

СТАТУС, СОСТАВ, НАСЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

STATUS, COMPOSITION, POPULATION OF THE RUSSIAN ARCTIC



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

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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

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

Междисциплинарная, многослойная модель Арктики

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



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

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

- I. *Административно-правовое внутреннее циркумполярное пространство.* Основные критерии: государственный суверенитет, легитимность, административно-территориальное деление. Десятки провинций, губерний, штатов, областей, краев, округов, сотни самоуправляемых общин (муниципалитетов), их отношения по поводу власти и управления, обеспечения жизнедеятельности северных социумов образуют внутреннее административно-правовое пространство в каждом из восьми приарктических государств. В нашей стране это Арктическая зона Российской Федерации или Российская Арктика.
- II. *Геополитическое пространство* восьми приарктических государств с населением 517 млн человек или 7,4% населения глобального социума в 2012 году; более 4,6 млн северян при региональном подходе; морское могущество (талассократия), арктические стратегии и планы; обеспечение национальной безопасности, экономического, человеческого, военно-стратегического и других видов присутствия в Арктике. Мирное освоение Арктики вместо холодной войны и региональных конфликтов. Интеграция и кооперация с соблюдением национальных интересов каждой циркумполярной страны, стратегическое партнёрство, солидарность как императив будущего.
- III. *Геокультурное пространство* Арктики включает три цивилизации: 1) европейскую; 2) российскую (славянскую, русскую, советскую); 3) североамериканскую и десятки культур. Формируется арктическая цивилизация пятого поколения (Ю. Яковец). Северные субкультуры, *неразвившиеся* в устойчивую цивилизационную систему. Этнокультурное разнообразие ландшафта. Общие христианские ценности (католицизм, православие, протестантизм) во всех 8-ми приарктических государствах. Социально-этический императив — толерантность, понимаемая не просто как терпимость, а как взаимоуважение, конструктивный диалог людей, культур и цивилизаций, естественная социокультурная норма, базирующаяся на принципах гуманизма.
- IV. *Геоэкономическое пространство.* Огромные запасы природных ресурсов, углеводородов, минерального сырья, пресной воды, их разведка, добыча, транспортировка. Трансконтинентальные транспортные морские, подводные и воздушные магистрали. Северный морской путь в России, Северо-Западный проход у берегов Канады, высокоширотные трассы. Арктическая инфраструктура и логистика. Общий объём ВВП 8-ми приарктических стран составлял в 2010 году \$19 триллионов или более 30% от ВВП всего мира (\$63 триллиона) по номинальному значению. Международная интеграция, государственно-частное партнёрство власти и бизнеса.
- V. *Социальная сфера и социальная инфраструктура.* Накопление человеческого капитала, социальная сплочённость, уровень и качество жизни в суровых условиях арктической природной среды; развитие образования, здравоохранения, социальные гарантии государства.
- VI. *Природно-климатическое, физико-географическое пространство* включает сушу, воду, биологическое разнообразие фауны и флоры. Восемь приарктических государств при геополитическом раскладе занимают 40,3 млн квадратных километров или более 26% всей земной суши. При региональном подходе, включающем только высокие широты внутри приарктических стран, территория их арктической зоны составляет 12,5 млн кв. км, то есть менее одной трети от общей площади суши восьми приарктических стран или более 8% суши всей Земли. Площадь акватории Северного Ледовитого океана (СЛО) равна 14,75 млн. кв. км.
- VII. *Экология арктической природной и культурной среды*, её сохранение не только для настоящего, но и для будущих поколений. Природные заповедники, национальные парки, особо охраняемые территории. Сбережение людей — национальная арктическая идея. Арктика ценится не только за её материальные богатства, нефть и газ, но и за первозданную свежесть, твёрдость духа. Народ несёт печать зимы, она неизъяснима, как неизъяснимы холод, снег, белые ночи, северное сияние.

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

Природные и социальные факторы определения границ Арктики

При определении границ Российской Арктики — АЗРФ чрезмерно преувеличивается, а временами даже и абсолютизируется значимость астрономического, физико-географического и других критериев, связанных с природой, климатом, поиском сходства и различий между Арктикой и Субарктикой. Это, безусловно, очень важно и нужно делать в естественных науках. Но мы живём сегодня не в XX, а в XXI веке, в совершенно другом изменяющемся мире, где не менее актуальны гуманитарные, социально-экономические, геополитические, геокультурные проблемы, преобладает междисциплинарность. Стратегически важно учитывать в Арктике не только природно-климатические критерии, но и принципиально значимые потребности накопления человеческого капитала, обеспечения безопасности жизнедеятельности, личности, общества и государства, приоритетности национальных интересов и национальных ценностей, формирования позитивного имиджа страны, социальной сплочённости². Исчерпывающими основаниями для определения границы Арктики являются несколько взаимосвязанных подходов, условно сгруппированных мною в две группы.

Первая группа природно-климатических факторов

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

Вторая группа социальных, культурных, экономических и геополитических факторов

5. ***Административный (менеджерский) подход*** определяет арктические зоны по территориально-административным границам губерний, областей, краёв, республик, автономных округов, муниципальных образований, провинций, штатов, отнесённых к Арктике внутренними законодательными актами приарктических государств или культурно-исторической традицией с учетом геополитических потребностей; включает реализацию государственной политики, принимаемых феде-

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

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

6. **Геокультурный подход** актуализирует проблемы границ расселения, землепользования и развития этнокультурных групп Арктики и Севера, включает индикаторы соблюдения прав коренных народов, сохранения языков, традиционной культуры, этнической и культурно-духовной идентификации, адресной государственной поддержки коренного старожильческого населения, включая малочисленные аборигенные народы.
7. **Геополитический подход** основан на морской мощи, талассократии, одним из главных критериев считает наличие у субъектов приарктического государства выхода к морскому побережью Северного Ледовитого океана (включая Белое море в России) какой-то части своей территории (морских портов, муниципальных поселений) с учётом национальных интересов и безопасности, а также современной геополитической ситуации, складывающейся в начале XXI столетия в арктическом регионе.
8. **Геоэкономический подход** учитывает показатели функционирования отраслей экономики, сельского хозяйства, разработки природных ресурсов в экстремальных полярных условиях (повышенные издержки производства, износ основных фондов, необходимость баланса экономики и экологии и др.); проблемы развития Севморпути, северного завоза, модернизации арктической логистики и инфраструктуры, ЖКХ, энергоснабжения, воздушного и других видов транспорта, малого и среднего бизнеса, государственно-частного партнерства.
9. **Социальный подход** основан на сравнительном анализе и учете индексов уровня и качества жизни населения в суровых климатических условиях, социальной сплочённости, накоплении и использовании человеческого капитала; показателей демографии, развития образования, медицины, бюджетной обеспеченности, на социальных гарантиях государства и получении компенсаций для граждан, проживающих и работающих на Крайнем Севере (районные коэффициенты, полярные надбавки, оплата проезда и т.п.).

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

Менеджерские подходы в определении состава Российской Арктики

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

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

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

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

рантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и Трудовой кодекс Российской Федерации»; 2) № 50-ФЗ «О внесении изменений в статью 33 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации», подписанные президентом России В. В. Путиным 2 апреля 2014 года

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region. January 2014. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region__fi....pdf (дата обращения: 08.02.2014).

⁵ Законопроект «Об АЗРФ», внесённый Минрегионом в Правительство РФ 31 мая 2013 года, отставлен. URL: http://www.publicsea.ru/news/zakonoproekt_ob_arkticheskoiy_zone_rossiyskoiy_federacii_vnesionnyiy_minregiono_m_v_pravitelstvo_rossiyskoiy_federacii_31_maya_2013_goda_otstavlen_17-39-30.htm (дата обращения: 08.02.2014).

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

Краткая историческая справка о статусе и составе Российской Арктики

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

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

⁶ Правительственное сообщение. URL: http://www.emaproject.com/lib_view.html?id=pb00003412#p1|1|n (дата обращения: 06.02.2014).

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

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

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

1989 год. Понятие «Арктическая зона Российской Федерации» было установлено решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года. В состав арктической зоны тогда были включены:

- 1) полностью или частично северные территории 8-ми действующих тогда субъектов: Республики Саха (Якутия); Красноярского края; Мурманской области; Архангельской области; Ненецкого автономного округа; Ямало-Ненецкого автономного округа; Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа; Чукотского автономного округа;
- 2) земли и острова, указанные в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»;
- 3) внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

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

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

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

1997 год. Российская Федерация, ратифицировавшая в 1997 году Конвенцию ООН по морскому праву (United Nations Convention on the Law of the Sea—UNCLOS) фактически отказалась от секторального подхода 1926 года, потеряв при этом суверенные права на 1,7 млн км² своего арктического сектора, и борется сейчас за континентальный шельф за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны, готовя вторую заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу.

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

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

вового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в арктической зоне, что очевидно являлось непосильной задачей для одного закона, пусть и с самыми благими намерениями. Однако Правительство РФ не поддержало тогда принятие данного законопроекта потому, что введение ряда экономических и социальных льгот для юридических и физических лиц на 1/5 части территории РФ возможно было только за счёт существенного сокращения доходной части федерального бюджета и увеличения расходной⁸. Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока в свою очередь отметил, что в рассматриваемом проекте ФЗ «Об арктической зоне РФ» полностью выпали некоторые участки побережья Северного Ледовитого океана (Республика Карелия) и являющийся историческими «воротами в Арктику» порт и город Архангельск⁹.

При включении в состав Российской Арктики муниципальных образований, расположенных на побережье Белого моря, являющегося неотъемлемой частью морской акватории СЛО, необходимо учитывать исторический опыт борьбы российского государства за выход к морям. Не стоит всем нам забывать, что именно с Белого моря Россия начиналась как мировая держава, устанавливающая своё морское могущество. Белое море — колыбель арктических открытий, полярных путешествий, морских походов на запад и на восток вдоль побережья студёных северных морей в акватории СЛО. Именно с берегов Белого моря начиналось освоение Арктики ещё во времена господина Великого Новгорода несколько столетий тому назад. Новгородские повольники¹⁰, русские поморы¹¹, купцы, промышленники, российские офицеры, путешественники открывали новые морские пути в СЛО, неизвестные до того острова и земли. Ещё в 1320 году две новгородские дружины ходили морским путём из Заволочья на Мурман (Северную Норвегию). В 1364 году новгородские повольники двумя дружинами ходили в Сибирь, вниз по реке Обь до моря. В 1496 году посольство Григория Исто-

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

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

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

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

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

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

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

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

1999 год. Постановлением Госдумы ФС РФ от 21.04.1999 № 3907-II ГД был отклонён проект ФЗ об основах районирования Севера Российской Федерации¹³.

В те же апрельские дни группа членов Совета Федерации и Государственной Думы (А. В. Назаров, Ю. В. Неёлов, Ю. А. Гуськов и др.) направила в Госдуму новый проект ФЗ об АЗРФ. В проектах федерального закона 1998-1999 годов состав арктической зоны был уже расширен до 11 субъектов РФ, включая Беломорский район Республики Карелия, 6 районов и 2 города в Архангельской области, территории Воркутинской и Норильской городских администраций Республики Коми и Красноярского края, 10 районов Республики Саха (Якутия).

Однако в проекте законопроекта об АЗРФ (1999) отсутствовали ссылки на полярный сектор России с Северным полюсом во главе. По мнению авторитетного эксперта И.Н. Барцица¹⁴, утверждение, что внешняя граница арктической зоны России на севере определяется в соответствии только с нормами международного права, по существу, лишало российскую политику многолетней правовой базы, закрепляющей за страной её арктический сектор. Континентальный шельф России в Арктике мог составить всего лишь 4,1 млн, а не как было ранее — 5,8 млн кв. км. Однако Конвенция ООН по морскому праву не отменяет секторального принципа определения статуса территорий в Арктике. Данный принцип может быть включён как в текст закона «Об АЗРФ», так и в иные нормативно-правовые акты. «Закрепление российского суверенитета над полярным сектором в границах 1926 г. должно происходить не только в рамках национального законодательства, но и на международном уровне. Тем более, что международное право содержит ряд механизмов, которые позволят и в этом контексте доказать право России на исторически сложившуюся её арктическую зону» [5, И.Н. Барциц]. Очевидно, что секторальный принцип должен учитываться в государственном управлении Российской Арктикой, международных отношениях, а также при принятии нового федерального закона в 2014 году.

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

¹² Арктический бассейн. URL: http://www.morflot.ru/reestr_mp/ (дата обращения: 12.02.2014).

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

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

треблялись понятия «российская Арктика», «арктическая зона России», давалась краткая характеристика их отличительных черт. Российская Арктика в этом документе обозначена как *особый объект государственного регулирования и поддержки*, требующий учёта не только природно-климатических условий, а также *экономических, социальных, экологических, оборонных и политических факторов*¹⁵. Актуальность такого определения не вызывает сомнений и в настоящее время.

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

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

Север определялся как высокоширотная часть территории в России, включающая островную и материковую сушу Арктики, зоны тундры, лесотундры и северную часть зоны тайги, характеризующаяся весьма суровыми климатическими условиями и низкой плотностью населения. К районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям были отнесены полностью или частично территории 27 субъектов РФ с общей площадью 11,9 млн. квадратных километров, что составляло **70% всей территории России**, и населением 12,2 млн. человек¹⁶. В Государственной Думе после этого длительное время обсуждался пакет законов о районировании Севера РФ, включающий четыре проекта федеральных законов: «О районировании Севера РФ», «О перечне районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Госдума подготовила четыре законопроекта по Северу. URL: http://www.evenkya.ru/infoeg/life/gosduma_podgotovila_chetyre_zakonoproekta_po_severu.html (дата обращения: 10.02. 2014).

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

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

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

- a) полностью или частично территории *деяти субъектов* федерации:
 1. Мурманская область.
 2. Ненецкий автономный округ.
 3. Ямало-Ненецкий автономный округ.
 4. Чукотский автономный округ.
 5. Республика Карелия в составе Лоухского, Кемского и Беломорского муниципальных районов.
 6. Республика Коми в составе городского округа Воркута, расположенного на широте 67°29'.
 7. Архангельская область в составе Онежского, Приморского и Мезенского муниципальных районов, городских округов Архангельск, Северодвинск и Новодвинск, а также административно принадлежащих ей арктических островов.
 8. Красноярский край в составе Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района, городского округа Норильск, муниципального образования город Игарка Туруханского муниципального района.
 9. Республика Саха (Якутия) в составе 11 улусов: Абыйского, Аллаиховского, Анабарского, Булунского, Верхоянского, Жиганского, Оленекского, Нижнеколымского, Среднеколымского, Усть-Янского и Эвено-Бытантайского.
- b) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32°04'35" восточной долготы (а в пределах от 74° до 81° северной широты—по меридиану 35° восточной долготы), на востоке — по меридиану 168°58'37" западной долготы;
- c) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;
- d) исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации;
- e) воздушное пространство над перечисленными в пунктах «а-г» части 2 настоящей статьи территориями и акваториями.

¹⁸ Российская газета.— 2012.— 30 июля. Федеральный выпуск № 5845.

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

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

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

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

В состав АЗРФ по проекту ГП «АЗРФ-2020» не вошли 3 муниципальных района Республики Карелия, городской округ Воркута Республики Коми, включённые ранее проектом ФЗ в состав Российской Арктики. О необходимости возврата к работе над прежним проектом федерального закона заявил первый заместитель председателя Законодательного Собрания ЯНАО Н. Яшкин¹⁹. Решение «о формировании АЗРФ в рамках госпрограммы, на мой взгляд, проблематично», — говорил в своём выступлении 29.11.2013 на парламентских слушаниях И.К. Чернышенко [1]. А.С. Матвеев подчёркивал, что в законе обязательно должен быть определён состав и статус АЗРФ, а иначе отсутствует объект управления, все приводимые цифры не являются корректными [1]. Методологически, теоретически первоначально должен быть закон, это основа, это фундамент, — совершенно справедливо считал также А.К. Акимов и другие [1].

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

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

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

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

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

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

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

Человеческий капитал, население — главный ресурс Российской Арктики

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

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

Таблица 1

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

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

Из 517 млн человек 8-ми приарктических стран в экстремальных условиях высоких арктических широт постоянно проживает менее одного процента северян (0,88%). В России доля северян, проживающих в АЗРФ, составляет почти в два раза больше — 1,7%. Население внутренних арктических губерний, провинций, штатов, областей, автономных округов, муниципалитетов всех восьми приарктических стран составляет 4,6 млн человек, в том числе в Российской Арктике проживает 2,5 млн или более 54%, а во всех остальных семи приарктических странах — 2,1 млн. человек [12, с. 28-29]. В одной Российской Арктике, таким образом, постоянно проживает больше людей, чем в арктической зоне семи других приарктических стран мира, вместе взятых. Эти индикаторы являются самым весомым аргументом в геополитических интригах и заявлениях о якобы пустом российском пространстве, которое срочно надо интернационализировать, осваивать путём захвата и присвоения чужих земель.

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

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

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

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

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

Таблица 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 4

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

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

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

Перманентное присутствие в Арктике отвечает национальным интересам России

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

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

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

В муниципальном образовании **городской округ «Новая Земля»** Архангельской области, в который входит весь одноименный архипелаг, например, проживало 2623 человека на 01.07.2013, из них 1736 военнослужащие, 603 — гражданское население, 284 — дети²⁰. Этот муниципалитет был образован ещё в 1997-1999 годах в результате длительной кропотливой работы руководства Архангельской области того времени (А. А. Ефремов, В. И. Калямин) при активной поддержке общественности региона.

Муниципальное образование **«Сельское поселение Соловецкое»** входит в состав Приморского муниципального района Архангельской области, расположено на восьми островах в Белом море и включает 11 сельских населенных пунктов²¹. В настоящее время на Соловках отрабатывается современная инновационная модель управления, основанная на стратегическом партнёрстве РПЦ (Соловецкий монастырь), федеральных структур (музей), региональной власти (правительство Архангельской области), Приморского муниципального района, сельского поселения «Соловецкое». Разработан проект ФЦП «Сохранение и восстановление комплекса духовного, культурного, природного наследия и развитие инфраструктуры Соловецкого архипелага на 2014-2019 годы»²².

Муниципальное образование **«Городское поселение Диксон»** входит в Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края. Северная граница городского поселения Диксон пролегает в пределах акватории СЛО и охватывает северную часть Евразии — полуостров Таймыр, архипелаги Северная Земля, Седова, Норденшельда, группу островов морей Карского и Лаптевых и их акватории²³.

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

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

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

²¹ МО «Соловецкое». URL: http://www.solovki.ca/solovetsky_village/solovki_municipal_region.php (дата обращения: 09.02.2014).

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

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

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

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

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

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

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

исторического и природного наследия Западного сектора Российской Арктики. «Остро стоит задача очистки территории — наследия советской эпохи освоения высоких широт»²⁴.

В Российской Арктике с 1996 года функционирует Государственный природный заповедник **«Гыданский»** на территории Тазовского района Ямало-Ненецкого автономного округа²⁵. Государственный природный заповедник **«Ненецкий»** площадью 313,4 тыс. га расположен в Ненецком автономном округе, фактически создан в 1996 году, хотя период его становления, принятия решений растянулся на несколько последующих лет. В его состав включено 11 островов. Морская акватория составляет более 58% общей площади заповедника²⁶.



Рис. 2. Государственный природный заповедник «Ненецкий». URL: <http://nenetz.ru/>

ФГБУ государственный природный заповедник **«Остров Врангеля»** в Чукотском автономном округе занимает два острова Чукотского моря — Врангеля и Геральд и прилегающую акваторию²⁷.

²⁴ Национальный парк «Русская Арктика». URL: <http://www.rus-arc.ru/> (дата обращения: 09.02.2014).

²⁵ Гыданский государственный природный заповедник. URL: <http://www.zapoved.ru/catalog/194> (дата обращения: 09.02.2014).

²⁶ Заповедник Ненецкий. URL: <http://nenetz.ru/> (дата обращения: 09.02.2014).

²⁷ ФГБУ ГПЗ «Остров Врангеля». URL: <http://www.ostrovvrangelya.org/> (дата обращения: 09.02.2014).

ФГБУ государственный природный заповедник **«Большой Арктический»** в Красноярском крае — крупнейший в России и всей Евразии, организован 11 мая 1993 года, охватывает сектор Арктики протяжённостью 1000 км с запада на восток, два моря — Карское и Лаптевых²⁸.

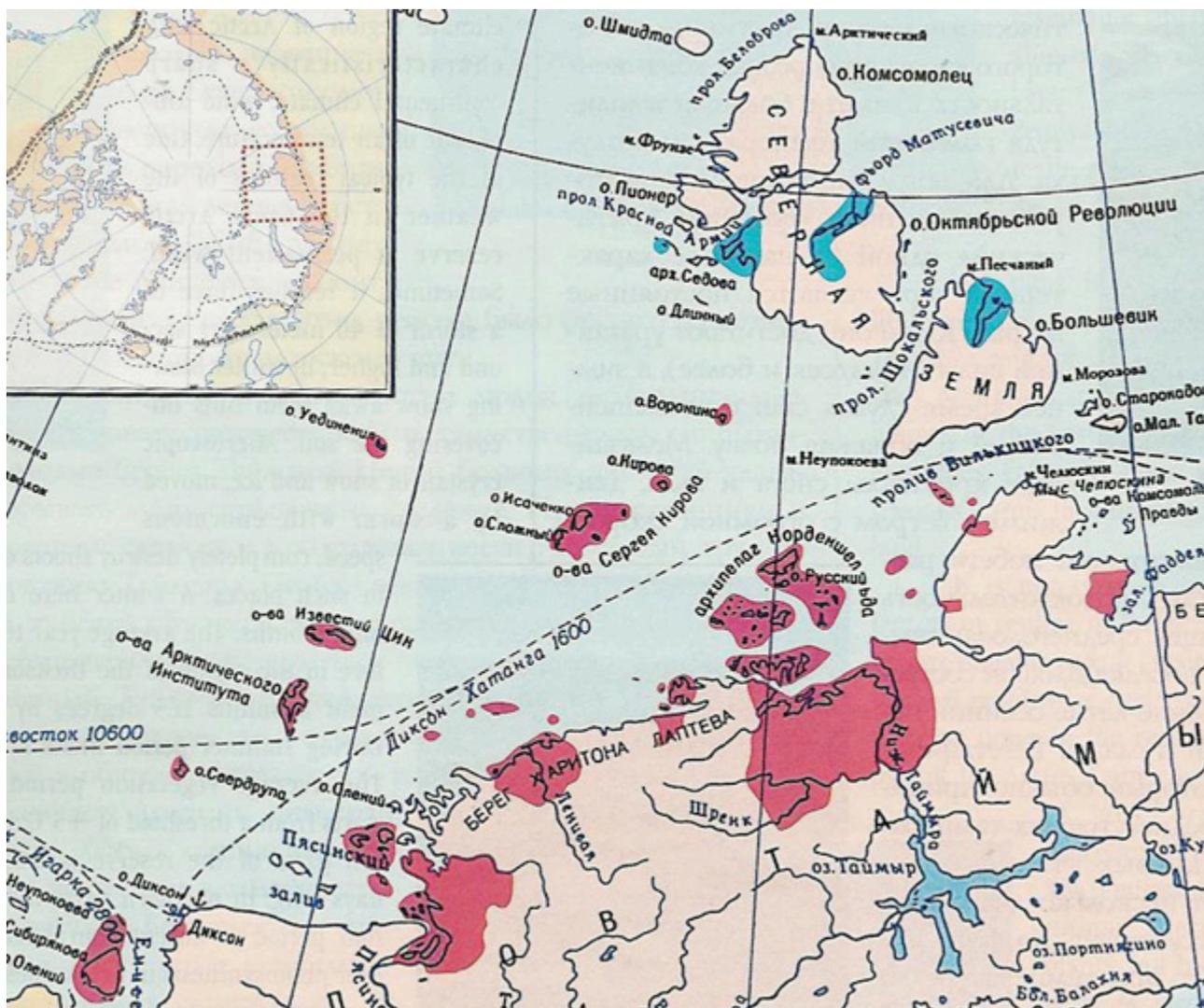


Рис.3. Большой Арктический. URL: http://www.bigarctic.ru/files/uploads/pages_files/45/bigarctic_map.jpg

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

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

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

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

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

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

4. Состав Российской Арктики

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

- 1) полностью или частично территории *деяти субъектов* Российской Федерации, указанные в проекте ФЗ об АЗРФ от 23.01.2013.
- 2) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32°04'35" восточной долготы (а в пределах от 74° до 81° северной широты — по меридиану 35° восточной долготы), на востоке — по меридиану 168°58'37" западной долготы;
- 3) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;
- 4) исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации;
- 5) воздушное пространство над перечисленными в пунктах «а-г» части 2 настоящей статьи территориями и акваториями;
- 6) акватория Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации России;
- 7) государственный реестр всех российских островов в северных морях Северного Ледовитого океана (включая Белое море);
- 8) перечень всех государственных природных заповедников, национальных парков в Российской Арктике как национального богатства российского народа.

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

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



Рис.4. Карта Российской Арктики

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

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

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

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

7. Законы о «северах». Арктическая зона РФ полностью входит в состав районов Крайнего Севера. Не просто созрела, а давно уже перезрела потребность в принятии пакета законов, в которых объектом государственного управления является Крайний Север, частью которого была, есть и будет Российская Арктика. Преференции для бизнеса, гарантии и компенсации населению (дополнительный отпуск, процентные надбавки, сокращённая рабочая неделя для женщин, оплата проезда пенсионеров, оплата проезда к месту отпуска и обратно) составляют предмет правового регулирования для всех районов Крайнего Севера, включая и те, которые входят в АЗРФ. Северным территориям страны нужны новые рабочие места, современная инфраструктура, социальная стабильность и сплочённость, экономический рост и ещё очень большой перечень того, в чем они нуждаются.

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

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

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

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

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

Литература

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

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

³⁰ Суперсенсация или дезинформация: 562 триллиона рублей на развитие Российской Арктики??? URL: http://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=148963 (дата обращения: 24.04.2014).

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

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

