прибрежных государств Арктики, в том числе с Арктическим форумом береговой охраны, созданным в 2015 г. [16, Sergunin A., Konyshchev V., с. 8].

Анализ: инцидент с судном «Борис Вилькицкий»

Инцидент с «Борисом Вилькицким» чётко показывает доминирование коммерческих интересов и пренебрежение нормами безопасности. В этом случае повод для беспокойства вызывает заинтересованность государственных компаний в прибыли, о которых пишут СМИ. Всё это можно считать актуальным в случае с «удобными флагами». Одной из самых серьёзных угроз для биологических процессов в Арктике являются крупные разливы нефти и химикатов. Эффекты от разливов особенно ощутимы, учитывая, что регион удалён, не до конца картографирован и мало обеспечен средствами реагирования в случае подобного рода катастроф [19, Nevalainen M., Helle I., Vanhatalo J., с. 90]. К счастью, противоречия и дебаты различных организаций, вовлечённых в управление инфраструктурой российской Арктики, привели к тому, что Минтранс сохранил регулирующие полномочия, в то время как оперативные

⁵⁴ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/552045960> (дата обращения: 15.04.2019).

полномочия были переданы «Росатому» указом Президента от 27 декабря 2018 г.⁵⁵ Основной принцип регулирования этого региона заключается в том, что регулирующий орган и оператор не могут быть одним и тем же субъектом. Только время покажет, насколько «Росатом» сможет справиться с дополнительными обязанностями, ранее не входившими в его компетенцию. Все эти трудности, а также разнообразие различных учреждений, занимающихся отдельными аспектами функционирования СМП, лишь увеличивают трудности других стран, потенциально заинтересованных в эксплуатации СМП.

Эволюция Полярного кодекса



Рис. 11. Сокращение морского льда 1999–2019⁵⁶.

Суда, работающие в Арктике и Антарктике, сталкиваются с рядом специфических рисков. Плохие погодные условия и частое отсутствие детализированных карт, систем связи и других навигационных средств создают дополнительные угрозы для моряков. Удалённость арктических районов делает поисково-спасательные операции и очистные работы трудными и дорогостоящими. Низкие температуры снижают эффективность работы судового оборудования, начиная от палубных механизмов и аварийного оборудования и заканчивая морскими всасывающими патрубками. Наличие льда приводит к дополнительным нагрузкам на корпус, двигательную установку и прочее⁵⁷. Как показано в примере ПСО выше, увеличение морских и воздушных перевозок вызвало обеспокоенность в связи с возможностями ПСО в регионе, а также с высокой вероятностью гибели судов. После длительного обсуждения ситуации с таянием морского льда в Арктике было подписано соглашение Арктического совета по ПСР 12 мая 2011 г. Далее последовала разработка Полярного Кодекса, которая началась после принятия Ассамблеей ИМО 2 декабря 2009 г. «Руководства для судов, работающих в

⁵⁵ Маринин В., Бурмистрова С., Подобедова Л. Северный компромисс: как «Росатом» и Минтранс поделят Арктику. URL: <https://www.rbc.ru/business/26/06/2018/5b2cbcf79a794777ed047268> (дата обращения: 26.06.2018).

⁵⁶ National Snow and Ice Data Center. United States of America. Diminishing Sea Ice 1999–2019 in Protection of Arctic Marine Environment. Arctic Shipping Status Report 2013–2019. op.cit.

⁵⁷ International Maritime Organisation, Shipping in Polar Waters (adoption of a Polar Code). Ноябрь, 2014. URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.03.2019).

Международный кодекс для судов, эксплуатируемых в полярных водах (Полярного кодекса) определяет Арктику как зону на рисунке. Большинство судов, которые работают в этом районе, должны соблюдать Полярный кодекс.

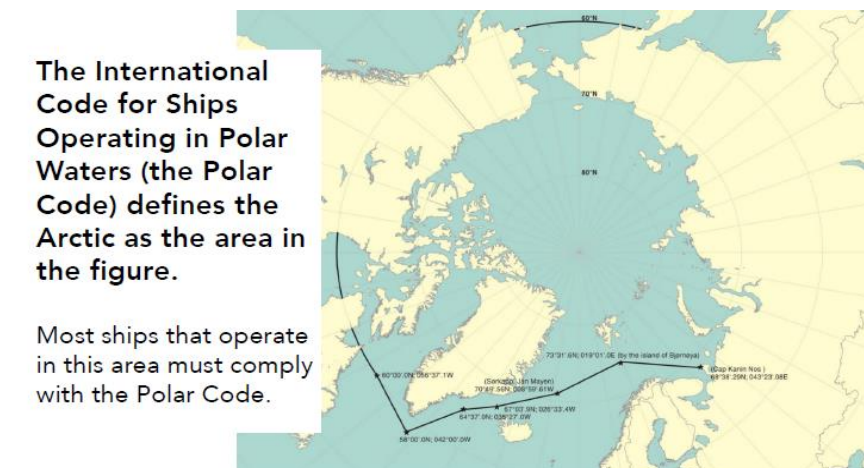


Рис. 12. Арктическая территория, подпадающая под действие Полярного Кодекса⁵⁸.

1. Silber G.K., Adams J.D. Vessel operations in the Arctic, 2015–2017. *Frontiers in Marine Science*, 2019, no. 6:573, p. 314. DOI:10.3389/fmars.2019.00573
2. Liu M., Kronbak J. The potential economic viability of using the Northern Sea Route (NSR) as an alternative route between Asia and Europe. *Journal of Transport Geography*, 2010, vol. 18, iss. 3, pp. 434–444.
3. Verny J., Grigentin C. Container strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation. *The Polar Record*, 2017, vol. 53, iss. 3, pp. 107–117.
4. *Arctic Shipping Marine Assessment 2009 Report*. Tromsø, 2009, 194 p.
5. Tianming G., Erokhin V. China-Russia collaboration in Shipping and Marine engineering as one of the key factors of secure navigation along the NSR. *The Arctic Yearbook*, Arctic Centre, University of Arctic, 2019, pp. 1–20.
6. *Strategic Assessment of Development for the Arctic*. Lapland, Arctic Centre, University of Lapland, 2014, 143 p.
7. Carmel S.M. The cold, hard realities of Arctic shipping. *Proceedings*, 2013, vol. 139/7/1, pp. 38–41.
8. Zhang X. Regional Aspects of the Arctic Ice Silk Road: Case of Heilongjiang Province, China. *Handbook of Research on International Collaboration, Economic Development, and Sustainability in the Arctic*, IGI Global, 2019, 703 p.
9. *ABS. Navigating the Northern Sea Route – Status and Guidance*. TX: ABS, Houston, 2016, 28 p.
10. Franckx E., Boone L. New developments in the Arctic: protecting the marine environment from increased shipping. *The Law of the Sea Convention: US accession and globalization*. Leiden, Martinus Nijhoff Publ., 2012, pp. 190–205.
11. Ostreng W., Eger K.M., Føstad B., Jørgensen-Dahl A., et al. *Shipping in Arctic waters: a comparison of the Northeast, Northwest and trans polar passages*. Springer Science & Business Media, 2013, 414 p.

⁵⁸ Protection of Arctic Marine Environment. Arctic Shipping Status Report 2013–2019. op.cit.

12. Kobzeva M. China's Arctic policy: present and future. *The Polar Journal*, 2019, vol. 9, iss. 1, pp. 94–112.
13. Maher P.T., Gelter H., Hillmer-Pegram K., et al. Arctic Tourism: Realities and Possibilities. *The Arctic Yearbook*. Arctic Centre, University of Arctic, 2014, pp. 1–17.
14. Brigham L.W. Perspective – Implementation of the Polar Code. *North Pacific Arctic Conference Proceedings*. Busan, Korea Maritime Institute; Honolulu: East-West Center, 2015, pp. 175–184.
15. Mayorova V., Grishko D., Chagina V., Khardaminova S. Vozmozhnosti ispol'zovaniya dinamicheskikh lokal'nykh sinusoid dlya kratkosrochnogo prognozirovaniya ledovoy obstanovki v prolive Karskie Voro-
ta po dannym kosmicheskoy radiolokatsionnoy s"emki [Possibilities of Using Dynamical Local Si-
nusoids for Short-Term Forecast of Ice Condition in the Kara Gate Strait from Space-Based Radar
Imaging]. *Vestnik MGTU im. N.E. Baumana. Seriya «Estestvennye nauki»* [Herald of the Bauman
Moscow State Technical University. Series "Natural Sciences"], 2013, no. 1 (48), pp. 117–128.
16. Sergunin A., Konyshov V. Forging Russia's Arctic strategy: actors and decision-making. *The Polar Journal*, 2019, vol. 9, iss. 1, pp. 1–20.
17. Teslya A., Gutman S. Forming and developing a green transport corridor in the Arctic. *IOP Publishing
in IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 29.01.2020, vol. 434, pp. 1–9.
DOI:10.1088/1755-1315/434/1/012010
18. Zagorski A. Perspective – Implementation of the Polar Code. *North Pacific Arctic Conference Pro-
ceedings*. Busan, Korea Maritime Institute; Honolulu: East-West Center, 2015, pp. 215–234.
19. Nevalainen M., Helle I., Vanhatalo J. Preparing for the unprecedented – towards quantitative oil risk
assessment in the Arctic marine areas. *Marine Pollution Bulletin*, 2017, vol. 114, iss. 1, pp. 90–101.
20. *Guidelines for Ships Operating in Polar waters*. London, International Maritime Organisation, 2010,
22 p.

Статья принята 13.03.2020.

УДК: 338.48(985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.26

Арктический туризм в Баренцевоморском регионе: современное состояние и границы возможного *

© СЕВАСТЬЯНОВ Дмитрий Викторович, доктор географических наук, профессор

E-mail: ecolim@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. Рассматриваются современные тенденции развития Арктической зоны РФ (ФЗРФ) и особенности организации арктического туризма. На примере активно развивающегося круизного арктического туризма в Баренцевоморском регионе обсуждаются существующие проблемы и перспективы возможного развития туризма в Арктике в современных условиях. Изучены факторы, ограничивающие развитие арктического туризма в РФ.

Ключевые слова: Арктика, туризм, Баренцевоморский регион, рекреационное природопользование, ледокольный флот, регламентирующие факторы, устойчивое развитие.

Arctic tourism in the Barents Sea region: current situation and boundaries of the possible

© Dmitriy V. SEVASTYANOV, Dr. Sci. (Geogr.), Professor

E-mail: ecolim@mail.ru

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia

Abstract. The modern features of the organization of the Arctic tourism in the Russian Federation are considered. On the example of the actively developing Arctic cruise tourism in the Barents Sea region, the existing problems and prospects of the possible development of tourism in the Arctic in modern conditions are discussed. The factors limiting the Arctic tourism development in the Russian Federation are studied.

Keywords: Arctic, tourism, Barents Sea region, recreational nature management, icebreaking fleet, regulatory factors, sustainable development.

Введение

Текущее десятилетие ознаменовалось значительным расширением географии рекреационного природопользования и международного туризма в АЗРФ. В полярных регионах РФ появились новые охраняемые природные территории (ООПТ) — заповедники и национальные парки, существенно активизировался экологический и круизный туризм в полярных широтах. Россия — северная страна, которая имеет наибольшую длину береговой линии в арктических морях (более 20 тыс. км) и крупнейший сектор прилегающего шельфа и акваторий морей Северного Ледовитого океана (СЛО). Поэтому для России современные экономические и политические интересы в заполярной зоне очевидны. Однако, по сравнению с соседними арктическими странами, в РФ по ряду причин потенциал арктического туризма ис-

* Для цитирования:

Севастьянов Д.В. Арктический туризм в Баренцевоморском регионе: современное состояние и границы возможного // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 26–36. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.26

For citation:

Sevastyanov D.V. Arctic tourism in the Barents Sea region: current situation and boundaries of the possible. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 26–36. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.26

пользуются далеко не в полной мере, а его дальнейшее развитие регламентировано природными и антропогенными факторами.

АЗРФ в планах стратегического территориального развития РФ

В 2014 г. была принята «Стратегия развития Арктической зоны РФ до 2020 года», в которой поставлены задачи комплексного — экономического, оборонного и социального развития Арктической зоны РФ (АЗРФ). В том числе в стратегические планы входит «развитие единой транспортной системы в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование (включая Северный морской путь и тяготеющие к нему речные и железнодорожные коммуникации, а также сеть аэропортов)», «развитие арктического туризма и расширение экологически чистых видов туристической деятельности в Арктике, ...содействие региональным туристическим кластерам, продвижение арктического туризма на национальные и международные рынки»¹.

Таким образом, перед Россией стоит перспективная задача комплексного использования разнообразных природных ресурсов Арктики, в том числе и туристско-рекреационных, в целях устойчивого социально-экономического развития важнейших полярных регионов и страны в целом.

Вторым не менее важным документом стала учреждённая Правительством в 2014 г. государственная программа о «Социально-экономическом развитии Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В рамках новой редакции этой госпрограммы, (от 31 августа 2017 г. № 1064), актуализирован перечень подпрограмм, их основные задачи и целевые показатели, расширен состав участников, продлён до 2025 г. срок реализации госпрограммы. По мнению экспертов, это позволит создать условия для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны, достижения стратегических интересов и обеспечения национальной безопасности России в Арктике.

В качестве подпрограммы была обозначена сфера «Развития культуры и туризма на 2013–2020 годы», предусматривающая расширение возможностей посещения туристами морских районов на северном побережье России и создание условий для приёма туристов на островных северных территориях РФ. В состав этой госпрограммы интегрированы и продлены федеральные целевые программы «Культура России (2012–2018 годы)» и «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)».

Однако, как отмечают эксперты, принятые документы и оформление нормативно-правовой базы организации туризма в АЗРФ не отражают единой экономической концепции действий, а предлагают лишь точечные решения, которые с учётом региональной специфики и стратегического положения региона представляются явно недостаточными для решения всего комплекса проблем Арктики. При этом следует отметить, что в целом для решения по-

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 г. URL: <http://government.ru/news/432/> (дата обращения: 25.09.2019).

ставленных задач имеются благоприятные перспективы, обусловленные возрастающим значением сырьевого потенциала северных и арктических регионов для экономики России. Здесь добывается 72% всей нефти и газового конденсата; 93% естественного газа; практически все алмазы; заготавливается 37% деловой древесины; здесь производится основная часть цветных и редких металлов, золота, платины и много других важных видов продукции, обеспечивающей в совокупности до 60% экспорта страны. Север даёт 15–20% суммарного ВРП, что имеет существенное значение для формирования федерального бюджета [1, Павленко В.И., с. 17].

В условиях наблюдаемого в последние годы потепления климата Арктики и уменьшения ледовитости морей СЛО медленно, но верно начинают реализовываться планы по модернизации Северного морского пути, в том числе планы по реконструкции портов Дудинка, Диксон, Тикси, Певек и Проведения на трассе Северного Морского Пути. Эта трасса должна соединить европейские и дальневосточные российские порты, а также устья судоходных сибирских рек в единую транспортную систему, чтобы дать новый импульс развития восточным регионам России. В настоящее время происходит оживление экономической деятельности в Арктическом секторе РФ и активное «переосвоение» морских и прибрежных арктических районов, особенно в западной части АЗРФ, где Россия успешно осваивает новые технологии морской добычи углеводородов. В ходе развития Арктики и территорий российского Севера формируются новые территориальные образования — опорные зоны на базе существующих ядер будущего социально-экономического развития Арктики [2, Андреева Е.Н., с. 26]. Планируется, что к 2025 г. опорные зоны начнут полноценную работу как комплексные территориальные единицы (рис. 1).



Рис. 1. Опорные зоны развития Арктики ².

² Ассоциация полярников. URL: <http://aspolrf.ru/news/536/> (дата обращения: 04.01.2020).

В понимании Президента РФ, опорные зоны — это не только территории, а в первую очередь реализация взаимодополняющих друг друга проектов, а также инструментов господдержки. Их основные задачи — освоение минерально-сырьевых центров, привлечение инвестиций и развитие Севморпути. В рамках зон могут создаваться иные «территории с преференциальными условиями ведения предпринимательской деятельности», в том числе и туристско-рекреационные объекты.

Увеличение добычи нефти и газа на новых месторождениях («Штокмановское», «Приразломное» и др.), организация работы нового порта Сабетта и завода по производству сжиженного газа вызывают необходимость дальнейшего развития не только инфраструктуры транспортного обслуживания Северного Морского пути, но и мероприятий по предотвращению сопутствующих проблем загрязнения природной среды [3, Додин Д.А. с. 8, 64].

По данным печати, в целях развития арктического судоходства по СМП запланировано строительство 8 новых крупных ледоколов. В 2017 г. на верфях Санкт-Петербурга спущены на воду новый крупнейший атомный ледокол «Илья Муромец» и ледокол «Сибирь». Кроме того, в октябре 2019 г. сошёл со стапелей ледокол «Иван Папанин», головное судно серии для ВМФ РФ, строится второй — «Николай Зубов». Эти суда созданы для организации патрулирования Северного морского пути и обеспечения безопасности арктического судоходства. Важным достижением в энергообеспечении районов восточной Арктики в 2019 г. стало введение в эксплуатацию первой плавучей атомной тепловой электростанции (ПАТЭС) «Академик Ломоносов», которую доставили и установили в порту Певек на Чукотке. Она предназначена для получения электрической и тепловой энергии и может быть использована для опреснения морской воды. Безусловно, эта станция станет популярным туристским объектом при организации круизов по СМП в Арктике.

Следует подчеркнуть, что обеспечение судоходства по СМП и по крупным рекам российского Севера в перспективе открывает возможности расширения не только промышленных перевозок и активизации экономики удалённых регионов севера Сибири, но и осуществления маршрутов международного круизного и экологического туризма в полярных и арктических широтах. Всё это должно способствовать развитию сопутствующих производств, созданию новых рабочих мест и закреплению людей в населённых пунктах Севера РФ [4, Селин В.С., с. 7].

Как отмечают эксперты, в последние годы наблюдается оживление социально-экономической сферы в некоторых северных регионах РФ. Прежде всего это относится к Баренцевоморскому, Беломорскому и Карскому бассейнам Северного Ледовитого океана, где располагаются основные районы существующей и планируемой добычи углеводородов, металлургического сырья и леса. Этот западный сектор российской Арктики отличается не только богатейшими природными ресурсами, экономический интерес к которым имеет первостепенное значение, но и наличием множества объектов природного и культурного наследия (сейды, лабиринты, петроглифы, объекты поморской культуры), которые связаны с

древними и современными этапами хозяйственного освоения морских побережий и островов Баренцевоморского региона. Здесь на северном берегу Кольского полуострова расположены наиболее известный незамерзающий морской порт Мурманск и разнообразные природные и историко-культурные объекты туризма [5, 6].

Этот полярный район имеет наиболее значимый туристско-рекреационный потенциал и приобретает всё большую популярность как район международного экологического и круизного туризма. На Кольском полуострове выявлены следы доисторического освоения человеком этой территории (петроглифы, сейды, лабиринты, мегалитические памятники) и памятники наследия более поздних исторических эпох [5, Григорьев и др., с. 31]. На границе Мурманской области с Норвегией и Финляндией организован международный трансграничный национальный парк Паасвик-Инари. В акватории Баренцева моря расположен архипелаг Шпицберген (Грумант), где успешно развивается туристско-рекреационный кластер, объединяющий норвежскую и российскую части территории. Ежегодно норвежскую часть Шпицбергена с центром в пос. Лонгйр посещают до 80 тысяч туристов, преимущественно из Норвегии и других европейских стран. Российская часть Шпицбергена с посёлками Баренцбург и Пирамида значительно отстаёт по уровню организации туристской инфраструктуры и транспортному обеспечению. Однако в последние годы заметен рост посещаемости Баренцбурга в весенне-летний период с апреля до августа в ходе непродолжительных экскурсий (2,5–3 тыс. чел. / год. Из них российских туристов всего 20–30 чел.) [6, Коростелев и др., с. 13].

В Белом море расположены Соловецкие острова, на которых размещается широко известный Соловецкий государственный историко-архитектурный и природный музей-заповедник и монастырский комплекс. По данным Агентства по развитию Соловецкого архипелага, Соловкам в 2015 г. присвоен особый статус «Религиозно-историческое место», что делает их ещё более привлекательным для посетителей. По данным местной статистики, эту национальную святыню ежегодно посещают в среднем до 30 тысяч туристов и паломников. По материалам пресс-релиза Соловецкого музея-заповедника, за сезон 2018 г. Соловецкий музей обслужил 62 325 посетителей, из них с экскурсиями — 49 259 туристов. По сравнению с 2017 г., доход от продажи входных билетов увеличился на 7,4% в связи с ростом количества посетителей на музейных объектах. Однако эксперты-экологи отмечают, что требуется введение ограничений на посещение Соловецких островов, т.к. достигнут предел экологической ёмкости насыщения туристами этой охраняемой природной территории (ООПТ) ³.

Организованный в 2013 г. на Онежском полуострове Белого моря новый национальный парк «Онежское Поморье» с 2016 г. по ряду причин стал филиалом НП «Кенозерский». Здесь сохраняются уникальные морские дюны и коренные таёжные леса, выходящие к берегу Белого моря, редкие морские животные, а также памятники культуры поморов,

³ Агентство по развитию Соловецкого архипелага Архангельской области. URL: <https://regnum.ru/news/2358304.html> (дата обращения: 01.09.2018).

объекты христианского деревянного храмового зодчества. Расширение НП «Кенозерский» за счёт поморских территорий Онежского полуострова, возможно, будет содействовать реконструкции и сохранности объектов северного деревянного зодчества.

Существенный туристский потенциал может представлять и остров Кий в Онежской губе Белого моря, расположенный в 15 км от г. Онега. В летний период на острове действует дом отдыха «Кийский», в котором ежегодно отдыхают до 2 000 туристов. На этом острове располагается Кийский Крестный монастырь, основанный в 1656 г. Патриархом Никоном и представляющий интерес для историко-культурного туризма, но требующий реставрации.

На северной оконечности Новой Земли с 2011 г. функционирует крупнейший по площади Национальный парк «Русская Арктика», с 2016 г. включающий в себя и архипелаг Земля Франца Иосифа (ЗФИ). Острова «Русской Арктики» хранят следы древних стоянок поморов и героических экспедиций, связанных с открытием и исследованием архипелага. Именно здесь располагаются самые крупные в северном полушарии птичьи базары, многочисленные стада моржей и других ластоногих, здесь находятся крупные ареалы обитания белого медведя и других особо охраняемых видов фауны и флоры [7, Гаврило М.В., с. 23].

К югу от Новой Земли расположен о. Вайгач, отличающийся наличием многочисленных привлекательных объектов арктической природы и памятников древней культуры ненцев. В настоящее время в администрации Ненецкого автономного округа разрабатываются планы организации нового Национального парка на территории острова Вайгач. Этот сакральный остров народов Севера, обладающий живописными природными ландшафтами, с озёрами, каньонами, водопадами, с уникальным историко-культурным наследием этноса ненцев. Остров предоставляет широкие возможности для наблюдения за дикими животными, может стать одним из ключевых туристских брендов Ненецкого автономного округа [8].

Все перечисленные туристско-рекреационные территории Арктики, несмотря на их труднодоступность, ежегодно принимают сотни туристов и становятся всё более популярными как среди отечественных, так и зарубежных путешественников. С развитием транспортной инфраструктуры на СМП эти объекты российского Севера станут более доступными для туристов, что будет способствовать появлению новых рабочих мест, совершенствованию местных социально-экономических условий и повышению качества жизни.

Отметим, что в соседних с Россией арктических странах — США и Канаде, в Исландии, Норвегии и Дании туризм развивается при существенной поддержке государственного сектора и приносит немалую прибыль. Например, согласно данным UNWTO в 2010–2011 г. штат Аляска в США зарабатывал на туризме до 3,4 млрд долл. / год, а Канада — 6,5 млрд долл. / год. Привлекает внимание и значительный рост числа туристов, посещающих Гренландию: в начале 90-х гг. на территорию прибывало всего около 3 500 чел. / год, а в 2011 уже почти 65 000 чел. / год. В целом за 20 лет произошло увеличение потока туристов в зарубежную Арктику более чем в 18 раз, превысив число постоянно проживающих здесь жителей — инуитов и датчан. Среди остальных регионов Арктики Исландия показала похожую динамику, при-

растив за то же время число международных визитёров более, чем в 4 раза, а норвежский Шпицберген — в 3 раза. В других регионах зарубежной Арктики (Аляска, Канадский архипелаг) темпы роста туризма сходны со среднемировыми и составили от 42 до 84%. В целом в 2015 г. количество туристов, побывавших в зарубежной Арктике и приполярных районах (без России), превысило 700 тыс. чел. [9, 10, 11].

Перспективы и пределы развития туризма в Баренцевоморском регионе

Нельзя не отметить, что в результате наблюдаемого в последние 20 лет потепления климата Арктики, всё большая площадь полярных льдов в летнее время исчезает и освобождает пространства северных морей для навигации. Доступнее становятся не только континентальные, но и островные территории. Возрастает интерес представителей разных стран, особенно Китая, не только к минеральным и другим природным ресурсам северных полярных территорий и акваторий, но и к круизам по северным морям и к Северному полюсу. В группах туристов, принимающих участие в круизах к Северному полюсу и в НП «Русская Арктика», представители Китая составляют до 30%.

В последние годы Китай и Япония, имеющие наибольший экономический вес в Юго-Восточной Азии, проявляют повышенный интерес к полярным исследованиям, к освоению транспортных и круизных возможностей СМП. Крупнейший китайский научно-исследовательский дизельный ледокол «Хуе Лонг» («Снежный дракон»), уже совершил несколько рейсов по Северному морскому пути из Шанхая к Шпицбергену и обратно. В Китае спущен на воду второй, ещё более мощный ледокол «Хуе Лонг-2» для будущего сопровождения транспортных караванов и проводки круизных судов по СМП. Отметим, что и в современных условиях преимущества транспортного использования СМП очевидны: этот путь почти в 2 раза короче других морских путей из Европы на Дальний Восток. Например, от Санкт-Петербурга до Владивостока по СМП 14 280 км, а южным путём — через Суэцкий канал 23 200 км, а вокруг мыса Доброй Надежды — 29 400 км. Длина морской трассы по СМП от Мурманска до порта Провидения — около 7 100 км. Однако прохождение судов по СМП, особенно в восточном секторе, даже в условиях современного потепления, без сопровождения ледоколов пока проблематично [12, Лукин Ю.Ф.].

В Баренцевоморском регионе, где располагается незамерзающий порт Мурманск, в последние годы активно развивается международный морской круизный туризм. Но до сих пор он не получил широкого развития и осуществляется силами лишь частных фирм и отдельных представителей парокходств и авиапредприятий. Как отметил в интервью министр экономического развития Мурманской области Ю. Ефремов, заходы круизных судов в морской порт Мурманск осуществляются уже на протяжении последних 12 лет. Мурманский туроператор «Nordmorservis Travel» в последние годы принимает в рыбном порту от 3 до 8 средних круизных лайнеров за сезон. Кроме того, морские круизы в Арктику обеспечивает Московская компания «Special Travel Club», предлагая круизы к Гренландии, Исландии,

Шпицбергену и на Северный полюс, с посещением Земли Франца Иосифа. Но, к сожалению, до сих пор в Мурманском порту отсутствуют специальные глубоководные причалы, пригодные для приёма крупных круизных лайнеров, что могло бы давать дополнительный доход в местный бюджет [13, Sevastyanov D.V. et al., с. 485].

Особой популярностью у зарубежных туристов пользуются круизы из Мурманска по Баренцеву морю на российском атомном ледоколе «50 лет Победы» к Северному полюсу с заходом на архипелаг Земля Франца Иосифа и НП «Русская Арктика». Показательной является статистика посещения круизными туристами этого нового национального парка, приведённая на сайте НП «Русская Арктика». За период 2011–2018 гг. НП «Русская Арктика» посетили более 6,5 тыс. туристов из 70 стран мира. Примечательно, что из общего количества круизных туристов, посетивших НП Русская Арктика за все эти годы, всего около 5–8% — граждане РФ, а около 30% составляют китайские туристы. Летом 2018 г. здесь были представлены туристы из 41 страны. Доля туристов из Китая составила 33% (354 чел.), на втором месте — туристы из Германии и Швейцарии — 13% (144 и 143 чел.), на третьем месте граждане США — 12% (136 чел.). Динамика посещений представлена в табл. 1. Туристический сезон 2019 г. в национальном парке «Русская Арктика» был юбилейным. Парку исполнилось 10 лет. Впервые за десять лет существования парка граждане РФ вышли на первое место по количеству посещений. В 2019 г. эту заповедную территорию посетили 1 306 человек, в том числе 262 россиянина ⁴.

Таблица 1

Динамика посещения туристами НП «Русская Арктика»

Годы посещения	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество туристов	865	1005	636	738	1225	954	1142	1079	1306

Можно отметить, что у российских туристов круизы к Северному полюсу и на ЗФИ пока не слишком востребованы из-за их высокой стоимости (до 1,5–2 млн руб. за 7–10 дней круиза на атомном ледоколе). Несколько дешевле обойдётся морской круиз в Исландию или на Шпицберген, цена которого составит около 250 тыс. рублей, что объясняется большей развитостью инфраструктуры и проработанностью этих туристических направлений. Таким образом, для большинства российских граждан арктический туризм пока труднодоступен.

Заключение

На основе анализа материалов, характеризующих современное развитие арктического туризма в целом и в Баренцевоморском бассейне в частности, можно сделать следующие обобщающие выводы. На многочисленных международных форумах, где обсуждаются разнообразные проблемы рационального использования природных ресурсов Арктики, неизменно отмечается, что АЗРФ — «это регион перспективного туристского освоения». Однако

⁴ Туристический портал Архангельской области. URL: www.pomorland.travel (дата обращения: 28.12.2019).

наряду с некоторыми успехами развития туризма в полярных и арктических регионах РФ, имеется ряд объективных и субъективных ограничений, не позволяющих надеяться на существенное расширение арктического сегмента туристской деятельности в обозримой перспективе за пределами Баренцева моря.

1. Прежде всего, очевидны сложности, связанные с суровыми климатическими условиями судоходства в высоких широтах: долгая, холодная зима и тяжёлые плавающие льды, которые вне Баренцева моря полностью не исчезают даже в самые тёплые месяцы года. Существующие популярные прогнозы на продолжение потепления климата в Арктике спорны и могут не оправдаться.

2. Проход транспортных и круизных судов по СМП через ледяные массивы возможен только с помощью ледоколов. Использование атомного ледокольного флота — это сложное и дорогое мероприятие, существенно повышающее транспортные затраты и стоимость круизного туризма, что не позволяет сделать его массовым.

3. По мнению заместителя руководителя Федерального агентства по туризму РФ Р. Скорого, ни одна концепция и стратегия развития Арктической зоны в должной мере не предусматривает получение стабильного дохода от арктического туризма. До настоящего времени арктический туризм не рассматривается как важный фактор и составная часть комплексного социально-экономического развития северных регионов. Туризм существует в Арктике не благодаря, а вопреки организующей и регулирующей роли государства.

4. При всём многообразии и привлекательности объектов туризма в Арктике, труднодоступность арктических регионов и высокая стоимость путешествий даже в пределах Баренцевоморского бассейна являются основными регламентирующими факторами для внутреннего туризма. Арктика совершенно недоступна людям со средним достатком. На фоне падения покупательной способности основного населения РФ, сокращается количество туристов, которые могут позволить себе путешествие в Заполярье.

5. Привлечение иностранных туристов в Российскую Арктику сопряжено с рядом трудностей визового режима и пограничного контроля, поэтому гарантировать постоянный спрос на арктический туризм и его массовость пока затруднительно.

6. В Арктической зоне РФ пока ещё отсутствует необходимая туристическая инфраструктура, сохраняется низкий уровень предоставления сервисных услуг и ощущается нехватка профессиональных кадров, отсутствуют возможности развития массового международного круизного туризма даже на основе крупнейшего порта Мурманск.

7. Несмотря на принятую «Стратегию развития АЗРФ до 2025 г.», арктический туризм до настоящего времени экономически не связан с планами и программами комплексного целевого социально-экономического развития заполярных регионов. Этим объясняется слабая государственная поддержка и недостаточное финансирование туристических проектов, ограничивающее перспективы развития.

Литература

1. Павленко В.И. Арктическая зона Российской Федерации в системе обеспечения национальных интересов страны // Арктика: экология и экономика. 2013. № 4 (12). С. 16–25.
2. Андреева Е.Н. Опорные зоны в Арктике: новые веяния в решении старых проблем // ЭКО. 2017. Т. 47. № 9. С. 26–41.
3. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. СПб.: Наука. 2005. 283 с.
4. Селин В.С. Северные регионы России: экономическая динамика и проблемы развития // Регион: экономика и социология. 2011. № 4. С. 3–18.
5. Григорьев А.А., Зелюткина Л.О., Исаченко Т.Е., Коростелев Е.М., Паранина Г.Н., Севастьянов Д.В. Наследие Северо-Запада России и рекреационное природопользование. СПб.: Астерион, 2013. 152 с.
6. Коростелев Е.М., Билецкий А.В. Эколого-географический подход к организации регулируемого туризма в арктической зоне Российской Федерации // Российский журнал устойчивого туризма. 2014. № 4. С. 12–16.
7. Гаврило М.В. Национальный парк «Русская Арктика» — новая особо охраняемая природная территория // Российские полярные исследования. 2011. Вып. 3 (5). С. 22–24.
8. Вайгач. Остров арктических богов. Серия «Острова и архипелаги Российской Арктики» / монография под общ. ред. П. В. Боярского. М., «Paulsen», 2011. 268 с.
9. UNWTO World Tourism Barometer. Statistical Annex. 2014. Vol. 12. DOI: /abs/10.18111/wtobarometereng.2014.12.4.1
10. Севастьянов Д.В., Коростелев Е.М., Гаврилов Ю.Г., Карпова А.В. Рекреационное природопользование как фактор устойчивого развития районов Российской Арктики // География и природные ресурсы. 2015. № 4. С. 90–97.
11. Maher P.T. Expedition cruise visits to protected areas in the Canadian Arctic: Issues of sustainability and change for an emerging market // Tourism. 2012. No. 1. Pp. 55–70.
12. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2013. 281 с.
13. Sevastyanov D.V., Korostelev E.M., Shitova L.F. Recreational nature management and Arctic tourism as a new trend towards strategy of sustainable development of the Arctic countries // Ecology, Environment & Conservation. 2017. No. 23 (4). Pp. 480–487.

References

1. Pavlenko V.I. Arkticheskaya zona Rossiyskoy Federatsii v sisteme obespecheniya natsional'nykh interesov strany [Arctic zone of the Russian Federation in the system of national interests of the country]. *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: ecology and economy], 2013, no. 4 (12), pp. 16–25.
2. Andreeva E.N. Opornye zony v Arktike: novye veyaniya v reshenii starykh problem [The supporting zones in the Arctic: new orders of the day in decision of old problems]. *EKO* [ECO], 2017, vol. 47, no. 9, pp. 26–41.
3. Dodin D.A. *Ustoychivoe razvitie Arktiki. Problemy i perspektivy* [Sustainable development of the Arctic. Problems and Prospects]. Saint Petersburg, Nauka Publ., 2005, 283 p. (In Russ.)
4. Selin V.S. Severnye regiony Rossii: ekonomicheskaya dinamika i problemy razvitiya [Northern regions of Russia: economic dynamics and development problems]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2011, no. 4, pp. 3–18.
5. Grigor'ev A.A., Zelyutkina L.O., Isachenko T.E., Korostelev E.M., Paranina G.N., Sevast'yanov D.V. *Nasledie Severo-Zapada Rossii i rekreatsionnoe prirodopol'zovanie* [The heritage of the North-West of Russia and recreational environmental management]. Saint Petersburg: Asterion Publ., 2013, 152 p. (In Russ.)
6. Korostelev E.M., Biletskiy A.V. Ekologo-geograficheskiy podkhod k organizatsii reguliruemogo turizma v arkticheskoy zone Rossiyskoy Federatsii [Eco-geographical approach to the organization of regulated tourism in the Arctic zone of the Russian Federation]. *Rossiyskiy zhurnal ustoychivogo turizma* [Russian Journal of Sustainable Tourism], 2014, no. 4, pp. 12–16.

7. Gavrilov M.V. Natsional'nyy park «Russkaya Arktika» — novaya osobo okhranyaemaya prirodnaya territoriya [The Russian Arctic National Park is a new specially protected natural area]. *Rossiyskie polarnyye issledovaniya* [Russian polar studies], 2011, vol. 3 (5), pp. 22–24.
8. Boyarskiy P.V., ed. *Vaygach. Ostrov arkticheskikh bogov*. Seriya «Ostrova i arhipelagi Rossiyskoy Arktiki» [Vaigach. Island of Arctic gods. Ser.: “Islands and archipelagoes of the Russian Arctic”]. Moscow: Paulsen Publ., 2011. 268 p. (In Russ.)
9. UNWTO World Tourism Barometer. *Statistical Annex*. 2014. Vol. 12. DOI: /abs/10.18111/wtobarmetereng.2014.12.4.1
10. Sevastyanov D.V., Korostelev E.M., Gavrilov Yu.G., Karpova A.V. Rekreatsionnoe prirodopol'zovanie kak faktor ustoychivogo razvitiya rayonov Rossiyskoy Arktiki [Recreational nature management as a factor for sustainable development of Russian Arctic Regions]. *Geografiya i prirodnye resursy* [Geography and natural resources], 2015, no. 4, pp. 90–97.
11. Maher P.T. Expedition cruise visits to the emerging market. *Tourism*, 2012, no. 1, pp. 55–70.
12. Lukin Yu.F. *Rossiyskaya Arktika v izmenyayushchemsya mire* [Russian Arctic in a changing world]. Arkhangelsk: IPC SAFU Publ., 2013. 281 p. (In Russian)
13. Sevastyanov D.V., Korostelev E.M., Shitova L.F. Development strategy for the Arctic countries. *Ecology, Environment & Conservation*, 2017, no. 23 (4), pp. 480–487.

Статья принята 04.01.2020.

УДК 332.1(985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.37

Малый бизнес в Арктике: предпосылки для смены парадигмы управления *

© **ТУТЫГИН Андрей Геннадьевич**, кандидат физико-математических наук, доцент, ведущий научный сотрудник

E-mail: andgt64@yandex.ru

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики им. академика Н.П. Лавёрова УрО РАН, г. Архангельск, Россия

© **ЧИЖОВА Людмила Александровна**, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник

E-mail: chijova.mila@yandex.ru

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики им. академика Н.П. Лавёрова УрО РАН, г. Архангельск, Россия

© **РЕГЕТА Анна Ивановна**, стажёр-исследователь

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики им. академика Н.П. Лавёрова УрО РАН, г. Архангельск, Россия

Аннотация. Статья посвящена анализу и обоснованию социально-экономических предпосылок, инициирующих необходимость смены парадигмы управления сферой малого и среднего предпринимательства на территориях Арктической зоны Российской Федерации. Ключевыми моментами этого анализа, кроме общепринятых оценок демографических тенденций, стали те показатели динамики и структуры уровня жизни, которые являются связующим звеном между населением как потребителем товаров и услуг и малым бизнесом, эти товары и услуги создающим. В условиях практически полного отсутствия единого контента, позволяющего проводить полноценный мониторинг сферы малого и среднего предпринимательства, государство предпринимает попытки принятия адекватных управленческих решений в ней, основываясь на методах проектного управления, что особенно ярко нашло свое отражение в принятой и реализуемой системе национальных и федеральных проектов и программ. При этом даже в имеющихся сегодня тенденциях формирования информационно-аналитического обеспечения этих проектов и программ, прямо или опосредованно касающихся сферы малого бизнеса, экономические аспекты зачастую преобладают над социальными, что напрямую отражается в формировании управленческой парадигмы. Вместе с тем, с точки зрения системного подхода и с использованием соответствующего инструментария авторы приходят к выводу о том, что на арктических территориях в системе координат социально-экономического развития экономическими драйверами являются крупные корпоративные структуры, тогда как малому бизнесу отводится роль локализованного «социального буфера». Это и является одной из основных предпосылок для смены парадигмы управления сферой малого и среднего бизнеса в арктических регионах России. Сегодняшняя экономическая ситуация, вызванная пандемией коронавируса COVID-2019, в полной мере подтверждает наши предположения.

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, Арктическая зона Российской Федерации, социально-экономическое развитие территорий, системный подход, парадигма управления.

Small business in the Arctic: background for changing the management paradigm

© **Andrey G. TUTYGIN**, Cand. Sci. (Physic. and Math), associate professor, leading researcher

E-mail: andgt64@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research of the RAS, Arkhangelsk, Russian Federation

* Для цитирования:

Тутыгин А.Г., Чижова Л.А., Регета А.И. Малый бизнес в Арктике: предпосылки для смены парадигмы управления // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 37–51. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.37

For citation:

Tutygin A.G., Chizhova L.A., Regeta A.I. Small business in the Arctic: background for changing the management paradigm. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 37–51. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.37

© **Lyudmila A. CHIZHOVA**, Cand. Sci. (Econ.), associate professor, leading researcher

E-mail: chijova.mila@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research of the RAS, Arkhangelsk, Russian Federation

© **Anna I. REGETA**, trainee researcher

E-mail: an.regeta@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research of the RAS, Arkhangelsk, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the analysis and justification of socio-economic background that initiates the need to change the paradigm of management for small and medium-sized businesses in the Arctic zone of the Russian Federation. The key points of this analysis, in addition to the generally accepted estimates of demographic trends, were those indicators of the dynamics and structure of the standard of living which are the link between the population as a consumer of goods and services, and small businesses that create these goods and services. In the almost complete absence of a single content that allows full monitoring of small and medium-sized businesses, the state makes attempts to make adequate management decisions based on the project management methods. It is especially clearly reflected in the adopted and implemented system of national and federal projects and programs. At the same time, even in the current trends in the formation of information and analytical support for these projects and programs that directly or indirectly relate to small businesses, economic aspects often prevail over social ones, which is directly reflected in the formation of the management paradigm. At the same time, a systematic approach and appropriate tools, lead the authors to the conclusion that in the coordinate system of socio-economic development of the Arctic territories, the economic drivers are large corporate structures, while small businesses are assigned the role of a localized “social buffer”. It is one of the main backgrounds for changing the paradigm for small and medium-sized business management in the Arctic areas of Russia. The current economic situation caused by the COVID-2019 pandemic fully confirms our assumptions.

Keywords: *small and medium-sized businesses, Arctic zone of the Russian Federation, socio-economic development of territories, system approach, management paradigm.*

Введение

Переосмысление парадигмы управления — один из основных трендов, своеобразный «мейнстрим» управленческой науки конца XX — начала XXI вв. В процессе трансформации общество становится всё более информационно открытым, при этом происходит принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности, а самое главное — положения человека в государственном управлении [1, Новикова А.В., с. 132]. В рамках этой тенденции сегодня в России, хотя и с большими трудностями, идёт трансформация делового климата¹, напрямую затрагивающая, казалось бы, незыблемые «лекала» поведения отечественного бизнес-сообщества.

В сегодняшней российской действительности, когда речь заходит о малом и среднем предпринимательстве (МСП), в первую очередь мы обращаем свой взгляд на федеральный закон с созвучным названием², который и определяет критерии для отнесения к этой категории хозяйствующих субъектов. Прилагательное «хозяйствующие» здесь является ключе-

¹ Трансформация делового климата. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/tdk/ (дата обращения: 28.02.2020).

² Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 № 209-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения: 26.02.2020).

вым, — оно отражает всю суть отношения государства к субъектам МСП как к экономическим агентам. Исходя из этого, есть основания утверждать, что основой управленческой парадигмы государства по отношению к сфере малого бизнеса является его экономическая сущность без учёта социальной роли.

Малый бизнес: системный подход

Совокупность субъектов малого и среднего бизнеса по всем имеющимся у нее признакам с полным правом может быть отнесена к социально-экономическим системам, определяемым, например, следуя [2, Дрогобыцкий И.Н.]. При этом соотношение экономического и социального компонентов в ней должно являться определяющим при выборе парадигмы управления системообразующими процессами. С точки зрения ролевых установок это может быть описано с помощью следующей матрицы (рис. 1). Кратко охарактеризуем её сегменты.

Если и социальная, и экономическая составляющие представлены в достаточно высокой степени, то бизнес играет роль своеобразного драйвера развития на территории своего присутствия. Такие примеры есть и в российской практике, но они скорее составляют исключение, чем правило. В качестве примеров можно привести бизнес-практики таких российских регионов, как Пермский край, Калужская, Липецкая и Московская области, Республика Татарстан, занимающих ведущие позиции в различных рейтингах ³.

Однако гораздо чаще в тех регионах, которые можно даже отнести к экономически благополучным, крупный бизнес нацелен на полномасштабную эксплуатацию ресурсов с целью получения для себя максимального экономического результата, оставляя «за бортом» второстепенные для него проблемы социального плана. Действительно, местные трудовые ресурсы, а значит, и само население, зачастую просто не представляют интереса для корпоративных структур, всё чаще использующих «вахтовый метод» привлечения персонала.

Вместе с тем в последние годы всё чаще стали звучать достаточно аргументированные мнения [3, Имаева Г.Р., с. 150; 4, Куянцев И.А. и др., с. 40; 5, Мурай В.Ю., с. 81; 6, Бизнес-сообщество Русского Севера: модели поведения] о возрастающей социальной роли предпринимательства как общественного института. Даже государство озаботилось этим вопросом в своих стратегических и программных документах ⁴. Однако следует понимать, что в таком ракурсе власть, в действительности, не ожидая от малого и среднего бизнеса сколь-нибудь значимой экономической отдачи, отводит ему скорее роль «социального буфера», снимающего определенную напряженность в обществе. Последние выступления Президен-

³ Официальный сайт Фонда развития промышленности. URL: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/chislo-sovmestnykh-zaymov-frp-i-rfrp-vyroslo-v-1-5-raza-posle-zapuska-reytinga-regionalnykh-fondov/> (дата обращения: 28.02.2020).

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения: 26.02.2020).

та России В.В. Путина⁵, постановления и распоряжения Правительства РФ⁶, региональных органов власти⁷, посвящённые мерам поддержки малого предпринимательства в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-2019, являются тому подтверждением.



Рис. 1. Матрица ролей малого бизнеса.

Ввиду явного присутствия государственных интересов в сфере МСП формируется и соответствующая управленческая парадигма, которая становится основой государственной политики, направленной на развитие предпринимательства. Основные черты этой политики отчетливо видны сегодня в пяти федеральных проектах («Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности», «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию», «Акселерация субъектов МСП», «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации», «Популяризация предпринимательства»), составляющих единый Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»⁸.

⁵ Указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_352133/ (дата обращения: 12.05.2020).

⁶ Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 г. № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351423/ (дата обращения: 12.05.2020).

⁷ Распоряжение Правительства Архангельской области от 7 апреля 2020 г. № 120-рп «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Архангельской области на 2020 год в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)». URL: https://portal.dvinaland.ru/upload/iblock/aed/120rp_07042020.pdf (дата обращения: 12.05.2020).

⁸ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://government.ru/info/35563/> (дата обращения: 26.02.2020).

В развитие нацпроекта на уровне субъектов РФ приняты и реализуются соответствующие региональные и муниципальные программы. Так, в Архангельской области это подпрограмма № 2 «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства» государственной программы «Экономическое развитие и инвестиционная деятельность в Архангельской области»⁹. Аналогичные программы приняты и в других арктических регионах России.

Территориальные условия и уровень жизни населения в арктических регионах

Малый бизнес, в отличие от крупных корпоративных структур, имеет существенную зависимость от территориальной привязанности. Действительно, практически для любого субъекта МСП сфера его активной деятельности редко выходит за пределы одного региона, а то и муниципального образования. В первую очередь это относится к предпринимателям, занятым производством товаров, сельским хозяйством, выполнением различных работ, предоставлением тех видов услуг населению, которые предполагают прямое личное взаимодействие с потребителем. Таким образом, зачастую принадлежность к той или иной территории формирует основную совокупность факторов, существенно влияющих на бизнес. Особенно это проявляется на тех территориях, условия которых являются неблагоприятными для развития предпринимательства. К таким территориям относятся, прежде всего, арктические муниципалитеты.

К сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) как нового макрорегиона согласно Указу Президента РФ от 02.05.2014 № 296 отнесены полностью или частично территории девяти субъектов РФ, а также земли и острова в Северном Ледовитом океане¹⁰. При этом ряд арктических регионов периодически выступает с инициативами по расширению границ АЗРФ путём включения в неё отдельных муниципальных образований. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 27.06.2017 № 287 в число сухопутных территорий АЗРФ уже вошли Беломорский, Лоухский и Кемский муниципальные районы Республики Карелия, а в настоящее время активно обсуждается инициатива о включении в АЗРФ территорий Лешуконского и Пинежского районов Архангельской области.

Несмотря на общесистемные проблемы, характерные для российской Арктики и Севера в целом, все вошедшие в состав АЗРФ полностью или частично регионы имеют и ряд индивидуальных особенностей. Во-первых, регионы АЗРФ отличаются друг от друга природно-ресурсными и территориальными условиями. Во-вторых, они имеют различный уровень социально-экономического развития. В-третьих, данные регионы отличаются набором стра-

⁹ Постановление Правительства Архангельской области от 10.10.2019 N 547-пп (ред. от 24.12.2019) «Об утверждении государственной программы Архангельской области «Экономическое развитие и инвестиционная деятельность в Архангельской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/462645472> (дата обращения: 12.05.2020).

¹⁰ Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (ред. от 13.05.2019 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162553/ (дата обращения: 26.02.2020).

тегических и программных документов, определяющих их развитие [7, Тутыгин А.Г., Чижова Л.А., с. 194].

Рассмотрим некоторые показатели, достаточно наглядно характеризующие социально-экономическую ситуацию в арктических регионах России.

За период с 2005 г. по 2018 г. численность населения Российской Федерации увеличилась на 2,31%. Вместе с тем, в арктических регионах она изменялась разнонаправленно. Только в двух субъектах из них — в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах темпы роста были выше общероссийских, в Республике Саха (Якутия) прирост составил 1,25%. В остальных же регионах по сравнению с 2005 г. наблюдается убыль населения, причем в тройку демографических «аутсайдеров» попали Республика Коми, Мурманская и Архангельская области (рис. 2).

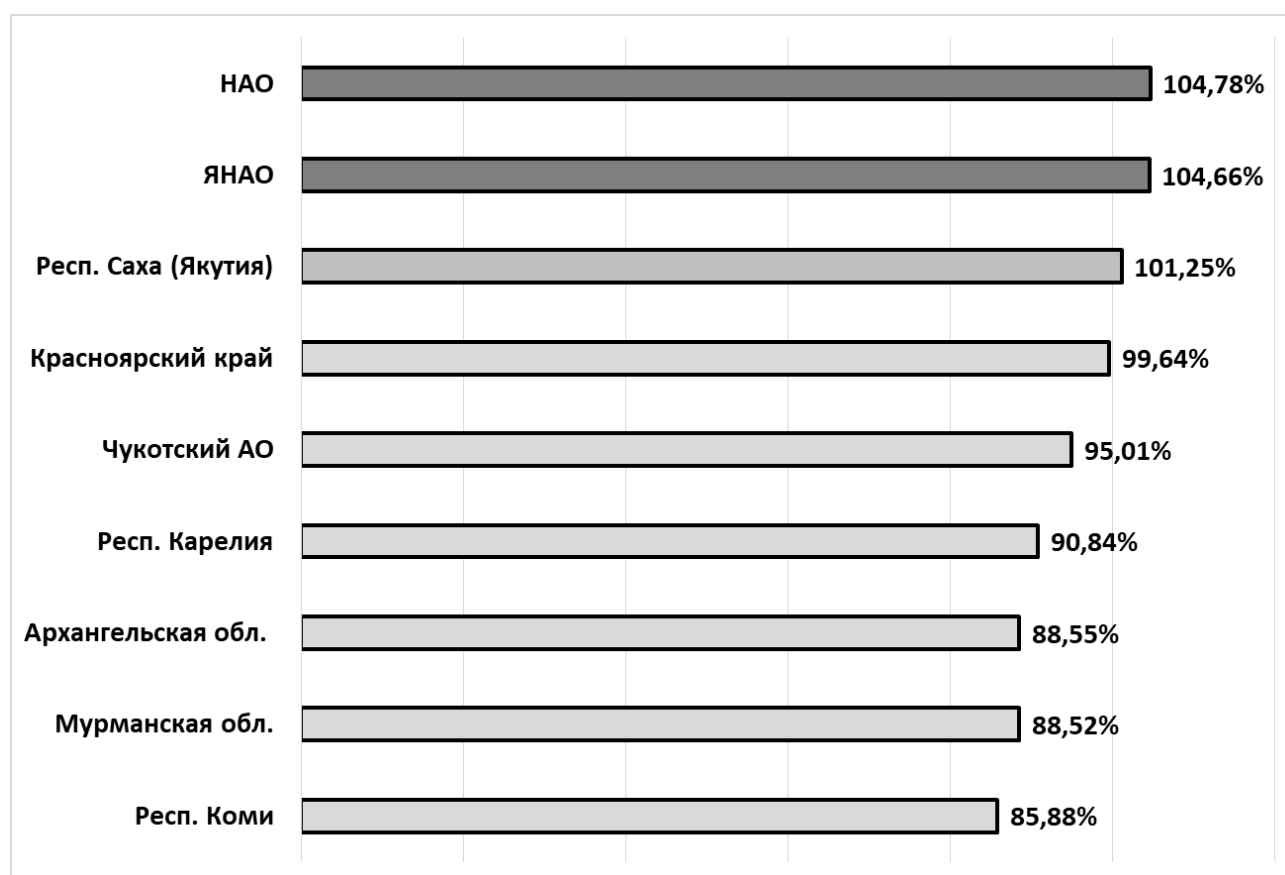


Рис. 2. Темпы роста численности населения в регионах АЗРФ (2018 г. к 2005 г.), %.

В целом же убыль населения в группе регионов, полностью или частично входящих в состав АЗРФ, составила в 2018 г. по отношению к 2005 г. минус 4,64%.

Среди основных демографических проблем арктических территорий России, помимо сокращения численности населения, исследователи также выделяют: старение населения (снижение численности населения трудоспособного возраста); сокращение темпов рождаемости; более низкую продолжительность жизни по сравнению с общероссийским уровнем; высокий уровень младенческой смертности (в основном у коренных малочисленных народов); высокий уровень заболеваемости; миграционный отток трудоспособного населения с

высоким уровнем профессиональной квалификации [8, Губина О.В., Проворова А.А., с. 386] и др.

Уровень жизни населения во многом определяется соотношением его доходов и расходов, в том числе, расходов на товары и услуги первой необходимости. В двух регионах АЗРФ — в Республике Карелия и в Архангельской области, доля расходов в среднедушевых доходах населения превышает среднероссийский уровень (75,76%), что отражено на рис. 3. При этом резкое отличие данного показателя наблюдается в трёх субъектах — Чукотском, Ненецком и Ямало-Ненецком автономном округах, где он составляет порядка 36–42%. Отметим, что мы сознательно не используем при анализе уровня жизни показатель среднедушевых доходов в отрыве от расходов населения ввиду наличия существенных межрегиональных ценовых различий на локальных рынках товаров и услуг.

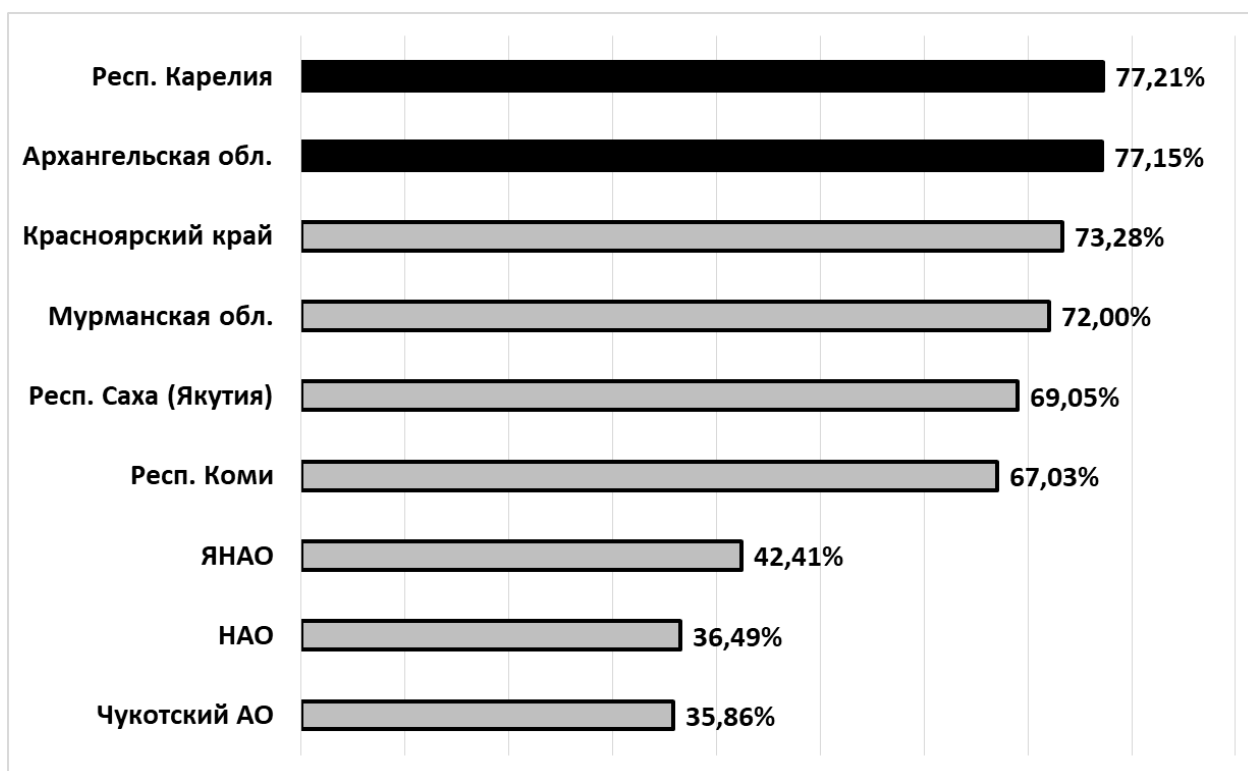


Рис. 3. Доля расходов населения в среднедушевых доходах в 2017 г., %

Данный феномен, по мнению специалистов Института экономики УрО РАН, объясняется тем, что население Арктической зоны РФ не использует 40% дохода на своих территориях, предпочитая тратить заработанные средства в других регионах страны. Это обусловлено рядом причин: от «вахтового метода работы» до неразвитости местных рынков товаров и услуг на арктических территориях. При этом, для муниципальных образований АЗРФ существует зависимость между развитием инфраструктуры и оттоком денежных средств [9, Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф., Некрасов А.А.]

Существенным фактором для анализа уровня жизни населения является не только соотношение доходов и расходов, но и структура самих расходов, то есть какую их часть население тратит на продукты питания, приобретение непродовольственных товаров (одежды, бытовой техники, мебели, автотранспорта и т.д.), оплату услуг. Актуальным для се-

верных территорий является также показатель доли расходов, связанных с употреблением алкогольной продукции.

Представленные в табл. 1 данные позволяют провести ранжирование регионов АЗРФ по структуре расходов населения по группам товаров и услуг.

Таблица 1

Структура расходов населения в регионах АЗРФ в 2017 г., %

Субъект РФ	Продукты питания	Непрод. товары	Алкоголь	Оплата услуг
Российская Федерация	34,3	37,1	1,6	27,0
Республика Карелия	37,9	35,1	2,2	24,8
Республика Коми	35,5	32,7	2,2	29,6
Ненецкий автономный округ	34,0	27,7	2,7	35,6
Архангельская область	30,8	43,1	1,2	24,9
Мурманская область	29,3	37,9	2,3	30,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	32,2	30,7	2,9	34,2
Красноярский край	30,9	37,7	1,9	29,5
Республика Саха (Якутия)	35,2	32,0	1,3	31,5
Чукотский автономный округ	40,0	28,4	2,1	29,5

Особенно наглядным такое ранжирование представляется в сравнении со среднероссийскими показателями (рис. 4).

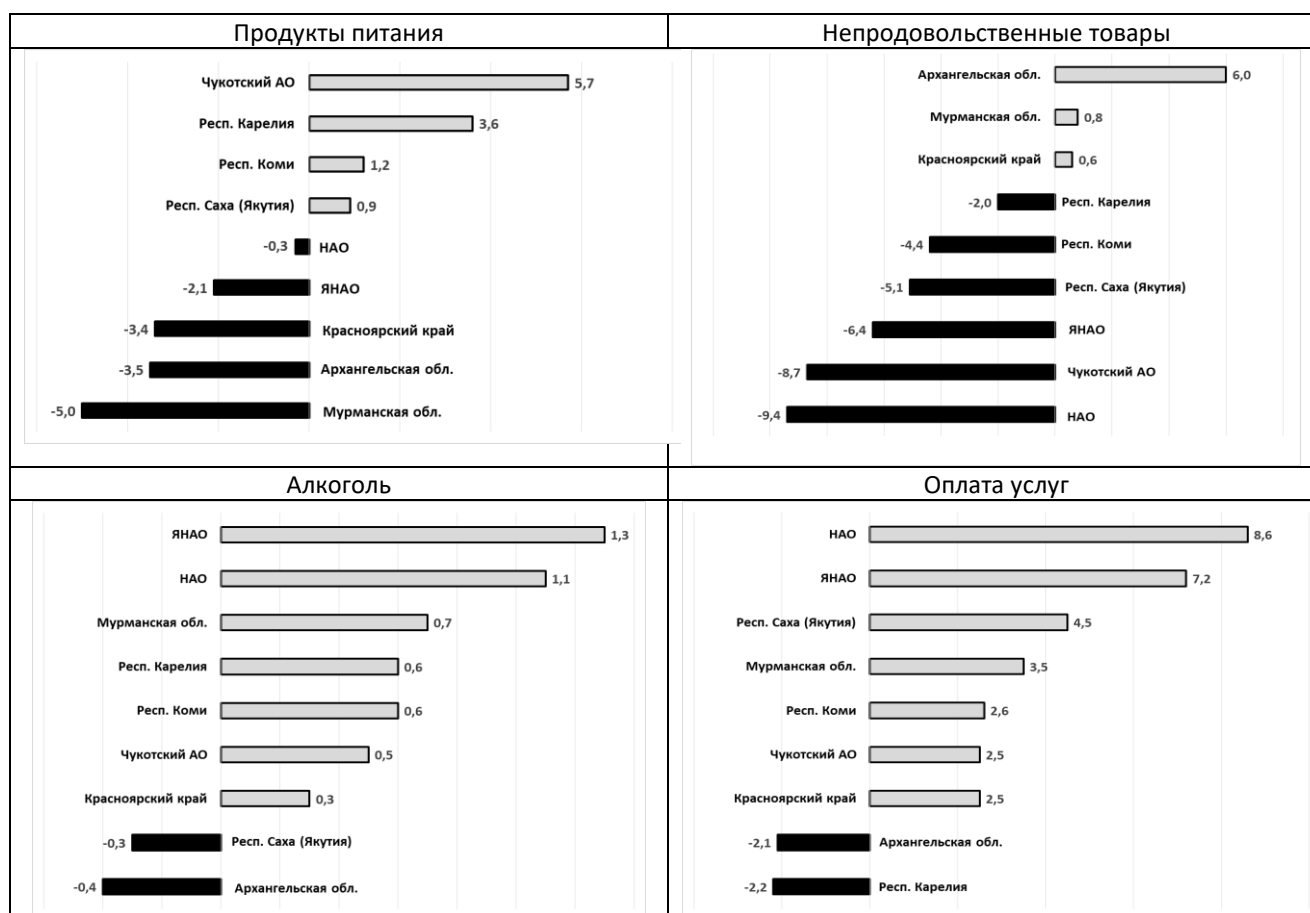


Рис. 4. Ранжирование регионов АЗРФ по показателям отклонения в структуре расходов населения от среднероссийского уровня по группам товаров и услуг (п.п.).

По сравнению со среднероссийским уровнем среди регионов АЗРФ доля затрат на приобретение продуктов питания в структуре затрат населения наиболее высока в Чукот-

ском автономном округе (+5,7 п.п.) и в Республике Карелия (+3,6 п.п.). Ниже среднероссийского этот показатель в Мурманской области (-5,0 п.п.), Архангельской области (-3,5 п.п.) и Красноярском крае (-3,4 п.п.). По доле расходов на приобретение непродовольственных товаров существенно отклоняются от среднего значения по России Архангельская область (+6 п.п.), Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа (-9,4 п.п., -8,7 и -6,4 п.п., соответственно), а также Республики Саха (Якутия) и Коми (-5,1 п.п. и -4,4 п.п.).

Если посмотреть на долю в расходах населения, приходящуюся на оплату услуг, то почти во всех арктических регионах она выше среднероссийского уровня — от +8,6 п.п. в Ненецком АО до +2,5 п.п. в Красноярском крае. Исключение здесь составляют только Архангельская область и Карелия, где этот показатель на 2 п.п. ниже среднероссийского. Также, за исключением Архангельской области и Якутии, в структуре расходов населения среднероссийскую планку превышают затраты на приобретение алкогольной продукции. Особенно это заметно в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах.

Если рассматривать динамику структуры затрат населения арктических регионов, то за последние несколько лет она, что вполне предсказуемо, в основном изменилась несущественно, о чём свидетельствуют значения индекса структурных различий В.М. Рябцева (табл. 2).

По шкале оценки меры существенности структурных различий большинство значений индекса В.М. Рябцева попали в интервалы 0,000–0,030 (тождественность структур), 0,031–0,070 (весьма низкий уровень различия структур) или 0,071–0,150 (низкий уровень различия структур) [10, Рябцев В.М., Чудилин Г.И.].

Таблица 2

Значения индекса В.М. Рябцева структуры расходов населения (2014–2017 гг.)

Субъект РФ	Продукты питания	Непрод. товары	Алкоголь	Оплата услуг
Российская Федерация	0,036	0,039	0,030	0,013
Республика Карелия	0,065	0,046	0,048	0,026
Республика Коми	0,061	0,074	0,073	0,012
Ненецкий автономный округ	0,054	0,163	0,286	0,094
Архангельская область	0,017	0,024	0,200	0,033
Мурманская область	0,017	0,005	0,021	0,021
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,120	0,163	0,160	0,069
Красноярский край	0,049	0,043	0,050	0,012
Республика Саха (Якутия)	0,030	0,032	0,000	0,073
Чукотский автономный округ	0,061	0,016	0,235	0,071

Однако следует отметить, что из общей картины выделяются значения индекса для Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов — по позициям «Непродовольственные товары» и «Алкоголь» структурные изменения попадают в интервал 0,151–0,300, то есть имеют существенный уровень. В этот же интервал по позиции «Алкоголь» попадает и Архангельская область. Действительно, в структуре расходов населения доля, приходящаяся на покупку непродовольственных товаров, всего за три года в Ненецком АО снизилась с 38,5% до 27,7%, а в Ямало-Ненецком — с 42,7% до 30,7%. Доля расходов на приобретение алкоголя

у населения Ненецкого АО увеличилась с 1,5% до 2,7%, Ямало-Ненецкого АО — с 2,1% до 2,9%. При этом доля на приобретение алкоголя в структуре расходов населения Архангельской области за этот же период снизилась с 1,8% до 1,2%.

Вышесказанное ещё раз подтверждает выводы о том, что социальные проблемы Арктической зоны РФ сводятся в основном к высокой степени дифференциации заработной платы, неравенству в перераспределении денежных доходов населения (проблеме бедности населения), а также к социальной напряженности на региональных рынках труда и территориальной дифференциации безработицы [11, Корчак Е.А., с. 609; 12, Зленко Е.Г., с. 69].

Роль и место малого бизнеса в Арктике

На фоне описанной выше картины, дающей некоторое представление об уровне жизни населения на северных территориях, попытаемся теперь определить роль и место малого и среднего бизнеса, на который общество и государство возлагают определённые надежды, впрочем, не всегда имеющие под собой реалистичную основу. Для подтверждения сказанного обратимся лишь к некоторым фактам. При этом сразу оговоримся, что фактическое отсутствие сегодня в России органов муниципальной статистики делает практически неразрешимой задачу проведения комплексного мониторинга социально-экономической ситуации по такому макрорегиону как АЗРФ в едином методологическом ключе существующими средствами. Возникающие в связи с этим проблемы уже подробно обсуждались авторами в нашей работе [13, Павленко В.И., Меламед И.И., Куценко С.Ю., Тутыгин А.Г., Авдеев М.А., Чижова Л.А.].

Анализ сферы малого и среднего предпринимательства в регионах АЗРФ свидетельствует о том, что за последние три года численность субъектов МСП в них в целом снизилась на 3,55%. Ниже отметки среднего уровня оказались Республика Коми (-11,19%), Мурманская (-7,93%) и Архангельская (-6,77%) области, а также Ямало-Ненецкий АО (-4,64%) (рис. 5). При этом в двух из трех регионов АЗРФ, в которых темп роста числа субъектов МСП превысил 100%, а именно, в Ненецком и Чукотском автономных округах, их количество не превышает 1,5 тыс. единиц в каждом. А начиная с марта 2020 г. число субъектов МСП во многих регионах стало резко снижаться в связи с пандемией коронавируса. По некоторым оперативным оценкам в ряде сфер деятельности, таких, как туризм, общественное питание, бытовые и транспортные услуги выручка от реализации товаров, работ и услуг снизилась на 80–90% по отношению к «доэпидемическому» уровню. Особенно это коснулось тех регионов, в которых платежеспособный спрос населения и до этого времени был относительно невысок.

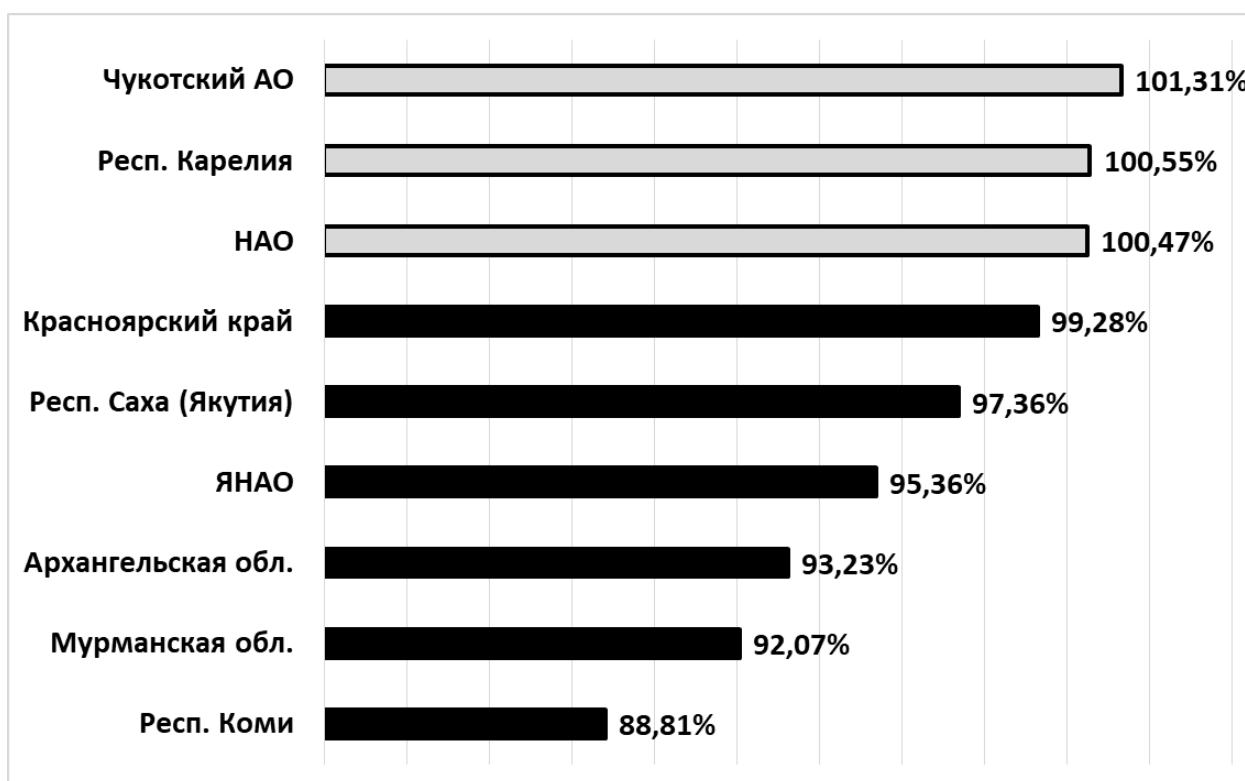


Рис. 5. Темпы роста численности субъектов МСП в арктических регионах в 2017–2019 гг., % (по данным ФНС России¹¹).

По мнению ряда авторов [14, Скуфына Т.П., Бажутова Е.А., Самарина В.П., с. 63–64], в большинстве регионов АЗРФ преобладает предпринимательская активность (ПА) государства и только в Мурманской области и ЯНАО преобладает ПА бизнеса, а в Красноярском крае — ПА населения. В качестве объяснения этому приводится аргумент об участии государства в крупных предпринимательских структурах, осуществляющих, как правило, деятельность в основных отраслях экономики этих регионов. Преобладающая сила влияния ПА бизнеса и государства отвечает современным особенностям развития АЗРФ, заключающимся в высокой степени корпоративизации экономики Арктики и активном участии в ней государства, имеющего глубокие исторические корни в аспекте становления и развития экономики северных территорий.

Некий парадокс социально-экономического развития АЗРФ как раз и состоит в том, что, несмотря на значительный вклад данного макрорегиона в экономику России, прежде всего, за счет добывающих отраслей, и высокую долю привлекаемых инвестиций, социальная ситуация на его территориях остаётся напряженной (снижение численности населения, высокие показатели бедности и безработицы и т.д.) [15, Гладышева Ю.В.].

Отметим, что с точки зрения комплексного социально-экономического развития (СЭР) территорий АЗРФ, предполагающего как индивидуализацию сценариев СЭР арктических субъектов РФ, так и применение обобщённых моделей СЭР территорий для учета сходства

¹¹ Федеральная налоговая служба РФ. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html?level=2&fo&ssrf> (дата обращения: 26.02.2020).

таких регионов, наши коллеги разделили регионы АЗРФ на три группы [16, Смиренникова Е.В., Уханова А.В., Воронина Л.В., с. 144–145] (табл. 3).

Таблица 3

Классификация регионов АЗРФ по характеристикам СЭР

Группы	Субъекты АЗРФ	Характеристики территории
1	НАО, ЯНАО, Чукотский АО	высокий уровень экономического развития и жизни населения; низкая хозяйственная освоенность и транспортная доступность
2	Республика Саха (Якутия), Красноярский край	высокий уровень экономического развития, негативные демографические тенденции, низкий уровень хозяйственной освоенности и транспортной доступности, относительно невысокий уровень жизни населения
3	Архангельская и Мурманская области, Республики Коми и Карелия	средний уровень экономического развития при развитой обрабатывающей промышленности, негативные демографические тенденции, недостаточная хозяйственная и транспортная освоенность, низкий уровень жизни населения

Данная классификация в целом даёт определённое представление об особенностях СЭР арктических регионов, однако, с нашей точки зрения, в ней есть ряд дискуссионных моментов, которые мы оставим за рамками этой статьи. Отметим лишь, что она не в полной мере учитывает некоторые сегодняшние требования, предъявляемые государством и крупными корпорациями при реализации масштабных и дорогостоящих проектных решений.

Вообще, с активным внедрением в систему органов власти принципов проектного управления потребовался качественно новый подход и появились новые требования к системе комплексного мониторинга показателей. Так, в рамках реализации «майского» Указа Президента РФ Росстат ведет подготовку методик расчета показателей национальных и федеральных проектов (программ)¹². Следует отметить, что на сегодняшний день из 13 действующих национальных проектов значительная их часть далеко не в полном объеме обеспечена разработанными статистическими показателями. При этом информационная база для прогнозирования развития северных территорий с их особой проблематикой на сегодняшний день не представляет собой единый системный контент и не может ограничиваться лишь данными официальной и ведомственной статистики. Нужна адекватная методология, которая позволит воспроизводить возможные сценарии их развития [17, Тутыгин А.Г., Коробов В.Б., Чижова Л.А., с. 115]. Всё это в полной мере относится и к сфере МСП, для которой сегодня в принципе нет полноценной системы показателей, позволяющей проводить систематический мониторинг данной социально-экономической категории субъектов для разработки и реализации адекватной парадигмы управления. Ещё раз обратим внимание на то, что в системе социально-экономических координат в условиях российских арктических территорий «экономический вектор» — прерогатива крупных корпоративных структур, тогда, как малому бизнесу отводится роль, прежде всего, «социального буфера», локализуе-

¹² Сборник «Методики расчета показателей национальных и федеральных проектов (программ), реализуемых в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"» URL: <https://www.gks.ru/metod/proekt.htm> (дата обращения: 27.02.2020).

мого в рамках муниципальных образований. Сегодня, с точки зрения государственных интересов, основная задача малого и среднего бизнеса — это сохранение рабочих мест и занятости населения.

Заключение

Экономическое развитие арктических территорий практически полностью зависит от присутствия на них крупных корпоративных структур. При этом социальная роль корпоративного бизнеса, ориентированного, в основном, на добычу и эксплуатацию природных ресурсов арктических территорий, заключается, во-первых, в обеспечении приемлемого уровня доходов населения, во-вторых, в создании и поддержании в работоспособном состоянии элементов инфраструктуры (дорог, коммуникаций и т.д.).

Малый и средний бизнес не может в принципе оказывать сколь-нибудь существенного влияния на экономические аспекты развития арктических территорий. Вместе с тем, его социальным предназначением здесь является роль «социального буфера», некоторой «подушки безопасности» для проживающего на этих территориях населения. Вопреки, казалось бы, здравой экономической логике, малый бизнес в определенных условиях проявляет себя как некий феномен, а именно, формально являясь экономической категорией, по сути же становится категорией социальной.

Таким образом, концептуально определяя ту или иную парадигму управления сферой предпринимательства на территориях со сложными арктическими условиями, следует исходить из ключевой роли малого и среднего предпринимательства как «социального буфера».

Благодарности и финансирование

Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ (№ государственной регистрации проекта — АААА-А19-119020490098-1).

Литература

1. Новикова А.В. Реализация парадигмы государственного управления // Вестник Кемеровского государственного университета. 2011. № 3 (47). С. 132–136.
2. Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике: учебник для студентов вузов, обучающихся направлению подготовки «Экономика» / И.Н. Дрогобыцкий. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.
3. Имаева Г.Р. Теоретико-методологические аспекты изучения социальной роли малого и среднего предпринимательства // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 141–153. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.07
4. Куянцев И.А., Галачиева С.В., Куянцева И.И. Роль предпринимательства в экономическом и социальном развитии общества // Пространство экономики. 2012. Том 10. № 2. Часть 2. С. 39–42.
5. Мурай В.Ю. Симбиоз двух направлений: социального и экономического // Вестник финансового университета. 2016. № 2. С. 81–85.
6. Бизнес-сообщество Русского Севера: модели поведения: монография / А.Г. Тутыгин, В.Б. Коробов, Л.А. Чижова, К.О. Малинина. Ростов н/Д: Легион-М, 2018. 244 с.
7. Тутыгин А.Г., Чижова Л.А. Индивидуальные и общесистемные проблемы регионов Арктической зоны РФ: возможности совместного решения // Научное обозрение. 2016. № 24. С. 193–197.

8. Губина О.В., Проворова А.А. Соотношение демографических и инновационных приоритетов стратегического развития регионов Арктической зоны Российской Федерации // Вопросы инновационной экономики. 2019. Том 9. № 2. С. 383–400. DOI: 10.18334/vines.9.2.40600
9. Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф., Некрасов А.А. Домашние хозяйства Арктических территорий: баланс денежных доходов и расходов населения // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 2 (108). С. 3.
10. Рябцев В.М., Чудилин Г.И. Региональная статистика. М.: МИД, 2001. 380 с.
11. Корчак Е.А. Уровень жизни населения регионов Севера и Арктики РФ // Фундаментальные исследования. 2015. № 7–3. С. 605–609.
12. Зленко Е.Г. Особенности условий формирования денежных доходов населения и стоимости жизни в Арктической зоне России // Уровень жизни населения регионов России. 2017. № 1 (203). С. 65–75.
13. Павленко В.И., Меламед И.И., Куценко С.Ю., Тутыгин А.Г., Авдеев М.А., Чижова Л.А. Основные принципы сбалансированного социально-экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации // Власть. 2017. Т. 25. № 6. С. 7–17.
14. Скуфына Т.П., Бажутова Е.А., Самарина В.П. Предпринимательская активность в регионах российской Арктики в сравнении с общероссийской ситуацией // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 51–68. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.51
15. Гладышева Ю.В. Анализ пространственной неравномерности социально-экономического развития регионов Арктической зоны РФ // Вектор экономики: электронный научный журнал. 2019. № 12. С. 58.
16. Смиреникова Е.В., Уханова А.В., Воронина Л.В. Система моделей для прогнозирования социально-экономического развития регионов Арктической зоны Российской Федерации // Управление консалтинг. 2019. № 12 (132). С. 142–157. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-12-142-157.
17. Тутыгин А.Г., Коробов В.Б., Чижова Л.А. Моделирование сценариев развития северных территорий: методологический и информационный аспекты // Экономические науки. 2019. № 10 (179). С. 114–122. DOI: 10.14451/1.179.114

References

1. Novikova A.V. Realizatsiya paradigmy gosudarstvennogo upravleniya [Realization of the public management paradigm]. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Kemerovo State University], 2011, no. 3 (47), pp. 132–136.
2. Drogobyskiy I.N. *Sistemnyy analiz v ekonomike* [System analysis in economics]. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2017. 607 p. (In Russ.)
3. Imaeva G.R. Teoretiko-metodologicheskie aspekty izucheniya sotsial'noy roli malogo i srednego predprinimatel'stva [Theoretical and methodological aspects of studying the social role of small and medium-sized enterprises]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal (Public Opinion Monitoring)], 2015, no. 4. pp. 141–153. DOI: 10.14515/monitoring.2015.4.07
4. Kuyantsev I.A., Galachieva S.V., Kuyantseva I.I. Rol' predprinimatel'stva v ekonomicheskom i sotsial'no razvitiy obshchestva [The role of business in the economic and social development society]. *Prostranstvo ekonomiki* [Terra Economicus], 2012, vol. 10, no. 2, part 2, pp. 39–42.
5. Murai V.Yu. Simbioz dvukh napravleniy: sotsial'nogo i ekonomicheskogo [The Symbiotic Relationship Between Social and Economic Areas]. *Vestnik finansovogo universiteta* [Bulletin of the Financial University], 2016, no. 2, pp. 81–85.
6. Tutygin A.G., Korobov V.B., Chizhova L.A., Malinina K.O. *Biznes-soobshchestvo Russkogo Severa: modeli povedeniya* [The business community of the Russian North: behavior models]. Rostov-on-Don, Legion-M Publ., 2018. 244 p. (In Russ.)
7. Tutygin A.G., Chizhova L.A. Individual'nye i obshchesistemnye problemy regionov Arkticheskoy zony RF: vozmozhnosti sovmestnogo resheniya [Individual and systemic problems of the Arctic zone regions of Russia: the possibility of a coordinated solution]. *Nauchnoye obozrenie* [Science Review], 2016, no. 24, pp. 193–197.

8. Gubina O.V., Provorova A.A. Sootnoshenie demograficheskikh i innovatsionnykh prioritetov strategicheskogo razvitiya regionov Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii [Correlation of demographic and innovative priorities of strategic development of the Arctic regions of the Russian Federation]. *Voprosy innovatsionnoy ekonomiki* [Russian journal of innovation economics], 2019, vol. 9, no. 2, pp. 383–400. DOI: 10.18334/vinec.9.2.40600
9. Zakharchuk E.A., Pasyukov A.F., Nekrasov A.A. Domashnie khozyaystva Arkticheskikh territoriy: balans denezhnykh dokhodov i raskhodov naseleniya [Households' Arctic areas: cash balance of income and expenditure]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal* [Management of Economic Systems: scientific electronic journal], 2018, no. 2 (108).
10. Ryabtsev V.M., Chudilin G.I. *Regional'naya statistika* [Regional statistics]. Moscow, MID Publ., 2001. 380 p. (In Russ.)
11. Korchak E.A. Uroven' zhizni naseleniya regionov Severa i Arktiki RF [The living standard of population of the northern and arctic regions of Russia]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental Research], 2015, no. 7–3, pp. 605–609.
12. Zlenko E.G. Osobennosti usloviy formirovaniya denezhnykh dokhodov naseleniya i stoimosti zhizni v Arkticheskoy zone Rossii [Peculiarities of Conditions for Forming Money Incomes and Cost of Living in the Arctic Zone of Russia]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii* [Living Standards of the Population in the Regions of Russia], 2017, no. 1 (203), pp. 65–75.
13. Pavlenko V.I., Melamed I.I., Kutsenko S.Yu., et al. Osnovnye printsipy sbalansirovannogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territoriy Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii [The foundations of balanced socio-economic development of the territories of Arctic zone of the Russian Federation]. *Vlast'*, 2017, vol. 25, no. 6, pp. 7–17.
14. Skuf'ina T.P., Bazhutova E.A., Samarina V.P. Predprinimatel'skaya aktivnost' v regionakh rossiyskoy Arktiki v sravnenii s obshcherossiyskoy situatsiei [Entrepreneurial activity in the Russian Arctic territories compared to the all-Russian situation]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 51–68. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.51
15. Gladysheva Yu.V. Analiz prostranstvennoy neravnomernosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Arkticheskoy zony RF [Analysis of spatial unequency of socio-economic development of regions Arctic zone of the Russian Federation]. *Vektor ekonomiki: elektronnyy nauchnyy zhurnal* [Vector of Economics], 2019, no. 12, p. 58.
16. Smirennikova E.V., Ukhanova A.V., Voronina L.V. Sistema modeley dlya prognozirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii [System of Models of Forecasting of Social and Economic Development of Regions of the Arctic Zone of the Russian Federation]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Administrative Consulting], 2019, no. 12 (132), pp. 142–157. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-12-142-157.
17. Tutugin A.G., Korobov V.B., Chizhova L.A. Modelirovanie stsensariy razvitiya severnykh territoriy: metodologicheskii i informatsionnyy aspekty [Modeling of northern territories development scenarios: methodological and informational aspects]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic Sciences], 2019, no. 10 (179), pp. 114–122. DOI: 10.14451/1.179.11

Статья принята 01.03.2020.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ POLITICAL PROCESSES AND INSTITUTIONS

УДК: [332.021+332.14](985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.52

Вопросы комплексной безопасности в Основах государственной политики России в Арктической зоне до 2035 г.: предыдущий опыт и перспективы реализации *

© ГРИНЯЕВ Сергей Николаевич, доктор технических наук, декан

E-mail: fkb-info@gubkin.ru

Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина, Москва, Россия

© ЖУРАВЕЛЬ Валерий Петрович, кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель

E-mail: zhvalery@mail.ru

Центр арктических исследований Института Европы РАН, Москва, Россия

Аннотация. 5 марта 2020 г. Президент России В.В. Путин утвердил Основы государственной политики РФ в Арктической зоне до 2035 г. Это документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, разработанный для защиты её интересов в Арктике. В нём определяются цели, направления, задачи, а также механизмы реализации политики России в Арктике на ближайшие 15 лет. Подводятся итоги выполнения Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. В статье даётся общая характеристика Основ государственной политики в Арктической зоне до 2035 г. Основное внимание авторов уделено анализу основных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике, полной безопасности нефтегазового комплекса, а также основным направлениям реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике: обеспечению защиты населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечению общественной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации; обеспечению военной безопасности Российской Федерации; защите и охране государственной границы Российской Федерации. Подчёркивается, что комплексное выполнение Основ будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне, улучшению социально-экономического развития страны, повышению её обороноспособности в арктическом направлении.

Ключевые слова: Россия, Арктика, Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г., угрозы.

Integrated security issues in the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035: experience and prospects for implementation

© Sergey N. GRINYAEV, Doc. Sci (Tech.), dean

E-mail: fkb-info@gubkin.ru

National University of Oil and Gas "Gubkin University", Moscow, Russia

© Valery P. ZHURAVEL Cand. Sci (Ped.), leading researcher, head

* Для цитирования:

Гриняев С.Н., Журавель В.П. Вопросы комплексной безопасности в Основах государственной политики России в Арктической зоне до 2035 г.: предыдущий опыт и перспективы реализации // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 52–74. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.52

For citation:

Grinyaev S.N., Zhuravel V.P. Integrated security issues in the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035: experience and prospects for implementation. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 52–74. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.52

E-mail: zhvalery@mail.ru

Center for Arctic Research, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract. March 5, 2020, President of Russia V.V. Putin approved the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035. It is a strategic planning document aimed at ensuring the national security of the Russian Federation and designed to protect Russia's interests in the Arctic. It defines goals, directions, tasks, as well as mechanisms for implementing Russian policy in the Arctic for the next 15 years. The authors analyzed the implementation results of the Basic Principles of Russia's State Policy in the Arctic until 2020 and further perspectives. The article provides a general outline of the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035. The authors focus on the analysis of the leading national security challenges in the Arctic and enhancing integrated security of the fuel and energy complex, as well as the main directions of the implementation of the state policy of the Russian Federation in the Arctic. They are the protection of the population and territories of the Arctic zone from natural and human-made emergencies, enhancing national security in the Arctic zone, ensuring the military security of the Russian Federation, and protection of the state border of the Russian Federation. It is emphasized that the comprehensive implementation of the Basic Principles will contribute to improving the quality of life of people in the Arctic zone, socio-economic development of the country, and increasing its defense capability in the Arctic.

Keywords: *Russia, Arctic, Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035, threats.*

Введение

Процесс глобального потепления, таяние арктических льдов, растущая доступность важных энергетических и морских ресурсов, огромные неразведанные мировые запасы нефти, газа и пресной воды стали оказывать серьёзное влияние на вопросы безопасности в Арктическом регионе.

Глубокий анализ международных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике, проблем обеспечения обороны и безопасности российской Арктики в современных условиях дан в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктической зоне до 2035 года [1] (далее – Основы).

Общая характеристика Основ госполитики в РФ на ближайшие 15 лет, итоги развития российской Арктики с 2008 по 2020 гг.

5 марта 2020 г. Президент России В.В. Путин указом № 164 утвердил Основы государственной политики РФ в Арктической зоне до 2035 г. Проект указа подготовлен Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики РФ, 27 декабря 2019 г. был одобрен Советом Безопасности РФ. Основы определяют цели, направления, задачи, а также механизмы реализации политики России в Арктике, которая всегда находилась в поле зрения руководства страны. Десятилетиями шаг за шагом Россия наращивала своё присутствие в этом регионе. На каждом этапе определялись задачи по его освоению и развитию.

Согласно этому документу, определены 6 главных национальных интересов России в Арктике, которые можно условно разделить на 3 блока: международные и военные вопросы (обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнёрства); экономические проблемы (обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения, развитие Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы и её рациональное использование в целях

ускорения экономического роста страны, развитие СМП в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации РФ) и проблемы экологии и жизни коренных малочисленных народов (охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории АЗРФ).

На основе национальных интересов в Документе определены 8 направлений реализации государственной политики РФ в Арктике, дана их характеристика. Это: социальное и экономическое развитие АЗРФ, а также развитие её инфраструктуры; развитие науки и технологий в интересах освоения Арктики; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; развитие международного сотрудничества; обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечение общественной безопасности в российской Арктике; обеспечение военной безопасности; защита и охрана государственной границы РФ. Для их выполнения в целом необходимо реализовать 63 задачи, при этом к вопросам обороны и безопасности относятся лишь 17 задач, но они являются гарантом решения социально-экономических проблем¹.

Кроме того, в Основах определён ряд задач, которые будут способствовать росту человеческого потенциала в развитии АЗРФ, улучшению условий жизни людей, постоянно живущих и работающих в Арктике. Особое внимание обращается на оказание государственной поддержки экономически активному населению России, готовому к переезду в АЗРФ в целях осуществления трудовой деятельности. Ранее с этой идеей выступил член-корр. РАН В.П. Фёдоров, который предложил переселению в Арктику придать организованный массовый характер. Он назвал это собственным российским мегапроектом «Даёшь Арктику!» [2].

В Основах обозначены итоги реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике с 2008 по 2020 гг. За прошедшие 12 лет было сделано немало. Утверждена новая арктическая нормативно-правовая база, определены сухопутные территории Арктической зоны РФ (АЗРФ), приняты необходимые организационные меры по защите интересов РФ в регионе. Важную роль в анализе арктических проблем играет Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, образованная в феврале 2015 г. За 5 лет она определила приоритеты и основные задачи на ближайшие годы с точки зрения стратегического планирования, указала на недостатки в различных сферах жизни.

В Арктике постепенно увеличивался объём перевозок по Северному морскому пути (СМП). По данным Минтранса РФ, в 2013 г. было перевезено менее 4 млн т грузов, а в 2019 г. уже 30 млн т². В этот же период были созданы условия для реализации на территории АЗРФ крупных экономических проектов: производство никеля в Норильске, ввод в строй завода «Ямал СПГ» по производству сжиженного природного газа и газового конденсата и порта

¹ Подсчитано авторами по тексту Основ.

² Объём перевозок грузов по Севморпути достиг 30 млн тонн. 13.01.2020. URL: <https://sudostroenie.info/novosti/29125.html> (дата обращения: 15.01.2020).

Сабетта, расширение инфраструктуры Варандейского терминала и др. Этими проектами Россия по праву может гордиться. Но большую часть из запланированного по совершенствованию инфраструктуры Севморпути, строительству судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, созданию наземных транспортных средств и авиационной техники для работы в сложных природно-климатических условиях Арктики реализовать в полном объёме не удалось. Сроки их ввода в строй перенесены на середину 2020-х годов. Причинами такого положения являются недофинансирование проектов или его полное отсутствие, а также санкции против российских и зарубежных нефтяных и газовых компаний, работающих в Арктике. Большинство основных эффективных управленческих решений по развитию Арктики было принято лишь в 2018–2019 гг., т.е. только на завершающем этапе выполнения Основ, принятых в 2008 г.

В рамках развития Северного морского пути госкорпорация «Росатом» стала его единственным инфраструктурным оператором. Для вывоза сжиженного природного газа и газового конденсата с «Ямал СПГ» и «Арктик СПГ-2» установлена возможность использования в этих целях 28 иностранных судов-газовозов. Распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. утверждён план развития инфраструктуры СМП на период до 2035 г.

В 2010 г. в Архангельске с целью подготовки кадров для работы в Арктике был создан Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, в котором ныне проходит обучение свыше 22 тысяч студентов. Он является основной базой подготовки молодых специалистов для работы в Арктике.

Значительно усилено внимание государства к поиску, разведке и добыче углеводородных ресурсов. Минерально-сырьевая база по-прежнему остаётся ключевым драйвером развития Арктического макрорегиона.

В этот период значительно расширилось применение особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в АЗРФ. Так, если в 2014 г. в российской части Арктики было 24 особо охраняемых природных территории федерального значения [3], то на начало 2019 г. их стало 35³. В этот период образовались национальные парки: «Русская Арктика» (2009 г.), «Онежское Поморье» и «Беренгия» (2013 г.), Хибин (2018 г.).

Следует отметить, что сотрудничество России с арктическими государствами активно развивалось до 2014 г., потом из-за санкций США и Европейского союза против России оно было свёрнуто почти по всем направлениям, за исключением деятельности в рамках Арктического совета. Введённые санкции ограничили временные сроки реализации стратегических проектов разведки и добычи углеводородов на арктическом шельфе России. Как показывает анализ, адресность санкций демонстрирует реальное соперничество между государствами в этом регионе мира по освоению его ресурсов. На наш взгляд, США и страны Европы

³. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». URL: <http://gosdoklad-ecology.ru/2018/arkticheskaya-zona-rossiyskoy-federatsii/sostoyanieokruzhayushchey-sredy/> (дата обращения: 10.03.2020).

не заинтересованы в укреплении позиций нашей страны в Арктическом регионе. Они ведут и будут вести эту политику, даже если их компании будут нести убытки и выходить из выгодных арктических проектов в России. В этих условиях важно создавать собственные конкурентоспособные технологии, чтобы снизить зависимость от других стран в будущем при освоении Арктики.

Главным и видимым достижением в прошедший период в Арктике явилось укрепление обороноспособности страны в этом регионе, что способствовало сохранению баланса сил и обеспечению необходимого уровня военной безопасности.

В документе указаны основные внутренние угрозы национальной безопасности на арктических территориях России. Это в первую очередь причины и последствия продолжающегося сокращения численности населения Арктической зоны РФ [4], а также низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры сухопутных территорий АЗРФ, в том числе в местах традиционного проживания малочисленных народов. Переход к рыночной экономике, закрытие тысяч предприятий, резкое сокращение финансирования арктических проектов, низкая заработная плата без учёта региональных выплат отрицательно сказались на качестве жизни населения и обусловили усиление оттока населения из большинства арктических территорий, что привело их к запустению. Обращается внимание на низкие темпы геологического изучения перспективных минерально-сырьевых центров [5, 6] и отсутствие системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, обеспечивающей снижение издержек и рисков при реализации экономических проектов, а также на слабое развитие отечественных технологий, необходимых для освоения Арктики и неготовность системы мониторинга окружающей среды к экологическим вызовам.

Анализ итогов освоения Арктического региона за прошедшие годы важен для понимания актуальности, особенностей и перспектив развития российской Арктики на ближайшие 15 лет, с учётом основных вызовов и угроз национальной безопасности России в условиях нарастающей напряжённости в отношениях с США и странами Запада.

Основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике

Новые вызовы и угрозы ставят перед экспертами задачу переосмысления места и роли Арктической зоны России в обеспечении национальных интересов, экономического, социального и оборонного стратегического развития страны, методов государственного регулирования развития макрорегиона. В современных условиях успех политики России в арктическом направлении зависит не только от практической реализации уже намеченных стратегических целей, но и от уточнения конкретных планов и программ с учётом быстро меняющейся геополитической обстановки в мире и непосредственно в Арктическом регионе.

Основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике находят своё проявление в попытках ряда иностранных государств пересмотреть базовые поло-

жения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, и создать системы национального правового регулирования без учёта таких договоров и региональных форматов сотрудничества. Ряд стран (США, Китай, Япония, Финляндия) стремится изменить режим плавания по Северному морскому пути, по сути, добиваясь в будущем его интернационализации, что в конечном итоге может снизить влияние России в регионе [7]. В частности, высокопоставленные чиновники Соединённых Штатов предлагают распространить Freedom of Navigation Operation на Севморпуть. С другой стороны, вопрос о контроле над СМП, по оценке А. Бартоша, имеет критическое значение для нашей страны, поскольку это пока единственный транспортный путь, способный интегрировать отдалённые районы Крайнего Севера и их ресурсный потенциал в национальную экономику страны⁴. Для интеграции Севморпути в мировую транзитную систему в качестве эффективного евроазиатского транспортного коридора при условии сохранения своего суверенитета в Арктике России необходимо совершенствовать его инфраструктуру, создавать условия для развития контейнерных перевозок, привлекать крупнейших международных судовладельцев и грузовладельцев для перевозки грузов. Усилилось давление на Россию по таким вопросам, как определение внешних границ континентального шельфа, раздел морских акваторий, разработка нефтегазовых ресурсов в контексте обеспечения экологической безопасности, эксплуатация биоресурсов, доступ иностранных государств к СМП.

К вызову в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике относится незавершённость международного правового разграничения морских пространств в Арктике. Это положение пытаются использовать в своих интересах неарктические государства, не имея необходимых прав на разработку арктического шельфа, поскольку у них нет прямого выхода к Северному Ледовитому океану, они прилагают политические и экспертные усилия по ослаблению уже принятых правовых норм в Арктике. Свои амбиции по доступу к богатым природным ресурсам Арктического региона и его транспортным коммуникациям они стремятся подкреплять соответствующей финансово-экономической и научно-технологической базой.

Отмечаются попытки воспрепятствования осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике со стороны иностранных государств и (или) международных организаций. Особенно показательно это находит своё выражение в деятельности Норвегии против России на архипелаге Шпицберген [8]. В послании Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова главе МИД Норвегии И.М. Эриксен Сёрэйде от 4 февраля 2020 г. в связи со 100-летним юбилеем Договора о Шпицбергене, подписанного 9 февраля 1920 г. в Париже, в части обеспечения «одинакового свободного доступа» на архипелаг и возможностей ведения там хозяйственно-экономической деятельности «на условиях полного равенства», отмечена озабоченность по поводу введённого

⁴ Бартош А.А. Гибридные угрозы возникли в Арктике. 02.12.2016. URL: http://nvo.ng.ru/gpolit/2016-12-02/1_928_arctic.html (дата обращения: 16.03.2020).

ограничения на использование российского вертолёт, порядка при депортации со Шпицбергена российских граждан, неправомерного установления Норвегией так называемой «рыбоохранной зоны», искусственного расширения природоохранных зон для ограничения экономической активности на архипелаге, по ряду других проблем⁵. По мнению А. Тодорова, вопросы правового статуса и режима морских пространств Шпицбергена «можно отнести к категории затяжных споров, которые не вызывают, по крайней мере пока, резкого обострения ситуации в регионе. Однако это не значит, что такое положение обязательно сохранится в будущем. При построении сценариев развития событий нельзя полностью исключить того, что какая-то «спящая» проблема «выстрелит» и полностью перевернёт обстановку в Арктике»⁶.

Угрозу национальной безопасности представляет наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике, в результате которого возрастает конфликтный потенциал в регионе [9]. Так, в докладе на расширенном заседании коллегии Министерства обороны России в декабре 2018 г. министр обороны С.К. Шойгу выделил следующие тенденции осложнения военно-политической обстановки, затрагивающие Арктический регион⁷: с 2018 г. воссоздаётся второй оперативный флот ВМС США; с целью обеспечения переброски войск из США для их развёртывания в Европе принято решение о формировании к 2022 г. двух новых командований объединённого командования ОВС НАТО — «Атлантика» и объединённого командования тыла; в Норвегии в 60 км от российской границы ведётся строительство новой РЛС, на её территории в 2018 г. удвоена численность дислоцированных подразделений американской морской пехоты; увеличивается количество учений, всё чаще в них принимают участие не входящие в НАТО страны, в частности Швеция и Финляндия; возрастает количество разведывательных полётов у границ России. Усилилась военная активность США в Арктике и по другим направлениям [10, 11].

В апреле — мае 2020 г. на территории ряда государств Европы вдоль западной границы России состоялись учения НАТО «Defender Europe-2020», в которых, помимо европейских натовцев, участвуют более 20 тысяч американских военнослужащих и десятки тысяч единиц военной техники. Учения стали крупнейшими с окончания «холодной войны» и, что примечательно, совпадают по времени с празднованием 75-летия Победы в Великой Отечественной войне. В первой декаде мая 2020 г. в Баренцевом море проходили манёвры ударной

⁵ О послании Министра иностранных дел России С.В. Лаврова Министру иностранных дел Норвегии И.М. Эриксен Сёрэйде по случаю 100-летия подписания Договора о Шпицбергене. 04.02.2020. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4019093 (дата обращения: 27.02.2020).

⁶ Тодоров А. Договор о Шпицбергене: яркая мозаика интерпретаций. 14.02.2020. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dogovor-o-shpitsbergene-yarkaya-mozaika-interpretatsiy/?fbclid=IwAR2CpKlp24Jd0Re0p4IVI_Ui2WdqOCXCBS8w9UyLpDb8cc4mOw-bHZOD0Tg (дата обращения: 27.02.2020).

⁷ Заседание коллегии Министерства обороны. Владимир Путин принял участие в расширенном заседании коллегии Министерства обороны. 18.12.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59431> (дата обращения: 25.01.2019).

группировки объединённых ВМС стран НАТО, в состав которой вошли американские эсминцы «Портер», «Дональд Кук», «Франклин Рузвельт», британский фрегат «Кент», часть из которых была оснащена крылатыми ракетами «Томагавк» и системой противоракетной обороны «Иджис»⁸.

Всё это усиливается очередными попытками дискредитации деятельности Российской Федерации в Арктике со стороны наших геополитических противников. Данная работа проводится ими постоянно. На разных этапах она то ослаблялась, то усиливалась. Актуальность данной проблемы состоит в том, что она затрагивает вопросы суверенитета РФ [12]. Россию по-прежнему обвиняют в милитаризации Арктики. В настоящее время особо обращается внимание на факты нарушения экологических правил, загрязнения её территории при использовании старого оборудования при добыче углеводородов, при других видах экономической деятельности [13]. Прослеживается тенденция обвинения РФ в притеснении коренных малочисленных народов Севера. Западные страны периодически напоминают о радиоактивном заражении российских арктических территорий в период военной и хозяйственной деятельности СССР. Это радиоактивные выпадения при испытаниях ядерного оружия, выносы радиоактивности северными реками России, эксплуатация атомного флота СССР / России, затопленные и затонувшие радиоактивные объекты и др. В настоящее время в водах Арктики СССР / Россией их было затоплено около 18 тысяч. На сегодня в Арктике утилизировано 119 из 121 отслуживших свой срок атомных подводных лодок⁹. Учитывая данные проблемы, по оценке академика РАН А.А. Саркисова, руководство страны прилагает значительные усилия по полному завершению радиоэкологической реабилитации российской Арктики и разработке комплекса необходимых для решения этой задачи правительственных актов [14].

Анализ основных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике показывает, что России необходимо своевременно принимать адекватные меры, направленные на поддержание паритета и создание благоприятных условий для защиты национальных интересов в этом важном регионе.

Российская армия в Арктике

Россия много сделала для усиления безопасности и исследования региона. С 1 декабря 2014 г. начала действовать новая военная структура — Объединённое стратегическое командование «Север». Цель арктической группировки — надёжная защита природных богатств этого региона и обеспечение безопасности Северного морского пути. В её состав вошли Северный флот в полном составе, 45-я армия ВВС и ПВО. Одновременно в состав нового

⁸ Северный флот следит за кораблями НАТО в Баренцевом море. 04.05.2020. URL: https://rg.ru/2020/05/04/severnij-flot-sledit-za-korablami-nato-v-barencevom-more.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 07.05.2020).

⁹ Президиум РАН: очистить Арктику от последствий «холодной войны». 02.12.2015. URL: <http://scientificrussia.ru> (дата обращения: 07.05.2020).

командования передан ряд соединений и частей Центрального и Восточного военных округов, а также других силовых структур. Сухопутный компонент командования составили бригада морской пехоты и две арктические мотострелковые бригады в Мурманской области. Ежегодно проводятся постоянные учения, мероприятия по оптимизации группировок войск и воинских формирований, идёт процесс вооружения частей новыми образцами оружия и боевой техники. Так, для арктических подразделений Северного флота в последнее время переданы новые уникальные радиолокационные станции «Подлёт», которые при экстремально низких температурах до минус 50 одновременно сопровождают до 200 воздушных целей. Созданная на острове Александры архипелага Земля Франца-Иосифа военная база «Арктический трилистник» может непрерывно работать в течение 18 месяцев в составе 150 человек. Она включает в себя две взлётно-посадочные полосы и оснащена береговыми ракетными комплексами «Бастия». А на базе «Северный клевер» (остров Котельный в море Лаптевых) служат 250 человек, работает радиолокационная станция для наблюдения за воздушными судами и комплекс «Панцирь – С1» для противовоздушной обороны¹⁰.

В Основах [1, пункт 19] определены основными задачи в сфере обеспечения военной безопасности Российской Федерации в Арктике. Главное — это выполнение комплекса мероприятий, направленных на предотвращение применения военной силы в отношении России, защиту её суверенитета и территориальной целостности. Всего в Арктике планируется построить 13 аэродромов, один наземный авиационный полигон, а также 10 радиолокационных отделений и пунктов наведения авиации. В настоящее время на севере России развёрнуто шесть военных баз: на островах Котельный (Новосибирские острова), Земля Александры (входит в архипелаг Земля Франца-Иосифа), Средний (Северная Земля), а также в посёлке Рогачёво (Новая Земля), на мысе Шмидта и острове Врангеля (входят в Чукотский автономный округ). На аэродромах, расположенных за полярным кругом, разместятся бомбардировщики Су-24, истребители-бомбардировщики Су-34, штурмовики Су-25, истребители-перехватчики МиГ-31, вертолёты различного типа. Ожидается, что восстановленными взлётно-посадочными полосами будут пользоваться для дозаправки стратегические бомбардировщики Ту-22, Ту-95 и Ту-160. Вся эта инфраструктура работает в круглогодичном режиме¹¹.

Ставится задача по дальнейшему повышению боевых возможностей группировок войск (сил) общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в Арктической зоне Российской Федерации и поддержанию их боевого потенциала на уровне, гарантирующем решение задач по отражению агрессии против Российской Федерации и её союзников.

¹⁰ Никаноров С. Армия России как арктическая цивилизация. 17.03.2020. URL: http://www.ng.ru/armies/2020-03-17/100_arctic170320.html (дата обращения: 07.04.2020).

¹¹ Арктический «Бастия»: Россия закрыла Севморпуть. 03.12.2019. URL: https://news.rambler.ru/army/43277422/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 012.02.2020).

В группировке войск возрастает роль Северного флота в защите Арктики [15, 16, 17]. Он в ближайшие два года пополнится тремя новыми подводными лодками последнего, 4-го, поколения. Уже в наступившем году на войдут в строй и заступят на боевую вахту крейсера «Князь Владимир» и «Казань». А в следующем году северофлотцы готовы принять в строй дизель-электрическую субмарину с ракетами типа «Калибр» на борту. При этом уже находящиеся в строю подлодки модернизируются для продолжения боевой вахты¹². Подразделения нового зенитного ракетного полка объединения ПВО Северного флота в апреле 2020 г. заступили на боевое дежурство в Арктике. Комплексы С-300 будут охранять воздушное пространство Якутии и участок Северного морского пути¹³.

По информации командующего Северным флотом адмирала Александра Моисеева, активно идёт процесс модернизации баз новых подлодок. По его словам, в Заозерске уже базируется многоцелевая атомная подводная лодка «Северодвинск», подготовлена инфраструктура для подводных крейсеров проекта «Ясень». В Гаджиево построены новые причалы и другие береговые объекты для «обеспечения базирования кораблей современных и перспективных проектов». Адмирал отметил, что флот одновременно осваивает новые подлодки и развивает систему базирования¹⁴.

Важной задачей в сфере обеспечения военной безопасности является совершенствование системы комплексного контроля за воздушной, надводной и подводной обстановкой в Арктической зоне Российской Федерации. Это сложная и ответственная задача. Она решается во взаимодействии с другими силовыми структурами России. Необходимость повышения контроля возрастает в связи с активизацией экономической деятельности в Арктике, особенно судоходства по СМП.

Обращено внимание на продолжение работ по созданию и модернизации объектов военной инфраструктуры, обеспечение жизнедеятельности группировок войск (сил) общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [18]. Военная инфраструктура российской Арктики создаётся и укрепляется за счёт восстановления ряда заполярных аэродромов и военных баз, которые планируется использовать как объекты двойного назначения. Возводится новая инфраструктура для воинских частей и гарнизонов в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, способная

¹² Северный флот пополнится тремя новыми подлодками. 19.03.2020. URL: <https://sm-news.ru/severnyj-flot-popolnitsya-tremya-novymi-podlodkami-58568/> (дата обращения: 27.04.2020).

¹³ Расчёты С-300 Северного флота заступили на боевое дежурство в Арктике. 03.04.2020. URL: https://rg.ru/2020/04/03/reg-szfo/raschety-s-300-severnogo-flota-zastupili-na-boevoe-dezhurstvo-v-arktike.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews/ (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁴ Россия модернизирует базу для подлодок в Арктике. 18.03.2020. URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/18/base/> (дата обращения: 27.04.2020).

обеспечить более 20 тысяч военнослужащих, их семей и гражданских, работающих на объектах минобороны¹⁵.

Говоря о роли армии в Арктике, следует отметить, что в настоящее время уровень милитаризации региона не выходит за пределы разумной достаточности. Однако геополитическая ситуация не может оставаться длительное время стабильной на фоне обострения международных отношений в мире. Активизация НАТО в Арктическом регионе может привести к переконфигурации отношений в сфере безопасности. Прекращение с 2014 г. контактов между начальниками Генеральных штабов армий стран Арктического совета сильно мешает конструктивному и своевременному решению военных вопросов в этом регионе. В среднесрочной и долгосрочной перспективе международные риски в Арктике, по мнению экспертов, могут возрасти в случае дальнейшего сохранения политической напряжённости в отношениях России и Запада [19]. В этих условиях наше государство прилагает немало усилий по её ослаблению и повышению мер доверия между странами.

Защита и охрана государственной границы Российской Федерации

В Основах [1, пункт 20] определены основными задачи в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.

Особое внимание обращается на повышение качества государственного управления пограничной деятельностью на основе развития информационных технологий, позволяющих обеспечить мониторинг обстановки в морских пространствах и на морском побережье, её ситуационный анализ и выработку согласованных решений.

Охрану государственной границы Российской Федерации в АЗРФ в настоящее время Пограничная служба ФСБ России (далее — Береговая охрана) обеспечивает через деятельность Пограничного управления ФСБ РФ по западному арктическому району и Пограничного управления ФСБ РФ по восточному арктическому району с центрами в Мурманске и Петропавловске-Камчатском¹⁶.

Задачами Береговой охраны России в Арктическом регионе являются защита и охрана государственной границы РФ, протяжённость которой составляет около 20 тыс. км; защита экономических интересов; мониторинг надводной обстановки в акватории арктических морей; контроль за соблюдением законов и международных договоров; спасание жизни на море; обеспечение безопасности морских перевозок по Северному морскому пути; защита окружающей природной среды; осуществление радиолокационного и радиотехнического наблюдения в районах промышленной деятельности; патрулирование сторожевыми кораблями и авиацией акваторий арктических морей, рыболовной зоны архипелага Шпицберген;

¹⁵ Строительство военных городков в Арктике продолжится до 2020 года. 18.08.2016. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/18-08-2016/stroitelstvo-voennyh-gorodkov-v-arktike-prodolzhitsya-do-2020-goda/> (дата обращения: 27.09.2016).

¹⁶ Перечень пограничных управлений ФСБ России. Сайт Пограничной службы ФСБ России. URL: <http://ps.fsb.ru/departament.htm> (дата обращения: 10.08.2018).

обеспечение суверенитета и российского присутствия на наиболее удалённых территориях Арктики (острова архипелагов Земля Франца-Иосифа и Северная Земля) [20].

В последние годы оптимизируется численность подразделений Береговой охраны, повышается их техническая оснащённость, улучшается система управления пограничной деятельностью. Ведётся работа по созданию автоматизированной системы контроля за надводной обстановкой в Арктике. В интересах расширения возможностей пограничных органов и развития пограничной инфраструктуры в Архангельске в мае 2017 г. начал функционировать новый пункт базирования пограничных сторожевых кораблей.

В районах интенсивного рыболовства, находящихся под юрисдикцией России, обеспечивается систематическое присутствие кораблей российской погранслужбы. В последние годы пограничники значительно активизировали деятельность по противодействию современным вызовам и угрозам безопасности, особенно терроризму и незаконной миграции [21, 22].

Усилена деятельность пунктов пропуска через государственную границу РФ. Их в Арктической зоне РФ в настоящее время около 20. Из них 3 автомобильных пункта (1 на границе с Норвегией, 2 на границе с Финляндией), 12 морских и 5 воздушных. Больше всего их в Северо-Западном федеральном округе — 12, в Дальневосточном федеральном округе — 6 (все в Чукотском автономном округе) и по одному в Уральском и Сибирском федеральных округах¹⁷. В связи с усилением экономической деятельности и развитием туризма в регионе их количество, на наш взгляд, будет постоянно увеличиваться.

Идёт процесс формирования корабельного состава Береговой охраны. На конец 2016 г. в неё входили 34 корабля, в том числе: десять пограничных сторожевых кораблей, четырнадцать пограничных сторожевых катеров, один пограничный корабль обеспечения, один пограничный патрульный корабль, два пограничных патрульных судна и 6 пограничных катеров обеспечения¹⁸. В январе 2017 г. Пограничная служба ФСБ России получила в своё распоряжение головной пограничный сторожевой корабль 1 ранга проекта 22100 — «Полярная звезда»¹⁹. Без сомнения, данных средств явно недостаточно на столь протяжённую российскую границу.

В разделе, посвящённом в защите и охране государственной границы России, обращается внимание на развитие сотрудничества с пограничными ведомствами (береговыми охранами) иностранных государств, в том числе по разграничению северных морских пространств. На сайте Пограничной службы ФСБ России в разделе «Деятельность пограничных представителей в международном правовом оформлении границ» в этом плане отмечается, что пока «не ратифицировано Соглашение между бывшим СССР и США о линии разграниче-

¹⁷ Подсчитано автором на основе открытых источников.

¹⁸ Береговая охрана Пограничной службы ФСБ России — 2016 // RussianShips.info. 2016. 15.12.2016. URL: <http://russianships.info/bohr/> (дата обращения: 27.02.2017).

¹⁹ Пограничники получили «Полярную звезду». 24.01.2017. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/24-01-2017/pogranichniki-poluchili---polyarnuyu-zvezdu/> (дата обращения: 27.02.2017).

ния морских пространств. До конца не решен вопрос разграничения континентального шельфа и исключительной экономической зоны с Норвегией в Баренцевом море»²⁰. При этом надо учитывать, что разграничение территориального моря в международно-правовом отношении с Норвегией оформлено. Однако после ожидаемых в ближайшее время решений Комиссии по границам континентального шельфа по заявкам России, Дании и Канады может возникнуть вопрос о границе континентального шельфа между этими тремя странами.

Россия в последние годы активно наращивает работу с официальными представителями ведомств, осуществляющих функции береговых охран государств-членов Арктического совета. Так, 31 октября 2015 г. в городе Нью-Лондоне (США) с ними было подписано Совместное заявление о намерении развивать многостороннее сотрудничество в формате Арктического форума береговых охран²¹. В нём приняли участие Россия, Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия, Швеция. Участники обсудили существующие риски и угрозы безопасности в Арктике. Отмечено, что освоение шельфовых месторождений, развитие научных исследований, туризма, морского судоходства влечёт нарушение границ, незаконную миграцию, контрабанду, возможность проникновения членов террористических организаций в регион.

В период с 17 по 21 октября 2016 г. делегация ФСБ России приняла участие в работе 17-го Форума пограничных ведомств / береговых охран государств северной части Тихого океана, проходившего в г. Виктория (Канада)²². Пограничная служба имеет положительную практику взаимодействия с коллегами арктических государств [23], особенно с подразделениями Береговой охраной Норвегии, а также с 17-м районом Береговой охраны США.

Следует отметить, что у Арктического форума береговых охран, несмотря на ряд отличий в функциях ведомств на национальном уровне, имеется огромный потенциал для совместного решения вопросов региональной безопасности. Объединение усилий позволит повысить уровень морской безопасности и безопасности каждого человека, находящегося в Арктике.

Россия активно изучает и принимает меры по возможному обострению новых угроз безопасности в арктических морских акваториях. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму», в стране создан ряд оперативных штабов, в том числе в Мурманске и Петропавловске-Камчатском. В настоящее время реализуются ме-

²⁰ Деятельность пограничных представителей в международном правовом оформлении границ. Сайт Пограничной службы ФСБ России. URL: <http://ps.fsb.ru/international.htm> (дата обращения: 10.08.2018).

²¹ Итоги встречи руководителей ведомств, выполняющих функции береговых охран государств-членов Арктического совета, по вопросу создания АФБО. 09.12.2015. URL: <http://ps.fsb.ru/smi/news/more.htm%21id%3D10321138%40fsbMessage.html> (дата обращения: 21.05.2017).

²² Итоги участия в 17-м Форуме пограничных ведомств/береговых охран государств северной части Тихого океана. 25.10.2016. URL: <http://ps.fsb.ru/smi/news/more.htm%21id%3D10321169%40fsbMessage.html> (дата обращения: 21.05.2017).

ры по обеспечению безопасности и антитеррористической защищённости объектов экономической деятельности в морском арктическом пространстве Российской Федерации.

В Основах также акцентируется внимание на совершенствовании пограничной инфраструктуры, обустройстве пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации в сроки, соответствующие срокам реализации инвестиционных проектов. Сегодня этот вопрос является наиболее острым и актуальным. Он реализуется через федеральные целевые, государственные, ведомственные и другие программы.

Впереди большая работа по техническому переоснащению пограничных органов, строительству современных судов ледового класса с авиационным комплексом и обновлению парка воздушных судов. Важно наращивать возможности федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства России. Ставится задача завершить работы по обновлению системы исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря РФ и исключительной экономической зоны Российской Федерации в Арктике.

Для решения этих задач Береговая охрана ФСБ РФ должна обладать наибольшими возможностями по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий неблагоприятных факторов и явлений, которые могут причинить стране материальный и моральный ущерб. Всё это потребует соответствующего финансирования.

Необходимо признать, что в настоящий момент только постоянное пограничное присутствие в арктическом секторе Российской Федерации позволяет сохранить статус-кво морских границ до окончательного международного признания российской юрисдикции на пределы акватории и континентального шельфа.

Защита населения и территорий АЗРФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

В соответствии с Основами госполитики РФ в Арктике на ближайшие 15 лет [1, пункт 17], основными задачами в сфере обеспечения защиты населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера являются:

- осуществление научно-технического, нормативно-правового и методического сопровождения деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечению пожарной безопасности и безопасности на водных объектах в арктических условиях;
- развитие арктических комплексных аварийно-спасательных центров и пожарно-спасательных подразделений для ликвидации аварий и чрезвычайных ситуаций на водном и материковом пространстве, совершенствование их структуры, состава, материально-технического обеспечения и инфраструктуры базирования, комплектование новыми образцами техники, оборудованием и экипировкой с учётом решаемых в арктических условиях задач;
- авиационное обеспечение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в арктических условиях.

Как и в 2008 г., в 2020 г. остаётся значимым приоритетом использование АЗРФ в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны.

В связи с этим особое внимание уделяется обеспечению защиты объектов топливно-энергетического комплекса в Арктике от гибридных, многовекторных угроз (политико-экономические санкции, «технологическая изоляция», инициирование кибератак и др.). Характерной чертой таких угроз является то, что они зарождаются в одной сфере, а реализуются в другой или нескольких сферах обеспечения безопасности [24].

На территории Арктической зоны находится более 500 потенциально опасных промышленных и инфраструктурных объектов, которые могут стать источниками чрезвычайных ситуаций техногенного характера, которых, по данным МЧС, в среднем происходит в год более 100. Среди них доминируют транспортные аварии (30%), взрывы и пожары технологического оборудования (24%). Крайний Север подвержен метеорологическим явлениям, снежным заносам, подтоплению, образованию овражной и речной эрозии.

В МЧС РФ накоплен значительный опыт по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике. Формирование сил МЧС России в системе комплексной безопасности населения и территорий в Арктической зоне осуществляется за счёт создания 11 арктических комплексных аварийно-спасательных центров МЧС России, основной целью которых является повышение уровня защищённости населения и территорий Арктической зоны за счёт создания эффективной системы мониторинга, повышения оперативности действий при проведении поисково-спасательных, аварийно-спасательных и других неотложных работ.

По состоянию на 2016 г. численность группировки сил и средств МЧС по прикрытию Арктической зоны с учётом сил органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований составила более 18 000 чел. и 1 845 ед. техники. Из них силы и средства МЧС России — более 7 000 чел. и 597 ед. техники. В Арктической зоне функционируют 6 арктических комплексных аварийно-спасательных центров (Нарьян-Мар, Архангельск, Дудинка, Мурманск, Воркута и Вытегра) [25].

К сожалению, МЧС России на своём официальном сайте после 2016 г. не представляет общественности Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», предлагает только методические рекомендации по подготовке материалов в Государственный доклад, что является внутриведомственным документом. Поэтому чрезвычайно сложно определить действия МЧС РФ за 2017–2019 гг., в том числе с учётом смены руководства министерства.

Недооценка данного фактора, на наш взгляд, отрицательно сказывается не только на престиже ведомства, но и отрицательно отражается на вопросах развития и освоения Арктики. Не вызывает сомнения тот факт, что система безопасности Арктической зоны является

важным фактором повышения инвестиционной привлекательности Северного морского пути, увеличения транзитных перевозок, превращения его в мировую транспортную артерию. Это также влияет на развитие отечественного и зарубежного арктического туризма, является основой создания современной информационно-коммуникационной системы экстренных вызовов 112 и автоматизированного комплекса «Безопасный город», совершенствования взаимодействия, с учётом накопленного опыта, с Государственной корпорацией «Роскосмос», Минздравом России, Росгидрометом, Российской академией наук и другими ведомствами и организациями.

В современных условиях в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19 следует не забывать о продолжающейся деградации вечной мерзлоты, которая несет реальную угрозу для безопасности населения и территорий Крайнего Севера. Именно оттаивание грунта и касание оленей в зоне мора прошлых лет, по мнению экспертов, привело к возникновению в августе 2016 г. очага сибирской язвы в Ямало-Ненецком автономном округе. При содействии федеральных структур в течение шести дней с момента установления диагноза удалось остановить массовый падеж оленей и распространение заболевания среди жителей округа. В связи с этим перед МЧС РФ стоят серьёзные задачи по научному прогнозированию и предупреждению возможных новых природно-климатических и техногенных вызовов и аварий.

МВД России и Росгвардия в обеспечении общественной безопасности в Арктике

В соответствии с Основами госполитики РФ в Арктике до 2035 г. [1, пункт 18], основными задачами в сфере обеспечения общественной безопасности в АЗРФ являются:

- приведение структуры органов внутренних дел Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации и численности их сотрудников в соответствии с задачами в сфере обеспечения общественной безопасности, создание и модернизация соответствующей инфраструктуры, в том числе обеспечение жилищного строительства;
- повышение активности участия граждан в охране общественного порядка, пропаганда добровольного участия граждан в мероприятиях по охране общественного порядка, расширение деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, в первую очередь, в таких отдалённых местностях, в которых отсутствуют силы правопорядка либо требуется их присутствие;
- выработка мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, выделяемых на развитие Арктической зоны Российской Федерации;
- сокращение количества дорожно-транспортных происшествий, влекущих причинение вреда жизни и здоровью граждан, снижение тяжести их последствий.

В Арктической зоне органы МВД решают важные и ответственные задачи [26, 27] по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, направляя основные усилия для противодействия преступ-

ности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Особое внимание уделяется вопросам миграции, незаконного оборота наркотиков, оружия, безопасности дорожного движения. В сфере их внимания противодействие незаконной добыче биоресурсов, обеспечение общественного порядка в областных городах, в портах, аэропортах, объектах ТЭК, рыболовецких артелях, местах добычи нефти и газа, разработки твердых полезных ископаемых, компактного проживания общин коренных малочисленных народов Севера.

Вместе с тем следует признать, что органы МВД в Арктической зоне по сравнению с другими регионами РФ недостаточно укомплектованы, их инфраструктура порой устарела и нуждается в обновлении и совершенствовании. С учётом сложных климатических условий, больших расстояний требуется новая модель обеспечения дорожного движения на основе информационных технологий.

Задача по повышению активности участия граждан в охране общественного порядка также для МВД является актуальной и необходимой. Органам полиции в интересах безопасности важно развивать сотрудничество и взаимодействие с местными общественными организациями.

Важные задачи в Арктике решает недавно созданная Федеральная служба войск национальной гвардии РФ (Росгвардия)²³. Её основными задачами являются: участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом.

Территориальные органы Росгвардии размещены во всех субъектах АЗРФ. Её военнослужащие и сотрудники охраняют Билибинскую атомную электростанцию, а также ледоколы ФГУП «Атомфлот» в пункте основного базирования. Ими выполняется большой объём работы по контролю за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия, особенно среди представителей коренных малочисленных народов Севера²⁴.

Росгвардия участвует в выполнении заданий, установленных государственной программой «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», что позволило ей в последние 3 года сохранить темпы формирования и модернизации нестационарной системы защиты морских портов Северного морского пути.

На встрече с Президентом РФ В.В. Путиным 6 мая 2020 г. главнокомандующий Росгвардией генерал армии В.В. Золотов доложил, что войсками 2019 г. была принята под

²³ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 11.04.2016, № 15, ст. 2072; Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

²⁴ Информация с сайта Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. URL: <http://rosgvard.ru/> (дата обращения: 15.04.2020).

охрану войск первая плавучая атомная теплоэлектростанция «Академик Ломоносов» в акватории морского порта Певек на Чукотке²⁵.

В 2020 г. планируется завершить дооборудование порта Сабетта мобильным комплексом, усиленным, в том числе, морской и амфибийной составляющими. К исходу 2020 г. под защитой Росгвардии будут находиться девять морских арктических портов²⁶.

Проблемы деятельности в Арктике для МВД и Росгвардии требуют глубокого аналитического сопровождения и необходимого финансового обеспечения.

Заключение

Нынешние Основы уточняют государственную политику России в Арктике на ближайшие 15 лет, подтверждают лидирующую роль РФ в Арктике как мегарегионе. Этот документ может стать хорошей основой для подготовки программы председательства РФ в Арктическом совете в 2021–2023 гг. Документ носит комплексный, инновационный характер, его выполнение будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне РФ, улучшению социально-экономического развития страны, повышению её обороноспособности, военной и правоохранительной деятельности в арктическом направлении. При этом непонятно, почему в Основах не нашлось места гидрометеорологической безопасности, которая является важным фактором бесперебойного функционирования Севморпути.

Впереди 15 лет реализации положений Основ. Принципиально важно отрегулировать заложенные в них вопросы реализации стратегических национальных интересов в Арктике. Это в полной мере должно быть учтено в Плате реализации Основ, Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности, в Госпрограмме по социально-экономическому развитию Арктической зоны, а также в законодательных актах. Важно, чтобы в перечисленных документах были объединены мероприятия нацпроектов и государственных программ, инвестиционные планы инфраструктурных компаний, программы развития арктических регионов, городов и районов компактного расположения сил и средств силовых структур. Только в этом случае они могут стать действительно работающим правовым и операционным инструментом для руководства страны, прежде всего в части координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных компаний по достижению стратегических национальных приоритетов России в Арктике. Важно в освоении и защите Арктики также учитывать последствия нынешнего экономического кризиса, вызванного падением цен на нефть и коронавирусной пандемией.

Слабая изученность экологии Арктики, процессов глобального потепления должна, на наш взгляд, стимулировать руководство министерств и ведомств, арктических регионов к

²⁵ Встреча с директором Федеральной службы войск национальной гвардии Виктором Золотовым. 06.05.2020. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63302> (дата обращения: 11.05.2020).

²⁶ Директор Росгвардии генерал армии Виктор Золотов открыл расширенное заседание коллегии ведомства. 11.03.2020. URL: <https://rosgvard.ru/ru/news/article/direktor-rosgvardii-general-armii-viktor-zolotov-otkryl-rasshirennoe-zasedanie-kollegii-vedomstva> (дата обращения: 15.04.2020).

поиску эколого-сберегающих технологий, эффективных решений при определении и запуске крупных хозяйственных проектов по освоению Арктического региона [28], обеспечении экологической безопасности на объектах силовых структур [29], дальнейшему развитию международного сотрудничества на арктическом треке [30].

Вся деятельность России в Арктике предельно открыта. Вооружённые силы совместно с МЧС, пограничными органами ФСБ, МВД и Росгвардией способствуют сохранению баланса сил в регионе, твёрдо отстаивают национальные интересы страны, противодействуют новым вызовам и угрозам безопасности, выполняют задачи по защите и охране государственной границы, продолжают восстанавливать свою военную инфраструктуру, обеспечивают деятельность хозяйствующих субъектов по разведке и добыче углеводородов и охране месторождений.

Анализ проблем комплексной безопасности в Арктике, по оценке ряда экспертов, требует переосмысления их некоторых аспектов [31, 32]. Признавая и учитывая агрессивность и усиление военного присутствия стран НАТО в Арктике, а также систематическое проведение многонациональных военных учений и смещение районов боевой подготовки в Арктическую зону, на наш взгляд, следует признать, что многие угрозы пока носят демонстрационный потенциальный характер. Не надо допускать такого положения, чтобы РФ сама спровоцировала укрепление позиций НАТО в регионе. На сегодняшний день Арктика — это территория низкой политической напряжённости и успешного развития многостороннего международного сотрудничества, уровень её милитаризации не выходит за пределы разумной достаточности. Все возникающие здесь проблемы могут и должны решаться на основе сотрудничества, а сам регион может и должен развиваться как пространство конструктивного взаимодействия и безопасности.

Литература

1. Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywn04OgKil1mAvaM.pdf> (дата обращения: 06.03.2020).
2. Федоров В.П. Арктические преобразования // Современная Европа. 2018. № 1. С. 5–14.
3. Доклад Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского на Научной сессии Общего собрания членов Российской академии наук 16 декабря 2014 г. // Научно-технические проблемы освоения Арктики / Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 11.
4. Волгин Н.А., Широкова Л.Н., Мосина Л.Л. Российская Арктика: социально-трудовые и демографические особенности развития // Социально-трудовые исследования. 2019. № 1. С. 117–133.
5. Прищепа О.М., Меткин Д.М., Боровиков И.С. Углеводородный потенциал Арктической зоны России и перспективы его освоения // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2019. № 3. С. 14–28.
6. Машковцев Г.А., Спорыхина Л.В., Быховский Л.З. Состояние, перспективы использования и развития сырьевой базы твердых полезных ископаемых Арктической зоны России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2019. № 3. С. 34–45.
7. Бекашев К.А., Галстян Г.Г. Современный правовой режим Северного морского пути. Может ли он стать интернациональным? // Рыбное хозяйство. 2019. № 4. С. 45–50.

8. Стрельникова И.А. К вопросу о правовом режиме Баренцева моря. Международно-правовой статус архипелага Шпицберген // Государственная служба и кадры. 2019. № 1. С. 71–75.
9. Глотов В.И., Аржанова И.А. НАТО и безопасность в Арктике: проблемы, возможности, перспективы // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Т. 9. № 5. С. 92–96.
10. Криволапов О.О. Военная политика администрации Д. Трампа в Арктике: первые шаги // США. Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 4. С. 31–45.
11. Теремов О.В. Арктическая политика США и интересы России: прошлое, настоящее, будущее / Ин-т США и Канады РАН. М.: Весь Мир, 2019. 250 с.
12. Журавель В.П., Литвинов Н.Д. Суверенитет стран Арктического совета в Арктике: проблемы и механизмы обеспечения // Мир политики и социологии. 2019. № 4. С. 129–141.
13. Закиров С.Н., Закиров Э.С., Индрупский И.П. и др. Устаревшие технологии добычи нефти и газа как источник новых экологических катаклизмов // Экологический вестник России. 2019. № 8. С. 20–25.
14. Саркисов А.А. К вопросу о ликвидации радиоактивных загрязнений в Арктическом регионе // Вестник Российской академии наук. 2019. Т. 89. № 2. С. 107–124.
15. Евменов Н.А. Роль и место Северного флота в обеспечении безопасности в Арктическом регионе // Арктические ведомости. 2019. № 1. С. 66–71.
16. Иванов Г.В., Костюков А.Д. Северный флот как один из гарантов формирования и развития традиционного уклада жизни в Арктике // Арктические ведомости. 2019. № 2. С. 116–119.
17. Хмельнов И.Н. Применение Военно-Морского Флота для обеспечения безопасности развития Арктического региона // Вестник Академии военных наук. 2018. № 2. С. 61–64.
18. Котов А., Старчак М. Вопросы инфраструктуры и жизнеобеспечения российских военных баз в Арктике // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2019. № 4. С. 36–40.
19. Загорский А.В. Нестратегические вопросы безопасности и сотрудничества в Арктике. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 104 с.
20. Кудинов Н.Н. Береговая охрана Федеральной службы безопасности России и защита хозяйственной морской деятельности в Арктике // Вестник МГТУ. Т. 18. 2015. № 3. С. 434–440.
21. Залынский Р.Н. Угрозы терроризма в Российской Арктике // Арктика и Север. 2014. № 17. С. 44–59.
22. Эльгсаас И.М. Противодействие терроризму в российской Арктике: законодательство и ключевые субъекты // Арктика и Север. 2017. № 29. С. 128–156.
23. Здоровец И.А. Взаимодействие пограничных ведомств-береговых охран государств Арктического региона // Арктические ведомости. 2014. № 2. С. 102–105.
24. Гриняев С.Н., Правиков Д.И., Медведев Д.А. Комплексная безопасность ТЭК как объект научного анализа // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики: Серия «Естественные и технические науки». 2019. № 3/2. С. 24–30.
25. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году» / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. С. 150–151.
26. Гаврилов О.Ю. Состояние и перспективы развития системы региональной безопасности в Арктике // Военная мысль. 2019. № 6. С. 34–49.
27. Шахмаев М.М., Домбровский А.А., Рустамов Р.А. Особенности организации деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в условиях Крайнего Севера // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2014. № 20. С. 1–5.
28. Богачев В.Ф., Азизов Р.М. Система подготовки руководителей и специалистов как элемент инфраструктуры Арктического региона // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2019. № 1. С. 135–142.
29. Иванец М.О., Григорьева О.В., Саидов А.Г. Анализ экологической обстановки на объектах Минобороны России в Арктической зоне // Военная мысль. 2019. № 4. С. 73–80.
30. Кудряшова Е.В., Зарубина Л.А., Сивоброва И.А. Вызовы и возможности трансграничного инвестиционного сотрудничества в Арктическом регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 1. С. 39–52.
31. Загорский А.В. Безопасность в Арктике. М.: ИМЭМО РАН, 2019. 114 с.

32. Fedorov V.P., Zhuravel V.P., Grinyaev S.N., Medvedev D.A. Scientific approaches to defining the territorial boundaries of the Arctic // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 2019. 012012. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012012

References

1. *Ob Osnovakh gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike na period do 2035 goda. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 5 marta 2020 g. №. 164* [About the Basic Principles of Russian Federation State Policy in the Arctic to 2035. Order of the President of the Russian Federation, 05 March 2020 No. 164]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8Zpjh pAaQ0WB1zjyWN04OgKil1mAvaM.pdf> (accessed: 06.03.2020).
2. Fedorov V.P. Arkticheskie preobrazovaniya [Arctic Transformation]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe], 2018, no. 1, p. 5–14.
3. Doklad Ministra prirodnnykh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii S.E. Donskogo na Nauchnoy sessii Obshchego sobraniya chlenov Rossiyskoy akademii nauk 16 dekabrya 2014 g. [Report of the Minister of Natural Resources and Environment of the Russian Federation Donskoy S.E. at the scientific session of the Russian Academy of Sciences]. *Nauchno-tekhnicheskie problemy osvoeniya Arktiki* [Scientific and technical problems of Arctic exploration]. Moscow, Nauka Publ., 2015, p. 11.
4. Volgin N.A., Shirokova L.N., Mosina L.L. Rossijskaya Arktika: social'no-trudovye i demograficheskie osobennosti razvitiya [Russian Arctic: social and demographic features of the development]. *Social'no-trudovye issledovaniya* [Social & Labor Research], 2019, no. 1, pp. 117–133.
5. Prishchepa O.M., Metkin D.M., Borovikov I.S. Uglevodorodnyy potentsial Arkticheskoy zony Rossii i perspektivy ego osvoeniya [Hydrocarbon potential of the Russian Arctic area – prospects and the future development]. *Mineral'nye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie* [Mineral resources of Russia. Economics and Management], 2019, no. 3, pp. 14–28.
6. Mashkovtsev G.A., Sporykhina L.V., Bykhovskiy L.Z. Sostoyanie, perspektivy ispol'zovaniya i razvitiya syr'evoy bazy tverdykh poleznykh iskopaemykh Arkticheskoy zony Rossii [The condition, prospects of use and development of the ore mineral raw materials base of the Russian Arctic zone]. *Mineral'nye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie* [Mineral resources of Russia. Economics and Management], 2019, no. 3, pp. 34–45.
7. Bekyashev K.A., Galstyan G.G. Sovremennyy pravovoy rezhim Severnogo morskogo puti. Mozhet li on stat' internatsional'nym? [The modern legal status of Northern sea route and prospects for internationalization]. *Rybnoe hozyajstvo* [Fisheries], 2019, no. 4, pp. 45–50.
8. Strel'nikova I.A. K voprosu o pravovom rezhime Barentseva morya. Mezhdunarodno-pravovoy status arhipelaga Shpitsbergen [On the legal regime of the Barents Sea: the international legal status of the Svalbard archipelago]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry* [Public service and personnel], 2019, no. 1, pp. 71–75.
9. Glotov V.I., Arzhanova I.A. NATO i bezopasnost' v Arktike: problemy, vozmozhnosti, perspektivy [NATO and Arctic security: challenges, opportunities and prospects]. *Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta* [Humanities. Bulletin of the University of Finance], 2019, vol. 9, no. 5, pp. 92–96.
10. Krivolapov O.O. Voennaya politika administratsii D. Trampa v Arktike: pervye shagi [Trump Administration Military Policy towards Arctic: First Steps]. *SShA. Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [USA. Canada: economics, politics, culture], 2019, no. 4, pp. 31–45.
11. Terebov O.V. Arkticheskaya politika ShHA i interesy Rossii: proshloe, nastoyashchee, budushchee [US Arctic Policy and Russia's Interests: Past, Present, Future]. Moscow, Ves' Mir Publ., 2019, 250 p. (In Russ.)
12. Zhuravel' V.P., Litvinov N.D. Suverenitet stran Arkticheskogo soveta v Arktike: problemy i mekhanizmy obespecheniya [The sovereignty of the countries of the Arctic council in arctic regions: problems and maintenance mechanisms]. *Mir politiki i sociologii* [The World of Politics and Sociology], 2019, no. 4, pp. 129–141.
13. Zakirov S.N., Zakirov E.S., Indrupskiy I.P. et al. Ustarevshie tekhnologii dobychi nefi i gaza kak istochnik novykh ekologicheskikh kataklizmov [Outdated technologies of oil and gas production as a source of new ecological cataclysms]. *Ekologicheskii vestnik Rossii* [Ecological Bulletin of Russia],

- 2019, no. 8, pp. 20–25.
14. Sarkisov A.A. K voprosu o likvidatsii radioaktivnykh zagryazneniy v Arkticheskom regione [Radioactive contamination mitigation in the Arctic region]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2019, vol. 89, no. 2, pp. 107–124.
 15. Evmenov N.A. Rol' i mesto Severnogo flota v obespechenii bezopasnosti v Arkticheskom regione [Role and place of the Northern Fleet in ensuring safety in the Arctic region]. *Arkticheskie vedomosti* [Arctic Herald], 2019, no. 1, pp. 66–71.
 16. Ivanov G.V., Kostyukov A.D. Severnyy flot kak odin iz garantov formirovaniya i razvitiya traditsionnogo uklada zhizni v Arktike [Northern Fleet as one of the guarantees of formation and development of a traditional lifestyle in the Arctic]. *Arkticheskie vedomosti* [Arctic Herald], 2019, no. 2, pp. 116–119.
 17. Khmel'nov I.N. Primenenie Voenno-Morskogo Flota dlya obespecheniya bezopasnosti razvitiya Arkticheskogo regiona [The navy employment to ensure the safe development of the Arctic region]. *Vestnik Akademii voennykh nauk* [Bulletin of the Academy of Military Sciences], 2018, no. 2, pp. 61–64.
 18. Kotov A., Starchak M. Voprosy infrastruktury i zhizneobespecheniya rossiyskikh voennykh baz v Arktike [Issues of infrastructure and life support of Russian military bases in the Arctic]. *Novyy oboronnyy zakaz. Strategii* [New Defense Order. Strategies], 2019, no. 4, pp. 36–40.
 19. Zagorskiy A.V. *Nestrategicheskie voprosy bezopasnosti i sotrudnichestva v Arktike* [Non-strategic issues of security and cooperation in the Arctic]. Moscow, IMEMO RAN Publ., 2016, 104 p. (In Russ.)
 20. Kudinov N.N. Beregovaya okhrana Federal'noy sluzhby bezopasnosti Rossii i zashchita khozyaystvennoy morskoy deyatel'nosti v Arktike [The Coast Guard Federal Security Service of Russia and protection of marine economic activities in the Arctic]. *Vestnik MGTU* [Vestnik of MSTU], 2015, vol. 18, no. 3, pp. 434–440.
 21. Zalyvskiy R.N. Ugrozy terrorizma v Rossiyskoy Arktike [Threats of terrorism in the Russian Arctic]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2014, no. 17, pp. 44–59.
 22. Elgsaas I.M. Protivodeystvie terrorizmu v rossiyskoy Arktike: zakonodatel'stvo i klyuchevye sub"ekty [Counterterrorism in the Russian Arctic: legal framework and central actors]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2017, no. 29, pp. 128–156.
 23. Zdorovets I.A. Vzaimodeystvie pogranichnykh vedomstv-beregovykh okhran gosudarstv Arkticheskogo regiona [Interaction of border-coast guard services of the Arctic states]. *Arkticheskie vedomosti* [Arctic Herald], 2014, no. 2, pp. 102–105.
 24. Grinyayev S.N., Pravikov D.I., Medvedev D.A. Kompleksnaya bezopasnost' TEK kak ob"ekt nauchnogo analiza [Integrated security of fuel and energy complex as object of scientific analysis]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya «Estestvennye i tekhnicheskie nauki»* [Modern Science: actual problems of theory and practice. Series of “Natural and Technical Sciences”], 2019, no. 3/2, pp. 24–30.
 25. *Gosudarstvennyy doklad «O sostoyanii zashchity naseleniya i territoriy Rossiyskoy Federatsii ot chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogenного kharaktera v 2016 godu»* [State report “On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies in 2016”]. Moscow, VNII GOCHS (FC) Publ., 2017, pp. 150–151.
 26. Gavrilov O.Yu. Sostoyanie i perspektivy razvitiya sistemy regional'noy bezopasnosti v Arktike [The Condition and Development Prospects of the Regional Security System in the Arctic]. *Voennaya mysl'* [Military Thought], 2019, no. 6, pp. 34–49.
 27. Shakhmaev M.M., Dombrovskiy A.A., Rustamov R.A. Osobennosti organizatsii deyatel'nosti organov vnutrennikh del pri chrezvychaynykh situatsiyakh prirodnogo i tekhnogenного kharaktera v usloviyakh Kraynego Severa [Features of the organization of the activities of internal affairs agencies in emergency situations of a natural and technogenic nature in the Far North]. *Nauchno-metodicheskiy elektronnyy zhurnal «Kontsept»* [Scientific and methodological electronic journal “Concept”], 2014, no. 20, pp. 1–5.
 28. Bogachev V.F., Azizov R.M. Sistema podgotovki rukovoditeley i spetsialistov kak element infrastruktury Arkticheskogo regiona [The system of training of managers and specialists as part of the infrastructure of the Arctic region]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2019, no. 1, pp. 135–142.

29. Ivanets M.O., Grigor'eva O.V., Saidov A.G. Analiz ekologicheskoy obstanovki na ob"ektakh Minoborony Rossii v Arkticheskoy zone [Analysis of the Environmental Situation at MoD Facilities in the Arctic]. *Voennaya mys'* [Military Thought], 2019, no. 4, pp. 73–80.
30. Kudryashova E.V., Zarubina L.A., Sivobrova I.A. Vyzovy i vozmozhnosti transgranichnogo investitsionnogo sotrudnichestva v Arkticheskom regione [Cross-Border Investment Cooperation in the Arctic Region: Challenges and Opportunities]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2019, vol. 12, no. 1, pp. 39–52.
31. Zagorskiy A.V. *Bezopasnost' v Arktike* [Security in the Arctic]. Moscow, IMEMO RAS Publ., 2019, 114 p. (In Russ.)
32. Fedorov V.P., Zhuravel V.P., Grinyaev S.N., Medvedev D.A. Scientific approaches to defining the territorial boundaries of the Arctic. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2019, vol. 302, iss. 1. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012012

Статья принята 12.05.2020.

УДК [330.34+332.12](985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. *

© **ЗАЙКОВ Константин Сергеевич**, доктор исторических наук, проректор по международному сотрудничеству

E-mail: k.zaikov@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© **КОНДРАТОВ Николай Александрович**, кандидат географических наук, доцент

E-mail: n.kondratov@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© **ЛИПИНА Светлана Артуровна**, доктор экономических наук

E-mail: s.lipina@mail.ru

Совет по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли»
Минэкономразвития России, ВШГУ РАНХИГС, Москва, Россия

© **БОЧАРОВА Лина Константиновна**, кандидат экономических наук, научный сотрудник

E-mail: bocharova_lina@mail.ru

Совет по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли»
Минэкономразвития России, Москва, Россия

Аннотация. Арктика в XXI в. остаётся востребованной темой в естественно-научной, экономической, социогуманитарной и политической сферах. Актуальность изучения Арктики определяется тем, что в последние десятилетия в этом регионе происходят глубокие и необратимые трансформации, полного понимания причин и последствий которых для сферы экономики и природопользования пока не сложилось. Следствием изменения климата, а также глобализации является растущий интерес к арктическому макрорегиону со стороны зарубежных государств, разработавших в начале XXI в. стратегии и программы освоения национальных арктических зон. На фоне глобальной конкуренции за ресурсы и транспортные коммуникации представляется актуальным проанализировать особенности развития политики России по управлению Арктической зоной в XXI в. В статье анализируются механизмы реализации государственной политики России в Арктике на основе системы стратегического планирования, раскрываются узкие места в системе государственного управления арктическим регионом. Сделан вывод, о том, что ядром политики России в Арктике является инновационная модернизация, способная обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие, модернизацию инфраструктуры, создание новых высококвалифицированных рабочих мест, повышение качества жизни населения, развитие сообществ коренного населения, охрану местных экосистем.

Ключевые слова: Арктическая зона РФ, государственная политика, стратегическое планирование, программно-целевой подход, опорные зоны развития, инновации.

Organizational mechanisms for implementing Russia's Arctic strategy in the 21st century

© **Konstantin S. ZAIKOV**, Dr. Sci (Hist.), Vice-Rector on International Affairs

E-mail: k.zaikov@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© **Nikolay A. KONDRATOV**, Cand. Sci (Geogr.), associate professor

* Для цитирования:

Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 75–109. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

For citation:

Zaikov K.S., Kondratov N.A., Lipina S.A., Bocharova L.K. Organizational mechanisms for implementing Russia's Arctic strategy in the 21st century. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 75–109. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.75

E-mail: n.kondratov@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© **Svetlana A. LIPINA**, Dr. Sci (Econ.)

E-mail: s.lipina@mail.ru

Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of economic development of the Russian Federation, RANEPa, Moscow, Russia

© **Lina K. BOCHAROVA**, Cand. Sci (Econ.), researcher

E-mail: bocharova_lina@mail.ru

Council for the Study of Productive Forces, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The Arctic in the 21st century remains a popular topic in the natural-scientific, economic, socio-humanitarian and political spheres. The relevance of studying the Arctic is determined by the fact that in recent decades, deep and irreversible transformations have taken place in this region, and a full understanding of the causes and consequences of which for the economy and environmental management has not yet developed. As a result of climate change and globalization, there is a growing interest in the Arctic macro-region on the part of many foreign countries that developed strategies and programs for the development of national Arctic zones at the beginning of the XXI century. Against the background of global competition for resources and transport communications, it seems relevant to analyze the features of the development of Russia's state policy for managing the Arctic zone of the Russian Federation in the XXI century. The article analyzes the mechanisms of implementation of Russian state policy in the Arctic based on the strategic planning system and reveals the bottlenecks in the system of state management of the Arctic region. It is concluded that the core of Russia's policy in the Arctic is innovative modernization that can ensure sustainable socio-economic development, infrastructure development, rational use of natural resources, protection of local ecosystems and development of indigenous communities.

Keywords: *Arctic zone of the Russian Federation, state policy, strategic planning, program-target approach, support zones of development, innovations.*

Введение

Арктика представляет собой высокоширотную область Крайнего Севера, кроме сухопутной части включающую континентальный шельф и исключительную экономическую зону морей Северного Ледовитого океана, а также окраинные территории Северной Америки и Евразии.

Глубокий интерес России к освоению Крайнего Севера и Арктики существовал на протяжении столетий. Меняя формы и приоритеты, он достиг уровня, когда арктические территории становятся одним из средств обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития государства. Формирование и научное обоснование приоритетов развития циркумполярных территорий Российской Федерации являются одними из ключевых задач развития и модернизации экономики. Роль науки повышается не только благодаря влиянию природно-географического фактора в арктическом регионе, но и в связи с существующей в этой зоне дифференциацией природных и экономических условий хозяйственной деятельности. Такая дифференциация обуславливает необходимость разработки специфических арктикоориентированных нормативных правовых документов в целях управления развитием обширной и нестандартной Арктической зоной Российской Федерации (далее — АЗРФ, Арктическая зона).

Изучение направлений и проблем развития российской Арктики показывает большую

роль географической науки в разработке и решении народнохозяйственных задач. Географический подход создаёт возможность для обоснования устойчивого социально-экономического развития не только АЗРФ, но и всего государства, формулирует стратегические выгоды для России как в рамках циркумполярной зоны и евроазиатского континента, так и в глобальном экономическом пространстве.

Вклад в изучение природы, населения и социально-экономической сферы Крайнего Севера и Арктики внесли отечественные и зарубежные учёные, общественные и государственные деятели: С.О. Макаров, В.А. Русанов, А.П. Карпинский, С.И. Челюскин, Н.Н. Урванцев, А.Е. Ферсман, Н. Норденшельд, Р. Амудсен, Ф. Нансен. Особенности и тенденции геоэкологического, социально-экономического и геополитического положения северных и арктических территорий освещены в публикациях Г.А. Аграната, В.И. Богоявленского, В.Н. Булатова, А.Г. Гранберга, Д.А. Додина, И.Ф. Кефели, В.М. Котлякова, Т.М. Красовской, В.Н. Лаженцева, Г.П. Лузина, Ю.Ф. Лукина, П.А. Минакира, В.И. Павленко, А.Н. Пилясова, В.С. Селина, С.В. Славина, А.И. Чистобаева. В их работах описан опыт освоения природных ресурсов Крайнего Севера и Арктики, анализируются тренды и проблемы социально-экономического и инфраструктурного развития периферийных северных территорий в условиях сохраняющихся природных, экономических и геополитических рисков. Крупные географические исследования морей Северного Ледовитого океана осуществлялись во время Северо-Восточной экспедиции (1785–1792 гг.), экспедиций Ф. Врангеля (1821–1824 гг.) и Дж. Де Лонга (1879–1881 гг.) [1], а также в новейшей истории.

Факторы, обусловившие разработку государственной политики в Арктической зоне РФ в начале XXI в.

Несколько обстоятельств определяют специфику освоения природных ресурсов российской Арктики, замедленную интеграцию этого региона в хозяйственную и социально-культурную жизнь государства. Во-первых, необходимость адаптации экономики, населения, системы подготовки кадров для работы в условиях Крайнего Севера и Арктики к экстремально суровым природно-климатическим условиям, включая постоянный ледовый покров и дрейфующие льды в морях Северного Ледовитого океана. Во-вторых, потребность преодоления огромных расстояний, связывания пространства энергетической, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктурой (далее — инфраструктура). В-третьих, низкая численность и плотность расселения населения. В-четвёртых, удалённость субъектов Арктической зоны от промышленных центров, зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России. В-пятых, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

После ратификации Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) АЗРФ занимает свыше 9 млн кв. км, из которых около 7 млн кв. км приходится на водное пространство, что со-

ставляет 45% площади Северного Ледовитого океана. Это самый большой показатель среди стран, имеющих выход к Северному Ледовитому океану. В пределах российской Арктической зоны континентальный шельф достигает 6 млн кв. км, постоянно находится подо льдом 5 млн кв. км (70% площади сектора), из них под паковым льдом — 1,5 млн кв. км (23%) [2]. В АЗРФ расположены значительные освоенные территории за Полярным кругом и вблизи него, в т.ч. районы традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС), сконцентрированы туристско-рекреационные ресурсы и природные резерваты дикой природы. «Российская Арктика обладает огромными ресурсами природного газа, удельный вес которых в мировом балансе составляет около 30%. В основе ресурсообеспеченности лежат крупные и уникальные по запасам месторождения топливных полезных ископаемых Западной Сибири и Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции» (далее — ТПНГП) [2, с. 118]. Общая стоимость разведанных запасов минерального сырья арктического региона России составляет свыше 150 трлн руб. Первое место в структуре экономики АЗРФ занимает газовый комплекс (в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах добывается свыше 80% российского газа), второе — горнопромышленный. В АЗРФ проживает менее 1% населения страны, производится около 5% ВВП и свыше 20% общероссийского экспорта¹.

Формирование государственной политики в АЗРФ характеризуется исторической преемственностью и может рассматриваться в контексте развития международной активности в разные периоды. Условно разделяя его на этапы, можно выделить *досоветский* (до начала XX в.), *советский* (1924–1991 гг.) и *современный (российский)* этапы освоения Арктической зоны [3].

Истоки целенаправленных государственных усилий по социально-экономическому, транспортно-логистическому, научно-образовательному, культурно-гуманитарному развитию субъектов российской Арктики следует искать в начале XX в. Не совершая подробный исторический экскурс, заметим, что до начала XX в. Россия, Канада, США, Норвегия и Дания осваивали только побережье Северного Ледовитого океана, не заявляя свои права на его акваторию и морское дно. В 1909 г. Канада стала первой страной, которая юридически закрепила за собой территорию от побережья (крайних восточных и западных точек побережья страны) до Северного полюса, объявив своей собственностью все земли и острова: как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем и лежащие к западу от Гренландии между Канадой и Северным полюсом. Таким образом было положено начало разделению арктического пространства на полярные сектора. Эта концепция существовала вплоть до 1982 г., когда была принята Конвенция ООН по морскому праву (Монтего-Бей).

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar1-2019.htm (дата обращения: 07.01.2019).

В течение XX в. в России установление перечня муниципальных образований, относящихся к арктическому региону, было результатом политического процесса и часто не имело научного обоснования.

В 1916 г. Министерство иностранных дел России опубликовало Ноту о принадлежности России всех открытых земель и островов, «расположенных к северу от азиатского побережья Российской империи». Это была первая попытка закрепить суверенитет России над арктическими территориями. Пространственная ограниченность этого документа состоит в том, что им закрепляется принадлежность земель и островов, являющихся непосредственным продолжением территорий в азиатской части материка.

Декретом Советом народных комиссаров (далее — СНК) «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» в 1921 г. подтверждалось право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий в Белом море — к югу от прямой линии, соединяющей мысы Святой Нос и Канин Нос, в Чесской (Чешской) губе и в Северном Ледовитом океане на протяжении берега от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой Земли, а вглубь — на расстояние 12 морских миль от линии наибольшего отлива по материковому побережью и побережью островов.

В 1925 г. СНК СССР решением от 17 апреля № 331-12 объявил территориальными водами СССР проливы Карские ворота, Югорский шар, Маточкин шар, Вилькицкого, Шокальского, Красной Армии, а проливы Лаптевых и Санникова — исторически принадлежащими СССР.

Постановление 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном ледовитом океане» устанавливает принадлежность СССР пространства между меридианами $32^{\circ}4'$ в.д. и $168^{\circ}49'$ з.д., проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна в Беринговом проливе. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1979 г. № 8908-IX была уточнена восточная граница полярных владений СССР, она стала проходить по $168^{\circ}58,5'$ з.д. Позднее по аналогичному пути пошли и США.

Большое значение в формировании политики СССР в Арктике имело подписание в 1920 г. Парижского Договора, согласно которому устанавливался норвежский суверенитет над архипелагом Шпицберген, однако с оговоркой: все заинтересованные страны, ратифицировавшие этот договор, могут принимать участие в разработке и использовании ресурсов Шпицбергена. С тех пор этот документ неоднократно нарушался Норвегией в одностороннем порядке, что принципиально не устраивает РФ [3].

На протяжении последних 40 лет Россия предпринимала попытки урегулировать проведение морской государственной границы с Норвегией в Баренцевом море. В 1976 г. страны в одностороннем порядке фиксировали границы в Баренцевом море. Образовался спорный район (по норвежской терминологии — «серая зона»), который содержит запасы водных биологических ресурсов, а поднятие Федынского, по предварительным расчётам,

является перспективным для добычи углеводородов. В качестве альтернативы силовому овладению пространством, его ресурсами и коммуникациями используется принцип «мягкой силы», выражающийся в способности добиваться желаемого от партнёров по переговорам с помощью невоенных инструментов. Вероятно, такой подход был использован при заключении в 2010 г. Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Была выполнена делимитация российско-норвежской границы, т.е. произведено размежевание спорного района площадью 175 тыс. кв. км, или около 12% площади Баренцева моря, образованного западной границей арктического сектора России (российский вариант) и срединной линией (норвежский вариант), проведённой на равном удалении от архипелагов Новая Земля, Шпицберген и Земля Франца-Иосифа. Несмотря на очевидное достоинство — решение территориального спора, этот документ неоднозначно воспринимается в общественной, экспертной и научной среде [4].

Досоветские и советские особенности освоения пространства советской (российской) Арктики и Крайнего Севера в историческом аспекте по архивным материалам подробно освещены в публикациях д.и.н., профессора В.Н. Булатова (г. Архангельск). Его работы не утратили актуальность в настоящее время, хотя и должны иметь поправку на идеологизацию советского периода [5].

При разработке государственной политики в отношении Арктики в СССР военные и геополитические устремления доминировали над экономическими, гуманитарными и тем более экологическими. В советский период на островах и архипелагах Северного Ледовитого океана стал формироваться накопленный экологический ущерб, к ликвидации которого в России приступили только в начале XXI в. по личной инициативе Президента РФ В.В. Путина.

Одной из предпосылок государственной политики в АЗРФ является то, что в Арктике несколько десятилетий подряд происходят трансформации, полного понимания которых не сложилось. Они обусловлены влиянием двух взаимосвязанных факторов — изменением климата и глобализацией, за которыми, со своей стороны, следуют технологические, геополитические, организационные и институциональные преобразования. Смысл последних заключается в разработке направлений и выборе инструментов государственной политики в арктическом регионе.

Арктика — регион с динамичными и неустойчивыми климатическими процессами, нарушение баланса в которых приводит к климатическим сдвигам во всём северном полушарии. Климатическая доктрина РФ констатирует, что изменение климата является одной из глобальных проблем XXI в., которая должна рассматриваться с междисциплинарных позиций, охватывающих экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития ².

² Климатическая доктрина Российской Федерации (утверждена распоряжением Президента России от 17.12.2009. № 861). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6365> (дата обращения: 17.06.2018).

Отметим, что повышение температуры воздуха в арктическом регионе происходит темпами, превосходящими среднемировые [6]. Существенный вклад в формирование общественного сознания вносят средства массовой информации, создавая визуальные образы последствий повышения температуры, сокращения площади и мощности льда в Северном Ледовитом океане, разрушения морских берегов, угроз биоразнообразию. Эти процессы развиваются на фоне нехватки знаний о них, что обусловлено незначительным периодом регулярных метеонаблюдений, редкой сетью метеостанций (особенно в России после распада СССР), разобщённостью данных.

В пятом Докладе Международной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) утверждается: изменения в климатической системе в индустриальное время являются неоспоримым фактом. С «высокой вероятностью» (свыше 90%) рост концентраций антропогенных парниковых газов ответственен за большую часть глобального потепления, начиная с середины XX в. [7]. В докладе Арктического Совета отмечается, что в течение XXI в. средняя глобальная температура может увеличиться на $2,8^{\circ}\text{C}$ (в настоящее время около $0,4\text{--}0,6^{\circ}\text{C}$), при этом на большей части суши — на $3,5^{\circ}\text{C}$, а в Арктике — на 7°C [8]. По данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ, за 30 лет зарегистрирован абсолютный минимум льдов, их площадь сократилась с 7,3 в 1979 г. до 5 млн кв. км в 2007 г. ($5,1$ млн кв. км в 2013 г.)³ [6].

Актуальность «климатической проблематики» обусловлена также тем, что в Арктике происходит трансформация природно-климатических проблем в политические. Такие вызовы могут стать фактором дестабилизации морской (в т.ч. военно-морской) деятельности в этом регионе.

В XXI в. ряд зарубежных государств и их объединений, расположенных как в арктической зоне (Дания⁴, Исландия, Канада⁵, Норвегия⁶, Финляндия⁷, Швеция⁸, США⁹, Европейский Союз, Арктический Совет, Совет Баренцева Евро-Арктического региона), так и вне её (Китай, Индия, Республика Корея, Япония, Германия, Великобритания) разработали стратегии и программы освоения национальных арктических зон. Индия и Китай, несколько европейских государств, в т.ч. Исландия, не имеют чётко оформленных программных документов в отношении развития Арктики и освоения её природных ресурсов, однако было бы ошибочно не учитывать их интересы в Арктике. Китай и Индия — государства с глобальным эко-

³ Global climate change. URL: <https://climate.jpl.nasa.gov/> (дата обращения: 12.08.2018).

⁴ Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020. 58 p.

⁵ Canada's Northern Strategy. Our North, Our Heritage, Our Future / Government of Canada, Ottawa, 2009, 48 p.

⁶ The Norwegian Government High North Strategy / Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 76 p. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/> (дата обращения: 10.09.2018).

⁷ Finland's Strategy for the Arctic Region. Government resolution on 2013 / Prime Minister Office, 2013 70 p. Finland to increase its input in Arctic region cooperation. URL: <http://www.hs.fi/english/article/Finland> (дата обращения: 10.10.2018).

⁸ Sweden's Strategy for the Arctic region / Government Offices of Sweden. Ministry for Foreign Affairs. Department for Eastern Europe and Central Asia. Arctic Secretariat, Stockholm, Sweden. 2011. 52 p.

⁹ National Strategy for the Arctic Region. May 2013. USA, Washington D.C. 13 p. United States Coast Guard. Arctic Strategy. May 2013. USA, Washington D.C. 48 p.

номическим, политическим, технологическим, культурным влиянием. Азиатские страны должны рассматриваться как равноправные партнёры, полноправные участники процесса освоения природных ресурсов и использования арктических пространств за пределами национальных исключительных экономических зон.

Интерес зарубежных государств обусловлен тем, что арктический регион становится ключевым на мировом уровне. Экономическое развитие приарктических территорий, позиционирование государств и их корпораций связано с естественными конкурентными преимуществами приарктических пространств. Особенно это заметно в стратегиях Норвегии (бесспорно выходящей в Арктику по сравнению с континентальными соседями Швецией и Финляндией, которые не имеют выхода к Северному Ледовитому океану) и Канады (здесь понятие «арктических территорий» заменено на «северные территории», к которым относится более 40% площади страны, это второй по площади показатель после России). Это объясняется наличием запасов природных ресурсов, перспективных для освоения в ближайшие 30–50 лет с учётом изменения климата, развития инновационных технологий и международного сотрудничества, а также прохождением транспортных коммуникаций.

Содержание государственной политики России в Арктической зоне

В первой четверти XXI в. политику в отношении АЗРФ формируют государственные органы власти, которые разрабатывают документы, позволяющие осуществлять стратегическое планирование развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности в акватории и на суше макрорегиона, способствующие повышению уровня жизни населения, укреплению роли Арктики в экономике России. В интересах устойчивого социально-экономического развития целесообразно сосредоточить усилия на ключевых элементах, которые обеспечивают мультипликативный эффект в реализации приоритетов развития АЗРФ.

Решение *институциональной задачи* занимает приоритетное место в комплексе мероприятий по развитию российской Арктики. Модернизация экономики с учётом угроз, связанных с отставанием России на пути инновационного развития от ведущих зарубежных государств, влиянием санкций на экономическое и технологическое развитие страны, выдвигает необходимость разработки особых подходов управления развитием Арктической зоны. Арктика, как показано, в частности, у А.Н. Пилясова [9, 10] и других экономико-географов и экономистов, нуждается в разработке арктикоориентированных моделей управления. Одной из форм (по зарубежному опыту развития арктических территорий) могли бы стать арктические партнёрства. В государственно-корпоративных и иных их разновидностях имеется возможность сформировать консенсус государства, региональной власти, органов местного управления, корпораций, предпринимателей, представителей общин коренных народов, образовательных и научно-исследовательских организаций, гражданского общества по разработке и реализации программ развития АЗРФ, обеспечить доступ населения и коммерческих потребителей к информации о состоянии окружающей среды.

Реализация государственной политики России в Арктике предполагает решение *социально-экономических задач*. Это возможно в рамках модернизации экономики, обеспечивающей её диверсификацию, рациональное природопользование, сохранение уникальных экологических систем и развитие сообществ КМНС. При реализации инвестиционных проектов по добыче полезных ископаемых и развитию транспортной инфраструктуры в АЗРФ (далее — мегапроекты) будут создаваться территориально-производственные комплексы (далее — ТПК), а также объекты инфраструктуры, объединяемые в кластеры, ориентированные на коммерциализацию и внедрение в производство передовых научно-исследовательских и опытных конструкторских разработок.

Ключевая задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития АЗРФ — преодоление слабости *инфраструктуры*. Ключевое звено формирующейся арктической транспортной системы — Северный морской путь (далее — СМП). Это объясняется тем, что морской транспорт — безальтернативное средство передвижения населения и доставки грузов в труднодоступные районы Арктики и способ связывания пространства. Часто он дополняется авиационным сообщением (является безальтернативным круглогодичного действия способом передвижения населения в Ненецком автономном округе). Функционирование СМП и связанной с ним сухопутной транспортной сети обеспечивает безопасность проживающего в АЗРФ населения, способствует хозяйственной деятельности, развитию сотрудничества с зарубежными странами (с 1980-х гг.).

Научно-инновационная задача заключается в организации и проведении фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных (в т.ч. геоинформационных) основ управления арктическими территориями, а также надёжного функционирования систем жизнеобеспечения населения в условиях Арктики, разработки новых материалов, технологий и техники для освоения месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, в т.ч. в покрытых льдом районах. Актуальна задача изучения изменений климата и влияния этих процессов на хозяйственную деятельность человека. Внедрение передовых ресурсо- и энергосберегающих технологий в энергетику, жилищно-коммунальный сектор, переработку и вторичное использование коммунальных отходов позволят сократить расходы на доставку топлива, повысить качество жизни населения в АЗРФ.

Социально-культурная задача предполагает разработку мер, направленных на решение демографических проблем в субъектах российской Арктики, оживление арктических моногородов, развитие предпринимательства, создание высокотехнологичных рабочих мест, сохранение социальных гарантий для лиц, постоянно проживающих в АЗРФ, согласование с КМНС использования природных ресурсов в районах их традиционного природопользования, разработку целевых образовательных программ, обеспечение медицинского, бытового и культурного обслуживания населения.

Экологическая задача направлена на обеспечение баланса между потребностью использовать природные ресурсы и необходимостью сохранить окружающую природную среду в интересах нынешних и будущих поколений (Концепция устойчивого развития, 1992 г.). Способами решения этой задачи являются использование в арктическом природопользовании предосторожного подхода, оперативное решение экологических проблем, развитие охраняемых природных территорий, ликвидация накопленного экологического ущерба, рекультивация земель, внедрение раздельного сбора промышленных и коммунальных отходов, развитие экологического туризма, совершенствование международной системы безопасности от угроз природного и техногенного характера.

Решение *геополитической задачи* должно исходить из признания особого статуса приарктических территорий. Арктическая зона имеет ключевое значение для поддержания обороноспособности нашего государства: здесь размещены силы и средства Северного флота, базируются предприятия оборонно-промышленного комплекса. Протяжённость арктического побережья РФ составляет 22 тыс. км, это максимальный показатель среди стран, имеющих выход в Северный Ледовитый океан. Арктический театр военных действий специфичен, ледяная поверхность, припающая к берегу, рассматривается как продолжение сухопутной территории государства. В интересах обеспечения национальной безопасности Россия взаимодействует с зарубежными государствами по совершенствованию действующих норм и инициативной разработки новых соглашений в рамках Арктического Совета, Баренцева Евро-Арктического региона, Европейского Союза, Организации Североатлантического Договора (НАТО).

В основе развития системы государственного планирования и управления развитием АЗРФ лежит Федеральный закон № 172-ФЗ от 25.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, а также «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденные Указом Президентом РФ 16.01.2017 г.¹¹

Целями регионального развития является повышение качества жизни населения, научно-технологическое развитие и повышение конкурентоспособности экономики РФ на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ, а также привлечение гражданского общества к решению региональных и местных задач развития территорий. Для достижения указанных целей необходимо обеспечить инфраструктурную поддержку пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечение инвестиций в негосударственный сектор экономики, совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции, развитие механизмов (в т.ч. финансо-

¹⁰ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.12.2017).

¹¹ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждены Указом Президентом РФ 16 января 2017 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/ (дата обращения: 12.12.2017).

вых) стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственного экономического потенциала, а также уточнить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Институциональный базис управления арктическим регионом как целостным объектом, имеющим границы, состав, цели и задачи развития, способы их достижения, участников, характеризующимся набором статистических показателей, позволяющих контролировать динамику развития, формирует несколько документов.

Основы государственной политики России в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу утверждены Президентом России в 2008 г. Национальными интересами определены использование АЗРФ в качестве ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; сбережение экологических систем; использование СМП в качестве национальной транспортной коммуникации России в Арктике ¹².

В Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. АЗРФ определена как «... сухопутная территория, определённая Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», а также прилегающие к этим территориям внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации» ¹³.

В Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. целями государственной политики РФ в Арктике определены:

- повышение качества жизни населения АЗРФ, в том числе лиц, относящихся к КМНС;
- ускорение экономического развития территорий АЗРФ и увеличение их вклада в экономический рост страны;
- охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни КМНС;
- осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в Арктике на основе международного права;
- защита национальных интересов РФ в Арктике, в т.ч. в экономической сфере.

Отметим, что в отличие от Основ политики России в Арктике до 2020 г., в документе до 2035 г. не определены этапы, временные периоды и их индикаторы, с помощью которых можно было бы оценить эффективность реализации представленных в документе мероприятий.

¹² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

¹³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (утверждены Указом Президентом России 5 марта 2020 г. № 164). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.03.2020).

Состав АЗРФ определён в Указе Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»¹⁴. Следует отметить, что земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР, административно входят в состав приарктических субъектов. Указом Президента России от 27 июня 2017 г. № 287 к сухопутным территориям АЗРФ были отнесены Лоухский, Кемский и Беломорский муниципальные образования Республики Карелия¹⁵.

В 2015 г. в Правительстве РФ создана Государственная Комиссия по вопросам развития Арктики¹⁶. В её полномочия входит:

- координация деятельности федеральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления при решении задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности в АЗРФ;
- уточнение целей политики РФ в Арктике в соответствии с изменениями внешне-экономической и внешнеполитической обстановки;
- повышение эффективности разработки программ устойчивого развития АЗРФ и другие.

Среди задач комиссии:

- изучение и освоение Арктики с учетом потребностей страны и мировых тенденций, обеспечения фундаментальных и прикладных научных исследований;
- совершенствование системы подготовки кадров, развитие системы профессионального образования;
- разработка и реализация приоритетных инвестиционных проектов и программ, обеспечивающих развитие АЗРФ, защиту её окружающей среды и населения;
- создание системы комплексной безопасности для защиты окружающей среды и населения от угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- улучшение качества жизни населения, сохранение хозяйственной деятельности и объектов культурного наследия;
- использование политико-дипломатических, экономических, информационных и других механизмов для обеспечения национальных интересов России в Арктике;
- согласование стратегий социально-экономического развития субъектов АЗРФ.

Создание комиссии по вопросам развития Арктики в РФ представляется своевременным и оправданным, её деятельность в рамках рабочих групп и научно-экспертного совета позволила привлечь к обсуждению трендов развития Арктики экспертов на междисципли-

¹⁴ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Указ Президента России от 2 мая 2014 г. № 296. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377> (дата обращения: 22.07.2018).

¹⁵ Указ Президента России № 287 от 27.06.2017 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39411> (дата обращения: 22.09.2018).

¹⁶ «Положение о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» (утверждено Постановлением Правительства России от 14 марта 2015 года № 228). URL: <https://arctic.gov.ru/info/> (дата обращения: 22.08.2018).

нарной основе, снизить размытость функций государственного управления в АЗРФ между министерствами и ведомствами, между Правительством и структурами Федерального Собрания РФ. Координация усилий между различными уровнями и ветвями власти в России повысилась.

Комиссия отражает государственное внимание к актуальным проблемам развития арктического макрорегиона:

- перераспределению сверхдоходов от добычи углеводородов в интересах всех субъектов АЗРФ,
- сокращению диспропорций социально-экономического развития субъектов сухопутных территорий российской Арктики,
- рациональному расходованию средств на мегапроекты,
- созданию единого арктикоориентированного информационного пространства в целях продвижения и защиты российских национальных интересов в Арктике. Приоритет политики России — сохранение Арктики как территории мира, стабильности и конструктивного сотрудничества,
- реализации инициативных предложений РФ в рамках международного сотрудничества в Арктике,
- поддержке традиционного природопользования коренных народов Севера и Арктики. Так, в комиссии пришли к выводу, что объём средств федерального бюджета, предоставляемых регионам на поддержку социально-экономического развития КМНС, сократился в три раза — с 600 млн рублей в 2009 г. до 205 млн в 2015 г.¹⁷
- решению актуальных экологических проблем в субъектах АЗРФ, развитию охраны природы, стимулированию туризма.

В структуре Федерального Собрания РФ функционируют Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и Экспертный Совет по Арктике и Антарктике. Их полномочия заключаются в разработке концептуальных подходов арктической политики, подготовке документов, конкретизирующих её цели, задачи, способы и этапы реализации. Внимание уделяется разработке механизмов повышения инвестиционной привлекательности арктического региона, модернизации налоговой базы в интересах корпораций и предпринимателей, осуществляющих деятельность в арктическом регионе, развитию нормативной правовой базы освоения его природных ресурсов, модернизации инфраструктуры, формированию наукоемкой структуры экономики.

В целях повышения эффективности государственного управления развитием АЗРФ в 2019 г. были расширены полномочия Министерства по развитию Дальнего Востока. Исходя из соображений экономии бюджетных средств на функционирование государственного аппарата, такое решение Президента РФ выглядит обдуманным. В компетенцию Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики входят функции государственно-правового регули-

¹⁷ Комплексная информационная поддержка интересов России в Арктике. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/05-10-2015/dmitrii-rogozin—neobhodima-kompleksnaa-informacionnaa-podderjka-interesov-rossii-v-arktike> (дата обращения: 10.01.2019).

рования развития АЗРФ, что имеет системное значение для развития всего макрорегиона¹⁸. На региональном уровне Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 30 декабря 2018 г. № 313 в целях обеспечения комплексного подхода к развитию Арктической зоны Республики Саха (Якутия), устойчивого развития коренных малочисленных народов образовано Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера. В структуре Администрации Губернатора Архангельской области введена должность представителя Губернатора по развитию Арктики.

Стратегия развития Арктической зоны РФ до 2020 г. и особенности её реализации

Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.¹⁹ была разработана в развитие Основ политики России в Арктике до 2020 г., утверждена Президентом РФ в 2013 г. и в настоящее время (как ожидается, до конца 2020 г.) проходит процесс актуализации²⁰. План её реализации включает в себя более 80 мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктической зоны, развитие науки, технологий и инноваций, информационно-телекоммуникационной среды, инфраструктуры, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, развитие международного сотрудничества, военной безопасности, защиту и охрану государственной границы России в Арктике²¹.

В стратегии излагается порядок действий при решении приоритетных задач в области использования материального, финансового, кадрового, научно-технологического, информационного потенциала России в Арктике, эффективного использования природных ресурсов, опережающего развития инфраструктуры, что обеспечит комплексное развитие приарктических территорий, их социальной сферы, образования, науки, будет способствовать сохранению уникальных природных комплексов, улучшению качества жизни коренного населения.

Содержание арктической стратегии согласовано с федеральными законами, которые регулируют социально-экономическое развитие российского Севера, например: Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в условиях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», «О жилищ-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/70196982/> (дата обращения: 10.10.2019).

¹⁹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

²⁰ Новая арктическая стратегия РФ готовится с участием властей арктических регионов, научного сообщества, экспертов. В 2019 г. был запущен специальный портал, с помощью которого любой гражданин России мог внести предложения в стратегию. В каждом регионе российской Арктики прошли очные обсуждения документа. Ожидается, что официальная презентация стратегии пройдет в июне 2020 г. на Санкт-Петербургском международном экономическом форуме.

²¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

ных субсидиях гражданам, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, от 19.06.1996 г. № 78 «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 07.05.2001 г. № 49 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и рядом других. Арктическая стратегия учитывает прогнозы развития ТПК в машиностроении, энергетике, добыче полезных ископаемых. Она согласована с приоритетными положениями демографической и информационной политики России, ориентируется на концепции и программы развития субъектов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока на долгосрочную перспективу.

Альтернативные пути социально-экономического развития АЗРФ в стратегии раскрываются в двух сценариях. Они различаются характером гипотез, принятых при формировании социально-экономических тенденций, внешними и внутренними факторами, а также ограничениями, в т.ч. случайными и трудно прогнозируемыми. При их разработке учитывались программные сценарные положения профильных министерств и ведомств РФ, рабочих групп Арктического Совета, зарубежные арктические стратегии.

Инерционный сценарий отражает конфликт интересов приполярных стран и усиление борьбы между ними за природные ресурсы, в т.ч. увеличение давления в отношении присутствия российских предприятий на архипелаге Шпицберген. Конъюнктура мировых цен на основные группы добываемых в Арктике природных ресурсов будет благоприятной, но неустойчивой. Сценарий отражает пролонгацию действующих в настоящее время тенденций в ключевых отраслях экономики Арктики и основывается на консервативных оценках прогнозного роста ключевых показателей. По причинам задержки сроков реализации мегапроекты слабо воздействуют на экономические параметры развития региона. Предполагается, что темпы роста ВРП, входящих в АЗРФ территорий, реальных душевых доходов населения и бюджетных доходов, рост производительности труда будут ниже среднероссийских, а ожидаемые структурные сдвиги в арктической экономике и прирост инвестиций будут происходить медленно; сырьевая ориентация российской Арктики в системе международного географического разделения труда сохранится. Контрасты между развитием динамичного западного и депрессивного восточного секторов АЗРФ усилятся²².

Инновационный сценарий направлен на развитие сотрудничества приполярных стран в освоении месторождений арктического шельфа и потому значительно более быстрым, чем в инерционном сценарии, темпам его освоения. Сценарий основан на оптимистических оценках развития ключевых отраслей и секторов арктической экономики с учётом реализа-

²² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом России в 2013 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

ции мегапроектов и притока инвестиций, в т.ч. из-за рубежа. Как показывает практика, северные страны формируют региональные ВВП не только на разведке и добыче минерального сырья, но и на сервисных услугах, наукоёмких разработках, способствующих повышению энергетической и экологической безопасности объектов нефте- и газодобычи.

Характерными чертами инновационного сценария станут, с одной стороны, последовательная реализация конкурентных преимуществ на базе рационального использования природно-ресурсного потенциала арктических территорий, с другой стороны, проявление нового качества экономического роста, основанного на влиянии новых технологий в различных отраслях хозяйства и ускоренном развитии информационно-коммуникационного комплекса и подсектора арктических интеллектуальных услуг. Темпы развития АЗРФ будут выше среднероссийских за счёт реализации мегапроектов: освоения Штокмановского и Приразломного месторождений, Поморского, Долгинского, Варандей-море, Медынского-море участков; Бованенковского месторождения, модернизации СМП и увеличения его грузооборота до 60 млн т в год за счёт транспортировки сырья с шельфовых участков и развития транзитных перевозок с участием стран зарубежной Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона (далее — АТР). К концу периода продолжится реализация мегапроектов на Ямале (развитие порта Сабетта, «Северный широтный ход» и другие), Урале («Урал Промышленный — Урал Полярный»), Европейском Севере («Белкомур») и др. Инновационный сценарий опирается на подготавливаемые в системе профессионального образования высококвалифицированные трудовые ресурсы, адаптированную к экстремальным арктическим условиям институциональную и научно-техническую среду, реновацию инфраструктуры, создание производств по глубокой переработке природных ресурсов, нацеленных на получение продукции с высокой добавленной стоимостью, активное внедрение организационных инноваций. Их реализация одинаково эффективно будет осуществляться как в гражданском, так и в оборонно-промышленном секторах экономики.

Инструментом реализации стратегии и государственной политики в АЗРФ является Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года» (актуализирована в 2017 г.; продлена до 2025 г., далее — госпрограмма)²³. Госпрограмма реализуется в три этапа: I этап — 2015–2017 гг., II этап — 2018–2020 гг., III этап — 2021–2025 гг. Объём финансирования — примерно 190 млрд руб. Госпрограмма включает три подпрограммы: «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике», «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения мине-

²³ О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29164/> (дата обращения: 22.02.2018).

рально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации»²⁴. В предыдущей редакции была одна подпрограмма — «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Задачи госпрограммы:

- повышение качества жизни и социальной защищённости населения в субъектах АЗРФ;
- развитие СМП в качестве национальной транспортной магистрали России в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории;
- развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны и континентального шельфа РФ в Арктике;
- повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. определены приоритетные направления развития нашей страны: становление конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, увеличение темпов инновационного развития с опорой на человеческий капитал, повышение благосостояния населения²⁵. Ключевые тезисы арктической стратегии РФ охватывают такие категории как **знание, присутствие, рост**. В основу развития арктического региона положен принцип наращивания и концентрации конкурентоспособного научного знания, инвестиций и производственного потенциала в наиболее перспективных направлениях, в центрах, формирующих «очаги социально-экономической эффективности» в арктической зоне. Госпрограммой в целях устойчивого социально-экономического развития АЗРФ предусмотрен ряд механизмов.

1. *Создание зон опережающего развития*, которые обусловят сдвиги системы производительных сил на Крайнем Севере. Такие зоны могут возникнуть в районах Полярного Урала, ТПНГП, Кольской и формирующейся в неопределённой перспективе Белкомурской индустриальных зонах.

2. *Каркасно-кластерный подход* предполагает реструктуризацию промышленных предприятий в направлении создания современных перерабатывающих производств, расширения номенклатуры готовых изделий, повышения конкурентоспособности продукции за счёт вовлечения в отработку новых месторождений, внедрения энергосберегающих технологий, использования замкнутого производственного цикла с минимальным воздействием на окружающую среду.

²⁴ О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29164/>, <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 22.02.2018).

²⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902130343> (дата обращения: 12.07.2018).

3. *Селективная государственная поддержка* означает разработку и применение особых подходов в налоговой и социальной политике, а также совершенствование механизмов смешанного (государственно-корпоративного) участия в развитии приарктических территорий, создании и функционировании особых экономических зон (в т.ч. в портах), привлечении и использовании инвестиций (в т.ч. иностранных).

4. Создание *опорных зон развития* — комплексных проектов социально-экономического развития территорий, которые подразумевают синхронное применение инструментов территориального и отраслевого планирования, а также механизмов реализации мегапроектов, в т.ч. на принципах государственно-корпоративных и иных видов партнёрств. Остановимся на этом механизме подробнее.

Опорные зоны развития не упоминаются в Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и в Основах государственной политики России в Арктике до 2035 г. Между тем, формирование опорных зон является ответом на тренды развития периферийных северных территорий. В основе освоения российской Арктики лежит идеология комплексного промышленно-транспортного освоения территории, а не изолированных месторождений, с использованием программно-целевого метода, с опорой на инновации и с учётом тенденций изменения климата.

В индустриальную эпоху набор стратегий экономического и социального развития северных окраин основывался на теории *экзогенного* роста. Это означало преобразование пространства на технологических и организационных решениях староосвоенных районов, упор при этом делался на вливания капитала, материально-технических и человеческих ресурсов, доминирование интересов целой страны над экономическими и тем более экологическими интересами региона. Достоинства этой модели сводились к сверхбыстрому началу освоения и выходу на пиковые показатели добычи стратегически важных для страны видов природных ресурсов [9].

В течение 1990-х гг. в районах Севера осуществлялся переход от административно-командных к рыночным принципам хозяйственной деятельности. Реструктуризация комбинатов осуществлялась в направлении уменьшения их размеров, повышения экологичности. Эти процессы понимаются как составная часть тенденции перехода от доминирования занятости в добывающей промышленности к росту занятости в сфере услуг, отраслях, осуществляющих управление природопользованием, ответственных за безопасность окружающей среды.

С начала 1990-х гг. утверждается концепция конкурентоспособности регионов, базирующихся на теории *эндогенного* роста [9, 10]. Акцент в ней сделан на возможностях развития самого региона, который активно ищет опорные точки конкурентного преимущества в условиях изменения климата, глобализации, взаимодействия с соседями, ориентируясь на потребности динамично развивающихся рынков, поощряет предпринимательство, стимулирует чиновников к гибкому экономическому поведению. В таком регионе с использованием

инструментов государственно-корпоративных и иных партнёрств решают социально-экономические и экологические проблемы, поощряют рациональное природопользование, ищут замену импортных энергоносителей, развивают сферу услуг, туризм, принимают комплексные меры по развитию человеческого капитала. Международное сотрудничество позволяет осуществлять обмен знаниями, технологиями, компетенциями для определения наиболее эффективного способа хозяйствования в экстремальных природно-климатических условиях Арктики.

Ключевой задачей в сфере социально-экономического развития России является переход от ресурсно-сырьевой к инновационной модели, рассматриваемой с позиций импортозамещения. Наиболее подходящей является модель диверсифицированной экономики, в которой сочетаются невозобновимые природные ресурсы и воспроизводимый человеческий капитал, что подразумевает использование как сырьевых, так и интеллектуальных возможностей региона и государства. Для этого регулярно проводятся научные исследования арктических морей, континентального шельфа и материковой части АЗРФ, направленные на расширение знаний о регионе. Результатом исследований является разработка и внедрение материалов и технологий, адаптированных к арктическим условиям, в т.ч. разработка автономных источников энергоснабжения, развитие альтернативной энергетики. Технические и технологические нововведения должны осуществляться в отраслях, от которых зависят конкурентоспособность арктического региона и всей страны.

Необходимость преодоления специфических факторов северного удорожания обуславливает закрепление на уровне планирования и программирования мер экономического регулирования и стимулирования, учитывающих особенности экстремальных условий хозяйствования, стратегические национальные приоритеты социально-экономической политики, а также ограничения, устанавливаемые по климатическим, социальным и социокультурным, экологическим, технологическим, международно-правовым и прочим основаниям [11].

Новая модель пространственного социально-экономического развития и управления экономикой должна сформировать каркас региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров концентрации экономического роста, способных транслировать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. Данная модель должна уметь управлять этими процессами с использованием рыночных институтов и механизмов, выводя на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории [12].

В силу очагового характера осуществления хозяйственной деятельности в Арктике особое значение приобретает поддержание, развитие и модернизация сложившихся центров экономической деятельности, а также создание новых, усиление их интеграции между собой. В условиях санкционных ограничений и нехватки бюджетных средств этот принцип возможно воплотить путём осуществления крупных государственных, региональных и корпоративных проектов, основанных на принципах государственно-частного партнёрства [13].

Таким образом, под опорной зоной развития можно понимать часть территории субъекта РФ, расположенного в АЗРФ, в котором реализуется один или несколько мегапроектов, требующих создания общей энергетической и транспортной инфраструктуры, привлечения высококвалифицированных трудовых ресурсов. В создании опорных зон государство видит первостепенную задачу в формировании инфраструктурного и энергетического каркаса приарктических территорий, что будет иметь мультипликативный эффект и придаст импульс развитию всей Арктической зоны. Опорные зоны формируются вокруг очагов хозяйственного освоения на основании административного деления, что позволяет акцентировать внимание на мегапроектах даже в тех регионах, которые не полностью входят в АЗРФ. Ориентация опорных зон на СМП позволит активизировать деятельность в отдалённых и труднодоступных местностях, хинтерландах как АЗРФ, так и в других субъектах РФ, в т.ч. судостроительных и судоремонтных предприятий.

В качестве приоритетных направлений деятельности опорных зон развития в российской Арктике можно назвать следующие:

- Создание и развитие арктической транспортной системы, которая включает СМП и тяготеющие к нему транспортные пути и средства морского и речного флота, авиации, трубопроводного, железнодорожного, автомобильного транспорта, морские порты и береговую инфраструктуру.
- Развитие объектов добывающей и перерабатывающей промышленности. Исходя из целей государственной политики использования АЗРФ «в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны»²⁶, приоритет отдают проектам, направленным на разработку и освоение углеводородных месторождений, развитие горнопромышленного комплекса, модернизацию рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей промышленности, развитие аквакультуры, а также развитие туризма
- Развитие объектов энергетической инфраструктуры, в т.ч. альтернативной энергетики. Практически все сухопутные территории АЗРФ являются энергодефицитными, что сдерживает их экономическое развитие. Инициативы, направленные на снижение издержек, могут рассматриваться как стимулирующий фактор активизации хозяйственной деятельности в регионе. Такие проекты будут способствовать повышению энергетической безопасности населения. Большое внимание уделяется развитию информационных и телекоммуникационных услуг, в т.ч. высокоскоростного Интернета и цифрового телевидения, в муниципальных образованиях АЗРФ.
- Реконструкция жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы. В целях преодоления тенденции по оттоку трудоспособного населения приоритетным направлением при формировании опорных зон целесообразно считать проекты, реализация которых позволит повысить качество жизни населения, а также будет способствовать обеспечению формирования кадрового потенциала для нужд экономики региона [11, 12]. В условиях отдалённости и климатической экстремальности актуальным является оказание высокотехнологической медицинской помощи населению.

²⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

- АЗРФ имеет стратегическое значение с точки зрения национальной безопасности. Одна из целей государственной политики — обеспечение благоприятного оперативного режима, поддержание боевого потенциала Вооруженных Сил РФ в Арктике, а также защита и охрана государственной границы России в Арктике²⁷. Развитие и модернизация объектов Вооруженных сил, развитие производств, имеющих двойное назначение, могут стать стимулом для развития гражданских секторов экономики арктических субъектов России.

Опорные зоны развития неоднородны и включают в себя:

- территории индустриального развития с перспективами перехода к постиндустриальному развитию, опирающиеся на развитые территории (Архангельская и Мурманская области);
- территории активного освоения, опирающиеся на открытые месторождения и инфраструктуру, в т.ч. порты, нефте- и газопроводы (Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа);
- территории перспективного освоения, опирающиеся на изучаемые месторождения, развиваемые транспортные пути (Чукотский автономный округ);
- территории дикой природы, формирующие среду сохранения естественного пространства с особым режимом природопользования.

Кольская опорная зона формируется на территории Мурманской области. В этом субъекте развивается инфраструктура для обслуживания разведки и добычи углеводородов на шельфе Баренцева и Карского морей, а также добычи и переработки водных биологических ресурсов и развития туризма. «Новатэк» планирует строить крупнотоннажные платформы, плавучие заводы для проекта «Арктик СПГ-2». В Мурманском транспортном узле предусмотрено развитие Мурманского порта, строительство терминалов и расширение железнодорожных подъездов (например, комплекс перегрузки угля Лавна и железная дорога Выходной — Лавна).

Задачей **Ямало-Ненецкой опорной зоны** является освоение месторождений углеводородов на Ямальском и Гыданском полуостровах и на шельфе Карского моря, а также создание портовой (Сабетта) и транспортной («Бованенково — Сабетта», «Северный широтный ход») инфраструктуры для поставок сжиженного природного газа (далее — СПГ) на экспорт.

В Республике Коми образована **Воркутинская опорная зона**. На её территории находятся месторождения ТПНГП и Печорского угольного бассейна. Среди перспективных проектов можно назвать развитие железнодорожного («Белкомур»), автомобильного и воздушного транспорта, решение проблем моногорода Воркута.

Архангельская опорная зона рассматривается как транспортный коридор, соединяющий промышленные центры Урала, Сибири и Европейского Севера с СМП. Здесь развиваются одни из первых в АЗРФ территориальные кластеры (лесопромышленный и судостроительный), обсуждается создание рыбопромышленного кластера, что соответствует отрасле-

²⁷ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом России в 2008 г.). URL: <http://government.ru/info/> (дата обращения: 22.02.2018).

вой специализации региона. Перспективными проектами считаются: строительство «Белкомур», глубоководного района порта Архангельск, разработка Павловского месторождения полиметаллических руд на Новой Земле и строительство горно-обогатительного комбината.

Основным вызовом для **Ненецкой опорной зоны**, который в долгосрочной перспективе может стать преимуществом, является освоение месторождений ТПНГП на шельфе Баренцева и Карского морей. Поскольку Ненецкий автономный округ имеет только авиационное круглогодичное сообщение с другими субъектами РФ, приоритетным является сооружение портов вдоль СМП, объединение их с железнодорожными магистралями. Например, строительство порта Индига как конечного пункта «Баренцкомура», строительство железной дороги «Индига — Сосногорск», автомобильной дороги «Сыктывкар — Нарьян-Мар», которая может рассматриваться как альтернатива железнодорожным проектам.

Таймыро-Туруханская опорная зона развивается на основе добычи полезных ископаемых в Норильском горнопромышленном районе. Одним из реализованных инвестиционных проектов стало открытие шахты «Скалистая» и разработка Сырадасайского месторождения угля. Для отгрузки угля (около 3 млн т в год) планируется построить терминал в порту Диксон. Планируется освоение месторождений нефтегазового кластера (Усть-Енисейский и Хатангский центры).

Одной из стратегических целей **Северо-Якутской опорной зоны** является создание логистической системы, обеспечивающей связь речной системы (Лена, Колыма) с СМП. Этого можно достичь за счёт обновления инфраструктуры порта Тикси, строительства Жатайской судовой верфи, пополнения флота судов класса «река — море», освоения месторождений углеводородов, в т.ч. на шельфе Северного Ледовитого океана (Усть-Оленекский, Усть-Ленский, Анисинско-Новосибирский участки).

Преимуществом **Чукотской опорной зоны** является географическое расположение на СМП. Одна из главных проблем — удалённость от федерального центра и сохраняющиеся депопуляционные процессы. Перспективными направлениями станут совершенствование логистики (в т.ч. реконструкция аэропортов и морских портов), добыча полезных ископаемых и развитие энергетики. Основные проекты реализуются в рамках Чаун-Билибинской и Анадырской промышленных зон.

Особенности развития Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации России в Арктике

Развитие СМП происходило в течение XX в. по мере освоения минеральных, топливно-энергетических и лесных ресурсов советского Севера. С участием СМП ведётся освоение минеральных ресурсов сухопутной части АЗРФ, шельфов Баренцева и Карского морей, функционируют горно-химический и металлургический комплексы Кольского полуострова, Норильска, Якутии, Чукотки, лесопромышленного комплекса Архангельской области и Красно-

ярского края. После распада СССР состояние СМП ухудшалось. Особенно это заметно по спаду в объёме грузооборота²⁸ (табл. 1).

Таблица 1

Грузоперевозки по СМП, 1933–2020 гг.

Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т	Год	Грузооборот, тыс. т
Начальный период развития СМП		Последний период социалистического государства		Современный этап развития СМП			
1933	130	1980	4952	2003	1700	2015	5400
1934	134	1981	5005	2004	1718	2016	7200
1935	176	1982	5110	2005	2023	2017	9900
1936	201	1983	5445	2006	1956	2018	19800
1937	187	1984	5835	2007	2150	2019	28000
1938	194	1985	6181	2008	2219	2020	-
1939	237	1986	6455	2009	1801	2021	-
1940	350	1987	6579	2010	2050	2022	-
1941	165	1988	6295	2011	3111	2023	-
1942	177	1989	5823	2012	3752	2024	-
1943	300	1990	4804	2013	3930	2025	-
1944	350	1991	3115	2014	3982	2026	-

Для России представляется жизненно важным закрепление правового режима СМП, который имеет особенность, обусловленную климатическими и гидрологическими факторами: у него нет фиксированной трассы.

Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132 содержит определение СМП. Принятие закона связано с ратификацией Россией Конвенции ООН по морскому праву, и, следовательно, юрисдикцией России в Арктике, с претензиями, предъявляемыми другими странами в отношении судоходства по СМП. Позиция России в отношении СМП идентична той, которую занимает Канада в отношении большей части Северо-Западного прохода. СМП — национальная транспортная коммуникация России в Арктике. СМП определяется как «...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 Соединенными 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»²⁹. К акватории СМП не отнесено Белое и Баренцево моря, что не оправдано с организационно-экономической точки зрения, поскольку в портах этих морей находятся самые крупные по грузообороту порты СМП.

²⁸ ЕМИСС. Государственная статистика. Объём перевозок грузов в акватории Северного морского пути. URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 10.03.2020).

²⁹ Федеральный закон РФ от 28 июля 2012 г. № 132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории СМП». URL: <http://government.ru/docs> (дата обращения: 22.08.2018).

Постановлением СНК СССР от 17 декабря 1932 г. № 1873 было образовано Главное управление СМП, функционировавшее до 1969 г. и способствовавшее превращению СМП в единый хозяйственный механизм³⁰. Законом 2013 г. предусмотрено создание Администрации СМП с функциями по навигационному и гидрометеорологическому обеспечению судоходства, мониторингу ледовой обстановки, предотвращению и участию в ликвидации загрязнения морской среды, определению тарифной политики.

Государственная задача на долгосрочную перспективу — рост и диверсификация грузоперевозок по СМП, в т.ч. за счёт строительства высокотехнологичных и конкурентоспособных изделий, многофункциональной гражданской техники для внутреннего рынка, пополнения ледокольного, транспортного, рыбопромыслового, аварийно-спасательного флотов, а также развитие гидротехнического, навигационно-гидрографического, аварийно-спасательного обеспечения морехозяйственной деятельности. «Атомфлот» является заказчиком по строительству ледоколов, предусмотренных Постановлением Правительства России от 19 августа 2013 г.³¹ Актуальность принятого решения продиктована также шагами по развитию арктического флота, предпринимаемыми зарубежными государствами и их корпорациями.

В 2018 г. Государственная корпорация Росатом определена единым инфраструктурным оператором использования СМП. Её полномочия разделены между Министерством транспорта и Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики. Росатом будет отвечать за формирование государственной политики по развитию и устойчивому функционированию СМП, навигационно-гидрографическое и ледокольное обеспечение судоходства, а также готовность аварийно-спасательных служб и служб отслеживания погоды для навигации³². Полномочия Министерства транспорта заключаются в создании и модернизации нормативной правовой базы использования СМП и регулировании его использования. Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики занимается развитием сухопутных территорий АЗРФ и месторождений, обеспечением грузовой базы СМП.

В целях создания инфраструктурных условий для развития СМП и прибрежных территорий принято распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 3120-р³³. До 2035 г. предусмотрено развитие береговой инфраструктуры и портов, строительство терминалов по перевалке СПГ и совершенствование нормативной правовой базы арктического судоходства.

³⁰ На Администрацию СМП в 1930-е гг. были возложены задачи организации в Арктике морских, речных и воздушных сообщений, строительства морских и речных судов, портов, верфей, аэродромов, а также управления ими, развития навигационного, метеорологического и гидрографического обеспечения судоходства, радиосвязи, научных исследований, производительных сил, обеспечения хозяйственного развития КМНС.

³¹ «Об осуществлении бюджетных инвестиций в строительство двух серийных универсальных атомных ледоколов». Постановление Правительства России от 19 августа 2013 г. № 715. URL: <http://government.ru/docs> (дата обращения: 22.08.2018).

³² Подписан закон о наделении «Росатома» полномочиями в области развития СМП. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/copy/59539> (дата обращения: 02.04.2020).

³³ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года. URL: <http://government.ru/docs/38714/> (дата обращения: 22.02.2019).

План развития СМП (далее — План) сформирован исходя из прогноза существующих и перспективных групп грузопотоков, включающих: грузы сырьевых проектов, реализуемых ПАО «Газпром нефть», ПАО «НОВАТЭК», ПАО «ГМК «Норильский никель», а также планируемых к реализации проектов ООО «УК «ВостокУголь», АО «Независимая нефтяная компания», ООО «ГДК «Баимская», ООО «Восток Инжиниринг», ООО «Северная звезда», транспортируемые по СМП на экспорт и внутри страны; грузы, завозимые по СМП для нужд этих сырьевых проектов; грузы жизнеобеспечения арктических территорий Республики Саха (Якутия), Ненецкого, Чукотского автономных округов и Красноярского края с использованием для транспортировки участков СМП; грузы экспортно-импортных и транзитных грузопотоков, проходящие через морские порты Мурманск и Архангельск в направлении АТР, в т.ч. перенаправляемые с южных маршрутов на СМП (всего 84 мероприятия).

В соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», к 2024 г. грузопотоки по СМП должны увеличиться до 80 млн т³⁴. Прогнозы Росатома более амбициозны, они достигают показателя 93–100 млн т к 2024 г. Реализация проектов по развитию СМП обойдется ориентировочно в 735 млрд руб.³⁵

В рамках Плана предполагается построить в 2022–2024 гг. ввести в эксплуатацию 16 спасательных, 13 гидрографических судов, дноуглубительных судов, четыре атомных ледокола проекта 2220 «Арктика» (2022–2026 гг.). В 2027–2032 гг. должны быть построены три атомохода, в т.ч. головной ледокол проекта «Лидер», мощность которого составляет 120 МВт.

Согласно Плану, к концу 2020 г. будет завершена реконструкция объектов в морском порту Певек (Чукотский автономный округ), к концу 2021 г. произведут реконструкцию морского канала порта Сабетта. Предусмотрены комплексное развитие Мурманского транспортного узла, реконструкция аэропортовых комплексов в Амдерме (Ненецкий автономный округ), Певеке (Чукотский автономный округ), Черском (Республика Саха (Якутия), Кепервеме (Чукотский автономный округ).

Планом предусмотрено содействие развитию арктических комплексных аварийно-спасательных центров МЧС России и оснащение их современными спасательными средствами. Таких центров планируется создать десять, их развернут в населённых пунктах АЗРФ, на суше и островах Северного Ледовитого океана, обладающих транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктурой, трудовыми ресурсами с учётом рисков возникновения и развития чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Арк-

³⁴ О действиях по реализации Указа Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://government.ru/news/32567/> (дата обращения: 22.02.2019).

³⁵ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года. URL: <http://government.ru/docs/38714/> (дата обращения: 22.02.2019).

тике. Такие центры создаются в Мурманске, Архангельске, Нарьян-Маре, Воркуте, Надыме, Дудинке, Тикси, Певеке, Провидении и Анадыре.

Можно добавить, что в структуре Министерства обороны на базе Северного флота с 2014 г. действует военная структура — Объединённое стратегическое командование «Север». Вооруженные Силы создают постоянную базу для Северного флота на Новосибирских островах. Спецстрой России завершил реконструкцию военного городка первой арктической мотострелковой бригады, которая сформирована в поселке Алакүртти Мурманской области. Ведутся работы по строительству объектов на островах Котельный, Врангеля, Земля Александры, Новая Земля и на мысе Шмидта. Началось восстановление аэродромов на Новосибирских островах и Земле Франца-Иосифа, реконструируются аэродромы Тикси, Нарьян-Мар, Алыкель, Воркута, Анадырь и Рогачево. До 2020 г. в АЗРФ должно быть построено и реконструировано более 10 аэродромов и радиолокационных отделений.

В течение 2020 г. будут сформированы предложения по формированию государственного заказа на подготовку кадров с учётом потребности развития перевозок в акватории СМП на 2020–2021 г. и последующие годы [14, 15].

В течение 2020 г. предстоит разработать и утвердить программу геологического изучения участков недр АЗРФ, которая позволит сформировать перспективную грузовую базу СМП на период до 2035 г. Программа будет включать создание оператора международных перевозок с применением контейнеровозов ледового класса, работающих на ядерном топливе или с использованием СПГ.

Ещё одним решением в области государственной политики на завершающем этапе реализации Основ политики России в Арктике до 2020 г. и арктической стратегии России до 2020 г. стало Распоряжение Правительства РФ в 2019 г., которым установлена возможность использования 28 иностранных судов до 30 декабря 2043 г. (ранее РФ принимала решения об ограничении перемещения судов под иностранными флагами по акватории СМП). Это сделано в целях обеспечения потребности в судах-газовозах для вывоза СПГ и газового конденсата с проектов ПАО «НОВАТЭК» «Ямал СПГ» (из порта Сабетта и с использованием морских перегрузочных комплексов круглогодичного действия в Мурманской области в Камчатском крае) и «Арктик СПГ-2» (на базе Утреннего месторождения на Гыданском полуострове)³⁶.

Отдельные пункты Плана посвящены развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры на СМП. К 2024 г. должна быть обеспечена бесперебойная спутниковая связь на территориях, расположенных севернее 70° с.ш. К концу 2025 г. необходимо решить проблему получения гидрометеорологических данных с использованием высокоэллиптической гидрометеорологической системы спутников «Арктика-М». В составе группировки бу-

³⁶ Об использовании иностранных судов для реализации проектов по производству сжиженного природного газа. Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2019 года №435-р. URL: <http://government.ru/docs/36073/> (дата обращения: 21.04.2020).

дуг использоваться четыре космических аппарата, шесть спутников класса «Ресурс-ПМ» и «Кондор-ФКА», на основе которых будут действовать автоматическая идентификация объектов в акваториях СМП и система дистанционного зондирования.

Проблемы и перспективы реализации политики России в Арктике

В начале XXI в. проявились *институциональные вызовы* развития АЗРФ. До сих пор не принят федеральный закон, устанавливающий понятие и границы АЗРФ, что затрудняет разработку нормативной правовой базы, регулирующей природопользование в Арктике.

В 1998–2019 гг. в Федеральное собрание РФ вносился законопроект «О развитии Арктической зоны РФ» (рабочее название), который создаёт правовую базу для управления арктическим пространством, актуализирует механизмы их реализации. Основной целью законопроекта является установление особенностей правового регулирования экономической, социальной, культурно-образовательной, экологической, природоохранной и иной деятельности в АЗРФ. Такой «размах» частично объясняет, почему этот закон до сих пор не принят. В законопроекте АЗРФ впервые была определена как самостоятельный объект государственного управления, для которого разрабатываются специальные формы статистического учёта.

Основным инструментом реализации государственной политики России в Арктике являются государственные программы. В этих документах АЗРФ не выделена как самостоятельный объект государственного управления, не содержат мероприятий, направленных на развитие и учитывающих специфические условия осуществления хозяйственной деятельности в Арктике. Анализ отраслевых программ (в т.ч. государственных программ РФ и субъектов РФ, реализуемых на территории АЗРФ) показал, что проблемы социально-экономического развития макрорегиона в настоящее время решаются на уровне программно-целевого планирования фрагментарно и несистемно. Можно констатировать, что АЗРФ не является самодостаточной региональной единицей страны, центром слаженного процесса развития десятков муниципальных образований. Мероприятия госпрограмм и стратегий не охватывают всего спектра задач, определённых Стратегией развития АЗРФ, а также Основами государственной политики РФ в Арктике. Часто отраслевые и региональные программы развития дублируют друг друга, что приводит к неэффективности расходования бюджетных средств. Степень изученности и освоённости арктических территорий зависит не только и не столько от объёмов финансирования, а от сопряжённости, последовательности и взаимосвязанности мероприятий.

Обеспечение территориального единства АЗРФ, проведение согласованной политики по её развитию осложняются тем, что в административном плане Арктическая зона составлена из субъектов, относящихся к разным федеральным округам. Помимо государственных и муниципальных органов управления, в Арктической зоне представлены интересы государственных корпораций. Районы традиционного природопользования соседствуют с очагами промышленности.

В связи с этим можно считать обоснованным внесение изменений в структуру документов, направленных на развитие арктического региона. Целесообразно отразить в них источники финансирования и мероприятия, специфичные для арктических территорий. Такие мероприятия должны быть направлены на выработку устойчивых моделей социально-экономического развития территорий, которые обеспечат развитие производства в экстремальных природно-климатических условиях, высокое качество жизни арктических жителей и минимизируют угрозы для экологии. Отдельное внимание должно уделяться сохранению традиционного уклада жизни КМНС как примеров адаптации к условиям Крайнего Севера. Для этого необходимо расширить инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы.

Накопленная за 30 лет практика убедительно свидетельствует о неэффективности возложения на отдельные федеральные органы государственной власти полномочий по управлению Арктической зоной — нестандартной, со сложными процессами освоения ресурсов, характеризующейся специфическим географическим положением, проживанием здесь коренных народов. После 1991 г. создававшиеся структуры не оказали позитивного влияния на развитие арктического региона, формирование связанного с ним правового поля, систему статистического учёта (формируется сейчас), реализацию мегапроектов. Адекватная задачам модернизации северной экономики координирующая структура не была создана. Действия федеральных ведомств по вопросам развития Арктической зоны не были согласованы, механизмы межрегионального взаимодействия были развиты недостаточно. Результатом явилось недофинансирование программ развития, нехватка специалистов, слабость их компетенций. Как следствие происходит затягивание реализации положений, сформулированных в государственных программах освоения Арктики [16].

Особенностью национальной политической культуры является наличие на ключевых направлениях экономического развития специального органа, обладающего координирующими функциями, способного решать задачи продвижения институциональных преобразований. С созданием Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики появилась площадка для разработки и реализации государственно-корпоративных партнёрств, в рамках которой будет актуализироваться стратегия развития АЗРФ и обеспечиваться интеграция мегапроектов в общегосударственную стратегию развития с учётом глобальных трендов и региональных особенностей развития приарктических субъектов РФ. По предложению Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики в обновляемую арктическую стратегию России будет внесено несколько дополнений:

- развитие Мурманского морского порта как системообразующего в организации перевозок по СМП;
- формирование в Мурманской области кластера судостроительных технологий;
- формирование в Мурманской области центров добычи и обогащения твёрдых полезных ископаемых;

- создание в Мурманской области территорий опережающего развития. В неё войдут проекты, которые способны изменить структуру экономики региона, но при этом не попадают под положения законов РФ о господдержке предпринимательской деятельности в Арктике. Благодаря запуску этих проектов будет создано около 15 тыс. рабочих мест, на которые смогут трудоустроиться не только жители самой Мурманской области. Для этого необходимо провести анализ вызовов в экономико-географической сфере, обосновать корректировку налогов и модернизацию законодательства, сдерживающего распространение мультипликативных эффектов в арктической экономике и сфере услуг. Это сложная и кропотливая работа, она требует ответа на вопросы: на какие территории будет распространяться преференциальные режимы, как будут варьироваться льготные условия в зависимости от особенностей арктических территорий. Можно полагать, что реализация предложенного подхода будет способствовать стимулированию социально-экономического развития арктических территорий России, повышению экономической связанности субъектов АЗРФ;
- развитие в Ненецком автономном округе, кроме традиционных нефтяных минерально-сырьевых центров, дополнительных: «Печора СПГ» и «Порт Индига»;
- развитие портов Певек и Провидения, а также освоение золотомедного Баимского месторождения в Чукотском автономном округе, что будет способствовать развитию в округе инфраструктуры;
- развитие строительной индустрии, формирование минерально-сырьевых центров на базе Восточно-Карельской медно-золоторудной зоны, аквакультуры и лесного хозяйства в муниципальных образованиях Республики Карелия;
- поиск способов решения проблемы «сжимающегося» города Воркута, одного из нескольких моногородов АЗРФ;
- актуализация направлений развития арктических улусов Республики Саха (Якутия) в направлении использования возможностей рек Анабар, Яна, Лена, Колыма и Индигирка для судоходства, формирование на базе минерально-сырьевых центров арктической части Якутии торгово-логистических центров для обеспечения «северного завоза».

Большую часть из запланированного по развитию инфраструктуры СМП, строительству судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, созданию передовых транспортных средств и авиационной техники для работы в Арктике реализовать пока не удаётся. Причинами такого положения являются недофинансирование или его полное отсутствие, а также санкции против российских промышленных и транспортных компаний, работающих в Арктике. Мощность новых ледоколов должна учитывать изменение климата и, следовательно, ледовой обстановки, а также вероятную в долгосрочной перспективе добычу углеводородов в восточном секторе Арктике, что может потребовать принципиально иных, по сравнению с имеющимися образцами, типов судов ледового класса.

В арктических субъектах РФ планируется развивать научно-образовательное пространство, которое пока выглядит дисперсным, не покрывает полностью все субъекты АЗРФ. В Архангельской области и Республике Саха (Якутия) — на базе имеющихся федеральных университетов, научно-исследовательских центров изучения Арктики (г. Архангельск) и сети учреждений среднего профессионального образования, в Мурманской области — на базе

имеющихся образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования, федеральных научных центров. Особое внимание необходимо уделить повышению образовательного уровня коренного населения, а также Ненецкому автономному округу, где нет ни одного высшего учебного заведения [14, 15]. На Чукотке планируется создать Арктический университет, в котором обучение будет осуществляться с использованием дистанционных образовательных технологий и информационно-коммуникационной среды Интернет³⁷.

В 2016 г. на базе ФГОАУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова» была создана Ассоциация «Национальный арктический научно-образовательный консорциум» (далее — НАНОК). Цель его деятельности — консолидация государственных и частных ресурсов (в т.ч. научных инициатив) в сфере кадрового и научного обеспечения устойчивого социально-экономического развития и освоения северных и арктических территорий РФ. НАНОК ориентирован на создание общего научно-образовательного пространства, обеспечивающего информационно-аналитическое сопровождение проектов развития АЗРФ, в т.ч. координацию научно-образовательной деятельности. НАНОК представляет собой объединение вузов, научных организаций и предприятий, реализующих в своей деятельности программы подготовки кадров для АЗРФ, ведущих исследования, хозяйственно-экономическую деятельность на арктических территориях и по арктической тематике. Среди участников НАНОК Автономная некоммерческая организация научно-информационный центр «Полярная инициатива», Ассоциация поставщиков нефтегазовой промышленности «Созвездие», Институт информатики и математического моделирования технологических процессов Кольского научного центра РАН, Институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов топливно-энергетического комплекса, Национальный парк «Русская Арктика», ФГАО ВО «Дальневосточный федеральный университет», «Национальный исследовательский Томский государственный университет», «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», «Сибирский федеральный университет», «Тюменский государственный университет», «Уральский федеральный университет имени первого президента России Б.Н. Ельцина», «Мурманский арктический государственный университет», «Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова» и другие образовательные, научно-исследовательские и производственные организации³⁸.

В течение 2020 г. должен быть принят подготовленный Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики пакет законопроектов о государственной поддержке частных инвестиций, предпринимательской деятельности в АЗРФ. Инвесторы, готовые вложить в экономические проекты в российской Арктике не менее 10 млн рублей, получают налоговые и

³⁷ Минвостокразвития обозначило приоритеты развития каждого региона Арктики. URL: https://minvr.ru/press-center/news/24381/?sphrase_id=1245639 (дата обращения: 20.02.2019).

³⁸ Ассоциация «Национальный арктический научно-образовательный консорциум». URL: <http://arctic-union.ru/contacts/> (дата обращения: 28.03.2020).

иные преференции. После принятия этих законопроектов должна заработать Корпорация развития и Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта на Дальнем Востоке и в Арктической зоне. Налоговые поступления от резидентов экономической проектной деятельности в Арктической зоне могут быть использованы для повышения качества жизни местного населения.

В 2020 г. начнёт деятельность Агентство по развитию человеческого капитала. Задачами этой подведомственной Министерству по развитию Дальнего Востока и Арктики структуры станет комплексное обеспечение кадрами АЗРФ и поддержка экономической деятельности КМНС. По предварительным подсчётам, к 2035 г. в АЗРФ будет создано не менее 200 тыс. рабочих мест. В течение 2020 г. агентство проанализирует кадровую потребность в каждом арктическом регионе, совместно с учебными заведениями высшего и среднего профессионального образования создаст центры развития карьеры для студентов и школьников, проработает изменение контрольных цифр приёма под условия рынка труда, будет содействовать открытию новых специальностей, целевому обучению для работы в Арктике [14, 15]. С 2020 г. для медицинских работников, переезжающих в Арктическую зону, по поручению Президента РФ, в два раза увеличены подъёмные — до 2 млн рублей для врачей и до 1 млн рублей для фельдшеров.

С 1 января 2020 г. в субъектах АЗРФ начнет работу Фонд развития Дальнего Востока. На его рассмотрении уже находятся инвестиционные проекты в сфере туристической деятельности и повышения транспортной доступности отдалённых территорий общей стоимостью 87 млрд рублей с потенциальным участием фонда в размере 27,5 млрд рублей. В 2020 г. на финансирование арктических проектов может быть направлено до 15 млрд рублей³⁹.

По зарубежному опыту освоения участков, расположенных в районах с экстремальными природно-климатическими условиями, можно утверждать, что практически на всех работы начинаются в течение нескольких десятилетий от момента начала разведки и не одиночными компаниями, а их консорциумами. Особенностью организационной структуры мирового нефтегазового сектора является высокая роль мелких компаний на начальных и заключительных стадиях освоения и разработки сырьевых провинций. Однако российская действительность данную достаточно общую и очевидную закономерность отвергает. В России обсуждается идея о допуске частных компаний к работам на шельфе в интересах мультиклиентских исследований, финансируемых крупными компаниями. В России такой подход лишен законодательной базы (в сфере создания и поддержки малых компаний нефтегазового сектора), что не способствует активизации изучения и освоения шельфа. В 2020 г. планируется завершить подготовку законопроекта о расширении доступа компаний к нераспределённым участкам арктического шельфа⁴⁰.

³⁹ Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. 2020: что ждёт Арактику в новом году. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/24175/> (дата обращения: 10.01.2020).

⁴⁰ Там же.

Заключение

В настоящее время Арктика из мировой периферии превращается в зону пристального внимания многих стран. В XXI в. в России продолжается развитие государственной политики управления Арктической зоной: нестандартной, обширной, с огромными расстояниями, с экстремальными природно-климатическими и социально-экономическими условиями хозяйствования.

Система регулирования развития АЗРФ характеризуется исторической преемственностью, в настоящее время вписывается в федеральную систему стратегического планирования. Согласно Постановлению Правительства России от 26 декабря 2015 г. № 1449, планы действий по развитию АЗРФ отражены в планах деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые должны включать план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования⁴¹. Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве России»⁴² в совокупности с распоряжением Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» позволяют осуществлять управление развитием АЗРФ на принципах проектного управления, в т.ч. формирование и реализацию опорных зон развития в Арктике.

В современных условиях особую значимость приобретает задача адаптации к глобальным экономическим тенденциям экономик арктических субъектов РФ, государственной поддержки частных и государственных проектов развития арктического пространства. В настоящее время единых подходов к оказанию такой поддержки проектов, реализуемых в АЗРФ, не выработано. Решением задачи может стать формирование опорных зон развития, которые должны обеспечить формирование мультипликативного эффекта не только для самих арктических, но и близлежащих территорий. Благодаря мерам государственной и корпоративной поддержки, ядром политики России в Арктике становится знание, инновационная модернизация во имя интересов национальной безопасности, устойчивого природопользования, сбережения уникальных экосистем и жизнеспособности местных сообществ.

В основе государственной политики, нацеленной на устойчивое социально-экономическое развитие арктического региона, должны лежать следующие подходы:

- развитие научно-исследовательской деятельности, т.е. накопление знаний об изменениях климата, влиянии этих процессов на социально-экономические системы Арктики;

⁴¹ Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» от 26 декабря 2015 г. № 1449 URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71196062/#ixzz4d8NPуoCG> (дата обращения: 10.02.2019).

⁴² Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15 октября 2016 года № 1050. URL: <http://government.ru/docs/24918/> (дата обращения: 10.02.2019).

- ресурсоэффективность, т.е. комплексное извлечение и использование топливно-энергетических, минерально-сырьевых, водных биологических и туристско-рекреационных ресурсов;
- природосбережение: применение арктикоориентированных экологических норм и технологий, в т.ч. международных стандартов оценки воздействия на окружающую среду ведущейся и планируемой хозяйственной деятельности;
- человекоориентированность: предоставление населению, в т.ч. коренным жителям, возможностей удовлетворения социально-бытовых и культурных потребностей, вовлечение представителей коренных народов в процесс принятия управленческих решений в сфере природопользования и социально-экономического развития территорий их проживания;
- инновационность: творческие решения и нестандартные передовые технологии с опорой на зарубежный опыт, междисциплинарные научные исследования и образование смогут обеспечить безопасность населения. Первенство в исследованиях, темпы создания новых знаний и внедрения инновационной продукции в производство являются ключевыми факторами обеспечения конкурентоспособности и устойчивого развития Российской Арктики.

Представляется целесообразным дальнейшее развитие арктикоориентированных подходов к разработке программ, нормативных правовых, налоговых, финансово-экономических и административно-организационных механизмов, позволяющих обеспечить эффективное освоение арктических пространств, привлечение инвестиций, защиту национальных интересов, создание новых высококвалифицированных рабочих мест, развитие инфраструктуры, экологическую безопасность населения и окружающей среды в арктическом макрорегионе.

Вместе с тем сложившиеся тенденции социально-экономического развития АЗРФ, необходимость диверсификации экономики региона и привлечения инвестиций на фоне санкционных и бюджетных ограничений определяют необходимость поиска новых эффективных подходов к управлению регионом.

Литература

1. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005. 283 с.
2. Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Под ред. Барсегова Ю.Г., Корзуна В.А., Могилевкина И.М. и др. М.: Наука, 2002. 356 с.
3. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире. Архангельск, 2012. 482 с.
4. Зиланов В.К. Россия теряет Арктику? М.: Алгоритм, 2013. 482 с.
5. Булатов В.Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917–1980). М.: Изд-во МГУ, 1989. 156 с.
6. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации: техническое резюме / Федер. служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Москва, 2014. 93 с.
7. МГЭИК, 2014: Изменение климата, 2014 г.: Обобщающий доклад. Вклад Рабочих групп I, II и III в Пятый оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата [основная группа авторов, Р.К. Пачаури и Л.А. Мейер (ред.)]. МГЭИК, Женева, Швейцария, 163 с.
8. Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost // AMAP, SWIPA. 2011. 97 p.
9. Пилясов А.Н. Контуры Стратегии развития Арктической зоны России // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 38–47.

10. Пилиасов А.Н. Прогнозное развитие российской Арктики: трансформация пространства, внешние связи, уроки зарубежных стратегий // Арктика: экология и экономика. 2011. № 2. С. 10–17.
11. Липина С.А., Зайков К.С., Липина А.В. Внедрение инновационных технологий как фактор экологической модернизации арктических регионов России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 2 (50). С. 164–180.
12. Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены факт, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24).
13. Смирнова О.О., Липина С.А., Кудряшова Е.В., Крейденко Т.Ф., Богданова Ю.Н. Формирование опорных зон развития в Арктике: методология и практика // Арктика и Север. 2016. № 25. С. 148–157.
14. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Тамицкий А.М. Потребность субъектов Арктической зоны РФ в трудовых ресурсах // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 184–202.
15. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kuprikov M.Y., Kuprikov N.M., Tamickaya E. Need Analysis of College-Educated Labor Resources in the Subjects of the Russian Arctic // The I International Scientific Practical Conference «Breakthrough Technologies and Communications in Industry». 20–21 November 2018, Volgograd, Russian Federation / IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. Vol. 483. No. 1. Pp. 13–27.
16. Чистобаев А.И., Малинин П.Ю. Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления // Региональные исследования. 2016. № 2 (52). С. 122–128.

References

1. Dodin D.A. *Ustoychivoe razvitie Arktiki (problemy i perspektivy)* [Sustainable development of the Arctic: problems and prospects]. Saint Petersburg, Nauka Publ., 2005. 283p.
2. Barsegova Yu.G. et al., eds. *Arktika: interesy Rossii i mezhdunarodnye usloviya ikh realizatsii* [The Arctic: Russia's interests and international conditions for their implementation]. Moscow, Nauka Publ., 2002. 356 p.
3. Lukin Yu.F. *Rossiyskaya Arktika v izmenyayushchemsya mire* [Russian Arctic in a changing world]. Arkhangelsk, 2012. 482 p.
4. Zilanov V.K. *Rossiya teryaet Arktiku?* [Is Russia losing the Arctic?]. Moscow, Algorithm Publ., 2013. 482 p.
5. Bulatov V.N. *KPSS — organizator osvoeniya Arktiki i Severnogo morskogo puti (1917–1980)* [CPSU-organizer of the development of the Arctic and the Northern sea route (1917–1980)]. Moscow, MSU Publishing house, 1989. 155p.
6. *Vtoroy otsenochnyy doklad Rosgidrometa ob izmeneniyakh klimata i ikh posledstviyakh na territorii Rossiyskoy Federatsii: tekhnicheskoe rezyume* [The second assessment report of Roshydromet on climate change and its consequences in the Russian Federation: technical summary]. Moscow, Roshydromet Publ., 2014. 93p.
7. Pachauri R.K., Meyer L.A., eds. *MGEIK, 2014: Izmenenie klimata, 2014 g.: Obobshchayushchiy doklad. Vklad Rabochikh grupp I, II i III v Pyatyy otsenochnyy doklad Mezhpriatel'svennoy gruppy ekspertov po izmeneniyu klimata* [IPCC, 2014: climate Change, 2014: Synthesis report. Contribution of Working groups I, II and III to the Fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change]. Geneva, IPCC, 2014. 163p.
8. *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost*. AMAP, SWIPA, 2011. 97 p.
9. Pilyasov A.N. Kontury Strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossii [The contours of the strategy of development of the Russian Arctic]. *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2011, no. 1, pp. 38–47.
10. Pilyasov A.N. Prognoznoe razvitie rossiyskoy Arktiki: transformatsiya prostranstva, vneshnie svyazi, uroki zarubezhnykh strategiy [Expected development of the Russian arctic regions: space transformation, external relations and lessons of foreign strategy]. *Arktika: ekologiya i ekonomika* [Arctic: Ecology and Economy], 2011, no. 2, pp. 10–17.

11. Lipina S.A., Zaikov K.S., Lipina A.V. Vnedrenie innovatsionnykh tekhnologiy kak faktor ekologicheskoy modernizatsii arkticheskikh regionov Rossii [Introduction of Innovation Technology as a Factor in Environmental Modernization in Russian Arctic]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2017, no. 2, pp. 164–180.
12. Tatarkin A.I. Formirovanie regional'nykh institutov prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Forming of the regional institutions of spatial development of the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2012, no. 6, pp. 42–59.
13. Smirnova O.O., Lipina S.A., Kudryashova E.V., Kreydenko T.F., Bogdanova Yu.N. Formirovanie opornykh zon razvitiya v Arktike: metodologiya i praktika [Creation of development zones in the Arctic: methodology and practice]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2016, no. 25, pp. 148–157.
14. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kudryashova E.V., Tamitskiy A.M. Potrebnost' sub"ektov Arkticheskoy zony RF v trudovykh resursakh [The need for workforce in constituent entities of the Arctic Zone of the Russian Federation]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2018, vol. 11, no. 6, pp. 184–202.
15. Zaikov K.S., Kondratov N.A., Kuprikov M.Y., Kuprikov N.M., Tamickaya E. Need Analysis of College-Educated Labor Resources in the Subjects of the Russian Arctic. The I International Scientific Practical Conference “Breakthrough Technologies and Communications in Industry”. 20–21 November 2018, Volgograd, Russian Federation. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 2018, vol. 483, no. 1, pp. 13–27.
16. Chistobaev A.I., Malinin P.Yu. Arkticheskaya zona Rossiyskiy Federatsii kak osobyy ob"ekt gosudarstvennogo upravleniya [Arctic zone of the Russian Federation as a special object of public administration]. *Regional'nye issledovaniya* [Regional studies], 2016, no. 2 (52), pp. 122–128.

Статья принята 24.02.2020.

УДК: 341.225(98)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

Актуальные аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике *

© ПОПКОВА Светлана Валерьевна, магистрант

E-mail: popkovarkh@yandex.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© ЗАРУБИН Лев Сергеевич, магистрант

E-mail: Lzarub@icloud.com

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. Проанализированы ключевые аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике, которые обсуждаются на международной арктической повестке. Авторы исследуют специфику правового статуса Северного морского пути с позиции ведущей роли арктических прибрежных государств и возможностей конкретизации странами на национальном и региональном уровне универсальных норм международного морского права. Особое внимание авторы уделили исследованию статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая предоставляет прибрежным государствам право принимать национальные законы и правила с целью контроля загрязнения морской среды в покрытых льдом районах в пределах исключительных экономических зон. Это является одним из главных международно-правовых оснований установления Россией контроля над судоходством по трассам Северного морского пути. Отдельно исследован кейс вступившего в силу в 2017 г. Полярного кодекса. В статье также представлены мнения экспертов о прогнозах навигации в Арктическом регионе.

Ключевые слова: Арктика, изменение климата, судоходство в Арктике, Северный морской путь, безопасность, Полярный кодекс.

Relevant aspects of international legal regulation of the Arctic shipping

© Svetlana V. POPKOVA, Master's student

E-mail: popkovarkh@yandex.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© Lev S. ZARUBIN, Master's student

E-mail: Lzarub@icloud.com

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The critical aspects of the international legal regulation of shipping in the Arctic discussed on the international Arctic agenda are analyzed. The authors examine the specifics of the Northern Sea Route legal status from the perspective of the leading role of the Arctic coastal states and the possibilities for countries to specify at the national and regional levels the universal norms of international maritime law at the national and regional levels. The authors devoted much attention to the study of the UNCLOS 1982, Art. 234, which gives coastal states the right to adopt national laws and regulations to control pollution of the marine environment in ice-covered areas within exclusive economic zones. The article is one of the leading international legal grounds for the Russia's establishment of control over the NSR shipping. The Polar Code, entered into force in 2017, is examined separately. The article also presents expert opinions on navigation forecasts in the Arctic region.

* Для цитирования:

Попкова С.В., Зарубин Л.С. Актуальные аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 110–126. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

For citation:

Popkova S.V., Zarubin L.S. Relevant aspects of international legal regulation of the Arctic shipping. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 110–126. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

Keywords: Arctic, climate change, shipping in the Arctic, Northern Sea Route, security, Polar Code.

Введение

В своём выступлении на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Президент Российской Федерации В.В. Путин назвал проблему глобального изменения климата вызовом, который затрагивает будущее всего человечества¹. Это напрямую относится к Арктической экосистеме, которая переживает стремительные перемены.

Описание основных последствий приведено в Программе арктического мониторинга и оценки (АМАП): «В числе ключевых изменений, способных повлечь сильнейшие последствия для окружающей среды и населения Баренцева региона в ближайшем будущем (период до 2030 г.), следующие: более быстрое потепление; сокращение продолжительности и площади сезонного ледового покрова; интенсификация торговли и рост инвестиций в транспортный сектор... В ближайшей и среднесрочной перспективе (2030–2080 гг.) вероятно установление круглогодичного незамерзающего состояния морей; значительное повышение кислотности океанских вод; изменение океанических течений и гидрографического режима; значительное сокращение продолжительности снежного покрова; активное таяние вечной мерзлоты»².

Вопрос глобализации и изменения климата также представлен в документе «Оценка арктического морского судоходства»³, подготовленном Арктическим советом в 2009 г., как основная причина, которая оказала значительное влияние на активизацию судоходства в Северном Ледовитом океане, связанную с обслуживанием разработки нефтяных и газовых месторождений, а также развитием круизного туризма.

В частности, это относится к толщине ледового покрова Северного Ледовитого океана, который претерпевает глубокие изменения по размерам, толщине и характеру (идёт тенденция доминирования перехода многолетнего льда к однолетнему). «Арктика становится всё более интегрированной в глобальную экономику, благодаря освоению обширных природных ресурсов, включая не только нефть и газ, но и комплекс твердых полезных иско-

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, 28 сентября 2015 года. URL: http://www.mid.ru/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/1802254 (дата обращения: 24.11.2019).

² AMAP, 2017. Adaptation Actions for a Changing Arctic: Perspectives from the Barents Area. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. URL: <http://www.amap.no/documents/doc/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-perspectives-from-the-barents-area/1604> (дата обращения: 24.11.2019).

Прим. "Crucial changes with the strongest impact on nature and society in the near-term (present day to 2030) in the Barents area include: more rapid warming; a shift to seasonal ice cover and substantial reduction of sea ice cover in winter; an intensification of trade and investment in transportation.... For the near-to-mid future (2030 to 2080) a plausible picture will be: an ice-free sea all year round; a substantial increase in ocean acidification; change in ocean currents and hydrographic conditions; a substantial reduction in snow-cover season; a substantial degradation of permafrost"

³ AMSA, 2009. Arctic Marine Shipping Assessment. URL: <http://www.pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/amsa> (дата обращения: 24.11.2019).

паемых, таких как медь, никель, палладий, цинк и многое другое»⁴ [13, Hildebrand L.P., Brigham L.W., с. 2].

В ближайшем будущем актуальность этих вопросов будет только возрастать в связи с ростом грузопотока по Северному морскому пути. В докладе на конференции «Диалог на Крайнем Севере» (организован 3–4 апреля, 2019 г. в г.Буде, Норвегия), секция «Транспорт и инфраструктура в Арктике», Kjell Stokvik, исполнительный директор центра логистики северных территорий, высшая школа бизнеса, Норд университет, представил информацию о текущей ситуации, потенциале морского судоходства и инфраструктуре Северного морского пути. Статистика по динамике объема морских перевозок за прошлый век и особенно за последние пять лет свидетельствует о стремительном росте грузоперевозок за последние несколько лет (увеличение в пятикратном объеме за период с 2014 г., и почти в два раза больше в 2018 г. в сравнении с периодом 2017 г.). Ключевой фактор этого явления — бурное развитие российского энергетического сектора экономики, в частности связанный с добычей сжиженного природного газа.

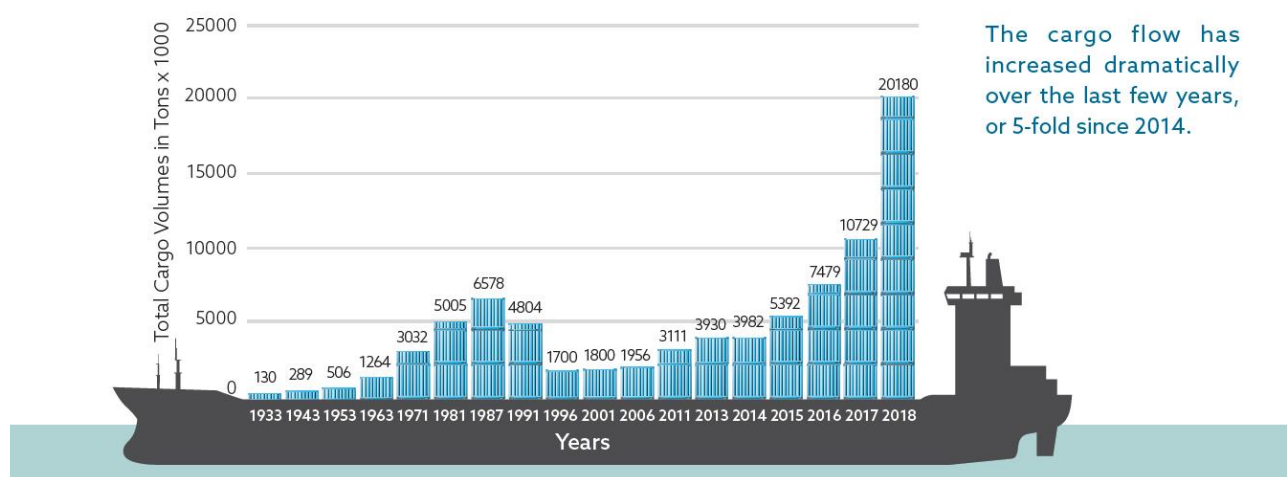


Рис. 1. Статистика объема грузоперевозок по Северному морскому пути.

Такое экономическое развитие требует новых решений относительно морских транспортных систем, способных безопасно и эффективно работать в покрытых льдами районах.

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г.⁵ в качестве основного приоритета выделяет «совершенствование международно-правового обеспечения морской деятельности и развитие международного сотрудничества в сфере морской деятельности». Вследствие чего, вопросы международного регулирования и адаптации правового режима судоходства в Арктике выходят на новый уровень.

Цель исследования — проанализировать актуальные вопросы международно-правового регулирования судоходства в Арктике.

⁴ Прим. The Arctic is becoming more integrated with the global economy through development of its vast natural resources including not only oil and gas, but also a suite of hard minerals such as copper, nickel, palladium, zinc and more.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30 августа 2019 г. № 1930-р «О Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года», Собрание законодательства РФ, 02.09.2019, N 35, ст. 5013 URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.11.2019).

Задачами исследования является изучение и представление позиций российских и зарубежных учёных по вопросам судоходства в Арктике, стоящим на арктической международной повестке. Новизна работы заключается в использовании материалов международных конференций последних лет и представлении материала зарубежных авторов.

Актуальные вопросы правового режима судоходства в Арктике

Анализ научной литературы и публикаций выделяет следующие важнейшие вопросы регулирования судоходства в Арктике:

- *Интернационализация национальной транспортной артерии России — Северного морского пути, а также выдача разрешений для прохождения судов вдоль российского арктического берега*

Международное право обеспечивает прибрежному государству — Российской Федерации — существенные права по регулированию судоходства Северного морского пути (далее СМП). Водные пространства СМП включают: внутреннее море, территориальные воды и исключительные экономические зоны. Особые права предусмотрены в отношении районов, покрытых льдом, в пределах исключительной экономической зоны.

Судоходство акваторий СМП регулируется соответствующим законодательством Правительства РФ и уполномоченным государственным органом — Министерством транспорта РФ.

Министр иностранных дел РФ Сергей Лавров в своём выступлении отмечает, что более 20 государств осуществляли судоходство по акваториям СМП в 2018 г. согласно единым правилам как для российских, так и для иностранных судов. Российская Федерация несёт ответственность за обеспечение безопасности и максимально бережного отношения к хрупкой экосистеме Арктического региона. Правила плавания по акватории СМП сравнимы с правилами дорожного движения. «Вы приезжаете в какую-то страну, пользуетесь этими правилами и обязаны их соблюдать. Не потому, что кто-то хочет что-то навязать, а потому, что иначе будет небезопасно проходить по этому всё более популярному для многих стран маршруту»⁶.

На государственном уровне курирование вопросов обеспечения безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП и разрешительного порядка плавания судов закреплено за ФГКУ «Администрация Северного морского пути». Мониторинг данных о выдаче разрешений судам свидетельствует о 16 отказах в выдаче разрешений в 2018 г. (всего поступило 808 заявлений), 2 отказах в выдаче разрешений в 2019 г. (всего поступило 801 заявление), и все они обоснованы (например, по причинам от-

⁶ Лавров С.В. Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России на открытии министерской сессии V Международного арктического форума «Арктика — территория диалога», Санкт-Петербург, 9 апреля 2019 года. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vystuplenie-i-otvety-na-voprosy-na-otkrytii-ministerskoy-sessii-v-mezhdunarodnogo-arkticheskogo-foru/?sphrase_id=29725865 (дата обращения: 08.06.2019).

существования у судов свидетельства судна полярного плавания, неправильного оформления документации и т.д.)⁷.

Основным оппонентом разрешительного порядка судоходства СМП выступает США. Они отстаивают позицию, согласно которой в 12-ти мильном территориальном море действовало бы право мирного прохода, а в исключительной экономической зоне (согласно Конвенции 1982 г.) действовало три свободы открытого моря, включая свободу судоходства.

Суть дискуссии сводится якобы к расширительному толкованию Россией положения статьи 234 «Покрываемые льдом районы» Конвенции 1982 г., которая применяет сверхграницительные меры без согласования с Международной морской организацией.

- *Новые вызовы, связанные с вопросами безопасности и изменениями климата*

На открытии министерской сессии V Международного арктического форума (организован в апреле 2019 г.) «Арктика — территория диалога» министр иностранных дел России Сергей Лавров выступил с официальной речью, акцентируя необходимость углубления в регионе межгосударственного сотрудничества по серьёзному общему вызову — вопросу изменения климата. С одной стороны, это остается вызовом, а с другой — предоставляет новые возможности, например, в деле расширения использования СМП для судоходства и развития морской деятельности в Арктике, в том числе круизного туризма. «Особую важность приобретают задачи укрепления потенциала оперативного реагирования на возможные чрезвычайные ситуации»⁸.

В свою очередь накануне премьер-министр Норвегии Эрна Сульберг в своём докладе на конференции «Диалог на Крайнем Севере» (организован 3–4 апреля, 2019 г. в г. Буде, Норвегия) озвучила информацию о предстоящих изменениях Арктической стратегии Норвегии. В частности, стратегия будет направлена на развитие сотрудничества в сфере предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации. Это также обусловлено природными техногенными факторами и рисками судоходства. Премьер-министр акцентировала внимание на недавнем происшествии — аварии и спасательной операции пассажиров круизного лайнера «Викинг Скай» у берегов Норвегии.

Госпожа Эрна Сульберг также особо отметила факторы изменения климата, оказывающие непосредственное воздействие на безопасность арктических территорий, безусловную ответственность судовладельца и капитана за обеспечение безопасности на судне и важность приграничного сотрудничества. Основной посыл выступления заключался в том, что метеорологические прогнозы и осведомленность об угрозах в Арктике имеют важное значение, как в повседневной жизни, так и для готовности к реагированию на чрезвычайные

⁷ Федеральное государственное казённое учреждение «Администрация Северного морского пути». URL: <http://www.nsra.ru> (дата обращения: 08.06.2019).

⁸ Выступление и ответы на вопросы на открытии министерской сессии V Международного арктического форума «Арктика — территория диалога». URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vystuplenie-i-otvety-na-voprosy-na-otkrytii-ministerskoy-sessii-v-mezhdunarodnogo-arkticheskogo-foru/?sphrase_id=29725865 (дата обращения: 08.06.2019).

ситуации, что вызывает необходимость сотрудничества друг с другом на государственном уровне. «В настоящее время сложились устойчивые традиции, накоплен большой опыт работы и происходит процесс наращивания новых инициатив»⁹.

Солидарность первых лиц государств по данным ключевым аспектам является фундаментом для дальнейшей коллаборации по работе с вызовами безопасности и изменению климата.

- *Изменения в вопросах безопасности судоходства в Арктике, связанные с принятием и внедрением положений Международного кодекса для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярного кодекса) в морскую практику судовладельцев*

Сложности унификации законодательства судоходства в полярных водах связаны с регламентацией обеспечения безопасности мореплавания большим количеством международных и региональных соглашений, национальными нормами прибрежных государств. Принятие Полярного кодекса знаменовало новый этап в развитии законодательства и практическом регулировании судоходства в ледовых условиях.

Более 20 лет продолжалась работа над данным документом под руководством Международной морской организации. При его разработке международные эксперты столкнулись со сложностями по выработке единых стандартов для судоходства в полярных водах и гармонизации национальных норм прибрежных государств Арктики. Итогом стало принятие пакета поправок к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС)¹⁰ и Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ)¹¹.

Дата вступления документа в силу — 1 января 2017 г. Цель Кодекса состоит в том, чтобы «обеспечить безопасную эксплуатацию судов и защиту полярной среды от характерных для полярных вод рисков, снижение которых не рассматривается в достаточной степени в других руководящих документах»¹².

Положения Кодекса релевантны судам, эксплуатирующимся в Арктических и Антарктических водах.

⁹ Solberg E. Speech by Prime Minister Erna Solberg at the High North Dialogue-conference in Bodø, 3 April 2019 / Statsminister Kontor // Regjeringen. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/high-north-dialogue/id2640058/?fbclid=IwAR0rHQDIYmnoUIDFfo7Jn2Te6PksnplYaxi2OrB4dOMBx4DSD0k3qCmPay4/> (дата обращения: 08.06.2019).

Прим. "We have strong traditions, extensive experience, and we are making progress with new initiatives"

¹⁰ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года, текст, измененный Протоколом 1988 года к ней, с поправками (СОЛАС-74) от 01.11.1974. URL: docs.cntd.ru/document/901765675 (дата обращения: 08.06.2019).

¹¹ Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней от 02.11.1973. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: docs.cntd.ru/document/901764502 (дата обращения: 08.06.2019).

¹² Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс) от 15.05.2015. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: docs.cntd.ru/document/420376046 (дата обращения: 08.06.2019).

сточных вод. Кодексом также не охвачены вопросы охраны среды обитания и морских заповедных зон¹³ [11, Bartenstein K., с. 21].

Сложности выработки единых стандартов для судоходства в полярных водах прежде всего связаны с фундаментальными расхождениями подходов по определению класса и категорий судов классификационными обществами. Кодекс позволяет эксплуатацию однопалубных судов без ледового класса, а понятия категорий судов «А, В, С» расплывчаты. Суды категории «С» могут получить Polar Ship Certificate даже без фактического освидетельствования.

Это создаёт дополнительные риски. Температурные и ледовые ограничения, предусмотренные Polar Ship Certificate и Polar Water Operational Manual, не являются жёсткими, а условия Арктики суровы по сравнению с обычными условиями мореплавания, непредсказуемы и сложно прогнозируемы. Процедура одобрения обязательного для каждого судна Polar Water Operational Manual не прописана, что вызывает вопросы практического применения.

Относительно имплементации Полярного кодекса Сидорова Т.Ю. совершенно справедливо отмечает, что выдача Полярного сертификата для определённого класса судов без инспекции может привести к недостижению главной цели документа — обеспечению безопасности судоходства в условиях полярных льдов и экологической безопасности. «В лучшем случае (для судовладельцев) приарктические государства установят дополнительные правила, поскольку конвенционную норму ст. 234 Полярный кодекс изменить не может, в худшем — ужесточат условия настолько, что реализация этого права государством флага будет просто невозможна» [4, Сидорова Т.Ю., с. 135–139].

В итоге это приведёт к спорам между судовладельцами и уполномоченными органами приарктических государств.

Здесь имеется в виду конвенционная норма — ст. 234 «Покрываемые льдом районы»¹⁴ Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁵ В случае противоречия между нормами Полярного кодекса и национального права прибрежного арктического государства последние будут иметь преимущественную силу. Иными словами, прибрежные государства имеют возможность устанавливать свои особые правила в пределах их исключительной экономии-

¹³Прим. There is broad agreement that the Polar Code requirements are but a first step toward an all-encompassing international regime for polar navigation. A significant number of issues were not addressed. This “unfinished business” includes noise, heavy fuel oil (HFO) and invasive species, but even sewage and gray water can be expected to be reconsidered. The Polar Code does not address issues such as habitat protection and marine protected areas.

¹⁴Прим. «Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжёлый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его».

¹⁵ Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву от 10.12.1982 г. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900747> (дата обращения: 08.06.2019).

ческой зоны, которые не должны быть более мягкими, чем правила, установленные универсальными международными конвенциями.

Исследователи отмечают, что для арктических государств «положения Полярного кодекса следует рассматривать как новую основу применения ст. 234. Она предоставляет прибрежным государствам право повышать устанавливаемые ими стандарты дальше до тех пор, пока осуществление ими своей власти в этом отношении будет удовлетворять критериям, предусмотренным в данной статье» [7, Chircor A., с. 283].

Необходимо более подробно остановиться на данной норме, определяющей «лидирующую роль арктических прибрежных государств в уточнении правового режима морских районов Арктики» [1, Вылегжанин А.Н., с. 6]. Её действие значительным образом влияет на развитие Арктического судоходства в целом и является главным международно-правовым основанием установления Россией контроля над судоходством по трассам Северного морского пути.

Анализ конвенционной нормы «Покрытые льдом районы» (ст. 234)

Историю возникновения статьи в тексте Конвенции связывают с инициативой Канады, которая в одностороннем порядке приняла в 1970 г. национальный Акт о предотвращении загрязнения арктических вод РРА¹⁶ и стремилась обосновать это с точки зрения международного права. Акт предоставил властям Канады право осуществлять контроль за навигацией судов любых стран.

Эксперты отмечают, что сначала в канадском законодательстве ограничения в части международного судоходства в Арктических водах приняли форму общего запрета на сброс. В Законе о предотвращении загрязнения арктических вод понятие «нулевого сброса» (часть 4 Закона) является ключевым с 1970 г. Учитывая канадскую историю практики установления стандартов, а также опыт страны в части закрепления международной базы для представления своих интересов как прибрежного государства, неудивительно, что её внутренние правила в части загрязнения с судов не подверглись изменениям в угоду международному компромиссу. Более того, Канада заявила, что обладает достаточной юрисдикцией для сохранения ранее закреплённого запрета на сброс и избирательной корректировки оговорок к нему¹⁷ [11, Bartenstein K., с. 19].

Именно поэтому во время переговоров по разработке Конвенции по морскому праву Канада активно продвигала идею создания специального правового режима в покрытых

¹⁶ Arctic Waters Pollution Prevention Act, R. S. C. 1985, с. A-12.

¹⁷ Прим. Canada's first legislative initiative restrictions respecting international navigation in Arctic waters took the form of a general discharge prohibition. This "zero discharge" approach in section 4 of the AWPPA has been the core component of Canada's AWPPA since 1970. Given this domestic standard-setting history, as well as Canada's efforts to secure an international basis for coastal State action, it is not surprising that Canada decided not to subordinate its long-standing domestic regime regarding vessel-source pollution to an international compromise. Instead, Canada asserted that it has the required jurisdiction to maintain and selectively adjust the preexisting general discharge prohibition and its various exceptions.

льдом районах, где в связи с высоким риском причинения вреда морской среде, обусловленным уникальными особенностями этого региона, могут применяться более строгие национальные правила и стандарты по сравнению с теми, которые существуют в этой области на международном уровне [9, Dremluiga R., с. 128–129].

Несмотря на отсутствие в статье определения понятия «покрытые льдом районы», в мировой доктрине и практике достаточно широкое распространение получила точка зрения о том, что под ними следует понимать всю Арктику [15, Tanaka Y., с. 305].

Необходимо отметить, что интерпретация этого понятия вызывает дискуссии в международном сообществе.

На мероприятии «The New Arctic: Navigating the Realities, Possibilities, and Challenges / Новая Арктика: реалии навигации, возможности и вызовы», организованном Wilson Center 19 марта 2019 г. и посвящённом обсуждению дипломатических вопросов Арктики, Дэвид Балтон, научный сотрудник Wilson Center, бывший посол по вопросам океанологии и рыболовства в Госдепартаменте США, также отметил тенденцию быстрых климатических изменений в Арктике, которые ещё больше ставят под сомнение использование Россией и Канадой статьи 234.

«В Арктике, где всё меньше и меньше льда, будет ли статья 234 всё ещё являться веским оправданием того, что Россия и Канада пытаются сделать в отношении своих частей Арктики? Ответ, вероятно, отрицательный. Статья 234 требует, чтобы территория была покрыта льдом, по крайней мере, большую часть года» — прокомментировал эксперт¹⁸.

Другой вопрос толкования статьи 234 «покрытые льдом районы», связан со словом «где (where)», которое может использоваться как в широком, так и узком толковании.

Применительно к широкому толкованию, слово «где» означает следующее: географический район, на который распространяется расширенная юрисдикция прибрежных государств, указанная в статье 234. В узком толковании слово «где» приобретает значение слова «когда». Результат такого толкования заключается в том, что в этом случае статья 234 будет применима только в ситуациях, когда условия, перечисленные в этой статье, фактически существуют, а именно в районах, *«где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжёлый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его»*¹⁹ [14, McRae & Goundrey, с. 216].

¹⁸ Russia and Canada may lose their legal claim to Arctic seaways as ice melts, experts say. URL: <https://www.arctictoday.com/russia-and-canada-may-lose-their-legal-claim-to-arctic-seaways-as-ice-melts-experts-say/> (дата обращения: 20.11.2019).

¹⁹ Прим. Another question of interpretation of Article 234 relates to the wording “ice-covered areas” in general and the word “where” in particular, which is followed by certain conditions listed in the article. The word “where” could be given either a broad or a narrow interpretation. By adhering to the broad interpretation, the word “where” would merely define the geographical area where the extended jurisdiction of coastal states given in Article 234 is applicable. In a narrow interpretation, on the other hand, the word “where” would simply be given the meaning of the word

Существуют аргументы в поддержку обеих интерпретаций [14, McRae & Goundrey, с. 216 (ff)].

Исследователи отмечают, что узкое толкование будет затруднительно применять на практике, поскольку в этом случае прибрежным государствам, возможно, придётся принять один свод правил для периодов, свободных от льда, и ещё свод правил на оставшееся время года. Это было бы сложно, в частности потому, что ледовые условия не одинаково предсказуемы в определённый момент времени ежегодно, а меняются постоянно и постепенно²⁰ [12, Bartenstein K., с. 31].

Объективным является факт, что в момент принятия Конвенции для определения территориальной сферы её действия не было никаких причин предполагать, что ледовый покров будет так резко сокращаться.

Ключевым является вопрос: можно ли считать этот факт достаточным юридическим основанием, чтобы поставить под сомнение возможность реализации прибрежными арктическими государствами предусмотренных в ней прав по изданию нормативно-правовых актов в новых климатических условиях?

Эксперты обращаются к толкованию Конвенции по морскому праву, которое в соответствии с п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. должно проводиться «добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора» [3, Дудыкина И.П., с. 178–188].

Ирина Дудыкина, кандидат юридических наук, эксперт Управления отраслей экономики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации отмечает, что буквальное толкование ст. 234 Конвенции не должно применяться, так как будет считаться правильным и обратное утверждение, когда морские пространства оказываются свободными от льда более шести месяцев в году, к ним должен применяться другой правовой режим. При уяснении смысла Венской конвенции необходимо учитывать не буквальное толкование её терминов, а их обычное значение в контексте намерений, которыми руководствовались государства — разработчики Конвенции по морскому праву. Такое значение состоит в том, что термин «покрытые льдом районы» рассматривается как синоним морских пространств Арктики в целом [3, Дудыкина И.П., с. 178–188].

“when”. The outcome of such an interpretation would thus be that Article 234 would only be applicable in situations where the conditions listed in the article actually exist, namely in areas when “particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions or exceptional hazards to navigation, and pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance”.

²⁰ Прим. However, the narrow interpretation would be difficult to apply in practice since coastal states then might have to adopt one set of rules for periods that are ice-free, and another set of rules for the remaining time of the year. This would be complicated, in particular because the ice conditions do not change abruptly at a certain point in time each year, but shift constantly and gradually.

Зарубежные исследователи выделяют «определённую свободу» в толковании статьи 234, несмотря на включение в Главу XIV Конвенции СОЛАС оговорки о том, что ни одно из положений главы не может интерпретироваться как ущемляющее права и обязанности Государств, закреплённые за ними в соответствии с международным правом, а она, как и клаузула о коллизиях в конвенции МАРПОЛ, призвана «примирить» положения Полярного кодекса с положениями статьи 234. Это создаёт почву для спорных размышлений, основывающихся на общих принципах коллизии договоров, а именно нормах *lex anterior* (закон предшествующий) и *lex specialis* (закон специальный), или же на коллизионных нормах Конвенции ООН по морскому праву (а именно, статьи 311(2) и 237), устанавливающих отношения между договорами. При этом, принимая во внимание неопределённость формулировок самих клаузул о коллизиях, вывод о сохранении юрисдикции прибрежного государства в силу статьи 234 автоматическим не является²¹ [11, Kristin Bartenstein, с. 17].

Резюмируя вопрос о применении ст. 234, можно сделать вывод, что она регулирует отношения вне какой-либо связи с изменением ледового покрова Арктики, а её основное предназначение состоит в сохранении хрупкой морской среды Северного Ледовитого океана. Таяние арктических льдов не отменяет эту задачу, а делает её ещё более актуальной, так как, согласно научным исследованиям, этот процесс лишь увеличивает уязвимость Арктического региона [10, Но J., с. 713–715].

Таким образом, сокращение площади льдов Северного Ледовитого океана не создает правовых оснований для изменения правового режима арктических прибрежных вод, определяемого ст. 234 Конвенции по морскому праву.

Прогнозы развития навигации в Арктическом регионе

Ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН имени Е.М. Примакова, эксперт РСМД Павел Гудев выражает мнение, что «глобальное потепление климата может привести к тому, что значительная часть Арктики освободится ото льдов и будет доступна для навигации уже не меньшую, а большую часть года». Он также ставит вопрос о дальнейшем применении статьи 234 Конвенции и том, насколько её формулировка — «наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года» — будет соответствовать текущей ситуации в регионе, а также её легитимности со стороны других стран на трассе СМП, в связи с освоением водных пространств России от ледовых условий [2, Гудев П.А., с. 1].

Генеральный секретарь Всемирной метеорологической организации Петтери Таалас отмечает новые возможности в будущем для навигации в Арктическом регионе, поскольку

²¹ Прим. Despite the fact that the clause according to which “nothing in this chapter shall prejudice the rights or obligations of States under international law” was included in the SOLAS Chapter XIV and seems, together with the general conflict clause of MARPOL, to solve the issue of the relationship between the Polar Code and Article 234, there is room for interpretation. The conflict clauses make moot arguments that are based on general conflict of treaty rules, namely, the *lex anterior* and *lex specialis* rules, or on the conflict rules provided in the LOSC—that is, Article 311(2) and Article 237—governing relationships between treaties. However, given the indeterminacy of the wording of the conflict clauses, the conclusion that coastal state jurisdiction under Article 234 is preserved might not be automatic.

«повышение температур в Арктике будет происходить далее и намного быстрее, чем в остальном мире... Арктическое судоходство расширится... В конце века — с 2070-х гг. — возрастёт число дождевых осадков. А в северных регионах — снегопадов. Так что, несмотря на открытие новых путей, навигация в Арктике необязательно станет проще»²².

Зарубежные исследователи отмечают, что в отдалённом будущем широкие возможности для навигации по Северо-Западному и Северо-Восточному проходам могут стать реальностью; такое развитие событий потребует выработки новых международных правовых норм и правил безопасности. «Это может лишить Канаду и Россию возможности регулировать судоходство, а также дополнительных "источников дохода"» [5, Atland K., с. 213].

Очевидно, что для арктических маршрутов ожидается увеличение интенсивности движения, несмотря на нынешние условия, которые не благоприятствуют крупномасштабной деятельности. Такое развитие событий может радикально повлиять на некоторые нынешние глобальные центры судоходства (например, Сингапур), постепенно выводя Арктику на ведущие позиции коммерческого судоходства. Торговые отношения между Азией и Европой нарастают, как и конкуренция и заторы. Интерес неарктических игроков очевиден: Китай, Индия, Южная Корея, Япония и Сингапур принимают участие в дискуссиях, научных экспедициях и дебатах по арктическим морским путям²³ [8, Dimitrios Dalaklis and Evi Baxevasi с. 383].

В зарубежных научных публикациях учёные высказывают позицию о необходимости объединения усилий США и Европейского союза в развитии морской инфраструктуры в рамках работы Международной морской организации. В частности, предлагается наладить обмен данными NASA и ESA о наблюдении за морским судоходством, а также совместно с другими арктическими государствами выдвинуть предложение о придании всему Северному Ледовитому океану или его части статуса «особо чувствительного морского района», закреплении более строгих экологических стандартов для судов и более чётком определении навигационных путей [6, Cavalieri S., Kraemer R.A., с. 290].

Заключение

Условия Арктики суровы по сравнению с обычными условиями мореплавания, ввиду чего полярное судоходство — обособленный вид деятельности в мировом судоходстве.

²² Источник: ТАСС. Навигация в Арктике: министр транспорта РФ высказался о «Полярном кодексе». URL: https://www.korabel.ru/news/comments/navigaciya_v_arktike_ministr_transporta_rf_vyskazalsya_o_polyarnom_kodekse.html (дата обращения: 08.06.2019).

²³ Dimitrios Dalaklis and Evi Baxevasi. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs.

Прим. In case there is no dramatic shift regarding the retreat of ice, more traffic is clearly expected for the Arctic routes, despite the current conditions that it is obvious that they do not favor large scale activities. This development could radically influence certain current global shipping hubs (e.g. Singapore), gradually bringing the Arctic to the forefront of commercial shipping. Trade relations between Asia and Europe are increasing and so will competition and congestion. The interest of non-Arctic actors is explicit with China, India, South Korea, Japan and Singapore participating discussions, scientific expeditions and debates about arctic maritime routes.

Авторы исследования проанализировали ряд актуальных вопросов международно-правового регулирования судоходства в Арктике (конечно, спектр их широк), представили позиции российских и зарубежных исследователей по вопросам, стоящим на арктической международной повестке: необходимости углубления в Арктическом регионе межгосударственного сотрудничества, интернационализации Северного морского пути, безопасности, международно-правового регулирования территорий, изменения климата, особое внимание уделив изучению зарубежных публикаций.

Принятие Полярного кодекса знаменовало новый этап в развитии законодательства и практическом регулировании судоходства в ледовых условиях. Наступил момент, когда исследователям необходимо произвести оценку результатов введения Полярного кодекса, включив вопросы прохождения персонала соответствующего обучения, внедрения требований Кодекса к конструкции судов, предназначенных для судоходства в Арктике, сложностей для реализации на практике требования Кодекса по защите окружающей среды и т.д.

Россия обладает юридическими основаниями для контроля за навигацией по Северному морскому пути. Этот факт вызывает дискуссии за рубежом в отношении оправданности применения ст. 234 Конвенции по морскому праву к арктическим территориям или о необходимости её нового толкования на фоне стремительного уменьшения площади ледового покрова. В данной работе авторы представили позиции экспертов и аргументы о том, что сокращение площади льдов Северного Ледовитого океана не создает правовых оснований для изменения правового режима арктических прибрежных вод, определяемого ст. 234 Конвенции 1982 г. В вопросе толкования формулировки *«наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года»* авторы приходят к выводу, что узкое толкование содержит существенные практические проблемы, а более широкое поддерживается практикой, имеет достаточные юридические основания на уровне государств, и всё это — аргументы в пользу более широкого толкования.

Продолжение реализации ст. 234 как специального правового механизма защиты арктических морских пространств находится в общих интересах всех стран мира, учитывая, что природная среда Арктики сегодня стала более ранимой и подвергается большему количеству угроз, чем во времена разработки вышеуказанной Конвенции.

Арктика является одним из последних мест на Земле, где освоение природных ресурсов сдерживается климатическими условиями. Но эта ситуация быстро меняется. Главный вопрос заключается в действиях государств по обеспечению устойчивого развития. Возникают новые возможности для морских операций и судоходства в Арктике, но при этом выделяют целый ряд проблем: эффективное обеспечение выполнения Полярного кодекса ИМО; недостаток морской инфраструктуры; усиление мониторинга и наблюдения за арктическими водами; проблема создания комплекса охраняемых морских районов; дополнительные меры, предусмотренные Полярным кодексом для циркумполярного региона; необходимость крупных государственных и частных инвестиций, а также потенциальных государственно-

частных партнёрств в Арктике. Сотрудничество между арктическими государствами и глобальным морским сообществом будет иметь решающее значение²⁴ [13, Lawrence P. Hildebrand, Lawson W. Brigham, с. 434].

Литература

1. Вылегжанин А.Н. Введение // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: Матер. Междунар. науч. симпозиума (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД). М., 2012. С. 6.
2. Гудев П.А. Лекция «Северный морской путь: экономический потенциал, правовой статус, перспективы развития». URL: <https://russiancouncil.ru/news/lektsiya-pavla-gudeva-severnuyu-morskoy-put-ekonomicheskij-potentsial-pravovoy-status-perspektivy-raz/> (дата обращения: 08.06.2019).
3. Дудыкина И.П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 178–188.
4. Сидорова Т. Ю. Имплементация Полярного Кодекса и защита интересов России по обеспечению устойчивого развития арктических морских пространств // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1. С. 135–138.
5. Atland K. The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P. Berkman, A. Vylegzhanin. Dordrecht, 2013. Pp. 205–218.
6. Cavalieri S., Kraemer R.A. Transatlantic Policy Options to Address the Rapidly Changing Arctic // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P. Berkman, A. Vylegzhanin. Dordrecht, 2013. Pp. 281–293.
7. Chircop A. Jurisdiction Over Ice-Covered Areas and the Polar Code: An Emerging Symbiotic Relationship // The Journal of International Maritime Law. 2016. Vol. 22. No. 4. Pp. 275–290.
8. Dalaklis D., Baxevani E. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs // Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic. URL: https://www.academia.edu/15504460/Maritime_Transport_in_the_Arctic_after_the_Introduction_of_the_Polar_Code_A_Discussion_of_the_New_Training_Needs (accessed 27.05.2020).
9. Dremluiga R. A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in Light of Climate Change: Views from Russia // Ocean Development and International Law. 2017. Vol. 48. No. 2. Pp. 128–135.
10. Ho J. The Implications of Arctic Sea Ice Decline on Shipping // Marine Policy. 2010. Vol. 34. No. 3. Pp. 713–715.
11. Bartenstein K. Between the Polar Code and Article 234: The Balance in Canada's Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations // Ocean. Development & International Law. 2019. Vol. 50. Issue 4. Pp. 335–362. DOI: 10.1080/00908320.2019.1617932
12. Bartenstein K. The "Arctic exception" in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage? // Ocean Development & International Law, 2011. Vol. 42. Issue 1–2. Pp. 22–52.

²⁴ Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic
Lawrence P. Hildebrand and Lawson W. Brigham.

Прим. New opportunities for Arctic marine operations and shipping are emerging, but significant challenges remain. These include: the effective implementation and enforcement of the IMO Polar Code; a huge gap in Arctic marine infrastructure; enhancing the monitoring and surveillance of Arctic waters; the challenge of developing a set of marine protected areas; additional Polar Code measures for the circumpolar region; and the need for large public and private investments, as well as potential public-private partnerships in the Arctic.

Cooperation among the Arctic state, and the global maritime enterprise, will be critical to effective protection of Arctic people and the marine environment. It is only through ongoing and sustained cooperation among all concerned stakeholders and actors, including the central role of the shipping industry and interests, that the sustainable development of the Arctic can be achieved.

13. Hildebrand L.P., Brigham L.W. Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic // *Sustainable Shipping in a Changing Arctic*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature. 2018. Pp. 429–435. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78425-0>
14. McRae D.M., Goundrey D.J. Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234 // *University of British Columbia Law Review*. 1982. Vol. 16. Issue 2. Pp. 197–228.
15. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press, 2012. 435 p.

References

1. Vlegzhanin A.N. Vvedenie [Introduction]. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy, sokhraneniya i ratsional'nogo upravleniya biologicheskimi resursami v Severnom Ledovitom okeane: mater. mezhdunar. nauch. simpoziuma (Moskva, 4 sent. 2012 g., RSMD)* [International cooperation in the field of environmental protection, conservation, and rational management of biological resources in the Arctic Ocean: Mater. Int. Scient. Symp. (Moscow, September 4, 2012, INF)]. Moscow, INF Publ., 2012, p. 6.
2. Gudev P.A. *Lektsiya «Severnnyy morskoy put': ekonomicheskiy potentsial, pravovoy status, perspektivy razvitiya»* [Lecture “Northern Sea Route: economic potential, legal status, development prospects”]. URL: <https://russiancouncil.ru/news/lektsiya-pavla-gudeva-severnnyy-morskoy-put-ekonomicheskiy-potentsial-pravovoy-status-perspektivy-raz/> (accessed 08.06.2019).
3. Dudykina I.P. Zarubezhnye issledovateli o pravovykh aspektakh izmeneniya klimata v Arktike [Foreign researchers on the legal aspects of climate changes in Arctic]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian Juridical Journal], 2017, no. 2, pp. 178–188.
4. Sidorova T.Yu. Implementatsiya Polyarnogo Kodeksa i zashchita interesov Rossii po obespecheniyu ustoychivogo razvitiya arkticheskikh morskikh prostranstv [Implementation of the Polar Code and protection of Russia's interests to ensure sustainable development of the Arctic marine spaces]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siberian Law Herald], 2017, no. 1, pp. 135–138.
5. Åtland K. The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean. *Environmental Security in the Arctic Ocean*. Dordrecht, Springer Science + Business Media, 2013, pp. 205–218.
6. Cavalieri S., Kraemer R.A. *Transatlantic Policy Options to Address the Rapidly Changing Arctic Environmental Security in the Arctic Ocean*. Dordrecht, Springer Science + Business Media, 2013, pp. 281–293.
7. Chircop A. Jurisdiction Over Ice-Covered Areas and the Polar Code: An Emerging Symbiotic Relationship. *The Journal of International Maritime Law*, 2016, vol. 22, no. 4, pp. 275–290.
8. Dalaklis D., Baxevasi E. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs. *Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic*. URL: https://www.academia.edu/15504460/Maritime_Transport_in_the_Arctic_after_the_Introduction_of_the_Polar_Code_A_Discussion_of_the_New_Training_Needs (accessed: 27 May 2020).
9. Dremluga R. A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in the Light of Climate Change: Views from Russia. *Ocean Development and International Law*, 2017, vol. 48, no. 2, pp. 128–135.
10. Ho J. The Implications of Arctic Sea Ice Decline on Shipping. *Marine Policy*, 2010, vol. 34, no. 3, pp. 713–715.
11. Bartenstein K. Between the Polar Code and Article 234: The Balance in Canada's Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations. *Ocean Development & International Law*, 2019, vol. 50, iss. 4, pp. 335–362. DOI: 10.1080/00908320.2019.1617932
12. Bartenstein K. The “Arctic exception” in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage? *Ocean Development & International Law*, 2011, vol. 42, iss. 1–2, pp. 22–52.
13. Hildebrand L.P., Brigham L.W. Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic. *Sustainable Shipping in a Changing Arctic*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature, 2018, pp. 429–435. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78425-0>

14. McRae D.M., Goundrey D.J. Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234. *University of British Columbia Law Review*, 1982, vol. 16, iss. 2, pp. 197–228.
15. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press, 2012, 435 p.

Статья принята 13.01.2020

УДК: 332.021(98)(481-922.1)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.127

Шпицберген в контексте военной безопасности в Арктике *

© ТОДОРОВ Андрей Андреевич, кандидат юридических наук, научный сотрудник

E-mail: atodorov85@gmail.com

ИМЭМО РАН, Москва, Россия

Аннотация. В статье описывается краткая история реализации положений Парижского договора 1920 г. о Шпицбергене с акцентом на вопросы военной безопасности, анализируется место Шпицбергена в современной военно-политической обстановке в Арктике, а также оценивается вероятность вовлечения архипелага в военный конфликт в будущем. Несмотря на демилитаризованный статус Шпицбергена, оценку роли островов в контексте военной безопасности в Арктике усложняет ряд факторов. Во-первых, Норвегия придерживается узкой интерпретации положения Договора 1920 г. о запрете его использования в военных целях, не считая за нарушение заход военных кораблей в порты архипелага, пролёт военных самолётов над его территорией и другие действия, что расходится с российской позицией. Во-вторых, развитие технологий, особенно «двойного» назначения, поставило вопрос о допустимости использования военными некоторых объектов на Шпицбергене: прежде всего это касается использования в военных целях данных, полученных с расположенных на архипелаге объектов космического мониторинга. В-третьих, на фоне роста военно-политической неопределённости в Арктике Шпицберген всё чаще стал вплетаться в наихудшие сценарии развития ситуации в регионе как место, представляющее ключевой интерес для России и одновременно являющееся потенциально уязвимым для НАТО. Вместе с тем исследование доказывает минимальную вероятность военного конфликта по поводу Шпицбергена. Основными аргументами является доминирование вопросов экономического взаимодействия в отношениях государств по поводу архипелага, а также осознание сторонами существенных рисков в случае начала конфликта на Шпицбергене.

Ключевые слова: Шпицберген, Арктика, Россия, Норвегия, военная безопасность в Арктике, Договор о Шпицбергене, НАТО, вооружённые силы.

Svalbard in the Context of Arctic Security

© Andrey A. TODOROV, Cand. Sci. (Law), research fellow

E-mail: atodorov85@gmail.com

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract. The article studies Svalbard's role in the Arctic security agenda, the history of the implementation of the Paris Treaty 1920 with the emphasis on its security provisions, as well as the risks of engaging Svalbard in a military conflict in the region. Despite the demilitarized status of Svalbard, the evaluation of its role in the hard security situation in the Arctic is hampered by several factors. First, Norway sticks to a narrow interpretation of the Treaty 1920 provision that bans any use of the archipelago for warlike purposes. Norway does not consider such actions as the entry of military ships in Svalbard's ports, overfly of military aircraft, and some other, contradicting with the Russian position, a violation of the Treaty. Second, the development of technologies, particularly of "dual" use, has posed the question of whether the application of some objects situated on Svalbard by the militaries — primarily the stations of space monitoring — are legitimate. Third, as the political uncertainty in the Arctic rises, Svalbard has been more often involved in the worst-case scenarios for the region — as a place vitally important for Russia and simultaneously represent-

* Для цитирования:

Тодоров А.А. Шпицберген в контексте военной безопасности в Арктике // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 127–143. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.127

For citation:

Todorov A.A. Svalbard in the Context of Arctic Security. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 127–143. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.127

ing potential vulnerability for NATO. At the same time, the author argues that the threat of a military conflict over Svalbard is minimal. The international Svalbard agenda is dominated by economic issues, whereas the stakeholders stay aware of the significant risks in case of a military conflict on Svalbard.

Keywords: *Svalbard, Arctic, Russia, Norway, Arctic security, Svalbard Treaty, NATO, armed forces.*

Введение

В последние годы военно-политическая обстановка в Арктике претерпевает существенные изменения. Государства по-прежнему считают конфликтный потенциал региона низким и не видят на Крайнем Севере проблем, которые могут потребовать силового решения [1, Загорский А.В., с. 9]. В то же время Арктика всё в большей мере становится заложником общего ухудшения отношений России и Запада. На фоне свёртывания диалога по военной линии риторика официальных представителей властей ряда арктических государств приобретает агрессивный характер, растёт взаимное недоверие по отношению к военной активности сторон в регионе. Всё громче становятся голоса тех экспертов, которые представляют Арктику как арену противостояния ведущих мировых держав и место развёртывания новой гонки вооружений, возвращая регион в условия времён холодной войны [см., напр., 2, Huebert R.]. В рамках такого (несколько искажённого и неполного) видения Крайний Север рассматривается скорее не как отдельный регион со своей спецификой и проблемами, а прежде всего как важная составляющая глобального соперничества Соединённых Штатов, России и Китая за расширение своего мирового влияния.

В этих условиях Шпицберген занимает особое место. В текущем году отмечается столетний юбилей заключения Договора о Шпицбергене, закрепившего уникальный правовой статус архипелага. Одним из ключевых его положений является запрет на использование Шпицбергена в военных целях. Казалось бы, это положение должно извлекать архипелаг из обсуждений вопросов региональной военной безопасности. Однако такое допущение представляется чрезмерным упрощением ситуации. За сто лет существования Договора 1920 г. накопился ряд вопросов, вызывающих взаимные обвинения России и Норвегии в нарушении положений о демилитаризации Шпицбергена и, как следствие, определённую напряжённость между странами. Также не следует забывать, что Шпицберген, являясь суверенной территорией государства-члена НАТО, располагается в непосредственной близости от базирующихся на Кольском полуострове стратегических ядерных сил сдерживания России и прикрывающих их сил Северного флота. Дополнительную неопределённость вносит недовольство некоторых других государств (помимо России) узкой интерпретацией Норвегией Договора 1920 г. в части, касающейся хозяйственной деятельности в водах архипелага. Означают ли эти факторы, что Шпицберген должен быть вовлечён в оценку военно-политической обстановки в Арктике на общих основаниях или же особый правовой статус служит надёжной гарантией наличия у архипелага иммунитета от любых обострений? Автор статьи предлагает свой ответ на данный вопрос.

Договор о Шпицбергене и история вопроса

Шпицберген представляет собой группу островов, расположенных между континентальной частью Норвегии и Северным полюсом. Расположение архипелага, безусловно, имеет военно-стратегическое значение. Омываемый незамерзающими водами, архипелаг «лежит» в непосредственной близости от важных коммуникационных путей, используемых военными кораблями и подводными лодками для перемещения между Атлантическим и Северным Ледовитым океанами, а также от места базирования российских сил ядерного сдерживания.

Несмотря на это, история освоения Шпицбергена и эволюция его правового статуса были связаны не со стратегическими соображениями, а прежде всего с экономическими возможностями архипелага. Существуют версии, что русские поморы добывали морского зверя и пушнину на Шпицбергене уже в X–XI вв. [3, Адров Н.М., с. 107]. В XVII в. богатый на живые ресурсы Шпицберген привлекал купцов из Англии, Нидерландов, других стран и был предметом конфликтов между ними. Промысел китов и моржей пришёл в упадок к концу XVIII в. по причине практически полного истребления их популяций. Начиная со второй половины XIX в. интерес к Шпицбергену стали проявлять угольные компании различных государств, что привело к организации на островах постоянных поселений. Добыча угля стала основным видом экономической деятельности на архипелаге, однако превратилась в убыточную в конце 1920-х гг. в результате послевоенной экономической рецессии и падения цен на уголь [4, Numminen L., с. 7–8]. С 1930-х гг. СССР / Россия и Норвегия — фактически единственные страны, поддерживающие постоянное экономическое присутствие на Шпицбергене [5, Касиян А.С., с. 20].

Правовой статус Шпицбергена долгое время не был оформлен документально. В силу суровости местного климата странам, претендовавшим на суверенитет над островами (к таковым относились английское и датско-норвежское королевства), было сложно поддерживать свои претензии «эффективной оккупацией» [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 15]. К XIX в. Шпицберген приобрёл статус *terra nullius* («ничья земля») [7, Churchill R., Ulfstein G., с. 552]. Это положение предполагало, что он не был подчинён суверенитету какого-либо государства, но одновременно любая страна имела право доступа к нему и осуществления там экономической деятельности. Однако интересы угольных промышленников, укрепившихся на архипелаге к этому времени, требовали найти выход из сложившегося «правового вакуума». В этих условиях Норвегия, получив независимость от Швеции в 1905 г., предложила другим заинтересованным странам установить новый правовой режим Шпицбергена, основываясь на его статусе «ничьей земли»¹. Переговоры по этому вопросу после нескольких неудачных попыток прошли в 1919 г. на Парижской мирной конференции и увенчались заключением Парижского договора о Шпицбергене [7, Churchill R., Ulfstein G., с. 553].

¹ Притязания Швеции-Норвегии на суверенитет над Шпицбергеном были официально зафиксированы в Соглашении между Россией и Швецией — Норвегией 1872 г. Более подробно см. [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К].

Не имея цели описать все особенности Парижского договора, отметим его ключевые положения². В соответствии с договором, стороны признают «полный и абсолютный суверенитет» Норвегии над архипелагом Шпицберген (ст. 1). Вместе с тем документ закрепляет ряд важных условий. Главное из них — стороны имеют равный доступ для осуществления экономической деятельности на островах и в их территориальных водах (ст. 2, 3). Что касается вопросов военной безопасности, договор содержит лишь одно непосредственно относящееся к ним положение. Согласно статье 9, Норвегия обязуется не создавать и не допускать создания какой-либо военно-морской базы или укреплений в районе действия договора, а любое использование архипелага в военных целях запрещается.

Несмотря на лаконичность Договора в отношении военно-стратегических аспектов правового статуса архипелага, участники Парижской конференции, безусловно, осознавали важность недопущения любой возможности использования Шпицбергена в немирных целях. В частности, представитель Норвегии Фриц Ярлсберг подчёркивал необходимость предотвращения создания Германией военно-морской базы на островах [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 133]. Хотя Шпицберген не был театром военных действий в период Первой мировой войны, Франция, Великобритания и США на переговорах в Париже были также настроены принять меры по пресечению возможной экспансии Германии и других стран на архипелаге [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 133].

Статья 9 Парижского договора и статус Шпицбергена как демилитаризованной зоны (или «почти» демилитаризованной — см. след. раздел) оставались незыблемыми и не нарушались вплоть до Второй мировой войны и немецкой оккупации Норвегии в 1940 г. [9, Порцель А.К., с. 79]. С началом войны каждая из воюющих сторон попыталась использовать выгодное стратегическое расположение архипелага в своих целях. К августу 1941 г., после переговоров между союзниками, было принято решение эвакуировать население Шпицбергена усилиями английской эскадры [9, Порцель А.К., с. 83]. После завершения эвакуации в Баренцбурге расположился английский десант. В 1941 г. немцы также отправили на архипелаг свои войска, соорудили временные запасные аэродромы, а во фьордах Шпицбергена укрывались немецкие подводные лодки [9, Порцель А.К., с. 83]. Архипелаг использовался Германией как опорная база для перекрытия важных морских путей и нападения на регулярные союзнические конвои, направляющиеся в Архангельск и Мурманск [9, Порцель А.К., с. 84]. С 1942 г. союзные войска предпринимали ряд попыток выбить немцев из Шпицбергена. В июле 1942 г. немецкий гарнизон в Лонгиербюене был атакован норвежским десантом. В октябре 1942 г. англичане установили на архипелаге три корабельных орудия у Баренцбурга и Лонгиербюена. В 1943 г. немецкие корабли огнём корабельной артиллерии разрушили посёлки Лонгиербюен, Баренцбург и Грумант. В конце войны на Шпицбергене расквартиро-

² Договор о Шпицбергене от 9 февраля 1920 г. [Treaty of 9 February 1920 relating to Spitsbergen (In Russ.)]. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-202/51519 (дата обращения: 07.05.2020).

вывались небольшие воинские группировки Норвегии и СССР [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 136].

Ход Великой Отечественной войны наглядно продемонстрировал руководству СССР военно-стратегическую важность Шпицбергена. Как отмечал нарком иностранных дел В. М. Молотов в конце войны, «для Советского Союза и его безопасности на Севере имеет исключительно большое значение тот выход в океан на западе, который идёт мимо Шпицбергена» [9, Порцель А.К., с. 86]. Особое значение советские власти придавали о. Медвежий³ — самому южному из островов, вошедших в состав архипелага в соответствии со статьёй 1 Парижского договора. С 1944 г. СССР намеревался договориться с Норвегией о предоставлении нашей стране возможности построить на острове военно-морскую базу для обеспечения безопасности плавания кораблей Северного Флота [9, Порцель А.К., с. 86]. В этом же году Молотов предложил Норвегии установить совместный советско-норвежский кондоминиум над Шпицбергеном, а также обозначил претензии СССР на остров Медвежий [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 45]. Это означало приглашение пересмотреть Парижский договор, хотя Советский Союз присоединился к нему в 1935 г., а ещё ранее в 1924 г. признал норвежский суверенитет над архипелагом [11, Зарецкая О.В., с. 104]. В ответ норвежцы аккуратно сослались на то, что изменение статуса архипелага требует проведения консультаций со всеми странами-участницами договора о Шпицбергене 1920 г. [11, Зарецкая О.В., с. 105].

Однако с окончанием войны и последующим изменением военно-политической обстановки обсуждение предложенного СССР изменения статуса архипелага «забуксовало». Окончательную точку в этом вопросе поставило решение Норвегии присоединиться к НАТО в апреле 1949 г. В 1951 г. Шпицберген был включён в сферу компетенции военного командования НАТО, на что СССР ответил дипломатической нотой протеста о нарушении статьи 9 Парижского договора [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 137]. В ответ Норвегия заверила Москву, что не намерена сооружать на Шпицбергене военные базы или использовать его в военных целях и не допустит подобных действий от других стран [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 137]. Это стало первым из череды последующих случаев, ставших основанием для появления различных трактовок положений Парижского договора о демилитаризованном статусе Шпицбергена.

Проблемы применения Договора о Шпицбергене к современным военно-политическим реалиям

С определёнными оговорками можно утверждать, что суверенитет Норвегии над архипелагом сегодня широко признаётся и никем не оспаривается [12, Pedersen T., с. 149]. В то же время очевидно, что за сто лет, истекших с даты подписания Договора о Шпицбергене, ситуация в мире претерпела существенные изменения. В наибольшей степени ситуацию на

³ Особую стратегическую значимость о. Медвежий для России подчёркивало и дореволюционное руководство страны. См. [10, Деканозов Р.В., с. 183].

Шпицбергене затронули сдвиги в мировой экономике и обслуживающих её положениях международного права. По объективным причинам Договор 1920 г. не мог урегулировать некоторые важные вопросы хозяйственной деятельности государств в прибрежных водах Шпицбергена, возникшие в более поздний период. Это привело к тому, что начиная с 1970-х годов между Норвегией и другими заинтересованными странами возникли существенные противоречия по вопросу о том, какова юридическая природа морских пространств за пределами территориальных вод, омывающих архипелаг, и как должна регулироваться осуществляемая там экономическая деятельность. Суть споров заключается в том, что Норвегия не признаёт действие Договора 1920 г. за пределами территориальных вод Шпицбергена и считает законным осуществлять свои суверенные права и юрисдикцию в морских районах архипелага в соответствии с современным международным морским правом без оглядки на ограничения, предусмотренные Парижским договором. В противовес норвежской позиции другие государства выработали сложную мозаику различных, в чём-то взаимоисключающих толкований. Какие-то государства признают распространение на морские районы вокруг Шпицбергена правовых институтов, возникших после 1920 г. (в первую очередь положений об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе), другие — нет (или частично не признают); какие-то страны считают при этом, что Договор 1920 г. с его положениями о недискриминационном доступе всех государств и их праве осуществлять экономическую деятельность применяется к морским районам за пределами территориальных вод, другие — нет⁴. Как следствие — наличия противоречий, в водах Шпицбергена нередко происходили задержания норвежской Береговой охраной рыболовецких судов России, Исландии, Испании [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 55]. Также в последние годы обострились отношения Евросоюза и Норвегии по поводу выдачи квот на вылов снежного краба в районе Шпицбергена [более подробно см. 13, Østhagen A., Raspotnik A.]. Вопрос о статусе и режиме морских районов Шпицбергена не решён до сих пор.

Хотя и в меньшей степени по сравнению с экономическими, военно-стратегические положения Договора о Шпицбергене также подвергаются испытанию временем. С 1920-х гг. произошли существенные трансформации в военно-стратегической обстановке, развивались военные технологии, способы и тактика ведения военных действий, менялась в целом та оперативная среда, с которой вооружённые силы сталкиваются в процессе своего функционирования. Очевидно, что положения Парижского договора уже не могут в полной мере отражать современные военно-политические реалии. Это служит причиной появления у государств различных мнений относительно применения положений статьи 9 Договора о Шпицбергене к некоторым сложным современным ситуациям. Проблему усугубляет отсутствие в

⁴ Более подробно см. Тодоров А. Договор о Шпицбергене: яркая мозаика интерпретаций. РСМД <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dogovor-o-shpitsbergene-yarkaya-mozaika-interpretatsiy/> (дата обращения: 07.05.2020).

Договоре каких-либо юридических механизмов для верификации деятельности государств как ненарушающей мирный характер использования архипелага.

Прежде всего следует отметить, что существуют различные точки зрения по вопросу о демилитаризации Шпицбергена. Так, норвежцы считают неправильным толкование статьи 9 Парижского договора как закрепляющей полную демилитаризацию Шпицбергена, поскольку данное положение вводит запрет лишь на осуществление конкретных действий: размещение военно-морских баз или укреплений, использование архипелага в военных целях. Следовательно, всё, что не охватывается этими действиями, должно быть разрешено [14, Ulfstein, G.]⁵. Например, как отмечалось выше, включение Шпицбергена в компетенцию НАТО не рассматривается Норвегией как нарушение договора. Норвегия оставляет за собой право на проведение оборонительных операций в рамках договорённостей союзников по НАТО, включая реализацию положений статьи 5 Североатлантического договора о коллективной обороне в случае вооружённого нападения на архипелаг⁶. Кроме того, норвежцы не считают нарушающим Парижский договор заход кораблей ВМС и Береговой охраны Норвегии в порты Шпицбергена, а также визиты военного персонала Норвегии на архипелаг⁷.

Напротив, Россия, как и СССР, считает Шпицберген полностью демилитаризованным [10, Деканозов Р.В.]. В 1958–1959 гг. СССР опротестовал планы Норвегии по сооружению на архипелаге военных аэродромов под видом «гражданских» [10, Деканозов Р.В., с. 187]. В 1965 г. СССР был серьёзно озабочен намерением Норвегии установить телеметрическую станцию по наблюдению за космическими объектами, которая, по мнению Советского Союза, могла быть использована в военных целях [10, Деканозов Р.В., с. 187]. После этого СССР и другим странам была предоставлена возможность проводить инспектирование станции вплоть до её закрытия в 1974 г. [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 137].

В силу своего расположения Шпицберген представляет собой удобное место для проведения космических исследований и запуска коммерческих спутниковых проектов. В этих условиях вопрос о возможности двойного использования расположенных на Шпицбергене радаров и станций космического наблюдения возникал не один раз. Так, в конце 1990-х — начале 2000-х разгорелись дискуссии относительно назначения и потенциальных возможностей использования радара EISCAT Svalbard Radar (объект расположен вблизи Лонгьербюена и создан с целью изучения верхних слоёв атмосферы и взаимодействия Солнца с Землёй), полигона для метеорологических ракет SvalRak (Ню-Олесунн), и др. [8, Koivurova T., Holiencin F., с. 137]. Некоторые российские СМИ заявили, что данные объекты могут быть ис-

⁵ См. Ulfstein, G. 1995. The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty. Oslo: Scandinavian University Press.

⁶ Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 'Svalbard', Report to the Storting (White Paper), Meld. St. 32 (2015–2016), May 2016, pp. 21. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/sec1> (дата обращения: 07.05.2020).

⁷ Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 'Svalbard', Report to the Storting (White Paper), Meld. St. 32 (2015–2016), May 2016, pp. 21–22. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/sec1> (дата обращения: 07.05.2020).

пользованы в военных целях, например, для измерения траектории полётов межконтинентальных баллистических ракет, запускаемых с военных кораблей Северного флота, отслеживать передвижения российских спутников и т.д.⁸ Такие же опасения были выражены в 2000 г. в статье вице-адмирала М.В. Моцака, являвшегося на момент публикации статьи начальником штаба Северного флота [15, Моцак М.В.]. В западных СМИ также велись дискуссии о том, что следует считать военным использованием спутниковой станции SvalSat на Шпицбергене. Например, в 2010 г. в СМИ высказывались подозрения, что снимки песчаной бури в Ираке, сделанные с помощью SvalSat, были использованы армией США для планирования военной операции в стране [4, Numminen L., с. 16]. Норвежский МИД отрицал нарушение Договора 1920 г., аргументируя тем, что пользование данными о погодных условиях, пусть даже военным штабом, не противоречит положениям Договора [4, Numminen L., с. 16].

В целом, как представляется, сложные вопросы, касающиеся потенциальной «двойной» направленности некоторых видов деятельности на Шпицбергене, будут появляться и в будущем — по мере того, как развивающиеся технологии и военная мысль будут всё дальше удаляться от реалий эпохи Парижского договора. Возможно, смягчению такого рода проблем способствовало бы налаживание многостороннего механизма инспектирования деятельности государств на архипелаге и диалога на предмет её соответствия положениям Договора о демилитаризованном статусе Шпицбергена (например, создание специальной комиссии из представителей стран-участниц Договора 1920 г.).

К этому остаётся добавить, что Шпицберген, к сожалению, не смог избежать последствий украинского кризиса 2014 г. Ярким подтверждением этого явился скандал вокруг посещения вице-премьером России Дмитрием Рогозиным Баренцбурга в 2015 г. во время пересадки на Шпицбергене в целях дальнейшего перелёта на дрейфующую полярную станцию «Северный полюс-2015». Поскольку Д. Рогозин находился в санкционных списках Норвегии и его приезд произошёл на фоне резкого ухудшения отношений между Западом и Россией, власти Норвегии отреагировали на него достаточно болезненно. МИД Норвегии посчитал визит Рогозина провокацией и вызвал российского посла в Норвегии для объяснений⁹. Вскоре после этого, в августе 2015 г., Норвегия ужесточила национальные правила в отношении порядка депортации граждан со Шпицбергена: с этого момента губернатор Шпицбергена обязан депортировать лиц, в отношении которых приняты международные меры, ограничивающие передвижение, к которым присоединилась Норвегия (такое нововведение Рос-

⁸ Риветов П. Шпицберген — форпост НАТО под носом России. Куда смотрит Путин? Правда.ру от 19.04.2003. URL: https://www.pravda.ru/politics/838627-shpicbergen_forpost_nato_pod_nosom_rossii_kuda_smotrit_putin/ (дата обращения: 07.05.2020).

⁹ Trellevik A. Russia Has Always Challenged Norway on Svalbard. This Time, Parts of Its Criticism is Different. High-northnews, 10 February 2020. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/russia-has-always-challenged-norway-svalbard-time-parts-its-criticism-different> (дата обращения: 07.05.2020).

сия назвала дискриминационным)¹⁰. Двумя годами позже, в 2017 г., Россия ответила своим протестом на планы Норвегии провести на архипелаге Шпицберген мероприятие по линии Парламентской ассамблеи НАТО¹¹, хотя Королевство проводило подобные мероприятия по линии до этого (такая сессия имела место, например, в 2004 г.¹²), не вызывая претензий со стороны России.

Роль Шпицбергена в развитии военно-политической обстановки в Арктике

Сегодня можно с уверенностью констатировать, что украинский кризис 2014 г. и последующее за ним ухудшение отношений между Россией и Западом, к сожалению, оказали определённое негативное влияние на ситуацию в области безопасности в Арктике. Одним из наглядных подтверждений этого стало то, что после событий 2014 г. был прерван процесс формирования инклюзивной региональной архитектуры сотрудничества по вопросам безопасности в регионе [1, Загорский А.В., с. 11]. Так, было приостановлено участие России во встречах начальников генеральных штабов арктических стран, Круглого стола по вопросам арктической безопасности на уровне старших офицеров ВМС и Береговой охраны арктических государств, НАТО также свернул контакты с Россией по военной линии [16, Загорский А.В., с. 99]. Из всех площадок по вопросам безопасности в Арктике в полном составе продолжает функционировать лишь Арктический форум Береговых охран, хотя он не занимается вопросами «жёсткой» безопасности [17, Тодоров А.].

Несмотря на то, что вероятность военного конфликта в Арктике по-прежнему оценивается государствами региона как низкая, а военно-политическая обстановка — как стабильная [1, Загорский А.В., с. 113], сворачивание диалога по военной линии привело к нарастанию агрессивной риторики между представителями государств и субъективных представлений экспертов об эскалации конфликтного потенциала в регионе. Ситуация в Арктике и модернизация военной инфраструктуры России всё чаще рассматривается прежде всего с точки зрения возможностей нашей страны проецировать военную силу из региона на соседние страны и способности последних принимать ответные меры. Несмотря на заявленный Россией оборонительный характер реализуемой военной программы, на Западе опасаются наступательного потенциала некоторых военных объектов и просчитываются наихудшие сценарии развития военно-политической обстановки в Арктике¹³.

¹⁰ Интервью с Генеральным консулом России на Шпицбергене В.Г. Николаевым // Русский вестник Шпицбергена. 2016. № 2 (22). С. 8. URL: https://www.arcticugol.ru/files/rvsh/2016/rvsh_N2_22_2016.pdf (дата обращения: 07.05.2020).

¹¹ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с планируемым проведением на Шпицбергене мероприятия по линии Парламентской ассамблеи НАТО? 19 апреля 2017 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2732562?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU (дата обращения: 07.05.2020).

¹² Информация на сайте ПИР-Центра от 10 августа 2004 г. URL: <http://пир-центр.рф/index.php?id=1248&news=752> (дата обращения: 07.05.2020).

¹³ См, напр., Matthew Melino, Heather A. Conley. The ice curtain: Russia's arctic military presence. Center for strategic and international studies. URL: <https://www.csis.org/features/ice-curtain-russias-arctic-military-presence>; Mark

Значительный вклад в такое видение Арктики внесла администрация президента США. С приходом Дональда Трампа к власти Вашингтон по-другому расставил акценты в своём видении военно-политической обстановки в регионе. Это нашло отражение в недавно принятых арктических стратегиях Министерства обороны¹⁴ и Береговой охраны¹⁵ США, в которых к главным угрозам страны в Арктике причислены те, которые вытекают из соперничества США с Россией и Китаем. Об этом же открыто говорил госсекретарь М. Помпео на министерской встрече стран-участниц Арктического совета в Рованиеми в мае 2019 г.¹⁶ Надо признать, что руководство России не осталось в долгу и в обновлённых основах государственной политики в Арктике зафиксировало «наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала в регионе» в качестве одной из угроз национальной безопасности в регионе¹⁷.

Несмотря на особый правовой статус Шпицбергена как демилитаризованной (пусть и с различными интерпретациями такого статуса) зоны, описанные негативные тенденции в определённой степени распространяются и на него. На Западе в экспертной среде всё чаще обсуждаются наихудшие сценарии развития военно-политической ситуации в Арктике с вовлечением архипелага. Один из таких сценариев предполагает, что Россия захочет воспользоваться тем, что Шпицберген находится на периферии внимания НАТО и что многие члены Альянса не захотят быть втянутыми в крупный конфликт из-за архипелага. В таком случае допускается захват Россией островов для обеспечения большей свободы маневрирования Северного флота и блокирование ей доступа в регион силам НАТО [18, Wither J.K., с. 28]. Согласно другому варианту развития событий, оккупация российскими войсками архипелага происходит как одно из возможных последствий конфликта в Балтийском регионе. Исследование, в котором описывался данный сюжет¹⁸, выявило потенциальные трудности Норвегии при реагировании на подобное развитие событий и в качестве вывода предположило, что единственным шансом Королевства его предотвратить будет существенное увеличение воз-

Episkopos, "How Russia Is Getting Ready for War in the Arctic; Or, At the Very Least, Increasing Its Military Capabilities," *National Interest*, December 1, 2018. URL: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/how-russia-getting-ready-war-arctic-37667>; Tom O'Connor, "Russia Gets New Missiles Designed for War in Arctic as U.S. Military Looks North," *Newsweek*, November 26, 2018. URL: <https://www.newsweek.com/russia-new-missiles-war-arctic-us-looks-north-1231985> (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁴ Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy. — Washington: Department of Defense, 2019. P. 2. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁵ United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook. — Washington: United States Coast Guard, 2019. 45 p. 4. URL: https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2019/04/USCG-Arctic-Strategic-Outlook-2019_04.pdf (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁶ Trellevik A. USA Launches Head-On Verbal Attack on Russia and China. *High North News*, 7 May, 2019. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/usa-launches-head-verbal-attack-russia-and-china> (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁷ Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

¹⁸ Keyser-Amundsen C. 'Kampen om Svalbard, 2030: Norsk eller russik dominans?' ['Battle for Svalbard, 2030: Norwegian or Russian Dominance?'], *Militære Studier [Military Studies]*, 2016, No. 1. URL: <https://fhs.bragе.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2380941> (дата обращения: 07.05.2020).

возможностей подводного флота и противовоздушной обороны, в частности вооружение подлодок и боевых самолётов крылатыми ракетами дальнего радиуса действия. По мнению автора, тем самым Норвегия повысит риски для Москвы при планировании ей возможной атаки на Шпицберген.

Как отмечают другие западные исследователи, более реалистичными сценариями являются те, которые предполагают скрытые или гибридные операции на Шпицбергене¹⁹. К таким вариантам относят теоретическое силовое вторжение России на архипелаг под предлогом необходимости защиты своего рыболовного флота или законных интересов российских субъектов, работающих на островах [18, Wither J.K., с. 35]. Подобное вторжение могло бы происходить под видом отправки большой партии «учёных» и «гражданских» грузов, скрывающих военное оборудование и технику²⁰. К слову, осенью 2019 г. некоторые СМИ сообщали о событиях, напоминающих такой сценарий: согласно данным утверждениям, на Шпицберген высадился российский спецназ в гражданской одежде в рамках учений Северного флота²¹. Однако официального подтверждения информация не получила. Посольство РФ в Осло назвало данное сообщение «фейком и грубой провокацией»²².

Ещё один сценарный сюжет — попытка России возродить идею времён конца Великой отечественной войны о создании «военного кондоминиума» на Шпицбергене. В качестве общего для всех подобных сценариев элемента отмечается возможное намерение России спровоцировать политический кризис среди членов НАТО, посеять между ними семена раздора относительно необходимости коллективного реагирования на такие действия в рамках статьи 5 Североатлантического договора и тем самым укрепить свои геополитические позиции [18, Wither J.K., с. 35].

Однако если отбросить субъективные настроения в отношении Шпицбергена, ставшие в последние годы заметно пессимистичными, насколько велика вероятность военного конфликта на архипелаге? Сразу оговоримся при этом, что речь не идёт о широкомасштабном противостоянии России и западных стран, в котором Арктика и Шпицберген будут хоть и важным, но лишь одним из многих театров военных действий. Как показывает история, в таких случаях ни один международный договор не застрахован от грубых нарушений, и Шпицберген вполне вероятно может быть использован сторонами конфликта в своих целях в той же степени, в какой он использовался во времена Второй мировой войны. *Однако если говорить о конфликтах, спровоцированных непосредственно противоречиями между госу-*

¹⁹ См., напр., Baev P. 'The Arctic Superpower: Factors Shaping Russia's Arctic Policy', remarks on Conference Panel 1 at Center for Strategic and International Studies (CSIS), 9 May 2018. URL: <https://www.csis.org/analysis/arctic-future-strategic-pursuit-or-great-power-miscalculation-panel-i> (дата обращения: 07.05.2020).

²⁰ Keyser-Amundsen C. 'Kampen om Svalbard, 2030: Norsk eller russisk dominans?' ['Battle for Svalbard, 2030: Norwegian or Russian Dominance?'], *Militære Studier* [Military Studies], 2016, No. 1. С. 69, URL: https://mcrl.libguides.com/ld.php?content_id=32739145 (дата обращения: 07.05.2020).

²¹ Брицкая Т. «По работе ездили». Новая Газета, 2 октября 2019 г. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/10/02/82194-po-rabote-ezdili> (дата обращения: 07.05.2020).

²² Эксперт прокомментировал фейк о российском спецназе в Норвегии. РИА Новости, 30 сентября 2019 г. URL: <https://ria.ru/20190930/1559271978.html> (дата обращения: 07.05.2020).

дарствами по поводу Шпицбергена и способных вылиться в более масштабные столкновения, вероятность этого, по нашему мнению, крайне низка. В качестве аргументов, подкрепляющих данный тезис, можно упомянуть следующее.

Хотя Норвегия получила Шпицберген в результате заключения международного договора, архипелаг является полноценной суверенной территорией Королевства, а значит охватывается общим внешнеполитическим курсом страны. Несмотря на непростые времена в отношениях Запада и России, Норвегия продолжает оставаться ключевым партнёром нашего государства на Крайнем Севере. В своей политике Королевство стремится балансировать между необходимостью обеспечить национальную безопасность за счёт своего участия в НАТО и желанием развивать стабильные и взаимовыгодные отношения с Россией в ключевом для себя Баренцевоморском регионе по таким вопросам, как рыболовство, добыча минеральных ресурсов, пограничный контроль, реагирование на аварийные ситуации, в том числе в районе Шпицбергена²³. Официальная позиция Норвегии — Россия сегодня не воспринимается как угроза²⁴. Неудивительно поэтому, что Норвегия остаётся единственной страной НАТО, которая сохранила горячую линию с Россией по военным вопросам между своим Объединённым штабом в Будё и командованием Северного флота России [18, Wither J.K., с. 33].

Шпицберген не упоминается в официальных документах Норвегии при описании угроз военной безопасности в Арктике²⁵. Также не существует официальных свидетельств того, что возможность вторжения России, традиционного или гибридного, на Шпицберген или его использования в военных целях всерьёз рассматривается и в НАТО [18, Wither J.K., с. 36]. Одна из очевидных причин этого — трезвая оценка Норвегией и партнёрами по НАТО рисков и последствий для России нападения на территорию страны-участницы НАТО.

Подобно Норвегии и НАТО, Россия не считает Шпицберген поводом для беспокойства в контексте оценки военно-политических рисков в регионе. Как подчёркивается в новых Основах политики России в Арктике, обеспечение российского присутствия на архипелаге на условиях равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с Норвегией и другими государ-

²³ Интервью с министром иностранных дел Норвегии И.М. Эриксен Сёрейде "Local Cooperation With Russia is Underestimated, says Ine Eriksen Søreide". Highnorthnews, March 1, 2019. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/local-cooperation-russia-underestimated-says-ine-eriksen-soreide> (дата обращения: 07.05.2020).

²⁴ Eriksen Søreide I. NATO and the North Atlantic. PRISM, vol. 6, no. 2. URL: <https://cco.ndu.edu/PRISM/PRISM-Volume-6-no-2/Article/835074/nato-and-the-north-atlantic-revitalizing-collective-defense-and-the-maritime-do/> (дата обращения: 07.05.2020).

²⁵ См., напр., последний доклад 2019 г. разведслужбы Норвегии FOCUS-2019. URL: https://forsvaret.no/fakta/ForsvaretDocuments/focus2019_english_web.pdf (дата обращения: 07.05.2020); также Norway's Arctic Strategy — between geopolitics and social development. Oslo: Norwegian Ministries, 2017. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/arctic-strategy.pdf> (дата обращения: 07.05.2020); Norwegian Armed Forces in transition. Strategic defence review by the Norwegian Chief of Defence. Abridged version. Norwegian Armed Forces, 2015. P. 5. URL: http://isbirligi.ssm.gov.tr/Lists/Duyurular/Attachments/103/Norway%20Strategic_Defence_Review_2015_abridged.pdf (дата обращения: 07.05.2020).

ствами является одной из главных внешнеполитических задач в Арктике²⁶. Правда, нельзя игнорировать тот факт, что в докладе Минобороны «О комплексной оценке состояния национальной безопасности РФ в области морской деятельности в 2016 году» в качестве угрозы национальным интересам названо стремление Норвегии к установлению «абсолютной национальной юрисдикции над архипелагом Шпицберген и прилегающей 200-мильной акватории»²⁷. Однако речь в данном случае идёт скорее об экономико-правовых аспектах деятельности России на архипелаге, которые традиционно доминируют в шпицбергенской повестке, а не о вопросах военной безопасности.

Превалирование экономических вопросов над проблемами военной безопасности в двусторонних отношениях Норвегии и России по поводу Шпицбергена чётко прослеживается и в дипломатическом послании МИД России, адресованном Осло по случаю 100-летнего юбилея Парижского договора²⁸. В приведённом в документе кратком обзоре претензий России к Норвегии речь идёт исключительно о норвежских мерах, затрагивающих хозяйственную деятельность российских субъектов на архипелаге. К ним относится введение Норвегией ограничений на использование вертолёт «Арктикугля» (норвежский закон не позволяет использование вертолёт на архипелаге в туристических целях²⁹), дискриминационный, по мнению России, порядок депортации граждан со Шпицбергена, «искусственное» расширение природоохранных зон, а также «неправомерность установления Норвегией так называемой “рыбоохранной зоны”» и другие проблемы.

*Что касается возможного перерастания в военный конфликт имеющихся между странами противоречий по поводу интерпретации Парижского договора в отношении экономической деятельности в водах Шпицбергена, вероятность такого развития ситуации минимальна*³⁰. Для Норвегии и России, как и других стран, развитие сотрудничества в области управления трансграничными рыбными запасами, разведки и добычи минеральных ресурсов, предотвращения угроз невоенной безопасности (поиск и спасание, реагирование на разливы нефти, пресечение незаконной деятельности) представляется слишком большой ценностью для того, чтобы пожертвовать ей ради получения сомнительных преимуществ в случае вступления в открытый военный конфликт.

Наглядными примерами стремления сторон удерживать разногласия в дипломатическом измерении могут служить инциденты второй половины 1990-х — начала 2000-х гг. с за-

²⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утв. Указом Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164.

²⁷ Джорджевич А., Сафронов И., Козлов Д. Геополитика в помощь снабжению. Коммерсантъ, 3 октября 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3428044> (дата обращения: 07.05.2020).

²⁸ О послании Министра иностранных дел России С.В. Лаврова Министру иностранных дел Норвегии И.М. Эриксен Сёрэйдде по случаю 100-летия подписания Договора о Шпицбергене. МИД России, 4 февраля 2020 г. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4019093 (дата обращения: 07.05.2020).

²⁹ Интервью с Генеральным консулом России на Шпицбергене С.С. Гушиным. // Русский вестник Шпицбергена. 2019. № 1 (39). С. 7. URL: https://www.arcticugol.ru/files/rvsh/2019/rvsh_N1_39_2019.pdf (дата обращения: 07.05.2020).

³⁰ С этим утверждением согласны и западные эксперты. См. [19, Bailes A., с. 35; 20, Jensen, Ø., Rottem S.V., с. 80].

держанием норвежской Береговой охраной российских судов (задержания «Чернигова», «Новокуйбышевска» и др.) [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 79], включая резонансное дело «Электрона», «сбежавшего» в российские воды с норвежским инспектором на борту [21, Pedersen T., с. 252]. Степень напряжения в тот период была настолько высока, что в какой-то момент Россия прибегла к помощи военных кораблей Северного флота для защиты интересов своих рыбаков [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 79]. Однако страны сумели не допустить эскалации конфликта. Не отказываясь от своей позиции в отношении 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена, Осло тем не менее шёл навстречу стремлению России к двустороннему регулированию промысла в водах архипелага, в частности в рамках Смешанной российско-норвежской комиссии [6, Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., с. 87]. И хотя у российских рыбаков остаются претензии к Норвегии [22, Зиланов В.К., с. 41], странам удаётся удерживать диалог в конструктивном русле. Не последнюю роль в этом играет постоянный контакт между береговыми охранами и рыболовными ведомствами государств [см. 23, Østhagen A.].

Заключение

В целом, если не считать неизбежного вовлечения Шпицбергена в крупнейшую в истории мировую войну, можно констатировать, что Договор о Шпицбергене выдержал испытание временем. Его демилитаризованный статус оставался незыблемым в непростые времена Холодной войны и развернувшегося в те годы противостояния мировых держав.

В то же время на сегодняшний момент накопился ряд сложных вопросов относительно применения положений Договора, запрещающих использование Шпицбергена в военных целях. В отличие от России, Норвегия считает, что заход военных кораблей в порты архипелага и пролёт военных самолётов над территорией не нарушает условий Договора. Кроме того, среди государств и экспертов ведутся дискуссии о том, насколько использование современных космических технологий «двойного» назначения, развёрнутых на Шпицбергене, вписывается в установленные в 1920 г. правовые рамки. Как представляется, ввиду вероятного увеличения числа таких спорных вопросов в будущем, устранению или хотя бы смягчению противоречий между сторонами могло бы способствовать создание многостороннего механизма верификации деятельности государств на архипелаге на предмет её соответствия положениям Договора о демилитаризованном статусе Шпицбергена и налаживание регулярного диалога между заинтересованными странами.

Несмотря на то, что после 2014 г. военно-политическая обстановка в Арктике в целом стала подвержена негативному влиянию общего ухудшения отношений между Россией и Западом, вероятность военного конфликта по поводу Шпицбергена оценивается нами как минимальная. Главными основаниями для такого утверждения является трезвая оценка странами НАТО и Россией существенных рисков в случае начала военного конфликта на Шпицбергене, а также отчётливо выраженное превалирование экономических вопросов над

проблемами военной безопасности в отношениях государств по поводу архипелага. Россия и Норвегия многие годы были и остаются заинтересованы во взаимовыгодном совместном использовании природных богатств Шпицбергена и его акваторий, а также других преимуществ, предоставляемых архипелагом. Хотя между странами существуют противоречия по поводу интерпретации Парижского договора в отношении экономической деятельности в водах Шпицбергена, до сих пор споры удавалось удерживать под контролем и урегулировать с помощью дипломатических средств. Представляется, что такое стремление будет доминировать и в будущем.

Литература

1. Загорский А.В. Безопасность в Арктике. М.: ИМЭМО РАН, 2019. 114 с. DOI:10.20542/978-5-9535-0570-3
2. Huebert R. The New Arctic Strategic Triangle Environment (NASTE) // *Breaking the Ice Curtain? Russia, Canada, and Arctic Security in a Changing Circumpolar World*. Ed. by Lackenbauer P.W. and Lalonde S. Calgary: Canadian Global Affairs Institute, 2019. Pp. 75–93.
3. Адров Н.М. Исследования Баренцева моря за 1000 лет. Мурманск: Пресс, 2002. 186 с.
4. Numminen L. A history and functioning of the Spitsbergen Treaty. In *The Spitsbergen Treaty: Multi-lateral Governance in the Arctic*. Ed. by Wallis D., Arnold S. Arctic Papers, 2011. 40 p.
5. Касиян А.С. Вопрос о Шпицбергене в российско-норвежских отношениях (1870–е–1953) // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия “Гуманитарные и социальные науки”. 2013. № 1. С. 16–22.
6. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. Москва: СОПС, 2006. 162 с.
7. Churchill R., Ulfstein G. The Disputed Maritime Zones around Svalbard // *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, 2010. Pp. 551–593.
8. Koivurova T., Holiencin F. Demilitarisation and Neutralisation of Svalbard: How Has the Svalbard Regime Been Able to Meet the Changing Security Realities During Almost 100 Years of Existence? // *Polar Record*. 2017. Vol. 53. No. 2. Pp. 131–142. DOI:10.1017/S0032247416000838
9. Порцель А.К. Борьба за Шпицберген в годы Второй мировой войны // *Новейшая история России*. 2015. № 2. С. 78–90.
10. Деканозов Р.В. Демилитаризация и нейтрализация Шпицбергена // Советский ежегодник международного права. 1966–1967. Ассоциация международного права. М.: Наука, 1968. С. 181–194.
11. Зарецкая О.В. Вопрос о статусе Шпицбергена в советско-норвежских отношениях в 1945–1947 гг. // *Общество: философия, история, культура*. 2017. № 4. С. 104–106. DOI: 10.24158/fik.2017.4.25
12. Pedersen T. Norway’s rule on Svalbard: Tightening the grip on the Arctic islands // *Polar Record*. 2009. No. 45 (02). Pp. 147–152. DOI:10.1017/S0032247408007973
13. Østhagen A., Raspotnik A. Crab! How a dispute over snow crab became a diplomatic headache between Norway and the EU // *Marine Policy*. 2018. No. 98. Pp. 58–64. DOI:10.1016/j.marpol.2018.09.007
14. Ulfstein G. *The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty*. Oslo: Scandinavian University Press, 1995. 572 p.
15. Моцак М.В. О национальных интересах России в Арктике // *Военная мысль*. 2000. № 6. С. 8–10.
16. Загорский А.В. Нестратегические вопросы безопасности и сотрудничества в Арктике. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 104 с. DOI: 10/20542/978-5-9535-0492-8.
17. Тодоров А. О работе Арктического форума береговых охран // *Arctic Review*. 2018. № 4. С. 67–68.

18. Wither J.K. Svalbard, NATO's Arctic 'Achilles' Heel' // *The RUSI Journal*. 2018. No. 163:5. Pp. 28–37. DOI: 10.1080/03071847.2018.1552453
19. Bailes A. Spitsbergen in a sea of change. In *The Spitsbergen Treaty: Multilateral Governance in the Arctic*. Ed. by Wallis D., Arnold S. Arctic Papers, 2011. 40 p.
20. Jensen Ø., Rottem S.V. The politics of security and international law in Norway's Arctic waters // *Polar Record*. 2010. No. 46 (236). Pp. 75–83.
21. Pedersen T. The Dynamics of Svalbard Diplomacy // *Diplomacy & Statecraft*. 2008. No. 19:2. Pp. 236–262. DOI: 10.1080/09592290802096299
22. Зиланов В.К. Арктическое разграничение России и Норвегии: новые вызовы и сотрудничество // *Арктика и Север*. 2017. № 29. С. 28–56. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.28
23. Østhagen A. Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone // *Arctic Review on Law and Politics*. 2018. Vol. 9. Pp. 100–123. DOI: 10.23865/arctic.v9.1084

References

1. Zagorskiy A. *Bezopasnost v Arktike* [Arctic Security]. Moscow, IMEMO Publ., 2019. 114 p. DOI:10.20542/978-5-9535-0570-3 (In Russ.)
2. Huebert R. The New Arctic Strategic Triangle Environment (NASTE). *Breaking the Ice Curtain? Russia, Canada, and Arctic Security in a Changing Circumpolar World*. Calgary: Canadian Global Affairs Institute, 2019. pp. 75–93.
3. Adrov N.M. *Issledovaniya Barentseva morya za 1000 let* [Study of the Barents Sea for 1000 years]. Murmansk, Press Publ., 2002. 186 p. (In Russ.)
4. Numminen L. A history and functioning of the Spitsbergen Treaty. *The Spitsbergen Treaty: Multilateral Governance in the Arctic*. Helsinki, Arctic Papers, 2011. 40 p.
5. Kasiyan A.S. Vopros o Shpitsbergene v rossiisko-norvezhskikh otnosheniyakh (1870-e–1953) [The Spitsbergen Issue in the Russian-Norwegian Relations (1870s–1953)]. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya "Gumanitarnye i sotsial'nye nauki"* [Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Ser.: "Humanitarian and Social Sciences"], 2013, no. 1, pp. 16–22.
6. Vylegzhanin A.N., Zilanov V.K. *Shpitsbergen: pravovoi rezhim prilegayushchikh morskikh raionov* [Spitzbergen: legal regime of the adjacent maritime areas]. Moscow, SOPS Publ., 2006, 162 p. (In Russ.)
7. Churchill R., Ulfstein G. The Disputed Maritime Zones around Svalbard. *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, 2010, pp. 551–593.
8. Koivurova T., Holiencin F. Demilitarisation and Neutralisation of Svalbard: How Has the Svalbard Regime Been Able to Meet the Changing Security Realities During Almost 100 Years of Existence? *Polar Record*, 2017, vol. 53, no. 2, pp. 131–142. DOI:10.1017/S0032247416000838
9. Portsel' A.K. Bor'ba za Shpitsbergen v gody Vtoroy mirovoy voyny [The battle for Spitzbergen during World War II]. *Noveyshaya istoriya Rossii* [Modern History of Russia], 2015, no. 2, pp. 78–90.
10. Dekanozov R.V. Demilitarizatsiya i neytralizatsiya Shpitsbergena [Demilitarisation and neutralisation of Spitsbergen]. *Sovetskiy ezhegodnik mezhdunarodnogo prava. 1966–1967* [Soviet Yearbook of International Law (1966–1967)]. Moscow, Nauka Publ., 1968, pp. 181–194. (In Russ.)
11. Zaretskaya O.V. Vopros o statute Shpitsbergena v sovetsko-norvezhskikh otnosheniyakh v 1945–1947 gg. [Spitsbergen's Status Issue in the Soviet Union-Norway Relations in 1945–1947]. *Obshchestvo: filosofiya, istoriya, kul'tura* [Society: philosophy, history, culture], 2017, no. 4. pp. 104–106. DOI: 10.24158/fik.2017.4.25
12. Pedersen T. Norway's rule on Svalbard: Tightening the grip on the Arctic islands. *Polar Record*, 2009, no. 45 (02), pp. 147–152. DOI:10.1017/S0032247408007973
13. Østhagen A., Rasputnik A. Crab! How a dispute over snow crab became a diplomatic headache between Norway and the EU. *Marine Policy*, 2018, no. 98, pp. 58–64. DOI:10.1016/j.marpol.2018.09.007
14. Ulfstein G. *The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty*. Oslo, Scandinavian University Press, 1995. 572 p.
15. Motsak M.V. O natsional'nykh interesakh Rossii v Arktike [National interests of Russia in the Arctic]. *Voennaya mysl'* [Military thought], 2000, no. 6, pp. 8–10.

16. Zagorskiy A. *Nestrategicheskie voprosy bezopasnosti i sotrudnichestva v Arktike* [Conventional security and cooperation in the Arctic]. Moscow, IMEMO Publ., 2016, 104 p. DOI: 10/20542/978-5-9535-0492-8. (In Russ.)
17. Todorov A. O rabote Arkticheskogo foruma beregovykh okhran [The work of the Arctic Coast Guards Forum]. *Arctic Review*, 2018, no. 4, pp. 67–68.
18. Wither J.K. Svalbard, NATO's Arctic 'Achilles' Heel. *The RUSI Journal*, 2018, no. 163:5, pp. 28–37. DOI: 10.1080/03071847.2018.1552453
19. Bailes A. Spitsbergen in a sea of change. *The Spitsbergen Treaty: Multilateral Governance in the Arctic*. Arctic Papers, 2011, 40p.
20. Jensen, Ø., Rottem S.V. The politics of security and international law in Norway's Arctic waters. *Polar Record*, 2010, no. 46 (236), pp. 75–83.
21. Pedersen T. The Dynamics of Svalbard Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, 2008, no. 19:2, pp. 236–262. DOI: 10.1080/09592290802096299
22. Zilanov V.K. Arkticheskoe razgranichenie Rossii i Norvegii: novye vyzovy i sotrudnichestvo [Delimitation between Russia and Norway in the Arctic: new challenges and cooperation]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2017, no. 29, pp. 28–56. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.28
23. Østhagen A. Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone. *Arctic Review on Law and Politics*, 2018, vol. 9, pp. 100–123. DOI: 10.23865/arctic.v9.1084

Статья получена 07.05.2020.

СЕВЕРНЫЕ И АРКТИЧЕСКИЕ СОЦИУМЫ NORTHERN AND ARCTIC SOCIETIES

УДК: [398+304.2+930.2](470.11)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.144

Устные рассказы о мезенских храмах как предмет междисциплинарного исследования *

© **ДРАННИКОВА Наталья Васильевна**, доктор филологических наук, доцент, профессор

E-mail: n.drannikova@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. В статье предпринят анализ устных нарративов о разрушении православных культовых сооружений. Источниковую базу исследования составили тесты, записи которых были сделаны за время фольклорно-антропологических экспедиций Северного (Арктического) федерального университета в Мезенский район Архангельской области (2009–2018). К началу 1930-х гг. в России оформилась и получила одобрение концепция «воинствующего атеизма», основанная на идее о контрреволюционной сущности религии и антисоветской деятельности верующих. Объект нашего исследования носит междисциплинарный характер. Он является предметом изучения устной истории, фольклористики, социальной и культурной антропологии, социологии. Нарративы о святотатстве рассматриваются нами не столько как фольклорный или исторический источник, сколько как «составляющая локального текста ..., функция которого не «отражать», а «создавать» городскую историю, мифологию, задавать параметры местной идентичности». Воспоминания мезенцев о периоде разрушения храмов и гонения на верующих за их религиозные убеждения образуют метанарратив. Он включает в себя рассказы, имеющие мотивы: сбрасывание колоколов, наказание за разрушение церкви; осквернение кладбищ, уничтожение икон, спасение церковного имущества жителями деревни, переоборудование церквей в школы, зернохранилища, клубы, конюшни, репрессии в отношении священников и прихожан. Предпринятое исследование позволяет проследить динамику массовых представлений. В культурной памяти мезенцев произошёл разрыв. Мезенские религиозные рассказы свидетельствуют о том, что в культурной памяти мезенцев они оказались вытеснены на периферию и заменены ценностями советского периода.

Ключевые слова: религиозные рассказы, разрушение, храмы, наказание, святотатство, междисциплинарное исследование, культурная память.

Oral stories about the Mezen churches as a subject of interdisciplinary research

© **Natalia V. DRANNIKOVA**, Dr. Sci. (Philol.), associated professor, professor

E-mail: n.drannikova@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The article analyzes oral narratives about the destruction of Orthodox religious buildings. Sources of the research are tests recorded during the folklore-anthropological expeditions of the Northern (Arctic) Federal University in the Mezen district of the Arkhangelsk Oblast (2009–2018). By the beginning of the 1930s, in Russia, the concept of “militant atheism” took shape and was approved, based on the idea of the

* Для цитирования:

Дранникова Н.В. Устные рассказы о мезенских храмах как предмет междисциплинарного исследования // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 144–159. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.144

For citation:

Drannikova N.V. Oral stories about the Mezen churches as a subject of interdisciplinary research. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 144–159. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.144

counter-revolutionary meaning of religion and the anti-Soviet activities of believers. The object of our research is interdisciplinary. It is the subject of the study for oral history, folklore, social and cultural anthropology, and sociology. The sacrilege narratives are considered not so much as folklore or historical source, but as “a component of a local text ... whose function is not to “reflect”, but to “create” urban history, mythology, set the parameters for local identity.” A metanarrative is represented by the memories of the Mezen residents about the destruction of churches and the persecution of people for religious beliefs. It includes stories with the motives of dropping bells, punishment for the destruction of a church; desecration of cemeteries, the destruction of icons, the salvation of church property by the villagers, the conversion of churches to schools, granaries, clubs or stables, and repression against priests and parishioners. The research allows tracing the dynamics of mass representations. There was a gap in the cultural memory of the Mezen residents. The Mezen religious stories testify that, in the cultural memory of the Mezen, they were supplanted to the periphery and replaced by the Soviet period values.

Keywords: *religious stories, destruction, churches, punishment, sacrilege, interdisciplinary research, cultural memory.*

История храма включает в себя этапы его строительства, жизни прихода, разрушения, потаённого существования и восстановления. Цель нашего исследования — анализ устных нарративов о разрушении мезенских храмов и представлений местного сообщества, связанных с этими событиями. Для сбора материала мы разработали вопросник, включающий в себя вопросы о различных периодах существования храма и религиозной жизни села, провели сплошное обследование, когда респондентов было трудно найти, использовали метод «снежного кома». В работе учитывались границы Мезенского района Архангельской области в различные исторические периоды. Мезенский район — самый северный и большой по площади район Архангельской области. Он расположен на Зимнем берегу Белого моря¹. Мы выбрали его в качестве ареала исследования по нескольким причинам. Во-первых, он представляет для антрополога интерес в силу своей отдалённости и труднодоступности. Во-вторых, в XIX — начале XX вв. он демонстрировал высокую степень устойчивости и богатства фольклорной традиции. В-третьих, исторически население района занималось морскими зверобойными и рыбными промыслами, в которых важная роль отводилась церкви (благословение перед промыслами, молебны об удаче на промысле, пожертвования после возвращения с промыслов на *Божий пай*, покупка для церкви икон на средства, полученные от добычи морского зверя, обязательная установка обетных крестов после возвращения с моря и др.).

Прикладными методами нашего исследования являются наблюдение, интервьюирование, беседа, запись устных высказываний, анализ документов, фото- и видеофиксация и др. Во время сбора материала были проведены глубинные интервью с жителями различных населённых пунктов Мезенского района. Они были главными источниками собираемых сведений. За время исследования было опрошено 60 человек в возрасте от 40 до 90 лет. Всех респондентов можно подразделить на группы по основаниям, связанным с местом их проживания и возраста. Можно условно разделить респондентов на три группы в зависимости

¹ Зимний берег — побережье Белого моря на восточном берегу Двинской губы и Горла Белого моря (от устья реки Северной Двины до мыса Воронов).

от их возраста. Первую группу составляют респонденты, родившиеся в 1930-е гг., вторую — в 1940-е-1980-е, третью — 1990-е — 2000-е гг.

Источники нашего исследования — полевой и архивный материал (фольклорно-речевые данные, архивные документы ², публикации в научной и краеведческой литературе, периодической печати, на Интернет-сайтах).

Устные рассказы о разорении святынь и культовых сооружений связаны с конкретными историческими событиями и локусами. После событий октября 1917 г. произошла кардинальная переоценка места религии в жизни общества. В 1918 г. вышел декрет «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», принятый Советом народных комиссаров ³. В 1929 г. появляется циркулярное письмо ЦК ВКП(б) «О мерах по усилению антирелигиозной работы» ⁴. В результате, к началу 1930-х гг. в России оформилась и получила одобрение концепция «воинствующего атеизма», основанная на идее о контрреволюционной сущности религии и антисоветской деятельности верующих.

Объект нашего исследования носит междисциплинарный характер. Изучением истории каждого храма (возведением, потаённой жизнью прихода, жизненными путями тех, кто посвятил себя храмостроительству, его разрушением, репрессиям служителей храма и причта) занимается локальная история. Локальная история — это практика историописания, имеющая целью конструирование местной исторической памяти. Такой ракурс у историков называется «микроисторическим». Изучению устных рассказов о наказании святотатцев посвящены работы фольклористов В.Е. Добровольской, Ю.М. Шеваренковой, С.Н. Штыркова, Л.В. Фадеевой, А.Б. Мороза, И.В. Власовой, А. А. Панченко, Н.В. Дранниковой и др. [1, Добровольская В.Е.; 2, Добровольская В.Е.; 3, Нижегородские христианские легенды; 4, Штырков С.Н.; 5, Штырков С.Н.; 6, Фадеева Л.В.; 7, Фадеева Л.В.; 8, Шеваренкова Ю.М.; 9, Мороз А.Б.; 10, Мороз А.Б.; 11, Власова И.В.; 12, Панченко А.А., 13, Дранникова Н.В.; 14, Дранникова Н.В.]

В современных гуманитарных науках активно используются антропологические и социологические методы исследования. Фольклористика сближается с антропологией, исторической и социальной (культурной), для которой важны люди в истории и культуре. Социальная антропология предполагает посмотреть на свою культуру глазами «других», а на другие — их собственными. Она нацелена на понимание «иного» человека в гендерном, социальном, культурном, этническом, национальном, сословном, региональном разнообразии. Поскольку в задачи исследования входило выяснение знаний и представлений разных групп населения об истории храмов, то основным стал метод устной истории. А. Портелли писал,

² Архивными источниками нашего исследования послужили фольклорные материалы и документы, хранящиеся в архиве Центра изучения традиционной культуры Европейского Севера Северного (Арктического) федерального университета (фонд 38), архиве Архангельского краеведческого музея, Государственном архиве Архангельской области, архиве Регионального Управления Федеральной Службы Безопасности РФ по Архангельской области, Мезенском муниципальном архиве.

³ Об отделении церкви от государства и школы от церкви // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1942. С. 286–287.

⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 723. Л. 9–11.

что основной особенностью устных источников является то, что они «доносят до нас информацию не столько о самих событиях прошлого, сколько о смысле этих событий». [15, Портелли А., с. 39]. Устная история свидетельствует о представлениях людей об исторических фактах и обстоятельствах, оценке с позиций настоящего. Собираение и изучение устных источников позволило прояснить отношение к разрушению храмов местных жителей, выявить уровень и содержание их знаний о истории местных церквей. Знания респондентов и их представления варьируются. Воспоминания мезенских старожилов не стали предметом отдельного научного рассмотрения, однако мы можем выделить ряд исследовательских направлений со схожей проблематикой.

В процессе исследования нельзя не обратиться к опыту историко-антропологических изысканий представителей французской школы «Анналов» и её последователей [16, Блок М.; 17, Гинзбург К.].

Изучением советской повседневности занимались И.В. Нарский, Н.Н. Козлова и др. [18, Нарский И.В.; 19, Козлова Н.Н.]. Уход «в малую историю» позволяет перейти от обобщающих официальных схем к мелким деталям и специфике коллективной памяти.

Изучению советского массового сознания (проблеме «общественных настроений») посвятили свои работы А.Я. Лившин, Л. Виола, Ш. Фицпатрик и др. [20, Лившин А.Я.; 21, Viola L.; 22, Viola L.; 23, Fitzpatrick Sh.].

Изучением советской мифологии как следствия идеологии занимались А.А. Панченко, Н. Тумаркин, и др. [24, Панченко А.А.; 25, Тумаркин Н.].

В статье нами используется термины «устный рассказ», религиозный рассказ, устный нарратив и легенда о Божьей каре, рассказ о святотатстве [14, Дранникова Н.В.; 26, Theoretical Milestones].

Религиозные рассказы являются частью местной исторической памяти, знание которой, в свою очередь, свидетельствует о развитой или неразвитой локальной идентичности сообществ. Материал, имеющийся в нашем распоряжении, неоднороден. Он представляет собой как «краткие свидетельства», так и структурно организованные повествования. Нарративы о святотатстве рассматриваются нами не столько как фольклорный источник, сколько как «составляющая локального текста ..., функция которого не «отражать», а «создавать» городскую историю, мифологию, задавать параметры местной идентичности» [27, Ахметова М.В., Лурье М.Л., с. 146–147].

Циклы рассказов о разрушении церквей и гибели церковного имущества, объединены темой святотатства, греха и наказания за него. Ярко выраженная дидактическая направленность этих рассказов выражена в упреке, адресованном не времени или эпохе, а самому человеку. Ведущий мотив этих рассказов — наказания, или Божьей кары. Разрушение церкви осознается рассказчиком как страшный грех. Он не только воспроизводит ситуацию того времени, но и сопрягает её с последующими временами и будущим поколений [8, Шеваренкова Ю.М., с. 67–69].

Закрытию храмов предшествовала кабальная налоговая политика в отношении к церкви. Храмы облагали большими налогами, в частности, земельной рентой. Борьба с церковью стала частью политики большевиков. Сразу же после 1917 г. начались аресты и казни священников, церкви и монастыри были разгромлены и разграблены, иконы сжигались. В XX веке историю религии характеризуют категории «выживание» и «сопротивление», вызванные чрезвычайной жестокостью и репрессивностью всего советского модернистского проекта. «Форсированная» секуляризация подорвала традиционные устои религии. Храмы в Мезени начали закрывать в 1929 г. Последние крещения и венчания, по воспоминаниям старожилов, прошли в 1930 г. Одним из первых в 1931 г. был закрыт Свято-Богоявленский собор, находящийся в районном центре г. Мезени. Его последним настоятелем был отец Александр Петровский. Закрытие храма встретило большое сопротивление местных жителей⁵. В деле написано: «Группа кулаков во главе со священником ведут систематическую агитацию». В 1935 г. были закрыты церкви в д. Кимже и Дорогорском, в 1933 г. — в с. Долгощелье и др.⁶

Для сбора материала мы использовали вопросник с открытыми вопросами. Речевое поведение иницирует наличие или отсутствие религиозного сознания у рассказчика. Ответы мезенцев демонстрируют разрыв традиции, возникший из-за того, что вера в советский период истории приобрела потаённый характер. Часть наших респондентов отрицала существование института церкви в дореволюционной Мезени и её роль в ней. Они говорили о том, что жители Мезенского района не ходили в храмы, что они были *неверующими и просвещёнными* людьми, демонстрируя тем самым ценности советского периода истории.

«У нас народ был просвещённый»;

«В наш период ничего не говорили. У нас там была советская действительность, в этом и жили. Вступали в пионеры, в комсомол, потом ехали работать в партию. Мы так и считали, что это нужно делать».

(Зап. от А.К. Митькиной, 1951 г. р., с. Жердь, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Т.Н. Морозова, А.С. Мысова. 2018 г.) [ФА САФУ. П. 641]

В своём ответе исполнительница воспроизводит последовательность советского жизненного цикла, используя для этого особенности советского дискурса (*советская действительность; считали, что так нужно делать*).

Религиозные нарративы представляют собой микроистории. Респонденты в возрасте от 40 до 70 лет, рассказывая о разрушении храмов, чаще говорят об этом безоценочно и лишь констатируют совершившийся факт. Из их рассказов исчезла дидактическая направленность, являющаяся отличительной особенностью рассказов старшего поколения, бывшего свидетелем разрушения храмов.

<Была ли у вас деревне церковь?>

Да, была.

⁵ Архив РУ ФСБ по Архангельской области. П–15303, 13258.

⁶ Архив РУ ФСБ по Архангельской области. П–5314, П–6206, П–1048.

<Как она называлась?>

Не знаю. При нас это уже был клуб. Но мне рассказывали, как с церкви колокола сбрасывали.

<А кто-то протестовал против закрытия церкви?>

Я не знаю — не моё время было.

(Зап. от А.К. Митькиной, 1951 г. р., с. Жердь, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Т.Н. Морозова, А.С. Мысова. 2018 г.) [ФА САФУ. П. 641]

Часто наши респонденты во время беседы транслировали лишь отрывочные сведения о разрушении / осквернении храма. Среди них преобладали женщины. Все они получили информацию от своих старших родственников или односельчан, бывших свидетелями этих событий (бабушек, тётъ). Респонденты говорили о том, что раньше они не понимали трагизм произошедшего. Разрушенные или превращённые в клубы храмы и осквернённые кладбища в течение их жизни были для них нормой. Переоценка этих событий для некоторых из них произошла в постперестроечный период страны, когда были открыты архивы и появилось много публикаций о «белых пятнах» отечественной истории.

Форсированная секуляризация подорвала традиционные устои религии. На место церкви в советский период пришли школы. В храмах были открыты избы-читальни и клубы, сделаны склады и зернохранилища. Большая часть старшего поколения, несмотря на секуляризацию, осталось верующим. Верующие жители села считали, что в святых местах дьявол стремится больше напакостить человеку, чем в любом другом месте, и старается всеми силами «ввести человека в искушение». По их мнению, в святом месте человек должен быть строг к себе, иначе его не спасёт заступничество святых [28, Тарабукина А.В.]. Для верующих людей деятельность коммунистов стала соотноситься с деятельностью Антихриста, а переоборудованные новой властью здания церкви стали «нечистыми». Место, бывшее святым для старшего поколения, превращается после его осквернения в место обитания Антихриста — «святое» место для молодёжи.

<У вас здесь раньше церковь старообрядческая стояла?>

Да. Потом клуб был. «Святое» место для молодёжи.

(Зап. от Ю.П. Малыгиной, А.Д. Малыгина. с. Койда, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Н.М. Асеева, Н.Н. Янковская. 2010 г.) [ФА САФУ. П. 605]

Респонденты, воспоминания которых относятся к 1940-м – 1950-м гг., смогли вспомнить формулы запретов и поверий о церквях, бытовавших в их сёлах после их закрытия, например: в с. Долгощелье школьникам говорили, что нельзя посещать клуб, построенный на месте церкви, т.к. он провалится под землю; что в храмах г. Мезени и д. Погорельца по ночам поднимается вода; что мезенские комсомольцы, превратив Свято-Богоявленский храм в клуб, «переплясали на костях», представители старшего поколения отказывались ходить в клубы и кинотеатры, бывшие раньше церквями, и др. В народной культуре существовал запрет строить новое здание на месте храмов и кладбищ. В советский период все эти за-

преты были нарушены, поэтому, по утверждению местных жителей, строители не могли установить карусель на территории бывшего некрополя (г. Мезень), а мастер, руководивший постройкой клуба на месте сгоревшей церкви, упал в котлован и погиб. (Т.В. Едуш, 1969).

Сведения, полученные нами, носят отрывочный характер. Можно выделить населённые пункты, где традиция религиозного рассказа сохранилась лучше, чем в других населённых пунктах Мезени, например, в д. Койде и Кимже. Это можно объяснить тем, что Койда — была центром зверобойных и рыболовных морских промыслов. Её жители были организаторами устинского промысла, связанного с выловом тюленя⁷. Уровень жизни этой деревни был выше, чем у деревень, расположенных в аграрной части Мезени. Количество жителей Койды, репрессированных за веру, было гораздо выше, чем в других мезенских деревнях [29, За веру Христову]. Кроме того, в Мезенском районе Койда является самой труднодоступной деревней, в ней существовали две конфессии — никонианцы и старообрядцы, имеющие отдельные церкви. В Кимже церковь была закрыта позже, чем в других в мезенских деревнях, и в ней, как и в Койде, были старообрядческая и никонианская церкви, долгие годы продолжало существовать скрытничество, являющееся самым фанатичным видом старообрядчества. Деревня была в какой-то степени изолирована от местных органов власти, т.к. находилась за рекой в отличие от других мезенских деревень.

Рассказы о разрушении церквей и преследовании верующих в фольклорно-речевой практике старшего поколения образуют метанарратив, но степень его разрушения настолько велика, что заставляет задуматься. Он включает в себя рассказы, имеющие мотивы: сбрасывание колоколов, наказание за разрушение церкви; осквернение кладбищ, уничтожение икон и использование их в колхозном хозяйстве или в качестве предметов домашнего обихода, спасение церковного имущества жителями деревни, переоборудование церквей в школы, зернохранилища, клубы, конюшни, репрессии в отношении священников и прихожан. Один из самых развёрнутых в сюжетном отношении рассказов о разрушении храма в с. Койда был записан нами от П.Е. Малыгиной в 2010 г.

<Героями себя чувствовали, икон, знаешь, сколько было, выкидывали, на дрова рубили, такие были подлецы. Не страшно было разрубить икону пополам. Следили, караулили, чего там говорят про старое-то время. Строгость была така. Столько икон ломали, столько было ценностей! Все разломали, купола снимали! Колокола такие большущие были, звозы⁸ такие большущие были, так мы на взозах сидели и смотрели, как эти колокола спускали сверху

Как не наказывало! Никто своей смертью не помер. Кто утонул... Господь не простой мужик — распорядится, не сегодня, так завтра, разыщет. Пошто разорили церкви, а теперь надо построить? Надо все в деревне достать. Где эти иконы взять? Ломали-то

⁷ Устинский (устьинский) промысел — промысел на участке моря между устьями рек Мезени и Кулоя.

⁸ (В)звоз — покатый настил, сделанный из брёвен, позволяющий подъехать на телеге, запряжённой лошастью, к второму этажу дома.

те же, сами ломали. Слово нельзя было против власти сказать. Мужик на Канине у нас был, вечером частушку так вот шутя: «При царе-то Николашке, не лежишь ты на кровашке. А теперь при социализме, ты должен спать, как и все». Так на завтра мигом катер пришел, забрали и с концом, никто и не слышал. Продали свои же, тут посторонних не было, свои шкуры продажные были. А теперь думаете, мало продажных? То же самое. Тебя ласкают, гладят, а отойдут, тут же к ногтю прижимают. Было и есть».

(Зап. от П.Е. Малыгиной, 1927 г. р., с. Койда, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Н.М. Асеева, Н.Н. Янковская. 2010 г.) [ФА САФУ. П. 605].

В памяти респондента сохранились подробности разорения церкви, что демонстрирует её эмоционально-трагическое восприятие события, свидетелем которого она была. Она негативно оценивает произошедшее. Поведение местных святотатцев нарушало традиционные поведенческие нормы и запреты. Рассказывая о разрушении церкви, исполнительница использует инвективу (*такие подлецы были*). Рассказ П.Е. Малыгиной включает в себя несколько мотивов: в том числе, мотив доносительства, который реализуется с помощью градации: *«Следили, караулили, чего там говорят про старое-то время...»*. Текст имеет жанровые черты легенды о Божьей каре, которая завершается афоризмом: *«Господь — не простой мужик — распорядится: не сегодня — так завтра разыщет»*. Исполнительница использует повторы *«(колокола) такие большущие, «никто своей смертью не помер»*, которые усиливают эмоционально-трагическое восприятие ею разорения церкви. Уважение к вере и её религиозность проявляются в использовании аугментативов: *колокола большущие, звонки такие большущие*. Беседа с нами является для неё продолжением её внутреннего монолога. Она использует риторические вопросы и восклицания: *«Пошто разорили церковь, а теперь надо построить? Где эти иконы взять?»* Её возмущение святотатством усиливают повторы: *«Ломали-то те же, сами ломали»*.

Отвечая на наш вопрос о том, были ли в их доме иконы, респонденты вспоминают, что катались на них с гор, что использовали их в качестве столешниц и крышек для бочек (*Такие хорошие были дощечки!*), мостили ими грязь, многие рассказывают о том, как родители и бабушки пытались спасти церковное имущество и прятали его по домам, что во многих домах сохранились части от иконостаса и рамки от икон, которые использовались для фотографий, о том, что колокола были увезены на переплавку (*Колокола, иконы были, всё выбрасывали. Я помню: мать бегала, всё домой таскала*). Рассказы о спасении церковного имущества старшими родственниками и его дальнейшем использовании детьми и внуками демонстрируют различное соотношение советской и традиционной символических систем в сознании исполнителей.

Рассказы о разрушении храмов изобилуют пейоративными глаголами: выбрасывали, разоряли, жгли, ломали, рубили, таскали и др.

А колоколы были какие! ...Потом решили колоколы снять. Забросили их прямо наземь!

<А в каком году это было, до войны?>

А давно это, давно нет.

<А вы видели, как это происходило?>

Ну, дак мы маленькие, свидетели были, дак помним. Я тут недалеко жила ведь, свой дом был дак.

(Зап. от А.Е. Паюсовой, 1925 г. р., д. Кимжа, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. С.Б. Адоньева, И.С. Веселова, Ю.Ю. Мариничева. 2007 г.)

Для респондентов-очевидцев закрытия храмов воспоминания носят эсхатологический характер, а жители деревни, принимавшие участие в этих событиях, наделяются в их рассказах чертами персонажей «иног мира». Их называют *голодаями, пьяницами, антихристами, злодеями (в деревне таки были свои злодеи), вредителями*. Особенно преуспели в святотатстве комсомольцы.

Большая часть местных жителей не помнит названия церкви в своём селе, но при этом в некоторых деревнях сохранились воспоминания о съезжих престольных праздниках, хотя их календарная приуроченность чаще всего не связывается с названием церкви (*<А церковь у вас была в деревне?> Да, была. <В честь кого она названа?> Не знаю.* (Н.И. Сюмкин, 1961)

Мы обратили внимание на то, что среди представителей среднего поколения мезенцев (40–70) есть метатексты о религии, но религиозное сознание у них чаще всего отсутствует. Воспоминания о церкви не входят в состав культурной памяти мезенцев, за исключением жителей д. Койды и Кимжи, но работа мезенских краеведов в конце XX — начале XXI вв. привела к тому, что часть образованного местного населения в последнее время стала интересоваться историей своих церквей и гордиться их архитектурным видом.

Вот этот клуб — это же бывшая церковь. Она же была построена в начале тысяча девятсот... там да, второй, наверное, год-то. И до этого была старенькая, где водокачка у нас. У нас есть фотографии. В клубе есть ещё рисунок, один мужчина нарисовал карандашом. Люди говорили, что церковь была красивая. Сейчас их уже и нет в живых. Говорили, что шапку не могли до потолка добросить, то есть она высокая была, было два этажа больших. Убранство было хорошее, красивое, но вот получилось так, что всё стали закрывать.

(Зап. от А.А. Чижиной, 1956 г. р., с. Жердь, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Т.Н. Морозова, А.С. Мысова. 2018 г.) [ФА САФУ. П. 641]

Красота разрушенной церкви противопоставляется респондентом её современному обветшавшему состоянию. Она передаётся с помощью гипербол (*шапку не могли до потолка добросить*) и градации (*убранство хорошее, красивое*).

В нарративах много «формул достоверности»: *я помню: мать бегала, старые старухи говорили, люди говорили, я слыхала и др.* Достоверность происходящего усиливают и различные повторы, и даты.

Немногие из наших респондентов смогли сделать переоценку своих прежних взглядов в отношении религии. Среди них преобладают жители д. Койды, о которой мы писали выше. Там нам пришлось услышать утверждение, что *«сейчас тех, кто оставили всё старинно, надо награждать орденами и медалями... Раньше жили под страхом смерти, а они все сохранили...»*. (Зап. от А.И. Малыгиной, А.И. Малыгина, с. Койда, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова, Н.М. Асеева, Н.Н. Янковская. 2010 г.) [ФА САФУ. П. 605].

Защиту религиозных убеждений и сохранение церковных предметов в условиях тоталитарного государства исполнительница считает подвигом.

Несмотря на безоценочность большинства из рассказов, находящихся в нашем архиве, некоторые из них содержат мотив Божьей кары, которая, по мнению исполнителей, со временем настигает не только человека, совершившего святотатства, но и его потомков.

<А что значит «отворотит Господь»?>

Отворотит, дак вот, если ты наговоришь, скажем, на меня неправду, нельзя это делать, нельзя это делать. По правде, надо идти, по правде, по правде.

<А если наговоришь неправду, то Господь всё равно потом накажет?>

Всё равно.

<Не тебя, так твоих детей накажет?>

Господь говорит ведь: «Я не Афонька — распоряжусь тихонько. Тихонько вот распоряжусь, не вдруг, не сразу. Вот так вот. Если правда Господь есть, дак мы не знаем, если он, нету ли».

(Зап. от А.Е. Паюсовой, 1925 г. р., д. Кимжа, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. С.Б. Адоньева, И.С. Веселова, Ю.Ю. Мариничева. 2007 г.)

Исполнительница использует пословицу *«Господь — не Афонька — распорядится потихоньку»*, которая придаёт её речи убедительность. Люди, занимавшиеся разорением храмов, по её убеждению, занимались несправедливыми делами и нарушали Божьи заповеди. В её речи много повторов. Она дважды произносит: *«Нельзя это делать, нельзя это делать»*, *распоряжусь, распоряжусь, по правде надо идти, по правде*. Святотатцы и доносчики, считает она, нарушают девятую заповедь христианства «Не произноси ложного свидетельства на ближнего твоего». Чувствуется, что в беседе она продолжает внутренний монолог, начатый ею задолго до встречи.

Разрушение культовых сооружений продолжалось в Мезенском районе в течение всего существования советского периода государства. На излёте советской власти в начале 1980-х гг. председатель одного из местных сельсоветов решила снести часовню, занимавшую, по её мнению, «лишнее» место в деревне. В сносе часовни участвовали два молодых колхозника. Один из них вскоре после этого умер, второго — парализовало. Местные жители объясняют произошедшее наказанием, последовавшим за непочитание святыни, хотя в советское время часовня использовалась как клуб. Сюжет включает в себя мотив покаяния — мать одного из святотатцев установила на свои средства на месте разрушенной часовни

памятный крест. Таким образом, приведённый текст свидетельствует о том, что сюжет о наказании святотатцев сохранил свою функциональность до наших дней.

Кара за святотатство эквивалента совершённом преступлению, считают наши исполнители, например: человек, снимавший купола с храма, упал в грязь лицом и разбился насмерть, мужчина, срубивший на дрова обетный крест, возвращается с фронта без руки и вскоре умирает, бригадир, руководивший строительством нового дома культуры на месте сгоревшей церкви, падает во время закладки фундамента в котлован и гибнет, у деревенского активиста, снимавшего кресты с куполов, после смерти загорается гроб, после разорения церкви в деревне начинается пожар, все заведующие сельским клубом (бывшей церковью) рано умерли. В качестве примера приведём следующий текст.

Сбросив вместе с верой колокола и разрушив наверхие храма, азаполы-безбожники приспособили оставшуюся конструкцию под новый социалистический Дом культуры. Как знать, быть может в наказание за содеянное «в жаркий летний день 27 июля 1931 года, когда большинство азаполов было на дальних сенокосах, в деревне произошёл пожар. Тушить его было практически некому...». Половина деревни — а это 58 жилых домов — осталась без крова.

(Зап. от И.В.Борисовой, 1972 г. р., д. Азаполье, Мезенский р-н, Архангельская обл. Соб. Н.В. Дранникова. 2019 г.)

Если за святотатство человек бывает наказан, считают мезенцы, то за восстановление и спасение святыни он получает вознаграждение. В нашем распоряжении есть рассказ, записанный в д. Березник, о том, что мужчина, у которого болели ноги, решил восстановить крест, спиленный на дрова его односельчанином, и после этого он не только выздоровел, но и прожил ещё до 90 лет (О.Ю. Власова, 1973).

До закрытия храмов вокруг каждого из них были некрополи, на которых хоронили почётных жителей села и священнослужителей. После поругания кладбищ могилы были разорены и черепа стали использоваться в качестве наглядных пособий на уроках в школе. Рассказывая о том, как одноклассники играли черепами, найденными около церкви, одна из наших исполнительниц смеётся (Ж, 59). Респонденты, ссылаясь на старожиллов, говорят о том, что колокола в их деревнях снимали комсомольцы во время субботников 22 апреля (в день рождения В.И. Ленина) и на Пасху.

В Мезенском районе были закрыты все церкви, вера в советский период стала потаённой и приобрела неисповедный характер. Респонденты вспоминают о том, что в школе им запрещали верить в Бога (в частности, проверяли, носят ли школьники нательные кресты и др.). Удар по институтам традиционной религии был так велик, что религия была вытеснена в неконтролируемое пространство. В мезенских деревнях сохранились смешанные формы религии, существующие в виде поверий и на уровне бытового поведения. Например, широкое распространение имеет поверье о том, что из дома нельзя отдавать родовые иконы и что человек, нарушивший этот запрет, бывает наказан.

Проведя исследование архангельского религиозного рассказа, мы сделали вывод о том, что идеология советского времени привела к тому, что люди потеряли уважение к культуре своих предков, оказался разрушен и сам культ предков, лежавший в основе народной культуры, о чём свидетельствует осквернение прихрамовых могил, некрополей и последующая утрата памяти об этих событиях. Ответы наших респондентов демонстрируют, что рассказы о разрушении храмов утратили свою актуальность, что разрыв культурной традиции был обеспечен десятилетиями антирелигиозной деятельности, умалчиванием информации старшим поколением мезенцев и недостаточной просветительской деятельностью культурных и образовательных организаций и лиц.

Мы сделали вывод о том, что в населённых пунктах, где были средние школы, степень разрушения культурно-исторической традиции оказалась намного сильнее, чем в деревнях, где были начальные школы или их не было совсем.

Различные поколения исполнителей демонстрируют различные ценностные ориентиры. Поколением, являвшимся свидетелем разрушения храмов, осквернение церкви осознаётся как грех. Рассказчики не только воспроизводят ситуацию того времени, но и сопрягают её с последующими временами и будущим поколений. Рассказы о святотатстве более молодых поколений (прежде всего, родившиеся после 1940-го г.) потеряли эту оценочность, они воспроизводят ценности, связанные с советским периодом жизни, отрицавшим религию и относящим её к области суеверий и предрассудков.

Предпринятое исследование позволяет проследить динамику массовых представлений. Религию нельзя отрывать от всего социального и культурного опыта людей. Религиозные нарративы являются частью культурной памяти местного сообщества, но их анализ свидетельствует о том, что они оказались вытеснены на её периферию и заменены ценностями советского периода, в то же время появление новых культовых объектов актуализировало потребность части местных жителей в получении информации об истории храмов. Исследование позволило сделать вывод о том, что местные музеи, учителя, учебники, культурные и образовательные учреждения не оказывают большого влияния на знания жителей Мезенского района о своей культуре.

Благодарности и финансирование

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и правительства Архангельской области в рамках научного проекта № 18-412-290002 р_а «Нарративы о разрушении православных церквей и культовых сооружений в современной фольклорной традиции Архангельской области».

Литература

1. Добровольская В.Е. Несказочная проза о разрушении церквей // Славянская традиционная культура и современный мир. Вып. 2: Сб. матер. науч.-практ. конф. / сост. В.Е. Добровольская. М.: ГРЦРФ, 1997. С. 76–88.
2. Добровольская В.Е. Несказочная проза о разрушении церквей // Русский фольклор. Материалы и исследования. Т. 30 / Отв. ред. А.Н. Розов. СПб.: Наука, 1999. С. 500–512.
3. Нижегородские христианские легенды / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю.М. Шеваренковой. Нижний Новгород: КиТиздат, 1998. 168 с.
4. Штырков С.А. Наказание святотатцев: фольклорный мотив и нарративная схема // Труды факультета этнологии. Вып. 1 / Отв. ред. А. К. Байбурин. СПб.: Изд-во ЕУСПб, 2001. С. 198–210.
5. Штырков С.А. Рассказы об осквернении святынь // Традиционный фольклор Новгородской области. Вып. 3. Пословицы и поговорки. Загадки. Приметы и поверья. Детский фольклор. Эсхатология (по записям 1963–2002 гг.) / Сост. М.Н. Власова, В.И. Жекулина. СПб.: Тропа Троянова, 2006. С. 208–230.
6. Фадеева Л.В. Рассказы о поругании святынь в исторической памяти севернорусской деревни (конец XX — начало XXI века) // Человек и событие в исторической памяти: Сб. ст. / Отв. ред. Ю.А. Крашенинникова. Сыктывкар: Изд-во ИЯЛИ КомиНЦ УрО РАН, 2017. С. 89–103.
7. Фадеева Л.В. Рассказы о разорении святыни в современной устной традиции Пинежья (к проблеме специфики сюжета и жанра) // Локальные традиции в народной культуре Русского Севера: Матер. IV междунар. науч. конф. «Рябининские чтения-2003» / Отв. ред. Т.Г. Иванова. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2003. С. 123–126.
8. Шеваренкова Ю.М. Исследования в области русской фольклорной легенды. Нижний Новгород: Растр-НН, 2004. 157 с.
9. Мороз А.Б. Разрушение церквей в советский период: два взгляда // Historia mówiona w świetle nauk humanistycznych i społecznych. Lublin, 2014. С. 187–195.
10. Мороз А.Б. Устная история русской церкви в советский период (народные предания о разрушении церквей) // Учёные записки Российского православного университета ап. Иоанна Богослова. Вып. 6. М., 2000. С. 177–185.
11. Власова В.В. Изменение культурного ландшафта в советский и постсоветский периоды: сельские храмы и кладбища (на примере Республики Коми) // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 432. С. 74–85. DOI: 10.17223/15617793/432/9
12. Панченко А.А. Почему родился чёрт: сюжет о коммунисте-святотатце, новорождённые монстры и границы религиозной дидактики // Studia Litterarum. 2018. Т. 3, № 2. С. 252–287. DOI: 10.22455/2500-4247-2018-3-2-252-287
13. Дранникова Н.В. Культовые объекты Архангельска в современных городских легендах // Фольклор в культуре повседневности: сб. ст. / Науч. ред. Н.И. Жуланова, Л.В. Фадеева; отв. ред. Т.Н. Суханова. М.: ГИИ, 2019. С. 231–241.
14. Дранникова Н.В. Разрушение православных церквей и культовых сооружений в повествовательной традиции Архангельской области // Традиционная культура. 2020. № 2 (в печати)
15. Портелли А. Особенности устной истории // Хрестоматия по устной истории / Авт. введения, сост. и переводчик М.В. Лоскутова. СПб.: изд-во ЕУСПб, 2003. С. 32–51.
16. Блок М. Апология истории или ремесло историка. Изд. 2, доп. М.: Наука, 1986. 178 с.
17. Гинзбург К. Мифы — эмблемы — приметы. Морфология и история. М.: Новое издательство, 2004. С. 6–50.
18. Нарский И.В. Как коммунист черта расстрелять хотел: апокалипсические слухи на Урале в годы революции и гражданской войны // Слухи в России XIX–XX веков. Неофициальная коммуникация и «крутые повороты» российской истории / Отв. ред. И.В. Нарский. Челябинск: Каменный пояс, 2011. С. 231–255.
19. Козлова Н.Н. Горизонты повседневности советской эпохи. Голоса из хора. М.: Ин-т философии РАН, 1996. 216 с.
20. Лившин А.Я. Настроения и политические эмоции в Советской России в 1917–1932 гг. М.: Российская политическая энциклопедия, 2010. 344 с.

21. Viola L. Counternarratives of Soviet Life: Kulak Special Settlers in the First Person. In: Alexopoulos G., Hessler J., Tomoff K., eds. *Writing the Stalin Era*. New York, Palgrave Macmillan, 2011. Pp. 87–99. DOI: 10.1057/9780230116429_6
22. Viola L. *The Unknown Gulag: The Lost World of Stalin's Special Settlements*. Oxford University Press, 2007. 278 p.
23. Fitzpatrick Sh. *Tear Off the Masks!* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. 352 p.
24. Панченко А.А. Культ Ленина и советский фольклор // *Одиссей. Человек в истории: Время и пространство праздника*. М., 2005. С. 334–366.
25. Тумаркин Н. Ленин жив! Культ Ленина в Советской России. СПб.: Академический проект, 1997. 285 с.
26. *Theoretical Milestones: Selected writings of Lauri Honko*. Ed. By P. Hakamies, A. Honko. Helsinki: Suomalainen Tiedekatemia, 2013. 338 p.
27. Лурье М.Л., Ахметова М.В. Rex ex machina в локальном нарративе. Рассказы о проезде Хрущева через Бологое // *Русский политический фольклор. Исследования и публикации* / Сост. А.А. Панченко. М.: Новое изд-во, 2013. С. 146–171.
28. Тарабукина А.В. Категории пространства и времени в мировосприятии современных «церковных людей» // *Русский фольклор*. Т. XXX: Материалы и исследования. СПб.: Наука, 1999. С. 186–198.
29. За веру Христову: Духовенство, монашествующие и миряне Русской Православной Церкви, репрессированные в Северном крае (1918–1951): Биографический справочник / Сост. С.В. Суворова. Архангельск: Православный изд. центр, 2006. 683 с.

References

1. Dobrovol'skaya V.E. Neskazochnaya proza o razrushenii tserkvey [Non-fairytale prose about the demolition of churches]. *Slavyanskaya traditsionnaya kul'tura i sovremennyy mir*: sb. mater. nauch.-prakt. konf. [Slavic Traditional Culture and the Modern World: Proc. sci.-pract. conf.]. Moscow, SRCRF Publ., 1997, iss. 2, pp. 76–88.
2. Dobrovol'skaya V.E. Neskazochnaya proza o razrushenii tserkvey [Non-fairytale Prose About the Demolition of Churches]. *Russkiy fol'klor. Materialy i issledovaniya* [Russian Folklore: Materials and Researches]. Saint Petersburg, Nauka, 1999, vol. 30, pp. 500–512.
3. Shevarenkova Yu.M., ed. *Nizhegorodskie khristianskie legendy* [Nizhny Novgorod Christian Legends]. Nizhniy Novgorod, KiTizdat Publ., 1998, 168 p. (In Russ.)
4. Shtyrkov S.A. Nakazanie svyatotattsev: fol'klornyy motiv i narrativnaya skhema [Punishment of Sacrilegers: Folklore Motif and Narrative Scheme]. *Trudy fakul'teta etnologii* [Proceedings of the Faculty of Ethnology]. Saint Petersburg, EUSP Publ., 2001, vol. 1, pp. 198–210.
5. Shtyrkov S.A. Rasskazy ob oskvernenii svyatyn' [Narratives About Sacrilege of Sacred Places]. *Traditsionnyy fol'klor Novgorodskoy oblasti. Poslovitsy i pogovorki. Zagadki. Primety i pover'ya. Detskiy fol'klor. Eskhatologiya (po zapisyam 1963–2002 gg.)* [Traditional Folklore of Novgorod Region. Proverbs and Sayings. Riddles. Signs and Beliefs. Children's folklore. Eschatology (According to the Records of 1963–2002)]. Saint Petersburg, Tropa Troyanova Publ., 2006, iss. 3, pp. 208–230.
6. Fadeeva L.V. Rasskazy o poruganii svyatyn' v istoricheskoy pamyati severnorusskoy derevni (konets XX — nachalo XXI veka) [Narratives about the Sacrilege in the Historical Memory of the North Russian Village (The End of the 20th — the beginning of the 21st century)]. *Chelovek i sobytie v istoricheskoy pamyati: Sb. st.* [Man and an Event in the Historical Memory: Collection of academic papers]. Syktyvkar, ILLH Komi SC UB RAS Publ., 2017, pp. 89–103.
7. Fadeeva L.V. Rasskazy o razorenii svyatyni v sovremennoy ustnoy traditsii Pinezh'ya (K probleme spetsifiki syuzheta i zhanra) [Narratives About the Destruction of the Relics in the Modern Oral Tradition of Pinezhye (On the Problem of Plot and Genre Specificity)]. *Lokal'nye traditsii v narodnoy kul'ture Russkogo Severa*: mater. IV mezhdunar. nauch. konf. «Ryabininskie chteniya-2003» [Local Traditions in the Folk Culture of the Russian North: Proc. 4th Int. sci. conf. "Ryabininsky readings 2003"]. Petrozavodsk, KSC RAS Publ., 2003, pp. 123–126.
8. Shevarenkova Yu.M. *Issledovaniya v oblasti russkoy fol'klornoy legendy* [Research in the Field of Russian Folklore Legend]. Nizhniy Novgorod, Rastr-NN Publ., 2004, 157 p. (In Russ.)

9. Moroz A.B. Razrushenie tserkvey v sovetskiy period: dva vzglyada [Demolition of churches in the Soviet period: two views]. *Historia mówiona w świetle nauk humanistycznych i społecznych* [History Spoken in the Light of Humanities and Social Sciences]. Lublin, 2014, pp. 187–195.
10. Moroz A.B. Ustnaya istoriya russkoy tserkvi v sovetskiy period (narodnye predaniya o razrushenii tserkvey) [Oral History of the Russian Church during the Soviet Period (Folktales about the Demolition of Churches)]. *Uchenye zapiski Rossiyskogo pravoslavnogo universiteta ap. Ioanna Bogoslova* [Scholarly Notes of the Russian Orthodox University of the Apostle John the Theologian]. Moscow, 2000, iss. 6, pp. 177–185.
11. Vlasova V.V. Izmenenie kul'turnogo landshafta v sovetskiy i postsovetskiy periody: sel'skie khramy i kladbishcha (na primere Respubliki Komi) [Changes in the Cultural Landscape during the Soviet and the Post-Soviet Periods: Rural Temples and Cemeteries (on the Example of the Komi Republic)]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Tomsk State University Journal]. 2018, no. 432, pp. 74–85. DOI: 10.17223/15617793/432/9
12. Panchenko A.A. Pochemu rodilsya chert: syuzhet o kommuniste-svyatotsitate, novorozhdennye monstry i granitsy religioznoy didaktiki [Why Was a Baby Devil Born: The Legend about a Blasphemous Communist, Monstrous Births, and the Limits of Religious Didactics]. *Studia Litterarum*. 2018, vol. 3, no. 2, pp. 252–287. DOI: 10.22455/2500-4247-2018-3-2-252-287
13. Drannikova N.V. Kul'tovye ob'ekty Arkhangel'ska v sovremennykh gorodskikh legendakh [Arkhangelsk Cult Buildings in the Contemporary Urban Legends]. *Fol'klor v kul'ture povsednevnosti: sb. st.* [Folklore in the Everyday Culture: Collection of academic papers]. Moscow, SIA Publ., 2019, pp. 231–241.
14. Drannikova N.V. Razrushenie pravoslavnykh tserkvey i kul'tovykh sooruzheniy v povestvovatel'noy traditsii Arkhangel'skoy oblasti [Demolition of Orthodox Churches and Cult Buildings in Modern Folklore Tradition of Arkhangelsk Region]. *Traditsionnaya kul'tura* [Traditional Culture], 2020, no. 2. (in-print)
15. Portelli A. Osobennosti ustnoy istorii [The peculiarities of oral history]. *Khrestomatiya po ustnoy istorii* [Oral History Reader]. Saint Petersburg, EUSP Publ., 2003, pp. 32–51.
16. Blok M. *Apologiya istorii ili remeslo istorika* [Apologia of History or Historian's Craft]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 178 p. (In Russ.)
17. Ginzburg K. *Mify — emblemy — primety. Morfologiya i istoriya* [Myths — Emblems — Clues. Morphology and History]. Moscow, Novoe Publ., 2004, pp. 6–50. (In Russ.)
18. Narskiy I.V. Kak kommunist cherta rasstrelyat' khotel: apokalipsicheskie slukhi na Urale v gody revolyutsii i grazhdanskoj vojny [How Communist Wanted to Execute the Devil: Apocalyptic Rumours at Ural During the Revolution and Civil War]. *Slukhi v Rossii XIX-XX vekov. Neofitsial'naya kommunikatsiya i «krutye povoroty» rossiyskoy istorii* [Rumours in Russia of 19th–20th centuries. Unofficial Communication and Sharp Turns of Russian History]. Chelyabinsk, Kamennyy poyas Publ., 2011, pp. 231–255.
19. Kozlova N.N. *Gorizonty povsednevnosti sovetskoy epokhi. Golosa iz khora* [Horizons of the Soviet Era Everyday Life. Voices from Choir]. Moscow, Institute of Philosophy RAS Publ., 1996, 216 p. (In Russ.)
20. Livshin A.Ya. *Nastroeniya i politicheskie emotsii v Sovetskoy Rossii v 1917–1932 gg.* [Sentiments and Political Emotions in the Soviet Russia of 1917–1932]. Moscow, Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya Publ., 2010, 344 p. (In Russ.)
21. Viola L. Counternarratives of Soviet Life: Kulak Special Settlers in the First Person. In: Alexopoulos G., Hessler J., Tomoff K., eds. *Writing the Stalin Era*. New York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 87–99. DOI: 10.1057/9780230116429_6
22. Viola L. *The Unknown Gulag: The Lost World of Stalin's Special Settlements*. Oxford University Press, 2007, 278 p.
23. Fitzpatrick Sh. *Tear Off the Masks!* Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005, 352 p.
24. Panchenko A.A. Kul't Lenina i sovetskiy fol'klor [The Cult of Lenin and Soviet Folklore]. *Odyssey. Che-lovek v istorii: Vremya i prostranstvo prazdnika* [Ulysses. Figure in History: The Time and Space of a Holiday]. Moscow, 2005, pp. 334–366. (In Russ.)
25. Tumarkin N. *Lenin zhiv! Kul't Lenina v Sovetskoy Rossii* [Lenin Lives! The Lenin Cult in Soviet Russia]. Saint Petersburg, Akademicheskii proekt Publ., 1997, 285 p. (In Russ.)

26. Hakamies P., Honko A., eds. *Theoretical Milestones: Selected Writings of Lauri Honko*. Helsinki, Suomalainen Tiedekatemia Publ., 2013, 338 p.
27. Lur'e M.L., Akhmetova M.V. Rex ex machina v lokal'nom narrative. Rasskazy o proезде Khrushcheva cherez Bologoe [Rex ex Machina in Local Narrative. The Stories About Khrushchev Trip through Bologoe]. *Russkiy politicheskiy fol'klor. Issledovaniya i publikatsii* [Russian Political Folklore. Research and Publication]. Moscow, Novoe Publ., 2013, pp. 146–171.
28. Tarabukina A.V. Kategorii prostranstva i vremeni v mirovospriyatii sovremennykh «tserkovnykh lyudey» [Categories of Space and Time in Modern “Church People” World Perception]. *Russkiy fol'klor: Materialy i issledovaniya* [Russian folklore: Materials and Researches]. Saint Petersburg, Nauka Publ., 1999, vol. 30, pp. 186–198.
29. Suvorova S.V., ed. *Za veru Khristovu: Dukhovenstvo, monashestvuyushchie i miryane Russkoy Pravoslavnoy Tserkvi, repressirovannye v Severnom krae (1918–1951). Biograficheskiy spravochnik* [For Christ Faith: the Russian Orthodox Church Clergy, Cloisterers and Laity. Bibliographical Tool Repressed in Northern Krai (1918–1951)]. Arkhangelsk, Pravoslavnyy izd. Tsentr Publ., 2006, 683 p. (In Russ.)

Статья принята 24.01.2020.

УДК: [332.14+37](943.8)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

К вопросу о качестве схем территориального планирования на примере развития сети образовательных организаций на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера *

© СИНИЦА Арсений Леонидович, кандидат экономических наук, научный сотрудник

E-mail: sinitsa@econ.msu.ru

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Аннотация. О низком качестве программ развития территории на региональном и муниципальном уровнях в отечественной литературе сказано достаточно много. Однако в работах редко приводятся конкретные примеры, подтверждающие этот тезис. На примере таких тесно связанных вопросов как демографическое развитие и развитие системы образования на муниципальном уровне мы рассматриваем схемы территориального планирования и показываем, что этим вопросам в них не уделяется достаточного внимания. Основными недостатками в части демографии являются не совсем подробный анализ возрастного распределения населения и его динамики, анализ очень короткого промежутка времени (1–4 года), недоучёт существующих тенденций (например, волнообразного изменения численности населения), крайне слабый демографический прогноз. В отношении системы образования основными недостатками являются короткий горизонт рассмотрения (1–3 года), недостаточный уровень анализа тенденций и обоснования предлагаемых мер, использование плановых, а не реальных показателей, что ведёт к недоучёту демографических тенденций, неполный анализ доступности образовательных организаций. Для повышения качества схем следует проводить гораздо более подробный анализ показателей за большее число лет. При их разработке важно обязательно привлекать специалиста по демографическому прогнозированию. Наконец, необходимо создание типовой схемы, на которую можно ориентироваться для разработки схем на муниципальном уровне.

Ключевые слова: Крайний Север, система образования, схема территориального планирования, муниципальное управление, развитие, прогнозирование.

Revisiting the quality of area planning schemes in terms of the educational institutions network development at the municipal level in the Extreme North regions

© Arseniy L. SINITSA, Cand. Sci. (Econ.), research fellow

E-mail: sinitsa@econ.msu.ru

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Abstract. A lot has been said about the low quality of territory development programs at the regional and municipal levels in Russian literature. However, rare examples are given to confirm this thesis. In the case of such closely related issues as demographic and the education system development at the municipal level, we consider the territorial planning schemes and show these issues are not given sufficient attention. In terms of demography, the main disadvantages are an insufficiently detailed analysis of the age distribution of the population and its dynamics, analysis of a very short period (1–4 years), underestimation of existing

* Для цитирования:

Синица А.Л. К вопросу о качестве схем территориального планирования на примере развития сети образовательных организаций на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 160–181. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

For citation:

Sinitsa A.L. Revisiting the quality of area planning schemes in terms of the educational institutions network development at the municipal level in the Extreme North regions. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 160–181. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

trends (e.g., a wave-like change in the population), and an extremely weak demographic forecast. Concerning the education system, the main disadvantages are a short review horizon (1–3 years), insufficient analysis of trends and justification of the proposed measures, the use of planned rather than real indicators, which leads to an underestimation of demographic trends, insufficient analysis of the accessibility of educational organizations. A more detailed analysis of indicators over a greater number of years should be carried out to improve the quality of the schemes. When developing them, it is necessary to involve a specialist in demographic forecasting. Finally, it is required to create a model scheme that can be guided by developing schemes at the municipal level.

Keywords: *Extreme North, educational system, territorial planning scheme, municipal administration, development, forecasting.*

Введение

В нашей предыдущей статье мы показали, что в федеральных программных документах, посвящённых развитию Арктики, вопросам образования уделяется недостаточное внимание [1, Синица А.Л.]. Развитие в них понимается в первую очередь как развитие ресурсной базы и научных изысканий по арктической проблематике, а не комплексное развитие территории в целом и всех уровней системы образования в частности. Представители органов власти в этих регионах считают, что в основе должно лежать устойчивое социально-ориентированное развитие всех сфер жизни. Специалисты подтверждают такую точку зрения [2, Цукерман В.А., Горячевская А.С.; 3, Лыткина Т.С., Смирнов А.В.]. Этот тезис становится ещё более справедливым, если учесть, что в основе развития любых территорий лежит учёт местного контекста [4, Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю., с. 8; 5, Макаров В.Л.], то есть интересов населения, проживающего на них, что подтвердил Президент России В.В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию 15.01.2020 г., отметив: «Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперёд в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела. Зачастую они лучше знают, что, почему и как надо менять там, где они живут, работают, — в городах, районах, сёлах, по всей стране»¹.

Такая постановка вопроса на федеральном уровне переносит акцент на более низкие. Именно позиция региональных и муниципальных органов власти становится основной, поэтому от качества нормативно-правовой базы на этих уровнях управления зависят получаемые результаты, особенно если учесть, что отдельной программы развития Крайнего Севера в стране нет. Это объяснимо, поскольку Крайний Север характеризуется значительной территориальной протяжённостью и дифференциацией по большинству показателей, также это означает, что каждый регион и муниципальное образование решает свои проблемы самостоятельно в меру своего понимания их динамики в условиях неблагоприятных демографических тенденций и быстрых изменений, происходящих в обществе.

Разные финансовые и организационные возможности регионов и их частей являются ещё одной причиной значительных различий между административно-территориальными единицами. В связи с этим большую важность приобретают профессиональные компетенции экспертов и государственных и муниципальных служащих, которые участвуют в разра-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 12.02.2020).

ботке программ, а также наличие типовых документов, которые могут быть использованы при разработке документов, уже учитывающих местную специфику. Большие различия не позволяют использовать типовые формы напрямую без учёта региональной и местной специфики, но в них обычно рассмотрены наиболее важные аспекты и приведены ключевые показатели и нормативы, поэтому в работе обязательно ориентироваться на них.

Предмет и метод

За последние 10–15 лет по развитию образования было принято много документов. Они имеют разное качество и разную наполненность, и их сравнение может дать немало информации о динамике и перспективах развития того или иного региона Крайнего Севера. Несмотря на большую практическую значимость, работ, в которых проводятся подобные сопоставления, немного. Подробный анализ планов мер по каждому региону значительно превосходит объём данной статьи. Такую работу можно сделать для каждого региона и было бы хорошо, чтобы специалисты, которые разбираются в местной специфике, сделали её. Это позволит поднять качество управления в любом регионе Крайнего Севера.

Целью данной работы является анализ нормативно-правовых документов на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера, в которых затрагиваются вопросы планирования развития образовательной системы. В первую очередь нам интересно, насколько в них отражены и учитываются демографические тенденции и перспективы изменения численности соответствующих возрастных групп, как представлена динамика изменения числа образовательных организаций и какие меры реализуются. Муниципальный уровень нам интересен в силу того, что дошкольное и школьное образование находится в зоне его ответственности, да и размещение объектов профессионального образования тоже осуществляется с учётом особенностей развития муниципальных образований. Мы рассматриваем схемы территориального планирования, генеральные планы поселений (городских округов) и прилагающиеся к ним материалы (материалы по обоснованию схем). Их функции и цели представлены в ст. 18–21, 23–28 Градостроительного кодекса РФ. Для нас важно то, что именно на основе этих документов осуществляется ввод в систему образования новых зданий и сооружений и вывод старых или ненужных. Фактически они являются последним этапом при планировании социально-экономического развития на местном уровне, поэтому для своей разработки требуют знания о тенденциях социально-экономического развития территории. Такие схемы используются не только в России, но и в зарубежных странах [6, Строев П.В., Решетников С.Б.].

Данная задача является актуальной, поскольку много сказано о недостаточном взаимодействии разных уровней управления, рассогласовании целей, методов и средств в рамках одного документа, а также о том, что противоречия между документами приобрели значительный размах (напр. см. [7, Бобков В.Н. и др.]). Всё это ухудшает управляемость социально-экономическими системами, ведёт к снижению связей внутри страны, мозаичности

развития и диспропорциям в системе расселения, ведь если нет согласованного между региональным и муниципальным уровнем управления прогноза изменения численности населения, то в планах развития системы образования между ними неизбежно будут возникать рассогласования.

Двойственность развития, обусловленная географическим расположением и историческими тенденциями, ведёт к тому, что Россия у зарубежных исследователей по своим основным признакам определяется как «вроде Европа, но не Европа, вроде Азия, но не Азия» [8, Сюэлин Г., Мэн Ч., с. 243]. В результате некоторые представители науки считают, что Россия должна «зафиксировать себя как “цивилизация Севера”» [9, Рязанов В.Т., с. 646] или просто говорят о том, что Россия — северная страна [10, Пичурин И.И., с. 158]. Это в значительной степени справедливое утверждение, ведь «после распада Советского Союза Россия ещё в большей степени стала северной страной» [11, Тимошенко А.И., с. 48], а территория Крайнего Севера занимает две трети от всей её площади.

Для того чтобы понять, насколько вопросы развития системы образования отражены в схемах территориального планирования в каждом рассматриваемом регионе, который полностью или частично относится к районам Крайнего Севера, мы выбрали одно муниципальное образование и проанализировали материалы по обоснованию схем, которые в них действуют. Были выбраны схемы территориального планирования или генеральные планы следующих муниципальных образований: Белоярский муниципальный район ² (Ханты-Мансийский автономный округ), Билибинский муниципальный район ³ (Чукотский автономный округ), Бодайбинский муниципальный район ⁴ (Иркутская область), Верхнебуреинский ⁵ муниципальный район (Хабаровский край), Княжпогостский муниципальный район ⁶ (Республика Коми), Кольский муниципальный район ⁷ (Мурманская область), Кондопожский муниципальный район ⁸ (Республика Карелия), Ленский муниципальный район ⁹ (Архангель-

² Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Белоярский Ханты-Мансийского АО. URL: <http://www.admbel.ru/upload/iblock/6fa/6fa6bcb03e065be-85ac25015844eb4e0.pdf> (дата обращения: 02.04.2020).

³ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Билибинский Чукотского АО. URL: <http://www.bilchao.ru/engine/download.php?id=718> (дата обращения: 02.04.2020).

⁴ Схема территориального планирования. Муниципальный район Бодайбинский Иркутской области. URL: <http://bodaybo38.ru/qa/99.html> (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Бодайбинский Иркутской области. URL: <http://bodaybo38.ru/qa/100.html> (дата обращения: 02.04.2020).

⁵ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Верхнебуреинский Хабаровского края. URL: <https://yadi.sk/d/987e721a3FQLoq> (дата обращения: 02.04.2020).

⁶ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Княжпогостский Республики Коми. URL: <http://www.mrk11.ru/content/menu/194/STP-Knyagh.rar> (дата обращения: 02.04.2020).

⁷ Схема территориального планирования. Муниципальный район Кольский Мурманской области. URL: https://akolr.gov-murman.ru/deyatelnost/gradostroitelstvo-i-zemelnye-otnosheniya/dokumenty-territorialnogo-planirovaniya.php?clear_cache=Y (дата обращения: 02.04.2020).

⁸ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Кондопожский Республики Карелия. URL: <http://amsu.kondopoga.ru/58159/poselenia/29710/> (дата обращения: 02.04.2020).

⁹ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Ленский Архангельской области. URL: <http://www.yarensk.ru/city/grad/sxemaLensk.php> (дата обращения: 02.04.2020).

ская область), Муйский муниципальный район¹⁰ (Республика Бурятия), Надымский муниципальный район¹¹ (Ямало-Ненецкий автономный округ), Нерюнгринский муниципальный район¹² (Республика Саха (Якутия)), Ногликский городской округ¹³ (Сахалинская область), Парабельский муниципальный район¹⁴ (Томская область), Пенжинский муниципальный район¹⁵ (Камчатский край), Северо-Енисейский муниципальный район¹⁶ (Красноярский край), Среднеканский городской округ¹⁷ (Магаданская область), Тоджинский кожуун¹⁸ (Республика Тыва). При этом оцениваются лишь те аспекты, которые касаются системы образования: насколько полно представлены демографические показатели, численность отдельных групп населения и рассмотрена ситуация с предоставлением образования.

Все эти муниципальные образования находятся в районах Крайнего Севера или в приравненных к ним местностях. Данная выборка не является репрезентативной с точки зрения географического расположения муниципальных образований, поскольку, например, Ленский муниципальный район находится на юге Архангельской области и, возможно, в Ме-
зенском муниципальном районе существуют особенности, более характерные для районов

¹⁰ Схема территориального планирования. Муниципальный район Муйский Республики Бурятия. URL: https://www.admmsk.ru/File_upload/Terr_Plan/Doc/tom_i.doc (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Муйский Республики Бурятия. URL: https://www.admmsk.ru/File_upload/Terr_Plan/Doc/tom_ii.doc (дата обращения: 02.04.2020).

¹¹ Схема территориального планирования. Муниципальный район Надымский Ямало-Ненецкого АО. URL: <http://nadyregion.ru/upload/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.doc> (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Надымский Ямало-Ненецкого АО. URL: <http://nadyregion.ru/upload/%D0%9E%D0%B1%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5.doc> (дата обращения: 02.04.2020).

¹² Решение Нерюнгринского районного Совета депутатов. Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Нерюнгринский Республики Саха (Якутия). URL: http://www.neruadmin.ru/upload/11-42_22.12.2017.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

¹³ Генеральный план. Городской округ Ногликский Сахалинской области. URL: http://www.nogliki-adm.ru/assets/files/docs/Gen_plan/GPPProekt.zip (дата обращения 12.02.2020).

¹⁴ Схема территориального планирования. Муниципальный район Парабельский Томской области. URL: <http://www.parabel.tomsk.ru/files/Arhitektura/polozh.pdf> (дата обращения 12.02.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Парабельский Томской области. URL: <http://www.parabel.tomsk.ru/files/Arhitektura/obosnov.pdf> (дата обращения 12.02.2020).

¹⁵ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Пенжинский Камчатского края. URL: <http://m.пенжинский-район.пф/tinybrowser/files/imushchestvo/zemlya/territorial-noe-planirovanie/shema-territorial-nogo-planirovaniya.rar> (дата обращения 12.02.2020).

¹⁶ Материалы по обоснованию схемы Муниципального района Северо-Енисейский Красноярского края. URL: <http://www.admse.ru/bitrix/tools/pixelcraft.document/download.php?action=download&hash=QyYcUD5fLD5aMR4zAj8WAmIhelk3> (дата обращения 12.02.2020).

¹⁷ Генеральный план. Городской округ Среднеканский Магаданской области. URL: http://storage.inovaco.ru/media/project_mo_193/79/62/70/0a/76/76/srednekanskij_g_o_tom_1_gp-p.doc (дата обращения 12.02.2020). Материалы по обоснованию генерального плана Городского округа Среднеканский Магаданской области. URL: http://storage.inovaco.ru/media/project_mo_193/cb/bd/9c/7d/9d/7d/srednekanskij_g_o_tom_2_mo.doc (дата обращения 12.02.2020).

¹⁸ Схема территориального планирования. Кожуун Тоджинский Республики Тыва. URL: <http://todzhinsky.ru/files/files/2018-10-25-773967315.doc> (дата обращения: 12.02.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Тоджинского кожууна Республики Тыва. URL: <http://todzhinsky.ru/files/files/2018-10-25-1328994770.docx> (дата обращения: 12.02.2020).

Крайнего Севера. Кроме того, мы работаем лишь с малой частью от всех имеющихся схем. Тем не менее, с содержательной точки зрения для анализа не важно, какой из этих муниципальных районов изучать. Как мы покажем ниже, схемы территориального планирования на муниципальном уровне имеют общие концептуальные недостатки, которые свойственны подавляющему большинству из них. Более того, приводимые недостатки присутствуют и в большинстве схем территориального планирования муниципальных образований, расположенных за пределами Крайнего Севера. С этой точки зрения выборка схем является обобщенной и репрезентативной. Рассмотрев данные схемы, мы получим достаточно информации, чтобы на имеющихся примерах сделать выводы о качестве схем развития муниципальных образований на всём Крайнем Севере и дать рекомендации по их улучшению. Следует также отметить, что, если посмотреть на схемы, разработанные одной организацией для разных муниципальных образований, то качественные различия могут быть достаточно велики. Это означает, что важную роль играют не только особенности образования, а квалификация и личностные качества исполнителей, ответственных за разработку схем.

Концептуальные основы разработки программ развития на примере Арктики представлены в работе В.Н. Лексина и Б.Н. Порфирьева [12]. Более общие принципы разработки программ развития представлены в статьях В.Л. Тамбовцева [13–14]. Они не посвящены конкретно образованию, но содержат много положений, которые можно применить и для этой области. О важности дополнения планов территориального развития прогнозами динамики воспроизводства с учётом местных особенностей и балансами говорят и специалисты [15, Лаженцев В.Н.]. Ещё в СССР специалисты настаивали на увязке схем планирования развития городов и схем планирования развития более крупных территорий, поскольку их рассогласование неизбежно ведёт к серьёзным ошибкам [16, Хорев Б.С., с. 197, 212–221]. Тем не менее, качество программ развития Арктики [17, Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.] и программ развития в целом [18, Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.] продолжает оставаться низким, в том числе и из-за несогласованности документов, хотя есть и примеры высокой степени их согласованности [19, Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А.]. Данная проблема является частью более общей проблемы доступности статистики и её обработки [20, Бессонов В.А.]. Особенно это актуально для муниципального уровня. На этом уровне принимается значительный объём управленческих решений, которые влияют на жизнь населения самым непосредственным образом, поэтому к качеству информационно-аналитического сопровождения должны применяться высокие требования, тем более что местные органы власти должны лучше знать свои статистические показатели, чем органы власти или исследователи на региональном или даже на федеральном уровне.

Схемы территориального планирования является итогом работы по разработке концептуальных (на срок от 25–30 лет) программ развития территории. Методические основы создания данных схем в современной литературе тоже приводятся достаточно подробно [21, Вильнер М.Я.; 22, Малоян Г.А.; 23, Митягин С.Д.]. В работах много говорится о низком

качестве схем и наличии серьёзных недоработок [21, Вильнер М.Я.; 24, Поливаева О.Г.], их несогласованности на всех уровнях [25, Некрасов И.Б., Глотина И.М.; 26, Нестерова А.А.] и проблемах при организации конкурсов и выборе разработчика [27, Косых П.А., Петрищев В.П.]. Эти характерные проблемы свидетельствуют о том, что система планирования развития муниципальных территорий в целом находится на начальном этапе, который отмечался в 1960–1970-е гг. [16, Хорев Б.С., с. 211–212].

Если рассмотреть опыт СССР, то следует отметить, что в теоретических исследованиях большое внимание уделялось обоснованию комплексности планов развития [16, Хорев Б.С.; 28, Хорев Б.С.; 29, Борщевский М.В.; 30, Кореневская Е.И.]. Вопросам развития системы образования в территориальных планах уделялось большое внимание ([29, Борщевский М.В.; 30, Кореневская Е.И.; 31, Аитов Н.А.] и др.).

Перед началом работы мы изучили программы развития систем образования и соответствующие планы мероприятий на региональном уровне. Анализ программ развития систем образования в регионах Крайнего Севера показал, что в них сформулированы цели и выделены приоритеты. Тем не менее, в них зачастую не приводятся сведения о числе молодёжи и её отдельных групп, их динамике, что очень важно в условиях волнообразного изменения численности населения, числе образовательных организаций на территории региона и их проблемах (физический износ зданий, неоптимальное распределение, заработная плата персонала, оснащение образовательных организаций и аналогичные показатели). Также могут не выделяться такие важные индикаторы, как охват населения всех возрастов системой образования, потребности экономики в рабочей силе определённого уровня образования, квалификации и профессионального состава. Вместо этого рассматриваются вопросы, которые тоже являются важными, но их значимость гораздо ниже по сравнению с этими. Если столь значимые аспекты не рассматриваются в полном объёме, то можно предполагать, что на муниципальном уровне им будет уделено ещё меньше внимания. Кроме того, показатели приводятся на конкретную дату или всего за несколько лет, чего недостаточно для раскрытия имеющихся тенденций.

Анализ демографических тенденций в схемах территориального планирования

Схемы территориального планирования в сфере образования в целом не позволяют выполнить то, ради чего они создаются. Отражаемая информация отчасти соответствует целям документа, но не его духу. Столь важный критерий схем, как комплексность планирования экономического и социального развития, не выполняется. Когда Б.С. Хорев писал о том, что «местное (своего рода «муниципальное») планирование» [16, с. 200] лишь недавно получило распространение и существуют ошибки, его можно было понять, ведь речь шла о 1970-х гг. Однако с тех пор наука шагнула вперёд, и комплексный подход должен лежать в основе любого социально-экономического планирования.

В схеме может быть подробно расписана физическая составляющая территории: описаны водные ресурсы, представлено наличие полезных ископаемых, каков объём месторождений и какие из них разрабатываются, представлены климатические особенности и то, как они влияют на социально-экономическое развитие, даже животные в целом и промысловые в частности находят в документе своё подробное отражение. Всё это может занимать от 50 до 150 страниц. Никто не спорит, что данный раздел является важным, однако раздел, описывающий динамику численности населения, не менее важен, так как именно демографическое развитие определяет то, насколько реализуемы планы социально-экономического развития. Неужели нельзя хотя бы на 7–10 страницах этого раздела описать наблюдаемые тенденции и сделать это не просто формально, а так, чтобы из схемы было ясно, насколько территория обеспечена людскими ресурсами? Для пользователя изда远方 получить качественную муниципальную демографическую статистику в нужном объёме очень сложно, но схема разрабатывается по запросу муниципальных властей, которые должны иметь подобные данные, поэтому аргумент о недоступности информации в этом случае малоприменим.

Во всех рассмотренных схемах территориального планирования представлен раздел по демографии. Однако не всегда он находится в удовлетворительном состоянии. Для муниципального уровня использование общих коэффициентов оправданно, поскольку расчёт более сложных показателей (например, суммарного коэффициента рождаемости или ожидаемой продолжительности жизни для какого-либо возраста) для них иногда может быть затруднён (особенно в разрезе населённых пунктов). Однако существуют и более серьёзные недостатки.

Распределение населения по полу даёт некоторую полезную информацию, но её отсутствие не является критическим недостатком. В отличие от неё, возрастная структура населения крайне важна для оценки социально-экономического развития муниципального района, но во многих документах она не представлена вовсе (например, схемы Билибинского и Нерюнгринского муниципальных районов) или представлена по укрупнённым социально-экономическим группам: моложе трудоспособного возраста, в трудоспособном возрасте, старше трудоспособного возраста (например, схемы Бодайбинского и Кондопожского муниципальных районов). В схеме Среднеканского городского округа Магаданской области нет абсолютных цифр, а приведено только процентное распределение групп. Для оценки системы образования такое деление не подходит, так как необходимы данные о детях в дошкольном и школьном возрастах, а также в отношении молодёжи в возрасте получения профессионального образования, если соответствующие образовательные организации есть в муниципальном образовании. При отсутствии всей возрастной структуры дети в дошкольном и школьном возрастах вынесены в раздел о населении в схеме Муйского муниципального района. Информация об общей численности населения и численности укрупнённых групп в данном случае является информационным показателем настолько же содержательным, насколько им является такой показатель, как общая температура по больнице или её

отделениям. В качестве положительных примеров можно выделить схемы территориального планирования, в которых возрастная структура населения представлена графически в виде половозрастной пирамиды (Верхнебуреинский и Пенжинский муниципальные районы, а также городской округ Ногликский, в котором данные приведены по пятилетним возрастным группам) или в виде таблицы (Княжпогостский муниципальный район, Тоджинский кожуун).

Брачная структура населения представляет некоторый интерес, так как она влияет на рождаемость и смертность, но её отсутствие лишь незначительно ухудшает схему. Она приведена, например, в схеме Пенжинского муниципального района. Образовательная структура важна в большей степени для рынка труда и в значительной степени определяется миграцией, поэтому её значимость для планирования развития системы образования менее важна (она представлена, например, в схеме Верхнебуреинского муниципального района). Кроме того, дети до 18 лет в основном имеют общее образование, а более высокие уровни образования относятся уже к ведению государственной власти.

Регионы Крайнего Севера отличаются большим миграционным движением, которое в значительной степени определяет демографическую динамику, поэтому анализу миграции стоит уделить большое внимание. В качестве достаточно хорошего примера можно указать на схемы Верхнебуреинского, Надымского и Пенжинского муниципальных районов.

В большинстве схем демографические показатели и динамика численности населения приведены за короткий период — 3–4 года. Такого срока недостаточно, поскольку волнообразная динамика численности населения оказывает значительное влияние на происходящие процессы в сфере образования и на потребность в местах в образовательных организациях, вынуждая учитывать периоды спада и увеличения численности детей. Это является ещё одним аргументом в пользу необходимости включения в схему возрастной структуры населения. Динамика показателей и возрастной структуры должна быть представлена более длительный период времени, как это сделано в схемах Княжпогостского, Надымского, Нерюнгринского и Пенжинского муниципальных районов. В схеме Бодайбинского муниципального района помимо длинного временного ряда показателей очень подробно описана его демографическая история.

Несмотря на наличие демографической волны, общая тенденция динамики доли детей во всём населении является понижающей [1, Синица А.Л.; 32, Синица А.Л.], а доля населения старше трудоспособного возраста растёт. Если приводить данные по общей численности населения или за короткий период времени, эти важнейшие изменения не будут учтены.

Наконец, необходимо сказать о качестве анализа имеющихся данных. С учётом упомянутых выше замечаний он удовлетворительный, так как в большинстве документов представлены и разобраны основные демографические тенденции. Из рассмотренных схем нам наиболее понравились схемы Бодайбинского, Верхнебуреинского, Пенжинского муници-

пальных районов, которые мы можем рекомендовать как наиболее интересные и информативные. В качестве примеров недостаточного уровня анализа можно привести схемы Билибинского и Муйского муниципальных районов.

Демографический прогноз в схемах территориального планирования

Прогнозная часть численности населения представлена гораздо хуже. К уже имеющимся недостаткам добавляется значительное число новых, которые ставят вопрос о необходимости включения в команду разработчиков профильного специалиста по вопросам демографии.

Наиболее важным из них является то, что прогноз приводится всего для трёх лет: года создания схемы, года окончания первой очереди и года окончания всего прогноза. Это соответствует сложившейся практике, но методологически является неверным, поскольку не позволяет обосновать планирование размещения объектов системы образования. Несмотря на общую понижающую тенденцию динамики численности детей, демографическая волна ведёт к значительному колебанию числа детей на протяжении периода в 10–15 лет. Если приводить данные только за три года с большим интервалом между ними, то тенденции динамики не будут учитываться, например, поскольку год окончания планового периода является локальным максимумом и число детей в другие годы будет меньше. Это означает, что в системе образования могут оказаться значительные избыточные мощности, которые будут требовать средств для их содержания. Аналогичная ситуация возможна в случае, когда конец планового периода является локальным минимумом, только здесь может возникнуть дефицит мест в образовательных организациях.

Демографическая волна затрагивает не все муниципальные образования (например, в случае значительного отъезда населения она может прерваться), но всё же достаточное их число, чтобы говорить о необходимости предоставлять информацию хотя бы за каждые два-три года, а лучше чаще. Это позволит повысить прогностические качества документа, а также лучше обосновать плановые цели и возможность их достижения. Такой же вывод справедлив и в отношении миграции. В качестве примера документа планирования, где прогноз приведён для большего числа лет, можно привести схему территориального планирования Билибинского муниципального района.

Разработанный прогноз может приводиться по населённым пунктам, хотя и не всегда (например, в схеме Северо-Енисейского муниципального района информация дана только для всего населения в целом). Это правильно, но даже в таком случае часто представлен только один вариант, чего недостаточно. Необходима вилка численности населения (она есть в схемах Верхнебуреинского, Кондопожского, Парабельского, Пенжинского и Северо-Енисейского муниципальных районов), которая может быть обоснована с помощью когортно-компонентного метода или вероятностных методов на уровне значимости 66% или менее.

Из-за малочисленности населения муниципального района могут возникнуть сложности при разработке наиболее привычного и распространённого прогноза на основе когортно-компонентного метода, хотя при наличии всех данных составить подобный прогноз будет не так трудно, как кажется. Однако эта проблема стоит не только перед отечественными муниципальными образованиями и в целом в мировом масштабе решена. Существуют методы, позволяющие сделать вполне достоверный прогноз населения на период не более 20 лет на основе комбинации экстраполяции и когортно-компонентного подхода (например, метод Гамильтона-Перри и его модификации). В СССР тоже существовали хорошие наработки, позволяющие прогнозировать численность небольших населений (например, см. [33, Бронштейн И.П.]). Однако в настоящее время этот опыт не учитывается. В некоторых схемах используются формулы, разработанные на основе финансовых методов дисконтирования (например, в схеме Урицкого района¹⁹ Орловской области). При наличии чёткого представления о демографических тенденциях их использование для небольших временных периодов тоже допустимо, так как подобные формулы позволяют работать с половозрастной структурой населения. В данном примере прогнозируется рост численности населения в два раза за 10 лет. Очевидно, что вероятность развития ситуации в инновационном варианте развития муниципального образования является низкой даже с учётом возможного миграционного притока.

О важности возрастной структуры для анализа демографической динамики мы уже сказали. Тем не менее, в прогнозных данных такая информация приводится ещё реже. Даже по укрупнённым социально-экономическим группам информация приводится лишь изредка (например, в схемах Белоярского, Бодайбинского, Княжпогостского, Кондопожского и Надымского муниципальных районов), а в основном рассматривается население целиком. Аргументация в пользу необходимости приведения более полной возрастной структуры уже приведена. В некоторых случаях разработчики схем приводят прогнозные данные о численности детей в дошкольном и школьном возрастах (схемы Ногликского и Среднеканского городских округов), но сведения приводятся всего за три года, что не показывает её динамику.

При работе с прогнозами добавляется некоторая неопределённость, которая означает, что с населением в целом работать проще, так как проще дать достоверный прогноз, но анализ возрастной структуры всё равно необходим хотя бы на уровне муниципального района в целом, поскольку возрастные особенности определяют, что и где необходимо строить. Для снижения неопределённости необходимо закладывать в прогноз адекватные гипотезы, потому как выбор гипотезы оказывает большое влияние на получаемый результат, и разрабатывать несколько вариантов прогноза.

Гипотезы для большинства прогнозов в целом приведены и обоснованы, что позволяет предполагать учёт демографических тенденций. Однако так бывает не всегда: напри-

¹⁹ Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Урицкий Орловской области. URL: <http://urickiy.ru/files/archit/stp-ur-pz-1.doc> (дата обращения: 12.02.2020).

мер, могут быть предположения о нулевом миграционном оттоке, хотя до этого он был достаточно большим (схема Парабельского муниципального района). В условиях Крайнего Севера отсутствие миграционного движения противоречит имеющимся тенденциям.

Также важным недостатком является то, что методология прогнозных расчётов приведена лишь в схемах Белоярского и Верхнебуреинского муниципальных районов. В остальных случаях приходится гадать об использованных методах составления прогнозов.

Раздел, посвящённый прогнозированию численности населения, необходимо усилить, чтобы повысить его качество. В первую очередь необходимо добавить прогнозные значения за большее число лет, а также данные по возрастной структуре населения. Из схем, которые с разными оговорками можно рекомендовать, следует выделить схемы Белоярского, Кондопожского муниципальных районов. Наиболее слабыми являются схемы Муйского, Нерюнгринского, Северо-Енисейского муниципальных районов, Тожинского кожууна. Особо следует выделить схему Билибинского муниципального района Чукотского АО, в которой весь прогноз численности населения занимает менее страницы. Такое представление не позволяет понять, какая работа проводилась по прогнозированию.

Анализ тенденций развития системы образования в схемах территориального планирования

Общее образование и дополнительное образование для детей представлены во всех схемах территориального планирования. Если на территории муниципального образования предоставляется образование более высокого уровня, рассмотрены и организации профессионального образования.

Очень мало говорится про радиусы доступности образовательных организаций. Такие сведения представлены, например, в схемах Северо-Енисейского муниципального района и Ногликского городского округа, а простое упоминание — в схеме Пенжинского муниципального района. Несмотря на то, что в настоящее время они выполняются редко, подобная информация необходима, поскольку даёт представление о некоторых проблемах развития системы образования.

В большинстве схем территориального планирования представлено распределение образовательных организаций по населённым пунктам, однако есть примеры, в которых число организаций приводится в целом, без такого распределения (схемы Верхнебуреинского, Кондопожского, Ленского, Муйского, Северо-Енисейского муниципальных районов). Обобщающие показатели не позволяют оценивать потребность населения в образовательных организациях в конкретном населённом пункте и планировать их развитие, особенно если учесть, что прогностическая часть схемы обычно достаточно слабая.

Поскольку в демографической части информация о численности детей обычно отсутствует, эти данные могут быть представлены в разделе про образование (например, в схемах Билибинского, Княжпогостского, Кондопожского, Парабельского муниципальных районов,

Ногликского городского округа), но и тут есть слабые места. Например, в схеме Среднеканского городского округа приведено общее число детей, число детей, посещающих дошкольные организации, и число детей, посещающих школы. Однако число детей, не посещающих образовательные организации, даётся в целом без разделения возрастных групп. В результате мы не можем рассчитать охват детей системой образования по её уровням и не знаем, в какой возрастной группе выше доля детей, не посещающих образовательные организации.

В документах представлено число детей, посещающих образовательные организации, фактическая и проектная наполняемость организаций, но зачастую нет данных об охвате детей сетью образовательных организаций (такие данные есть только в схемах Верхнебуреинского, Княжпогостского и Кондопожского муниципальных районов). Это не позволяет понять: дети не ходят из-за нехватки мест или родители не желают отдавать детей в образовательные организации (в первую очередь, дошкольные), ведь данные о наполняемости показывают лишь нагрузку на образовательные организации и персонал. Также достаточно редко приводятся такие показатели, как очередь детей для получения места в образовательной организации (об отсутствии очереди упоминается в схемах Нерюнгринского муниципального района, Ногликского и Среднеканского городских округов). Данные о нехватке мест в отношении детей, уже посещающих образовательные организации, можно получить из имеющейся информации.

Горизонт рассмотрения сети образовательных организаций небольшой. Двух-трёх лет, а тем более одного года — недостаточно для раскрытия тенденций и проведения анализа, поскольку не показывается динамика изменения числа образовательных организаций и мест в системе образования. Даже имеющиеся данные представлены не всегда подробно. Тем не менее, динамика дана за достаточное число лет в схеме Верхнебуреинского муниципального района.

Важной характеристикой сети образовательных организаций является техническое состояние зданий, поскольку от этого зависят сроки строительства новых. В большинстве документов такая информация не приводится. Тем не менее, данные сведения представлены в схемах Белоярского, Верхнебуреинского, Надымского, Пенжинского муниципальных районов и Тоджинского кожууна, что делает прогноз развития сети образовательных организаций более обоснованным.

Информация о дополнительном образовании детей приводится достаточно полно. Рассматриваются данные о числе организаций и посещающих их детей, их размещении и виде деятельности, а также нормативах обеспеченности. В отношении этого раздела у нас мало нареканий, но и значимость этого элемента системы образования ниже по сравнению с общим образованием. Организации профессионального образования существуют в немногих муниципальных образованиях из рассмотренных. Они не подчинены муниципальным властям, посещать их необязательно и можно в другом муниципальном образовании, их создание не всегда вызвано нуждами местной экономики, поэтому они рассмотрены кратко,

но достаточно адекватно. Тем не менее, данные о числе соответствующих возрастных групп населения муниципального образования не рассматриваются. Показатели интернатных образовательных организаций рассматриваются кратко, но с учётом отмеченных недостатков дают достаточно информации.

Анализ тенденций представлен не во всех схемах, да и там, где он есть, его качество не всегда является высоким, так как отсутствует динамика показателей, характеризующих развитие системы образования, редко говорится про различия внутри муниципальных образований, которые связаны с избытком мест в сельской местности и нехватке в городской (есть, например, в схемах Верхнебуреинского и Пенжинского муниципальных районов) и зачастую очень сложно составить целостную картину происходящих процессов. На наш взгляд, наименее качественными являются схемы Билибинского и Бодайбинского муниципальных районов, а схемы Верхнебуреинского и Пенжинского муниципальных районов являются наилучшими. Схемы Надымского и Нерюнгринского муниципальных районов тоже имеют достаточно высокое качество, чтобы их выделить особо.

Прогноз развития системы образования в схемах территориального планирования

Как и в отношении демографических показателей, прогноз развития сети образовательных организаций представлен хуже по сравнению с анализом текущей ситуации. Частично это связано с недостаточным уровнем демографического прогнозирования, однако есть и проблемы, присущие только образовательной части. Краткий анализ динамики означает, что предложения по развитию сети образовательных организаций обоснованы слабо и стороннему читателю непонятно, на основе чего к определённому сроку в данном муниципальном районе или населённом пункте необходимо иметь именно столько мест, сколько планируется. Возможно, при работе используются непубликуемые расчёты, но в таком случае их следует приводить в материалах по обоснованию проекта схемы территориального планирования, чтобы понимать логику авторов. Тем не менее, в схемах Княжпогостского и Кондопожского муниципальных районов предложения представлены и обоснованы достаточно хорошо, чтобы можно было рекомендовать их в качестве положительных примеров. Отдельные положения также хорошо представлены в схемах Бодайбинского, Ленского и Пенжинского муниципальных районов.

В схемах территориального планирования проекты развития системы образования представлены в очень общем виде: отмечено лишь сколько мест в образовательных организациях по уровням системы образования должно быть в муниципальном районе к определённому сроку без выделения конкретных населённых пунктов. Иногда это оправданно, но если в районе есть город или посёлок городского типа, то хотя бы его надо выделять отдельно. По населённым пунктам планы представлены, например, в схемах Белоярского, Бодайбинского, Княжпогостского, Ленского и Надымского муниципальных районов.

Зачастую вместо прогнозного числа детей в соответствии со СНиП 2.07.01-89 и СП 42.13330.2011 используются плановые нормативы (число мест на 1 000 населения). В условиях демографической волны и снижения доли детей во всём населении этот показатель может являться ложным ориентиром, который не отражает реальную ситуацию, поскольку он зависит от динамики возрастной структуры населения и не всегда позволяет учесть фактическое число детей в муниципальном образовании. Необходимо использовать данные о реальном числе детей, для чего нужно делать соответствующие прогнозы численности населения по отдельным возрастным группам, или же в обязательном порядке указывать, сколько детей на 1 000 жителей планируется. Это позволит более чётко оценивать потребность в местах и прогнозировать развитие сети образовательных организаций. Однако нормативы используются даже в разделе, посвящённом анализу текущей ситуации, поэтому мы не можем надеяться, что такие сведения появятся в разделе, посвящённом прогнозу. Если подходить к проблеме шире, то необходимо оценить, насколько существующие градостроительные нормативы соответствуют текущей половозрастной структуре населения.

В планах приводятся потребности в местах в образовательных организациях на определённые даты, но сколько мест необходимо иметь между ними, неизвестно. Если учитывать возможные значительные колебания численности детей, то становится очевидной необходимость более частого отображения информации, а также разработка на случай значительного отклонения реальной численности детей от плановой, чего нет ни в одной схеме. Тем не менее, в более подробных схемах может отмечаться необходимость развития государственно-частного партнёрства, осуществление образовательных услуг не только в образовательных организациях, но также, например, в клубах или библиотеках, а также введение аналогичных мер, которые отчасти позволяют учитывать демографическую динамику.

Рекомендации по улучшению схем территориального планирования

Проведённый анализ схем территориального планирования продемонстрировал, что показатели, характеризующие развитие системы образования, на муниципальном уровне представлены в недостаточном объёме, чтобы можно было делать выводы о прошлом и перспективах её развития. То же можно сказать и о демографических показателях, что свидетельствует о низком качестве проработки обоснования схем.

Стоит отметить некоторые важные рекомендации в отношении разработки программ развития и схем территориального планирования, которые часто не учитываются. Данный список не является полным, в нём представлены лишь те из них, которые затрагивают вопросы, разобранные в статье.

Целевые показатели любой программы развития образования зависят не только от финансовых возможностей регионов и муниципальных образований, но и от численности населения. В связи с этим мы считаем, что в них должны присутствовать сведения о динамике численности населения и перспективах её изменения. Не обязательно это должно быть

представлено в основном тексте, но как минимум в приложении численность соответствующих возрастных групп населения и перспективы их изменения следует отразить. Представлять подобные сведения необходимо по однолетним возрастным группам (можно по половозрастным), так как пятилетние группы не позволяют оценить потребность системы образования в местах, зданиях, работниках. Можно представить отдельно только группы для возрастов дошкольного, школьного и профессионального образования, однако для обоснования схемы надо знать численность и более старших возрастных групп, что всё равно требует составления полноценных таблиц движения населения.

Шаг отображения информации должен быть не более двух-трёх лет, но лучше давать годовую динамику. Более крупные периоды не позволяют оперативно отслеживать изменения, например, когда снижение численности какой-либо группы населения сменяется стабильным состоянием или ростом. Глубина представления информации должна быть не менее 10 лет для ретроспективы и не менее 10–15 лет для перспективы. 25 лет (длина одного демографического поколения [34, Никитенко В.В.]) — достаточный срок, чтобы демографические тенденции раскрылись в полной мере.

Прогноз численности населения должен быть многовариантным. В нём следует представить не менее трёх вариантов: например, благоприятный, неблагоприятный и вероятный. В качестве альтернативы когортно-компонентному методу можно использовать техники, в которых представлены доверительные интервалы для численности населения, например, для уровня значимости 66%, так как 95% интервал даст слишком большой разброс вероятных значений и таким прогнозом нельзя пользоваться в практической работе управления территорией. Тем не менее, эти техники далеко не всегда позволяют работать с однолетними возрастными группами, поэтому когортно-компонентный метод выглядит предпочтительнее и проще в использовании. Прогнозные значения в табличном виде более информативны. При отсутствии места в документе информацию можно представить и в графическом виде. Это будет лучше, чем, если прогноз будет приведён только на какие-то определённые даты с большим интервалом между ними.

По окончании срока схема планирования оценивается с точки зрения достигнутых результатов и затем на её основе разрабатывается новая. Однако утверждённая схема не должна являться догмой. В случае значительных отклонений от прогнозируемых значений, например, произошло резкое изменение численности детей вследствие присоединения территории или массовой эмиграции, коррекции должны подвергаться не только финансовые индикаторы, но и показатели численности детей, а также и числа образовательных организаций, которые должны быть в системе к определённому сроку. Вероятно, придётся разрабатывать новую схему.

Перед началом работы по разработке схем развития следует провести анализ уже существующих документов. Для этого есть две причины. Во-первых, разрабатываемый документ должен соответствовать целям развития конкретной территории, то есть в нём

должны быть учтены местные особенности, которые могут внести существенные коррективы в типовой документ. Во-вторых, разрабатываемый документ не должен противоречить как документам своего уровня, так и документам более высокого уровня, иначе цели развития будут различаться и качество управления сферой образования снизится.

Для того чтобы определиться с целями развития при разработке документа, необходимо оценить различные риски, выявить слабые и сильные стороны (например, в рамках достаточно часто применяемого SWOT-анализа), которые должны быть учтены. Это позволит более чётко понять, какие итоги планируется получить, и что для этого следует сделать, то есть согласовать цели, методы и средства, а также выделяемые ресурсы. Наконец, подобная процедура поможет оценить, насколько планируемые показатели достижимы с учётом выделяемых финансовых средств и прогнозируемых реалий окружающей жизни.

Если рассматривать уровень общего образования и дополнительного образования для школьников, то, безусловно, за него в большей степени ответственны местные власти. Однако для решения задач предоставления профессионального образования следует учитывать, что некоторые из этих задач могут быть переданы в другие регионы (в том числе, за пределами Крайнего Севера), в которых есть специалисты, обладающие необходимыми компетенциями, или наоборот, запросы на решение таких задач могут поступать из других регионов, и необходимо наладить межрегиональное взаимодействие. Это означает, что в программах развития образования необходимо уделить внимание вопросам образовательной миграции и разработке механизмов, позволяющих вернуть обратно тех, кто уезжает учиться за пределы региона. Образовательная миграция есть, и в неё вовлечена значительная часть молодёжи, отрицать это нельзя, поэтому нужно иметь механизмы её регулирования. Этот вопрос важен и для муниципального уровня, так как после окончания вуза возвращаться домой в небольшие населённые пункты планируют очень немногие [1, Синица А.Л., с. 38–39]. Следовательно, в схемах должна быть учтена возможность значительных колебаний численности населения в некоторых возрастах, которые связаны с получением профессионального образования.

При разработке программ развития образования не следует гнаться за количественными показателями. Качественные показатели тоже важны. Например, большой выпуск студентов из вуза обычно считается положительным явлением, поскольку высшее образование, которое участвует в формировании личности, имеет ценность само по себе. Однако если выпускники не работают по специальности, этот факт не является уже таким положительным, так как значительные средства используются впустую, выполняя лишь социальные цели: занять молодёжь, отвлечь её от улиц и противоправных действий, социализировать её и подобные. В условиях старения населения и дефицита работников с начальным и средним профессиональным образованием, которых в условиях Крайнего Севера требуется больше, чем в среднем по стране, территориальные схемы должны более чётко учитывать потребности экономики в кадрах разной квалификации.

В программах развития образования необходим раздел, посвящённый увязке планов выпуска из заведений профессионального образования с потребностями региональной и местной экономик, поскольку в схемах территориального планирования и на региональном, и на местном уровнях учитывается качественный состав рабочей силы. Соответственно в схемах надо учитывать, сколько рабочей силы нужных квалификаций и специальностей обеспечит система образования, а сколько необходимо привлечь извне. Этот вопрос в большей степени находится в ведении региональных органов власти, так как они имеют более полную картину по сравнению с муниципальными властями, но показатели разных уровней должны быть согласованы, и местные власти также должны участвовать в этом процессе, так как они лучше знают особенности своей территории и её экономического развития.

При разработке разделов о численности населения для схем территориального планирования необходимо привлекать демографа или экономгеографа со специализацией в демографии. Анализ документов показывает, что это требование является обязательным, поскольку в настоящее время соответствующие разделы зачастую разработаны слабо. Специалист не только знает, что необходимо отразить и как это сделать, но он может аргументировано доказать, почему этот раздел важен для составления планов, и таким образом поднять качество документа и его управленческий потенциал.

Для повышения степени согласованности документов необходима единая база по показателям и принятым решениям. Если с первым Росстат в целом справляется, то второе до сих пор не сделано, хотя об этом говорят уже много лет. В результате в одном регионе могут иметь расхождения документы, даже принимаемые с разницей в несколько дней. Такая база может стать одним из элементов механизма системной диагностики принимаемых решений и их интеграции на региональном и муниципальном уровне. Также она может использоваться и при научном обеспечении развития системы образования регионов Крайнего Севера.

Для повышения качества муниципальных схем также можно рекомендовать создание типовой схемы территориального планирования муниципального образования. В ней должны быть представлены показатели и разделы, которые обязательно должны быть отражены, наиболее подходящие методики оценки текущего состояния и прогнозирования социально-экономического развития, предъявлены минимальные требования к разработчикам и раскрыты прочие подобные аспекты. Разработчикам останется лишь адаптировать её с учётом местной специфики.

Наконец, необходимо повышать уровень компетентности глав муниципальных районов и чиновников. В.Л. Макаров писал об этом ещё в 2007 г. и вносил свои предложения [5]. Это позволит им лучше оценивать утверждаемые документы и повысит качество управления на муниципальном уровне.

Благодарности и финансирование

Работа подготовлена в рамках гранта РФФИ № 19-010-00867 А «Система образования в регионах Крайнего Севера: текущее состояние, проблемы и перспективы развития и модернизации».

Литература

1. Синица А.Л. Развитие системы образования как фактор демографического развития регионов Крайнего Севера // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 22–50. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.22
2. Цукерман В.А., Горячевская А.С. Система подготовки и переподготовки управленческих кадров для комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновация. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 35–42. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.35.42
3. Лыткина Т.С., Смирнов А.В. Вытеснение на Российском Севере: миграционные процессы и неолиберальная политика // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 94–117. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.94
4. Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю. Новая теория освоения (пространства) Арктики и Севера: полимасштабный междисциплинарный синтез // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 5–27. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.57
5. Макаров В.Л. Духовное возрождение России идёт снизу (и тянет за собой экономику) // Экономика региона. 2007. № 2 (10). С. 9–20.
6. Строев П.В., Решетников С.Б. Планирование территориального развития в Германии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 2–3 (51–52). С. 110–120.
7. Бобков В.Н., Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. и др. Методологические основы разработки региональных программ демографического развития с учётом региональных особенностей (на примере Дальневосточного федерального округа) // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 1 (179). С. 10–17.
8. Сюэлин Г., Мэн Ч. Политэкономика Владимира Путина. СПб.: Издательство СПбГУ, 2017. 330 с.
9. Рязанов В.Т. Политэкономика Владимира Путина: взгляд из Китая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2018. Т. 34. № 4. С. 639–649. DOI: 10.21638/spbu05.2018.408
10. Пичурин И.И. Причины кризиса социалистической экономики СССР в 1989–1991 годах // Экономика региона. 2012. № 1 (29). С. 150–160.
11. Тимошенко А.И. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (к вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С. 48–52.
12. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики как предмет системного исследования и государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // Экономика региона. 2015. № 4. С. 9–20.
13. Тамбовцев В.Л. Программы развития: к методологии разработки // Вопросы экономики. 2007. № 12. С. 96–110.
14. Тамбовцев В.Л. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 124–133.
15. Лаженцев В.Н. Взаимосвязь теории и практики (пример методологии экономико-географического исследования) // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2010. № 3 (3). С. 99–105.
16. Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М.: Мысль, 1981. 320 с.
17. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Специфика трансформации пространственной системы и стратегии переосвоения российской Арктики в условиях изменения климата // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 3. С. 641–657. DOI: 10.17059/2017-3-1
18. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1

19. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 4. С. 58–74.
20. Бессонов В.А. Анализ краткосрочных тенденций в российской экономике: как рассеять «туман настоящего»? // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 93–108.
21. Вильнер М.Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов // Градостроительство. 2011. № 6 (16). С. 6–9.
22. Малоян Г.А. К необходимости разработки схем территориального планирования // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64–67.
23. Митягин С.Д. Методическая структура организации подготовки схем территориального планирования Российской Федерации // Вестник гражданских инженеров. 2012. № 1 (30). С. 26–30.
24. Поливаева О.Г. Схема территориального планирования как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Власть и управление на Востоке России. 2013. № 4 (65). С. 21–26.
25. Некрасов И.Б., Глотина И.М. Проблемы оценки устойчивого развития сельских территорий // Пермский аграрный вестник. 2013. № 2 (2). С. 46–50.
26. Нестерова А.А. Современные проблемы территориального планирования в Российской Федерации // Вестник гражданских инженеров. 2016. № 6 (59). С. 59–65.
27. Косых П.А., Петрищев В.П. О качестве, сроках и стоимости выполнения схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Аспирант. 2015. Т. 2. № 8–2 (13). С. 64–67.
28. Хорев Б.С. Проблемы городов. М.: Мысль, 1975. 428 с.
29. Борщевский М.В. Планирование развития городов: действительность и возможность // Социологические исследования. 1974. № 2. С. 91–102.
30. Кореневская Е.И. Роль Советов в обеспечении комплексного развития регионов // Советское государство и право. 1980. № 12. С. 38–46.
31. Аитов Н.А. Планирование социального развития городов // Плановое хозяйство. 1972. № 3. С. 143–146.
32. Синица А.Л. Численность детей в дошкольном возрасте в России в 1990–2050 годах // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 6 (453). С. 1173–1188. DOI: 10.24891/re.16.6.1173
33. Бронштейн И.П. Расчёт перспективной численности и возрастно-полового состава населения в генеральных планах городов // Демографические тетради. Вып. 8. Киев: Издательство Института экономики АН УССР, 1973. С. 253–264.
34. Никитенко В.В. Длина поколения как масштаб демографического времени и его практическое применение // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Издательство Института экономики АН УССР. 1974. С. 142–161.

References

1. Sinita A.L. Razvitie sistemy obrazovaniya kak faktor demograficheskogo razvitiya regionov Kraynego Severa [The education system development as a factor in the demographic growth of the Far North of Russia]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 22–50. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.22
2. Tsukerman V.A., Goryachevskaya A.S. Sistema podgotovki i perepodgotovki upravlencheskikh kadrov dlya kompleksnogo razvitiya Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii [System of training and retraining of managerial staff for the comprehensive development of the Arctic Zone of the Russian Federation]. *MIR (Modernizaciâ. Innovacii. Razvitie)* [MIR (Modernization. Innovation. Research)], 2015, vol. 6, no. 4, pp. 35–42. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.35.42
3. Lytkina T.S., Smirnov A.V. Vytesnenie na Rossiyskom Severe: migratsionnye protsessy i neoliberal'naya politika [Expulsions in the Russian North: migration processes and neoliberal policy]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 94–117. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.94
4. Pilyasov A.N., Zamyatina N.Yu. Novaya teoriya osvoeniya (prostranstva) Arktiki i Severa: polimasshtabnyy mezhdistsiplinarnyy sintez [The new theory of the Arctic and Northern development: multi-

- scale interdisciplinary synthesis]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2018, no. 31, pp. 5–27. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.57
5. Makarov V.L. Dukhovnoe vozrozhdenie Rossii idet snizu (i tyanet za soboy ekonomiku) [Intellectual renaissance goes from below (and pull for itself the economy)]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2007, no. 2, pp. 9–20.
 6. Stroeve P.V., Reshetnikov S.B. Planirovanie territorial'nogo razvitiya v Germanii [Planning of the spatial development of Germany]. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya* [Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development], 2016, no. 2–3 (51–52), pp. 110–120.
 7. Bobkov V.N., Elizarov V.V., Dzhanayeva N.G., et al. Metodologicheskie osnovy razrabotki regional'nykh programm demograficheskogo razvitiya s uchetom regional'nykh osobennostei (na primere Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga) [Methodological bases of working out regional programs of demographic development with the account of regional specifics (on the example of the Far-Eastern Federal District)]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii* [Living Standards of the Population in the Regions of Russia], 2013, no. 1, pp. 10–17.
 8. Syuelin G., Men Ch. *Politekonomiya Vladimira Putina* [Political economy of Vladimir Putin]. Saint Petersburg, Saint-Petersburg University Press Publ., 2017, 330 p. (In Russ.)
 9. Ryazanov V.T. Politekonomiya Vladimira Putina: vzglyad iz Kitaya [Political economy of Vladimir Putin: A view from China]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika* [St Petersburg University Journal of Economic Studies], 2018, vol. 34, no. 4, pp. 639–649. DOI: 10.21638/spbu05.2018.408
 10. Pichurin I.I. Prichiny krizisa sotsialisticheskoy ekonomiki SSSR v 1989–1991 godakh [Causes of the crisis of the socialist economy of the USSR in 1989–1991]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2012, no. 1, pp. 150–160.
 11. Timoshenko A.I. Sovetskie initsiativy v Arktike v 1920-e gg. (k voprosu o strategicheskoy preemstvennosti) [Soviet Initiatives in the Arctic in the 1920s (on a question of strategic continuity)]. *Gumanitarnye nauki v Sibiri* [Humanitarian sciences in Siberia], 2010, no. 2, pp. 48–52.
 12. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pereosvoenie rossiyskoy Arktiki kak predmet sistemnogo issledovaniya i gosudarstvennogo programmno-tselevogo upravleniya: voprosy metodologii [Redevelopment of the Arctic area of Russia as an objective of systems research and special-purpose program management methodological issues]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2015, no. 4, pp. 9–20.
 13. Tambovtsev V.L. Programmy razvitiya: k metodologii razrabotki [Development Programs: on the Methodology of Formation]. *Voprosy Ekonomiki*, 2007, no. 12, pp. 96–110.
 14. Tambovtsev V.L. Tseli sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii v chetyrekh strategiyakh [The goals of socio-economic development of Russia in four strategies]. *Voprosy Ekonomiki*, 2008, no. 3, pp. 124–133.
 15. Lazhentsev V.N. Vzaimosvyaz' teorii i praktiki (primer metodologii ekonomiko-geograficheskogo issledovaniya) [The relationship of theory and practice (an example of the methodology of economic-geographical research)]. *Izvestiya Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences], 2010, no. 3, pp. 99–105.
 16. Khorev B.S. *Territorial'naya organizatsiya obshchestva* [Territorial organization of the society]. Moscow, Mysl' Publ., 1981, 320 p. (In Russ.)
 17. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Spetsifika transformatsii prostranstvennoy sistemy i strategii pereosvoeniya rossiyskoy Arktiki v usloviyakh izmeneniya klimata [Specificities of spatial system transformation and strategies of the Russian Arctic redevelopment under the conditions of climate changes]. *Economy of Region*, 2017, vol. 13, no. 3, pp. 641–657. DOI: 10.17059/2017-3-1
 18. Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Strategiya prostranstvennogo razvitiya i priorityatsionnyye bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2019, vol. 15, no. 3, pp. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1
 19. Zhikharevich B.S., Lebedeva N.A. Translyatsiya idey transformatsii regional'nogo prostranstva v dokumenty strategicheskogo planirovaniya [Transfer ideas of transformation of regional space into strategic planning documents]. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya* [Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development], 2015, no. 4, pp. 58–74.

20. Bessonov V.A. Analiz kratkosrochnykh tendentsiy v rossiyskoy ekonomike: kak rasseyat' «tuman nastoyashchego»? [Analysis of short-term trends in the Russian economy: how to dispel the "fog of the present"?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 2, pp. 93–108.
21. Vil'ner M.Ya. O kriteriyakh kachestva skhem territorial'nogo planirovaniya regionov [On quality criteria for regional land-use planning schemes]. *Gradostroitel'stvo* [Urban Planning], 2011, no. 6, pp. 6–9.
22. Maloyan G.A. K neobkhodimosti razrabotki skhem territorial'nogo planirovaniya [To the need in the development of planning schemes of agglomeration]. *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2016, no. 1, pp. 64–67.
23. Mityagin S.D. Metodicheskaya struktura organizatsii podgotovki skhem territorial'nogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii [Methodical structure of the preparatory work organization of developing land-use planning schemes of the Russian Federation]. *Vestnik Grazhdanskikh Inzhenerov*, 2012, no. 1, pp. 26–30.
24. Polivaeva O.G. Skhema territorial'nogo planirovaniya kak instrument sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy [Territorial planning scheme as an instrument for socio-economic development of municipalities]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia], 2013, no. 4, pp. 21–26.
25. Nekrasov I.B., Glotina I.M. Problemy otsenki ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii [Valuation problems of sustainable development of rural areas]. *Permskiy agrarnyy vestnik* [Perm Agrarian Journal], 2013, no. 2, pp. 46–50.
26. Nesterova A.A. Sovremennye problemy territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii [Contemporary spatial planning issues in the Russian Federation (in order of discussion)]. *Vestnik Grazhdanskikh Inzhenerov*, 2016, no. 6, pp. 59–65.
27. Kosykh P.A., Petrishchev V.P. O kachestve, srokakh i stoimosti vypolneniya skhem territorial'nogo planirovaniya munitsipal'nykh raionov Orenburgskoy oblasti [About quality, terms, and cost of implementation of territorial planning's schemes of municipal districts of the Orenburg Region]. *Aspirant*, 2015, vol. 2, no. 8–2, pp. 64–67.
28. Khorev B.S. *Problemy gorodov* [Urban problems]. Moscow, Mysl' Publ., 1975, 428 p. (In Russ.)
29. Borshchevskiy M.V. Planirovanie razvitiya gorodov: deystvitel'nost' i vozmozhnost' [Urban planning: reality and opportunity]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 1974, no. 2, pp. 91–102.
30. Korenevskaya E.I. Rol' Sovetov v obespechenii kompleksnogo razvitiya regionov [Role of Soviets in ensuring integrated regional development]. *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo* [Soviet State and Law], 1980, no. 12, pp. 38–46.
31. Aitov N.A. Planirovanie sotsial'nogo razvitiya gorodov [Planning of social development of cities]. *Planovoe Khozyaistvo* [Planned Economy], 1972, no. 3, pp. 143–146.
32. Sinitsa A.L. Chislennost' detey v doskol'nom vozraste v Rossii v 1990–2050 godakh [Number of pre-school-age children in Russia in 1990–2050]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2018, vol. 16, no. 6, pp. 1173–1188. DOI: 10.24891/re.16.6.1173
33. Bronshteyn I.P. Raschet perspektivnoy chislennosti i vozzrastno-polovogo sostava naseleniya v general'nykh planakh gorodov [Calculation of the prospective number and age and sex composition of the population in general plans of cities]. *Demograficheskie tetradi. Vyp. 8* [Demographic Notebooks. Iss. 8]. Kiev, Institut of economics AS USSR Publ., 1973, pp. 253–264.
34. Nikitenko V.V. Dlina pokoleniya kak masshtab demograficheskogo vremeni i ego prakticheskoe primeneniye [The length of the generation as the scale of demographic time and its practical application]. *Demograficheskie Tetradi. Vyp. 9* [Demographic Notebooks. Iss. 9]. Kiev, Institut of economics AS USSR Publ., 1974, pp. 142–161.

Статья принята 12.02.2020.

УДК: 913.1(571.651.8)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.182

Остров Врангеля в исторической географии российской Арктики глазами народа микмак *

© ХАНРАХАН Маура, PhD (морское право, экономика и политика), доцент, член второго состава Совета ведущих исследователей

E-mail: maura.hanrahan@uleth.ca

Университет Летбридж, Альберта, Канада

Аннотация. Остров Врангеля считается крупнейшим островом в восточном секторе российской Арктики. В настоящее время он имеет международный статус охраняемого природного объекта. Остров Врангеля — один из пяти объектов всемирного наследия ЮНЕСКО в Арктике с уникальной разнообразной флорой и фауной. В настоящей статье автор применил космологические знания коренного народа микмак, чтобы представить остров Врангеля в качестве исторического актора в его взаимосвязи с антропоценом. Согласно избранному подходу, остров Врангеля, как и растения, камни, горы, вода и ландшафт, обладает уникальной индивидуальностью и особым духом. На протяжении веков остров Врангеля противостоял присутствию человека, чья деятельность мало на него повлияла. Сегодня только учёные посещают этот остров. Никто и никогда ещё не добился от острова больше, чем могут предложить его холодные и скользкие объятия. Трагедия заключается в том, что, несмотря на особенности острова, потепление российской Арктики может кардинально изменить ситуацию.

Ключевые слова: остров Врангеля, лёд, Арктика, антропоцен, микмак.

Wrangel island as actant in the historical geography of the Russian Arctic through a Mi'kmaw lens

© Maura HANRAHAN, Ph.D. (Sea-Use Law, Economics, and Policy), Associate Professor, Board of Governors Research Chair Tier II

E-mail: maura.hanrahan@uleth.ca

University of Lethbridge, Alberta, Canada

Abstract. Wrangel Island is the largest island in the Russian Eastern Arctic and is now a protected place with international recognition. One of only five UNESCO world heritage sites in the Arctic, Wrangel Island is uniquely varied in its flora and fauna for an Arctic island. In this reflection piece, I use an Indigenous Mi'Kmaq cosmological approach to envision the much-storied Wrangel Island as a being and an actant in its long history, especially regarding human beings and anthropogenic activity. My approach asserts that, like plants, rocks, mountains, water, and landscapes, Wrangel Island has a unique and remarkable identity, personality, and spirit. For centuries, Wrangel Island has rebuffed human presence and it has been little affected by human activity. Today only scientists visit; no human collectivity has ever gained more than a slippery grip on the island. The tragedy is that, despite the island's inclinations, the warming of the Russian Arctic may change this.

Keywords: Wrangel Island; ice; Arctic; Anthropocene; Mi'Kmaq.

В 1923 году молодая инуитская женщина была найдена одна в полубезумном состоянии на острове Врангеля в Арктике [1, Niven J.], в 300 милях к северу от Поляр-

* Для цитирования:

Ханрахан М. Остров Врангеля в исторической географии российской Арктики глазами народа микмак // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 182–191. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.182

For citation:

Hanrahan M. Wrangel island as actant in the historical geography of the Russian Arctic through a Mi'kmaw lens. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 182–191. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.182

ного круга. Позже Ада Делитук Блэкджек позировала для картины на кладбище. Несмотря на свою внешнюю уязвимость, она стала одиноким символом силы и выживания. За два года до этого Блэкджек была в составе группы из пяти человек. Все остальные члены группы были белыми мужчинами. Голодные и отчаявшиеся, трое из них попытались дойти пешком от острова Врангеля по 700-мильному ледяному полю до Сибири за помощью. Больше их никто не видел. После того как Аду спасли, казалось, будто она и её спутники никогда не бывали на острове Врангеля.

В этом размышлении остров Врангеля рассматривается как исключительный исторический географический, политический и культурный организм в Арктической колониальной истории. Как учёный микмакского происхождения и представитель сообщества народа Микмак в Ньюфаундленде, в своих размышлениях об острове Врангеля я основываюсь на знаниях нашего народа, исконных жителей современной территории восточной Канады и следую за его космологией. Микмаки считают, что каждое существо на земле — растения, камни, вода и острова — живёт и представляет собой разумную жизнь [2, Robinson M.; 3, Hornborg A.]. Поскольку всё вокруг живое, то народ микмак рассматривает нечеловеческих существ как эквивалент людей, делая их самими людьми, т.е. «инуками» («Inu'k»). В отличие от доминирующих западных культур, и особенно капитализма, который в них проник, природные элементы в культуре микмаков не являются ресурсом, который нужно эксплуатировать, или средством для достижения цели. Как и наши собратья, скалы, растения и, в данном случае, острова, имеют присущие им ценности [2, Robinson M.]. Они заслуживают уважения, и мы всегда находимся в отношениях с ними. Соответственно, исследовав остров Врангеля для недавно опубликованной книги, посвящённой исследованию Арктики Робертом Абрамом Бартлеттом [4, Hanrahan M.], я хотела пристальнее изучить отношения между островом и людьми через призму космологии микмаков, используя доступные текстовые источники.

Признаю, что космология микмаков отличается от космологии коренных народов Чукотки и Аляски, чьи родные места относительно близки к острову Врангеля, но я обязуюсь использовать знакомые мне философские рамки. Избранный мной подход утверждает, что растения, камни, горы и вода имеют «идентичность, индивидуальность и дух» [2, Robinson M., с. 4]. Убеждена, что остров Врангеля обладает уникальной и замечательной индивидуальностью и духом, как и другие острова, например, остров Геральд, находящийся поблизости. Люди — лишь крошечная часть истории острова Врангеля; в лучшем случае они проходят мимо. Нередко их появление приводит к гибели. Прерывистое, а иногда и хаотичное взаимодействие человека с островом Врангеля означает антропоцен, хотя и изменчивый по мере того, как русские оказывают влияние на потепление в Арктике и фауну острова [5, Khruleva O.A., Stekolshchikov A.V.]. Остров Врангеля, независимый и надёжно противостоящий людям, постоянно напоминал о своей собственной ценности. Он долгое время сопротивлялся тому, чтобы быть частью какой-либо сущности, которую люди могли бы определить

как «колонию, экосистему, аквапеллаг и т. д.». В качестве эффективного буфера между островом и людьми выступал лёд. Конечно, его целостность не может быть охвачена терминами, придуманными людьми. В своих размышлениях я стремлюсь продемонстрировать влияние космологии макмаков на представления об истории острова Врангеля.

В каком-то смысле остров Врангеля — это обычный остров, определяемый как территория суши, ограниченная водой, расположенная в Северном Ледовитом океане между Чукотским морем и Восточно-Сибирским морем. Подобно другим отдалённым островам, он обладает продолжающейся культурой, в понимании Дж. Друэтта [6], несмотря на отсутствие последовательного человеческого присутствия. Остров Врангеля представляет собой социальное творение, а также физическую реальность. Как и другие природные пространства, это «конкретная абстракция», по словам М. Фитцсиммонса, с непреходящей силой, отражённой в нашей социальной и интеллектуальной жизни [7, Fitzsimmons. M., с. 106]. Таким образом, остров Врангеля в человеческой культуре отражает не только себя, свои особенности и историю, но и кульминацию представлений о природе, земле, островах и арктических ландшафтах. Тем не менее, все эти идеи связаны с людьми. Они говорят нам о себе, но не обязательно признают индивидуальность и дух острова без оглядки на человеческие культуры. По крайней мере, так обстоит дело с западными культурами. Сказанное, конечно, характерно и для других островов. В этих моментах я придерживаюсь несколько иной точки зрения, что помогает заполнить пробелы понимания описанных феноменов.

В географии Арктики остров Врангеля выделяется как самый большой остров в восточной части российской Арктики (см. рис. 1). Он охватывает 180-й меридиан, а его ширина составляет 79 км. Известно, что остров Врангеля также назывался «Землёй Келлетта» («Kellett land»), «Землёй ржанки» («Plover land») или «Новой Колумбией» («New Columbia»). Остров является частью России с 1924 г. Для острова характерны горные хребты, некоторые пики которых достигают 2 500 футов [8, Barr W.; 9, Diubaldo R.J.]. Прибрежные низменности лежат на юге острова, а на севере есть тундра [10, Kos'ko M., Lopatin B., Ganelin V.]. Остров Врангеля является одним из пяти объектов всемирного наследия ЮНЕСКО в Арктике. Он уникально разнообразен по своей флоре и фауне. Его природное разнообразие сохранилось и развивается потому, что он не подвергался оледенению во время четвертичного ледникового периода. На острове Врангеля более 400 видов растений, в два раза больше, чем на любой другой территории арктической тундры такого же размера и больше, чем на любом другом арктическом острове. Также там сотни видов мхов и 310 видов лишайников [11, Kazmin V.D., Kholod S.S., Rozenfeld S.B., Abaturon, B.D.]. Именно поэтому остров называли «малоизвестной горячей точкой полярного биоразнообразия»¹. Виды растений острова имеют различное происхождение. Некоторые образовались из континентальных форм, а другие —

¹ Hoag H. High stakes in the high north. Cosmos, 2017. URL: <https://cosmosmagazine.com/climate/high-stakes-in-the-high-north> (дата обращения: 02.03.2020).

в результате недавней гибридизации. 23 вида являются эндемичными². Остров Врангеля стал домом для 24 видов птиц, в том числе единственных в Азии снежных гусей³. Кроме того, остров выступает в качестве северного питомника для более чем 100 видов перелетных птиц, включая снежную сову и сапсана⁴. На острове Врангеля обитают многочисленные белые медведи, строящие берлоги вблизи побережья и прибрежных низменностей [12, Howlin S., Stishov M., McDonald L., Schliebe S., с. 130]. Здесь живут и белые песцы, меняющие свои зимние пальто в июне и питающиеся птичьими яйцами при первой же возможности⁵. На берегу живут тихоокеанские моржи, а многочисленные серые киты кормятся поблизости. По-видимому, последние оставшиеся шерстистые мамонты жили на острове Врангеля в позднем голоцене [13, Vartanyan S.L., Arslanov K.A., Karhu J.A., Possnert G., Sulerzhitsky L.D., с. 51]. Сегодня около 900 овцебыков свободно перемещается по острову⁶.



Рис. 1. Карта острова Врангеля⁷.

Эти крупные млекопитающие жили здесь в конце плейстоцена⁸ и позже вымерли по всей Азии, однако были возвращены в Сибирь в середине 1970-х гг. по инициативе Америки

² UNESCO. Natural System of Wrangel Island Reserve', World Heritage Convention. 2018. URL: <http://whc.unesco.org/en/list/1023> (дата обращения: 01.03.2020).

³ Taylor A. Studying the Arctic Wildlife of Russia's Wrangel Island. The Atlantic, October 18, 2017. URL: <https://www.theatlantic.com/photo/2017/10/studying-the-arctic-wildlife-of-russias-wrangel-island/543282/> (дата обращения: 02.03.2020).

⁴ Bouglouan N. Wrangel Island Bird Species, Arctic Ocean, n.d. <http://www.oiseaux-birds.com/article-island-birds-endemic-wrangel-island.html> (дата обращения: 03.18.2020).

⁵ Taylor A. Studying the Arctic Wildlife of Russia's Wrangel Island. The Atlantic, October 18, 2017. URL: <https://www.theatlantic.com/photo/2017/10/studying-the-arctic-wildlife-of-russias-wrangel-island/543282/> (дата обращения: 02.03.2020).

⁶ Hoag H. High stakes in the high north. Cosmos, 2017. URL: <https://cosmosmagazine.com/climate/high-stakes-in-the-high-north> (дата обращения: 02.03.2020).

⁷ Источник: URL: esri.maps.arcgis.com (дата обращения 05.03.2020).

⁸ Taylor A. Studying the Arctic Wildlife of Russia's Wrangel Island. The Atlantic, October 18, 2017. URL: <https://www.theatlantic.com/photo/2017/10/studying-the-arctic-wildlife-of-russias-wrangel-island/543282/> (дата обращения: 02.03.2020).

и Советского Союза [14, Berger J.]. Как и их соседи, олени, овцебыки питаются избирательно. Круглый год они едят иву, избегая обильные островные мхи, которые составляют 40% всей кормовой биомассы, и полностью избегая лишайники [11, Kazmin V.D., Kholod S.S., Rozenfeld S.B., Abaturov, B.D., с. 748–749]. Кроме того, овцебыки употребляют в пищу больше растений, чем олени [15, Rozenfeld S.B., Gruzdev A.R., Sipko, T.P., Tikhonov, A.N.]. Также им меньше мешает снежный покров острова, чем северным оленям, популяция которых на острове Врангеля сокращается [16, Kazmin V.D., Abaturov B.D.]. Несмотря на трудности, с которым сталкиваются северные олени, остров Врангеля остается богатой и плодородной, а также, по словам ЮНЕСКО, «автономной островной экосистемой»⁹, что отражает взаимосвязи, характерные для острова. С 2004 г. остров Врангеля стал охраняемым природным заповедником Российской Федерации. Помимо самого острова, природная система острова-заповедника Врангеля охватывает окружающие воды и крошечный, гораздо менее экологически разнообразный остров Геральд, расположенный примерно в 60 км. Заповедник разделён на сухопутную и океаническую части. В этом отношении остров Врангеля является частью аквапелага, т.е. «совокупности морских и сухопутных пространств группы островов и прилегающих к ним вод» [17, Hayward P., с. 5].

С таким очевидным биоразнообразием и впечатляющими особенностями остров Врангеля может оказаться частью того, что исландско-канадский исследователь В. Стефанссон назвал «дружественной Арктикой». Данный термин означает, что регион может легко поддерживать человеческую жизнь, несмотря на свою отрицательную репутацию [18]. Остров Врангеля, однако, кажется, отталкивает людей, их корабли и флаги, которые они несут, как будто сознательно и гордо защищает себя от вторжения. Остров забирал человеческие жизни драматическим способом. Статус и принадлежность острова Врангеля долгое время оспаривался. В. Стефанссон хотел распространить там британский суверенитет и включить его в состав Канады. Однако его планы потерпели крах. Остров Врангеля лежал неподвижно и уверенно, пока вокруг него бушевали конфликты, а люди пытались победить его. Соответственно, человеческое присутствие там имеет долгую историю, но оно не было постоянным. В ущелье Дьвола были найдены останки жилищ, датируемые 3 000 г. до н. э. [19, Krauss M., с. 179], а в сообщении 1726 г. говорится о людях, живущих там [19, Krauss M., с. 172]. Текст, датированный 1823 г., представляет собой запись устной истории коренных народов и повествует о жизни людей на острове Врангеля за два столетия до того, как появилось это письменное свидетельство [19, Krauss M., с. 177]. Инупиаты останавливались на острове по пути между Аляской и Чукотским полуостровом и, вероятно, считали его частью своей родной земли. К 1878 г. сложились обширные торговые маршруты и центры, а необходимость в столь дальних путешествиях исчезла [19, Krauss M., с. 172, 178].

⁹ UNESCO. Natural System of Wrangel Island Reserve', World Heritage Convention. 2018. URL: <http://whc.unesco.org/en/list/1023> (дата обращения: 01.03.2020).

Колониальные усилия, направленные на то, чтобы установить контроль над островом Врангеля, были поддержаны рядом идей, которые в свою очередь сформировали отношения европейцев к этой территории. *Terra nullius* — одна из таких идей. Она предполагает, что земли от Арктики до Австралии были незаняты, даже если эти земли активно использовались коренными народами [20, Connor M.; 21, Asch M.]. *Terra nullius* давно сформировала отношения западных государств к коренным народам в пределах приобретённых границ и территорий [21, Asch M.] и стала стимулом для поиска и открытия новых земель. Концепция открытия, построенная на предположении о европейском христианском превосходстве, не только сформировала, но и до сих пор влияет на законодательство США и Канады [22, Lindberg T.; 23, Miller R.]. Джон Куинси Адамс, 6-й президент Соединённых Штатов, например, утверждал, что закон природы продиктовал американское господство на всём североамериканском континенте [24, Bolkhovitinov N., Dmytryshyn B., с. 103]. Животные, растения, камни, горные цепи и острова, конечно же, никогда не рассматривались и имели статус инструментов, в разной степени полезных для людей, их предприятий, колоний и штатов.

Россия, рядом с которой расположен остров Врангеля, привнесла свой идеологический вклад в отношение к острову. Запад рассматривал Россию как угрозу с первой половины XIX в. [24, Bolkhovitinov N., Dmytryshyn B., с. 102], и их отношения стали ещё более напряжёнными после создания СССР в 1922 г. Жёстко антикапиталистический Советский Союз был особенно обеспокоен западной капиталистической и захватнической деятельностью в «регионе притяжения» Советов, который включал остров Врангеля [25, Lakhtine W., с. 707]. Таким образом, остров Врангеля стал востребованным колониалистами с разных сторон. Тем не менее жёсткий зазубренный лёд, выступающий в качестве щита вокруг остров Врангеля, упрямо сопротивлялся человеческим усилиям по его колонизации.

Попытки установления присутствия на острове были неудачными и преимущественно оказались обречёнными на провал. История 1923 г., случившаяся с Адой Блэкджек, была не первой человеческой трагедией на острове Врангеля (и не худшей). Всё началось в 1921 г., когда В. Стефанссон отправил группу людей с небольшими запасами на остров, чтобы обеспечить британский суверенитет над этой территорией [26, Bockstoce J.]. Наряду с А. Блэкджек, которая, как и большинство женщин из числа коренного населения в арктических экспедициях, была швеей, на острове планировалось поселить четырёх белых мужчин: канадца Аллана Кроуфорда (Allan Crawford) и американцев Фреда Маурера (Fred Maurer), Лорна Найта (Lorne Knight) и Милтона Галле (Milton Galle). Находясь на острове, эти люди стали бы необходимой опорой для обоснования британского суверенитета, согласно британскому колониальному законодательству, учитывая концепцию *terra nullius* и вытекающие из неё последствия «ничейности» территории [1, Niven J.]. Лёд, окружавший остров Врангеля, не позволил доставить необходимые запасы в 1922 г. Позже он же стал причиной блокирования русских торговцев лисьей пушниной [26, Bockstoce J., с. 138]. В 1923 г. Россия настояла на том, чтобы красногвардейцы сопровождали спасателей. Хотя первоначально советские

представители пытались помешать им добраться до острова [26, Bockstoce J.]. Спасение Ады Блэкджек удачно завершилось в 1923 г., а репутация В. Стефанссона была подорвана. С тех пор американцы, британцы и канадцы неохотно поддерживали его арктические амбиции и стали всё меньше и меньше внимания уделять острову Врангеля.

Острову Врангеля уделялось значительное внимание в начале XX в., когда он сыграл роль в судьбе команды бригаантины «Карлук» в 1914 г. Годом ранее «Карлук» отплыл из Виктории, Британская Колумбия. Он был одним из кораблей Канадской Арктической экспедиции (КАЭ), крупнейшей в истории международной научной миссии в Арктику [4, Hanrahan M.]. Первый «набег» канадского правительства в Западную Арктику¹⁰, КАЭ, преследовала цель установления канадского суверенитета в регионе, и он был установлен в его восточной части.

Премьер-министр Канады Роберт Борден говорил о «защите северных земель и развевании над ними британского флага», прежде чем США смогут заявить о своих претензиях [27, Smith G., с. 146]. Министр военно-морской службы Канады дал В. Стефанссону, лидеру КАЭ, «полномочия завладеть владениями Его Величества и присоединять к ним любые земли, лежащие к северу от канадской территории, которые не входят в юрисдикцию какой-либо цивилизованной державы» [27, Smith G., с. 175–176]. С точки зрения науки, КАЭ была успешной. Однако всего через несколько месяцев после начала экспедиции «Карлук» застрял во льдах, дрейфовал и в итоге затонул. Капитан «Карлука» Роберт Абрам Бартлетт и молодой охотник-инуиат с Аляски Клод Катаковик отправились на сибирское побережье, оставив остальных на острове Врангеля, где те провели почти шесть месяцев. Не все из них выжили. Бьярне Мамен, 22-летний топограф из Норвегии, умер в конце мая 1914 г., написав в своем дневнике: «Мое тело выглядит ужасно. Сейчас оно распухло так, что я боюсь за себя. Это смерть для всех нас?» и «Я не могу оставаться здесь»¹¹. Геолог Джордж Маллок умер через несколько дней после Б. Мамена [28, Bartlett R., с. 278], а пожарный Джордж Бредди был загадочным образом найден мёртвым в своей палатке после спора о сокращающихся рационах [29, McKinley., с. 136; 30, Hadley J., с. 720]. К. Катаковик, который позже добрался до Сибири вместе с Р.А. Бартлеттом, крикнул: «Нуна! Нуна!» (земля), когда оставшиеся в живых участники КАЭ впервые заметили остров Врангеля после затопления «Карлука» [29, McKinley., с. 119]. Он и Б. Мамен обрадовались, обнаружив коряги на ледяной косе острова [29, McKinley., с. 119]. Однако, когда в сентябре 1914 г. подоспели спасатели, выжившие находились на грани отчаяния, измученные капризами острова Врангеля и испуганные перспективой второй зимовки там. Как писал МакКинли спустя десятилетия после спасения, «я никогда не переставал благодарить Его [Бога] за то, что он провёл меня через испытания с Карлуком и островом Врангеля. Я верю, что моя вера в Бога поддержала меня...» [29, с. 202].

¹⁰ Gray D., Gray S. Canadian Arctic Expedition 1913–1918: Commemorating the 100th Anniversary', Canadian Arctic Expedition 1913–1918. 2013: URL: <http://canadianarcticexpedition.com/> (дата обращения: 20.02.2020).

¹¹ Mamen B. Diary of Bjarne Mamen, 1913–1914. Unpublished, Ottawa: Library and Archives Canada.

Примечательно, что один из выживших с «Карлука», пожарный Фред Маурер, вернётся на остров Врангеля в 1921 г., работая на В. Стефанссона, а затем умрёт в возрасте 28 лет по дороге в Сибирь. Для некоторых остров Врангеля обладал неописуемым притяжением. Первыми некоренными жителями острова стали британские моряки, разыскивающие потерянную экспедицию Франклина в 1849 г. Остров существовал в колониальном воображении с 1824 г., когда русский исследователь Фердинанд фон Врангель, в честь которого и был назван остров, заговорил о том, что чукчи знали о земле к северу от чукотского полуострова. Иногда китобойные суда посещали остров Врангеля. В 1881 г. американский сборщик налогов «Корвин» и пароход-китобой «Роджерс» высадили там группы людей [26, Bockstoce J., с. 138]. В 1916 году царь Николай II потребовал закрепить остров Врангеля и другие арктические земли за Россией [25, Lakhtine W., с. 708], спустя два года после того, как выжившие с «Карлука» подняли канадский красный флаг, полагая, что их отчаянное присутствие подтвердило британские и канадские претензии на эти земли.

В. Стефанссон заявил о своих предполагаемых правах на остров Врангеля американскому владельцу-оленоводу Карлу Ломену, сделав остров коммерческим объектом. Россия пресекла попытку К. Ломена колонизировать остров, используя 12 инуитов из Порт-Хоупа, Аляска, которые были депортированы в Китай, после того как двое их детей погибли там [26, Bockstoce J., с. 139]. Не стоит удивляться реакции Советского Союза в ответ на капиталистические вторжения [27, Smith G., с. 292]. Даже западных учёных, в том числе датско-гренландского исследователя Кнуда Расмуссена, не приветствовали на острове Врангеля [26, Bockstoce J., с. 140]. Однако усилия СССР по колонизации острова зашли в тупик. В 1926 г. появилось поселение 55 юпиков для торговли мехами, но в 1927 и 1928 гг. суда снабжения не смогли высадиться. Так остров снова отверг человека. Ситуация повторялась. В 1931 г. спасательное судно «Чукотка» потонуло, застряв во льдах. В 1932 и 1933 гг. попытки добраться до острова оказались неудачными из-за непроходимого льда, окружающего остров Врангеля [26, Bockstoce J., с. 131–140]. Земля Врангеля как будто использовала лед в качестве щита от вторжения человека. С точки зрения народа микмак, следует уважать и соблюдать волю острова.

Человеческая история острова Врангеля — история катастроф. Последняя великая человеческая трагедия произошла там в 1934 г. Её причиной стали человеческие недостатки. Спонсируемые Россией юпики прибыли на остров в 1920-х гг. и поселились там. Сначала им сопутствовал успех в охоте и рыболовстве. Но в 1934 г. руководитель станции Константин Семенчук запретил осеннюю охоту на моржей, которые были важным источником белка и мяса культурного значения. Всё это привело к тому, что поселенцы были вынуждены есть своих собак. СССР судил К. Семенчука и его сообщников и казнил их. Тогда одна треть юпиков умерла от голода [26, Bockstoce J., с. 140].

Что же нам говорит остров Врангеля? Что означают политические, географические и культурные аспекты этой истории? С точки зрения космологии народа микмак, остров стано-

вится активным актором всех этих событий и сопротивляется присутствию человека. Твёрдо приверженный своей собственной идентичности, он не желает быть частью любой более крупной сущности, такой как аквапелаг или любая другая совокупность. Он затмевает близлежащую Землю Геральда с точки зрения своего размера и природного богатства. Но когда люди пытаются преодолеть лёд, окружающий его, остров Врангеля использует радикальные средства для отражения кораблей, людей и антропоценовой активности. Сегодня на остров приезжают только учёные. Никто и никогда ещё не добился от острова больше, чем могут предложить его холодные и скользкие объятия. Таким образом, остров Врангеля призывает людей оставить его в покое. Именно это чувство народ микмак старается понять и принять. Есть места, которые микмаки никогда не посещали или делали это осторожно. Такие места считаются не просто «инуками», а зеркалами священного. Таков и остров Врангеля, как и множество других островов и мест по всему миру. Трагедия заключается в том, что изменение климата, в основном неконтролируемое, поможет преодолеть давнее сопротивление острова Врангеля и нанести ущерб, которого он так долго стремится избежать.

References

1. Niven J. *Ada Blackjack: A True Story of Survival in the Arctic*. New York, Hyperion Books, 2003.
2. Robinson M. Animal personhood in Mi'kmaq perspective. *Societies*, 2014, no. 4 (4), pp. 672–688.
3. Hornborg A. *Mi'kmaq Landscapes: From Animism to Sacred Ecology*. Hampshire, Ashgate, 2013.
4. Hanrahan M. *Unchained Man: The Arctic Life and Times of Captain Robert Abram Bartlett*. Portugal Cove, Boulder Publications, 2018.
5. Khruleva O.A., Stekolshchikov A.V. Additions to the aphid fauna of Wrangel Island due to climate change with redescription of the oviparous female of *Pterocomma groenlandicum* Hille Ris Lambers, 1952 (Hemiptera, Aphidoidea). *Zootaxa*, 2019, no. 3 (4615), p. 4615. DOI: <http://dx.doi.org/10.11646/zootaxa.4615.3.6>
6. Druett J. *Island of the Lost: Shipwrecked at the Edge of the World*. Chapel Hill, NC, Algonquin Books, 2007.
7. Fitzsimmons M. The Matter of Nature. *Antipode*, 1989, no. 2 (21), pp. 106–120.
8. Barr W. The Voyages of Taymyr and Vaygach to Ostrov Vrangelya, 1910–15. *Polar Record*, 1972, no. 101 (16), pp. 213–34.
9. Diubaldo R.J. Wrangling over Wrangel Island. *Canadian Historical Review*, 1967, no. 3 (48), pp. 201–226.
10. Kos'ko M., Lopatin B., Ganelin V. Major Geological Features of the Islands of the East Siberian and Chukchi Seas and the Northern Coast of Chukotka. *Marine Geology*, 1990, (93), pp. 349–367.
11. Kazmin V.D., Kholod S.S., Rozenfeld S.B., Abaturon B.D. Current state of forage resources and feeding of reindeer (*Rangifer tarandus*) and musk oxen (*Ovibos moschatus*) in the arctic tundras of Wrangel Island. *Biology Bulletin*, 2011, no. 7 (3), pp. 747–753.
12. Howlin S., Stishov M., McDonald L., Schliebe S. Den site selection by polar bears on Wrangel Island'. In: Lunn N., Schliebe S., Born E., eds. *Polar Bears: Proceedings of the 13th Working Meeting of the IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group*, Nuuk, Greenland, 2002, pp. 127–155.
13. Vartanyan S.L., Arslanov K.A., Karhu J.A., Possnert G., Sulerzhitsky L.D. Collection of radiocarbon dates on the mammoths (*Mammuthus primigenius*) and other genera of Wrangel Island, northeast Siberia, Russia. *Quaternary Research*, 2008, no. 1 (70), pp. 51–59.
14. Berger J. On Far-Flung Wrangel Island, A Scientist Sizes up Muskoxen. *Yale Environmental*, 2014, p. 360.

15. Rozenfeld S.B., Gruzdev A.R., Sipko, T.P., Tikhonov A.N. Trophic relationships of musk ox (*Ovibos moschatus*) and reindeer (*Rangifer tarandus*) on Wrangel Island. *Zoologicheskii Zhurnal*, 2012, no. 4 (91), pp. 503–512.
16. Kazmin V.D., Abaturov B.D. Mechanical properties of the snow cover and availability of forage for reindeer (*Rangifer tarandus*) and musk oxen (*Ovibos moschatus*) on pastures of Wrangel Island. *Zoologicheskii Zhurnal*, 2009, no. 8 (88), pp. 990–1000.
17. Hayward P. Aquapelagos and aquapelagic assemblages. *Shima: The International Journal of Research into Island Cultures*, 2012, no. 1 (6), p. 1.
18. Stefansson V. *The Friendly Arctic: The Story of Five Years in Polar Regions*. New York, Macmillan, 1921.
19. Krauss M. Eskimo languages in Asia, 1791 on, and the Wrangel Island-Point Hope connection. *Études / Inuit / Studies*, 2005, vol. 29, no. 1–2, pp. 163–185.
20. Connor M. *The invention of Terra Nullius: Historical and legal fictions on the foundation of Australia*. Paddington, Macleay Press, 2005.
21. Asch M. From terra nullius to affirmation: Reconciling Aboriginal rights with the Canadian Constitution. *Canadian Journal of Law & Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, 2002, no. 2 (17), pp. 23–39.
22. Lindberg T. The Doctrine of Discovery in Canada. In: Miller R., ed. *Discovering indigenous lands: The doctrine of discovery in the English colonies*. Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 89–124.
23. Miller R. The Legal Adoption of Discovery in the United States. In: Miller R., ed. *Discovering indigenous lands: The doctrine of discovery in the English colonies*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 26–64.
24. Bolkhovitinov N., Dmytryshyn B. Russia and the Declaration of the Non-Colonization Principle: New Archival Evidence. *Oregon Historical Quarterly*, 1971, no. 2 (101), pp. 101–126.
25. Lakhtine W. Rights over the Arctic. *American Journal of International Law*, 1930, no. 4 (24), pp. 703–717.
26. Bockstoce J. *White Fox and Icy Seas in the Western Arctic: The Fur Trade, Transportation, and Change in the Early Twentieth Century*. New Haven, Yale University Press, 2018.
27. Smith G. *A Historical and Legal Study of Sovereignty in the Canadian North: Terrestrial Sovereignty, 1870–1939*. Calgary: University of Calgary Press, 2014.
28. Bartlett R. *The Last Voyage of the Karluk*. St. John's, Flanker Press, 1916.
29. McKinley W.L. *Karluk: The Great Untold Story of Arctic Exploration*. London, Weidenfeld and Nicholson, 1976.
30. Hadley J. Appendix: The Story of the Karluk. In: Stefansson V. *The Friendly Arctic: The Story of Five Years in Polar Regions*. New York, Macmillan, 1921, p. 720.

Статья принята 19.03.2020.

ОБЗОРЫ И СООБЩЕНИЯ REVIEWS AND REPORTS

УДК: [502.1+332.12](985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.192

Новая книга «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область» *

© СЛУКОВСКИЙ Захар Иванович, кандидат биологических наук

E-mail: slukovsky87@gmail.com

Институт проблем промышленной экологии Севера КНЦ РАН, Апатиты, Россия; Институт геологии КарНЦ РАН, Петрозаводск, Россия

Аннотация. В 2020 г. в Издательском Доме «Графит» вышла книга под редакцией Е.А. Боровичёва и Н.В. Вронского «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область». В книге представлена комплексная оценка последствий современной динамики климата и антропогенного воздействия для биоты, окружающей среды и природопользования в Мурманской области — одном из наиболее промышленно освоенных регионов российской Арктики — с особым вниманием к изменениям в жизнедеятельности коренного народа области — саами. Представлены подходы к разработке региональной Стратегии адаптации к изменению климата на основе сценариев развития Мурманской области и с учётом традиционных знаний коренного населения, а также стратегии социокультурного развития села Ловозеро — основного места компактного проживания кольских саами.

Ключевые слова: последствия изменения климата, Мурманская область, Арктика, зоны интенсивного природопользования, саами.

The new book “Nature and Indigenous Populations of the Arctic under the Influence of Climate Change and Industrial Development: the Murmansk Oblast”

© Zakhar I. SLUKOVSKIY, Cand. Sci. (Biol.)

Email: slukovsky87@gmail.com

Institute of North Industrial Ecology Problems, Kola Science Centre of the RAS, Apatity, Russia; Institute of Geology, Karelian Research Centre of the RAS, Petrozavodsk, Russia

Abstract. In 2020, a book, edited by E.A. Borovichov and N.V. Vronsky, “Nature and the indigenous population of the Arctic under the influence of climate change and industrial development: the Murmansk Oblast” was published by the Graphite Publishing House. The book provides a comprehensive assessment of the effects of modern climate dynamics and human impact on biota, the environment and nature management in the Murmansk Oblast, one of the most industrially developed regions of the Russian Arctic, with particular attention to changes in the life of the indigenous people of the area - the Sami. The approaches to the development of a regional climate change adaptation strategy based on scenarios of the development of the Murmansk Oblast and considering the traditional knowledge of the indigenous population, as well as the socio-cultural development strategy of Lovozero, the compact residence area for the Kola Sami, are presented.

* Для цитирования:

Слуковский З.И. Новая книга «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область» // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 192–194. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.192

For citation:

Slukovskiy Z.I. The new book “Nature and Indigenous Populations of the Arctic under the Influence of Climate Change and Industrial Development: the Murmansk Oblast”. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 192–194. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.192

Keywords: *consequences of climate change, Murmansk Oblast, Arctic, zones of intensive nature management, Sami.*

Кто только сегодня не говорит о проблемах Арктики! Особенно в контексте глобальных климатических изменений и растущего влияния техногенных факторов на окружающую среду и людей. Однако просто говорить об этом очевидно недостаточно, важно что-то делать. Авторы новой книги «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область» создали поистине что-то замечательное — и с научной, и с практической, и даже с культурно-эстетической точек зрения. Монография не только содержит большой объём хорошо переработанных и толково поданных читателю данных о природных, социальных и экономических особенностях Мурманской области, которая была выбрана в качестве основной площадки для арктических исследований авторов, но и даёт возможность читателю подумать о том, что лично он может сделать для развития Арктики.

Несмотря на то, что восемь глав, составляющих книгу, на первый взгляд кажутся разными, все они тесно переплетены между собой, и в любой из них можно найти отсылки к другим частям монографии (возможно, даже невольные). Это делает книгу цельной и позволяет читателю глубже погружаться в мир меняющейся Мурманской области.

Одним из достоинств книги является её междисциплинарность. В случае обсуждаемой монографии это не просто современная тенденция, а явление, несомненно полезное для науки. Заявленные в начале книги проблемы изменения климата и растущих темпов индустриализации Арктики живо находят отражение в следующих главах, где авторы говорят о растительности, водных ресурсах и коренном населении Мурманской области, но не просто говорят, а объясняют, что с ними стало в свете глобальных преобразований на нашей планете, включая отдельно взятый уголок российской Арктики.

Кроме этого, книга полезна и с точки зрения простого знакомства с Мурманской областью и всеми её особенностями — привлекательными и не очень. Поэтому издание будет очень полезно для тех, кто живет в других регионах России и мира и имеет плохое представление о Кольском севере. Но даже для местных жителей и хорошо знакомых с Мурманской областью читателей в монографии найдётся много полезной и новой информации. Например, вы узнаете, сколько новых видов растений принесло освоение региона в начале XX в., что это за растения и можете ли вы их встретить, прогуливаясь по одному из городов области. Узнаете, какие виды промысла были актуальными для коренных жителей современной Мурманской области, почему они менялись в течение времени и куда нужно поехать, чтобы лично увидеть хотя бы пару примеров из современной жизни.

Книга прекрасно иллюстрирована. В первую очередь это относится к главам, посвящённым описанию природы. Схемы и графики, используемые для разъяснения сложных процессов, понятны для широкого круга читателей.

В конце книги, сразу после списка использованных источников, можно ознакомиться с приложением 1, где описаны основные идеи (со ссылкой на соответствующие международные документы) по взаимодействию официальных властей, представителей коренных народов и общества в связи с климатическими и антропогенными изменениями во всём мире в целом и на Севере России в частности.

Подводя итоги, хотелось бы заметить, что, ознакомившись даже с частью данных, представленных в книге «Природа и коренное население Арктики под влиянием изменения климата и индустриального освоения: Мурманская область», читатели смогут лучше понять, как устроена наша северная природа, какие коренные народы населяют её, и насколько те и другие готовы к различным сценариями изменений планетарного масштаба.

Электронный вариант книги доступен на сайте ИППЭС КНЦ РАН:
http://inep.ksc.ru/documents/Book_screen.pdf

Статья принята 04.05.2020.

УДК: 332.021(98)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

Обзор арктической политики и стратегий *

© ХАЙНИНЕН Ласси, доктор социальных наук, заслуженный профессор, редактор

E-mail: lassi.heininen@ulapland.fi

Университет Хельсинки, Хельсинки, Финляндия; Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. В научном отчёте «Политика и стратегии в Арктике — анализ, обобщение и тенденции» (Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends) представлен целостный анализ политики, стратегий и деклараций соответствующих заинтересованных сторон в Арктике, а также новых возникающих тенденций в области управления и геополитики в регионе в 2020-х гг. Анализ основан на количественных и качественных методах и опирается на тексты 56-ти программных документов (1996–2019 гг.). В статье рассматривается то, каким образом различные арктические субъекты решают вопросы, возникающие в следующих областях: человеческое измерение, управление, международное сотрудничество, защита окружающей среды, загрязнение окружающей среды, изменение климата, безопасность, экономика, туризм, инфраструктура, наука и образование. Исследование показывает, что наиболее востребованными с точки зрения анализа стали цитаты политических документов арктических государств, которые касаются управления, экономики, международного сотрудничества, человеческого измерения и защиты окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата. Организации коренных народов напрямую рассматривают вопросы, касающиеся прав коренных народов, управления и «традиционных знаний». Наиболее цитируемыми показателями среди государств-наблюдателей являются наука и образование, международное сотрудничество и экономика. Общими тенденциями управления и геополитики в Арктике являются: 1) амбивалентность развития Арктики, включая «политическую неспособность» всякий раз, когда требуется, найти баланс между охраной окружающей среды и экономикой; 2) доминирование государств на территории Арктики вследствие геополитической стабильности и суверенитета в условиях глобализации; 3) сосредоточение на науке для решения проблем, связанных с изменением климата; 4) Тесная взаимосвязь между Арктикой и космосом (цифровая безопасность, метеорология), связанная с глобализацией и быстрым изменением климата в Арктике.

Ключевые слова: политика и стратегия, Арктика, государство, организация коренных народов, анализ, тренд.

Overview of Arctic Policies and Strategies

© Lassi HEININEN, PhD in Social Sciences, Professor, Emeritus, editor of the Arctic Yearbook

E-mail: lassi.heininen@ulapland.fi

University of Helsinki, Helsinki, Finland; Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The scientific report *Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends* delivers a holistic analysis of the policies, strategies, and declarations of relevant Arctic stakeholders, and new / emerging trends of Arctic governance and geopolitics at the 2020s. The analysis, using quantitative and qualitative methods, is based on a coding of the text of 56 policy documents (in 1996–2019). It considers how different Arctic actors address issues around the following indicators: human dimension, governance, international co-operation, environmental protection, pollution, climate change, security, safety, economy, tourism, infra-

* Для цитирования:

Хайнинен Л. Обзор арктической политики и стратегий // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 195–202. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

For citation:

Heininen L. Overview of Arctic Policies and Strategies. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 195–202. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

structure, and science & education. The study shows that the most-coded quotes of Arctic States' policy documents relate to Governance, Economy, International Cooperation, Human Dimension, and Environmental Protection included Pollution and Climate Change. Those of Indigenous Peoples Organizations explicitly address issues surrounding Indigenous rights, Governance and 'Traditional knowledge.' The most-quoted indicators of Observer states are Science & Education, International Cooperation and Economy. The overall trends of Arctic governance and geopolitics are: i) Ambivalence of Arctic development, including 'political inability,' whenever a balance is sought between environmental protection and economy; ii) The domination of states within the Arctic territory due to geopolitical stability and sovereignty vis-à-vis globalization; iii) Focus on science for problem-solving due to climate change; iv) Close interrelationship between the Arctic and Space (digital security, meteorology) due to globalization and rapidly advancing climate change in the Arctic.

Keywords: *policy & strategy, Arctic, state, indigenous people's organization, analysis, trend.*

Введение

Первые сравнительные исследования и анализ арктических стратегий были опубликованы в начале 2010-х гг.: дискуссии о том, как сотрудничество и конфликт проявляются в арктических стратегиях пяти прибрежных государств Северного Ледовитого океана [1, Brosnan J.G., Leschine T.M., Miles E.L.], а также первое комплексное исследование и сравнительное изучение национальной политики и стратегий восьми арктических государств и Европейского Союза [2, Heininen L.]. Упомянутые исследования относятся к первому направлению, сложившемуся на основе межправительственного сотрудничества, управления и институтов, geopolitics, ресурсного потенциала — существующей литературы по общественным наукам об Арктике. Второе направление представлено междисциплинарными исследованиями по глобальным проблемам и глобализации Арктики как части мировой динамики в экологической, социальной, политической и экономической сферах (например, *Globalization and the Circumpolar North*, 2010; *Governing Arctic Change: Global Perspectives*, 2016 («Глобализация и циркумполярный север», 2010; «Управление изменениями в Арктике: глобальные перспективы», 2016)) [3, Heininen L., Southcott C.].

Несмотря на наличие нескольких кратких обзоров о приоритетах стратегий государств-наблюдателей Арктического Совета (АС), не было проведено углублённого анализа национальных стратегий и политики арктических государств и государств-наблюдателей (неарктических стран). Отсутствуют фундаментальные исследования и аналитические работы, посвящённые политике организаций коренных народов Арктики (как постоянных участников Арктического Совета), их деклараций и конференций, деклараций министерских встреч, связей между национальными стратегиями и программами председательства в Арктическом Совете отдельных государств. Существующие пробелы в исследованиях управления и политики в Арктике рассматривались как возможность для Арктических Перспективных Инициатив (Arctic Futures Initiative (AFI)), исследовательского проекта нового поколения, координируемого Международным институтом прикладного системного анализа (МИПСА) (International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)). Его основными целями являются обеспечение целостного и систематического изучения и анализа существующих политик и практик, обеспечение поддержки принятия решений с вариантами, которые уравнивают защиту окружающей сре-

ды, экономическое процветание и социальное благополучие для быстро меняющейся Арктики, а также поддержку государственных и частных структур для формирования политики в арктических государствах среди их жителей и гражданских обществ, так и в неарктических странах.

Аналитические и обобщающие отчёты по проекту «Политика, стратегии и программы в Арктике» (Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends) за 2018–2019 гг. являются и были основной научной деятельностью AFI. В качестве основного проекта выступало сравнительное, глубокое, систематическое изучение и анализ существующих политик государств-членов, наблюдателей и постоянных участников Арктического Совета, документов АС, т.е. их приоритетов и способов реализации, а также декларации арктических парламентов, программ крупных арктических форумов (например, Ассамблеи Полярного круга (Arctic Circle Assembly)). Предполагалось, что, во-первых, понять, как изменилось восприятие Арктики; во-вторых, изучить, как разные субъекты ведут себя и определяют, решают, расставляют приоритеты по вопросам, связанным с соответствующими факторами; в-третьих, определить общие интересы и динамику взаимодействия заинтересованных сторон и то, как их поведение влияет на арктический регион и весь земной шар; и в-четвёртых, исходя из этого, как они определяют последовательность политики, выявляют новые / возникающие тенденции, дискутируют на основе отдельных представлений об управлении и геополитике в Арктике. Фоном всего этого выступает, прежде всего, социальная актуальность науки, а также реализация взаимодействия между наукой, политикой и бизнесом.

Поскольку IFA были закрыты (Директоратом МИПСА) летом 2019 г., удалось завершить только первый этап целевого проекта — «Политика и стратегии Арктики — анализ, обобщение и тенденции» (Arctic Policies & Strategies — Analysis, Synthesis, and Trends). Научный доклад был подготовлен профессором Ласси Хейниненом (Lassi Heininen), доктором Карен Эверетт (Karen Everett), доктором Барбора Падртовой (Barbora Padrtova) и доктором Анни Рейссел (Anni Reissel). Проект был профинансирован МИПСА и Министерством иностранных дел Финляндии, а также поддержан Полярным кругом (Arctic Circle) и Институтом атмосферных и земных исследований (INAR) Университета г. Хельсинки.

Методы

В основном было проанализировано 56 программных документов — национальные политики / стратегии, программы председательства, декларации за 1998–2019 гг. Среди них документы арктических государств, постоянных участников Арктического Совета, государств-наблюдателей Арктического Совета, программы председательства в АС и декларации министров. Такое обширное количество материалов никогда не анализировалось ранее.

Предварительно нами были выбраны следующие 14 индикаторов (а также субиндикаторов): (пере)определение и (пере)картирование, человеческое измерение, управление, международное сотрудничество и договоры, защита окружающей среды, загрязнение, изме-

нение климата (последние три представляли собой супериндикатор), безопасность, обеспечение безопасности и У КП, экономика, туризм, инфраструктура, наука и образование, реализация и внедрение проектов. Затем тексты всех этих документов были проанализированы в соответствии с показателями (за исключением (пере)определения, (пере)картирования и внедрения) с использованием количественного метода. Современная политика каждого субъекта была проанализирована (с использованием прикладного системного анализа), были выявлены общие черты и различия (поразительные, релевантные и фрагментарные), приоритеты, основанные на выявленных характеристиках, используемых в рамках качественного метода. Следующим шагом стало сравнительное исследование политических документов и заявленных приоритетов субъектов в каждой из избранных нами категорий. В итоге, используя полученные комбинированием количественных и качественных методов результаты, мы выявили, формализовали и кратко проанализировали новые / возникающие тенденции в контексте исследованных нарративов, представлений и дискурсов.

Итоги и результаты анализа

Ниже приводятся следующие актуальные и интересные результаты последних политических документов (2009–2013 гг.), принятых в Арктических государствах. Все они используют термин «Арктика», в них присутствует фрагментация в описании региона, а глобальная перспектива свойственна половине из них. В качестве общих официальных приоритетов можно выделить следующие положения: экономика / экономическое развитие, охрана окружающей среды, международное сотрудничество, безопасность / стабильность. Среди наиболее часто упоминаемых показателей: управление, охрана окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата), экономика, международное сотрудничество, а также человеческое измерение.

Тот факт, что управление и международное арктическое сотрудничество, а также международные договоры (например, по безопасности в море) подчёркиваются всеми, можно интерпретировать как политическую поддержку нынешней геополитической стабильности и деятельности Арктического Совета. В то же время безопасность сама по себе фрагментирована, поскольку «жёсткая безопасность» документально подчёркивается Канадой, Исландией и США, а «всеобъемлющая безопасность» — Канадой и Финляндией.

Особо выделяется экономическая деятельность и торговля, хотя они и являются фрагментарными по сути. Транспорт и судоходство, добыча полезных ископаемых и туризм являются приоритетными. Частный сектор упоминается всеми, а правительство и государственный сектор обозначены как наиболее важные. Человеческое измерение имеет самую высокую цитируемость, хотя и не входит в число официальных приоритетов. Поразительное сходство всех документов заключается в том, что изменение климата определяется как основная движущая сила исследований, в то время как загрязнение окружающей среды упоминается редко. Исследовательская деятельность подчёркивается, однако образованием пренебрегают, связы-

вая его с экономическими факторами. Наконец, реализация и внедрение проектов чётко прослеживается в документах всех стран, кроме Канады.

Программные документы организаций коренных народов Арктики, являющихся постоянными участниками Арктического Совета, носят фрагментированный характер, поскольку они не охватывают все избранные нами показатели в полной мере ввиду их разнонаправленности. Политика Арктического совета атабасков (Arctic Athabaskan Council's Arctic Policy 2017) устанавливает девять принципов партнёрства новой модели совместного арктического лидерства и предоставляет рекомендации по двум важным направлениям: во-первых, «Новые амбициозные цели сохранения Арктики в контексте устойчивого развития», и во-вторых, «Социально-экономические приоритеты лидеров Арктики и коренных народов, проживающих в отдалённых арктических общинах». Приоритетами Арктической политики инуитов (Inuit Arctic Policy 2010), которую поддержала Декларация Циркумполярного Совета Инуитов 2018 г., являются здоровье и благополучие инуитов, особенно детей, а также защита окружающей среды. Кроме того, важными аспектами признаны управление своей родиной, инуитские нунааты, т.е. права инуитов на самоуправление, а также активное участие в международном сотрудничестве и поддержка международных соглашений и организаций (например, ООН, АС). В Стратегии саамской Арктики (Sami Arctic Strategy 2019 г.) говорится: «Действовать в качестве твёрдого и надёжного партнёра по вопросам саамов в Арктике»; далее важным представляется «обеспечение права выбора», «решение проблемы изменения климата и охраны окружающей среды», «развитие традиционных знаний и науки коренных народов саами...»; и, наконец, Совет саамов должен выступать в качестве партнёра в выработке политики и принятии решений по вопросам Арктики.

Явное сходство всех документов заключается в том, что во всех рассматриваются вопросы, касающиеся прав коренных народов — индивидуальных и коллективных. Они рассмотрены, хотя и с одной стороны, но в разных контекстах: как с точки зрения управления, так и в целом, более подробно, с точки зрения значимости международного сотрудничества. Важность международного сотрудничества и договоров особенно подчёркивается для прав коренных народов и самоуправления. Неудивительно, что во всех документах говорится о праве коренных народов Арктики использовать ресурсы своей родины, а также о важности «традиционных знаний». В отличие от показателей по охране окружающей среды, её загрязнению и изменению климата, которые не охватываются всеми документами, в саамской стратегии содержатся критические замечания по поводу *«зелёного колониализма»*. Научные результаты, как утверждается в «Гвичинском докладе», будут разрабатываться и развиваться в партнёрстве. Складывается впечатление, что коренные народы не только гордятся своим самосознанием, но и знают, чего хотят и как этого добиться.

Среди государств-наблюдателей Арктического Совета присутствуют такие страны, как Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, КНР, РК, Испания и Великобритания, которые приняли свою национальную арктическую политику или стратегию (Великобритания об-

новила свою политику, Нидерланды и Испания — национальные стратегии для обоих полярных регионов). Индия, Польша и Швейцария находятся в процессе выработки своей арктической доктрины. Поскольку Европейский Союз, хотя и принял несколько арктических политических документов, не является постоянным наблюдателем, он был нами исключён из анализа.

Одним из важных и интересных выводов, сделанных на основе анализа этих девяти политик / стратегий, принятых в 2013–2018 гг., является то, что все они используют термин «Арктика», указывающий на желание стать арктическими «заинтересованными сторонами». Одновременно это свидетельствует о фрагментации, направленной на то, чтобы включить или исключить самоидентификацию в Арктике. Данное утверждение справедливо для Франции, КНР и Великобритании. Наиболее цитируемыми показателями являются наука и образование, защита окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата), международное сотрудничество и договоры, а также экономика. Всё это более или менее соответствует официальным приоритетам / политическим целям национальной политики этих государств: наука и образование, включая исследовательскую инфраструктуру (полярные станции и суда), официальные научно-образовательные сети (IASC, UArctic) и производство знаний (например, итальянская Tavolo Artico group) подчёркивается Нидерландами, РК и Испанией; защита окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата) — Францией, Германией, Италией, КНР и Великобританией; экономическая деятельность важна для Франции, КНР, РК и Великобритании. Например, «Дорожная карта Франции» включает экономические возможности для французских компаний и акцент на экологических проблемах. Соответственно, безопасность, в том числе суверенитет и оборона, относится к числу наименее цитируемых показателей, хотя об этом прямо говорят в своих программных арктических документах Франция, Германия, Япония, КНР и Великобритания.

Что касается программ **председательства** в Арктическом совете (в 1996–2019 гг.), то можно сделать вывод о том, что нет никаких явных сходств в официальных приоритетах, сфокусированных на окружающей среде, климате и функциях АС. Основываясь на результатах анализа, программы председательства в основном сосредоточены на управлении, международном сотрудничестве и человеческом измерении (например, здоровье и культуре). Немного удивительно, что нет чётких отдельно упомянутых формальных или публичных процессов оценки.

Что касается **деклараций** министерских совещаний Арктического Совета, они не содержат чётких приоритетных направлений и поэтому могут быть рассмотрены на основе заголовков разделов. В целом приоритетные направления связаны с основными функциями Совета: охраной окружающей среды и устойчивым развитием, включая, например, биоразнообразие, баланс между охраной окружающей среды и экономической деятельностью, поскольку научное сообщество слышано о климатических воздействиях. Также чётко упоминаются аспекты, связанные со здравоохранением, управлением и международным сотрудничеством.

В качестве резюме в соответствии с исследованием программных документов перечислим приоритеты арктических государств, постоянных участников (коренные народы) и государств-наблюдателей:

Арктические государства: управление; охрана окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата; экономическая деятельность; международное сотрудничество; человеческое измерение.

Постоянные участники: права коренных народов, отражающие человеческое измерение и управление; международное сотрудничество; право на использование ресурсов; традиционные / коренные знания.

Государства-наблюдатели: наука и образование; международное сотрудничество; охрана окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата; экономическая деятельность.

Новые и возникающие тенденции

На основе анализа арктической политики / стратегий арктических государств, постоянных участников, государств-наблюдателей и их приоритетов, перечислим новые и появляющиеся тенденции в управлении Арктикой и геополитике относительно пяти категорий.

Арктические государства: государственное господство, амбивалентность развития Арктики, акцент на науке и характерная им политическая неспособность;

Постоянные участники: международные договоры о правах коренных народов, правах коренных народов на самоопределение и самоуправление, акцент на науке;

Государства-наблюдатели: заинтересованные стороны в Арктике, глобальность Арктики, двойственность развития Арктики и фокус на науке.

Следует отметить, что это новые и / или возникающие тенденции, а не релевантные. Например, высокая геополитическая стабильность Арктики как текущего состояния региона не включена в наш обзор, т.к. не является новой тенденцией.

Наконец, на основе этих списков создан ещё один, состоящий из новых и возникающих общих тенденций. Среди них отметим следующие:

Во-первых, амбивалентность развития Арктики, поскольку необходим баланс между защитой окружающей среды и смягчением последствий изменения климата, а также новой экономической деятельностью («политическая неспособность»);

Во-вторых, господство государства, которое поддерживается геополитической стабильностью и суверенитетом в отношении глобализации, основанной на международных договорах, Конвенций ООН по морскому праву, морском праве и декларациях ООН, особенно о правах коренных народов и самоопределении;

В-третьих, сосредоточение на науке, чтобы опираться на научные исследования и международное сотрудничество для решения проблем (вызванных быстро прогрессирующим изменением климата и парадоксом развития Арктики); а также

В-четвёртых, новая взаимосвязь между Арктикой и космосом (цифровая безопасность, метеорология, ВМО) в связи с изменением климата, глобализацией, глобальной экономикой.

Заключение

В качестве критического замечания следует упомянуть, что наиболее цитируемые показатели в большей или меньшей степени соответствуют официальным приоритетам / политическим целям государств и организаций коренных народов. Изменение климата как фактор, усиливающий угрозы в регионе, является движущей силой и фактором объединения и слияния акторов. Существуют определённые взаимосвязи между новыми общими тенденциями и основными документами, такие как амбивалентность по отношению к борьбе за ресурсы / государственное господство, по отношению к геополитической стабильности и контролируемому государством развитию / фокусу на науке, по отношению к климатической этике / Арктике и космосу в сравнительной перспективе с «глобальной Арктикой».

Несмотря на то, что основное внимание уделяется науке — в основном это естественные науки и технологии, в меньшей степени социальные науки, а также научные знания и знания коренных народов, на которые следует опираться при решении проблемы изменения климата, что требует международных и глобальных действий, существует нерешительность и «политическая неспособность». Однако для преодоления амбивалентности и поиска баланса (между экономической деятельностью и охраной окружающей среды, связанной со стабильностью) необходимо проявить способности и обратиться к этике, основанной на традиции Просвещения, прекратить колебаться и перейти к действиям, а также поиску практических решений злободневных проблем: правительства нуждаются в помощи.

Поддержание достигнутого конструктивного сотрудничества и высокой геополитической стабильности, которая выглядит устойчивой, поможет Арктике стать «лучшей практикой» для укрепления стабильности в мировой политике. И это может стать основой для «политической способности» изменить «парадигму» в менталитете, т.е. предпосылкой для решения проблем.

References

1. Brosnan J.G., Leschine T.M., Miles E.L. Cooperation or Conflict in a Changing Arctic? *Ocean Development & International Law*, 2011, no. 42, pp. 173–210.
2. Heininen L. *Arctic Strategies and Policies — Inventory and Comparative Study*. The Northern Research Forum. Iceland, Akureyri, The University of Lapland. 2012. 97 p.
3. Heininen L., Southcott S., eds. *Globalization and the Circumpolar North*. University of Alaska Press, 2010. 320 p.
4. Stephen K., Knecht S., eds. *Governing Arctic Change: Global Perspectives*. Palgrave MacMillan, 2016. 319 p.
5. Heininen L., Everett K., Padrtova B., Reissell A. *Arctic Policies and Strategies-Analysis, Synthesis, and Trends*. Austria, Laxenburg, IIASA, 2019. DOI: 10.22022/AFI/11-2019.16175

Статья принята 03.04.2020.

Редакционный совет журнала «Арктика и Север»

Editorial board of the “Arctic and North” journal

1. Alfred Colpaert (Альфред Кулпарт), доктор географических наук, профессор физической географии и геоинформатики, отделение географии и истории, Университет Восточной Финляндии.
2. Arild Moe (Арилд Мое), кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт Фритьофа Нансена, Норвегия.
3. Jens Petter Nielsen (Йенс Петтер Нильсен), доктор исторических наук, профессор отделения истории и религиоведения, Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
4. Jukka Nyysönen (Юкка Нюссонен), доктор искусств, научный сотрудник отделения Крайнего Севера, Норвежский институт по изучению культурного наследия.
5. Lassi Heininen (Ласси Хайнинен), доктор социальных наук, заслуженный профессор Лапландского университета (Финляндия), приглашенный профессор САФУ имени М.В. Ломоносова, редактор «Арктического ежегодника».
6. Maria Lähteenmäki (Мария Лахтенмаки), доктор философских наук, профессор кафедры географии и истории, Университет Восточной Финляндии.
7. Natalia Loukacheva (Лукашева Наталья Вячеславовна), доктор юридических наук, доцент кафедры политических наук, Университет Британской Колумбии, Канада.
8. Andrey N. Petrov (Петров Андрей Николаевич), доктор географических наук, доцент кафедры географии, директор Центра междисциплинарных исследований Арктики, отдаленных и холодных территорий, Университет Северной Айовы, США.
9. Øyvind Ravna (Ойвинд Равна), доктор юридических наук, профессор права юридического факультета, Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
10. Paul Josephson (Пол Джозефсон), доктор политических наук, профессор, отделение истории, Колби Колледж, США.
11. Голохваст Кирилл Сергеевич, доктор биологических наук, проректор по научной работе, Дальневосточный федеральный университет.
12. Дрегало Александр Алексеевич, доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
13. Зайков Константин Сергеевич, доктор исторических наук, доктор философии, проректор по международному сотрудничеству, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
14. Кефели Игорь Фёдорович, доктор философских наук, профессор, директор Центра геополитической экспертизы Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, вице-президент Академии геополитических проблем, эксперт Российской академии наук. Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
15. Котляков Владимир Михайлович, доктор географических наук, профессор, научный руководитель Института географии РАН. Почётный президент Русского географического общества. Действительный член Российской Академии наук, член Европейской академии наук, иностранный член Французской и Грузинской академий наук. Учёная степень Doctor Honoris Causa Тбилисского государственного университета. Почётный член Американского, Мексиканского, Итальянского, Грузинского, Эстонского и Украинского географических обществ, Почётный президент Русского географического общества. Член Межправительственной группы экспертов по проблеме изменения климата, удо-

- стоенной (2007) Нобелевской премии мира. Лауреат 11 золотых медалей и премий, в том числе Государственной премии РФ в области науки и техники (2001).
16. Кудряшова Елена Владимировна, доктор философских наук, профессор, главный редактор журнала "Арктика и Север", ректор, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
 17. Лукин Юрий Федорович, доктор исторических наук, профессор. Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
 18. Маслобоев Владимир Алексеевич, доктор технических наук, профессор, советник председателя ФИЦ «Кольский научный центр РАН», научный руководитель Института проблем промышленной экологии Севера ФИЦ КНЦ РАН, почетный доктор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова.
 19. Пилясов Александр Николаевич, доктор географических наук, профессор кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Генеральный директор АНО «Институт регионального консалтинга». Председатель российской секции Европейской ассоциации региональной науки. Заместитель председателя секции по экономике Совета по Арктике и Антарктике Совета Федерации. Член Президиума Экспертного совета по вопросам законодательного обеспечения развития районов Крайнего Севера Государственной Думы.
 20. Сергиенко Людмила Александровна, доктор биологических наук, профессор кафедры ботаники и физиологии растений Института биологии, экологии и агротехнологий, Петрозаводский государственный университет.
 21. Сергунин Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, внешний совместитель кафедры мировой политики МГИМО МИД РФ.
 22. Сизова Ирина Леонидовна, доктор социологических наук, профессор кафедры прикладной и отраслевой социологии, Санкт-Петербургский государственный университет.
 23. Соколова Флера Харисовна, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
 24. Ульяновский Виктор Иванович, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
 25. Фаузер Виктор Вильгельмович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Лаборатории демографии и социального управления, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ «Коми научный центр Уральского отделения Российской академии наук». Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Утверждён на заседании редакции журнала «Арктика и Север»
30 марта 2018 года,
07 мая 2020 года.

Веб-версия доступна по ссылке:
<http://www.arcticandnorth.ru/DOCS/redsovet.php>

Выходные данные Output data

АРКТИКА и СЕВЕР. 2020. № 39

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39

Главный редактор — Кудряшова Елена Владимировна

Ответственный секретарь — Кузнецова Елена Геннадьевна. E-mail: e.g.kuznetsova@narfu.ru

Редактор — Грошева Татьяна Евгеньевна. E-mail: t.grosheva@narfu.ru

Художественный редактор (английская версия) — Котлова Екатерина Сергеевна.

E-mail: e.kotlova@narfu.ru

Размещение на сайте — Кузнецова Елена Геннадьевна

Свидетельство о регистрации — Эл № ФС77-42809 от 26 ноября 2010 года

Свидетельство о перерегистрации — Эл № ФС77-78458 от 08 июня 2020 года

Учредитель — ФГАОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

Адрес учредителя: Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17

Адрес для писем и иной корреспонденции: Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17, редакция журнала «Арктика и Север»

Электронный адрес редакции: e.g.kuznetsova@narfu.ru

Подписано «в печать» для размещения на сайте <http://www.arcticandnorth.ru/> — 19.06.2020

ARCTIC and NORTH, 2020, no. 39

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39

Editor-in-chief — Kudryashova E.V.

Executive secretary — Kuznetsova E.G. E-mail: e.g.kuznetsova@narfu.ru

Editor — Grosheva T.E. E-mail: t.grosheva@narfu.ru

Art editor (English version) — Kotlova E.S. E-mail: e.kotlova@narfu.ru

Placement on the webpage by E.G. Kuznetsova.

Registration certificate Эл No. ФС77-42809 from November 26, 2010

Re-registration certificate Эл No. ФС77-78458 from June 08, 2020

Founder — Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

Address of the founder: Naberezhnaya Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, 163002, Russia

Address for correspondence: “Arctic and North” journal, Naberezhnaya Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, 163002, Russia

E-mail address of the editorial office: e.g.kuznetsova@narfu.ru

Signed for placement on the webpage <http://www.arcticandnorth.ru/> on 19.06.2020