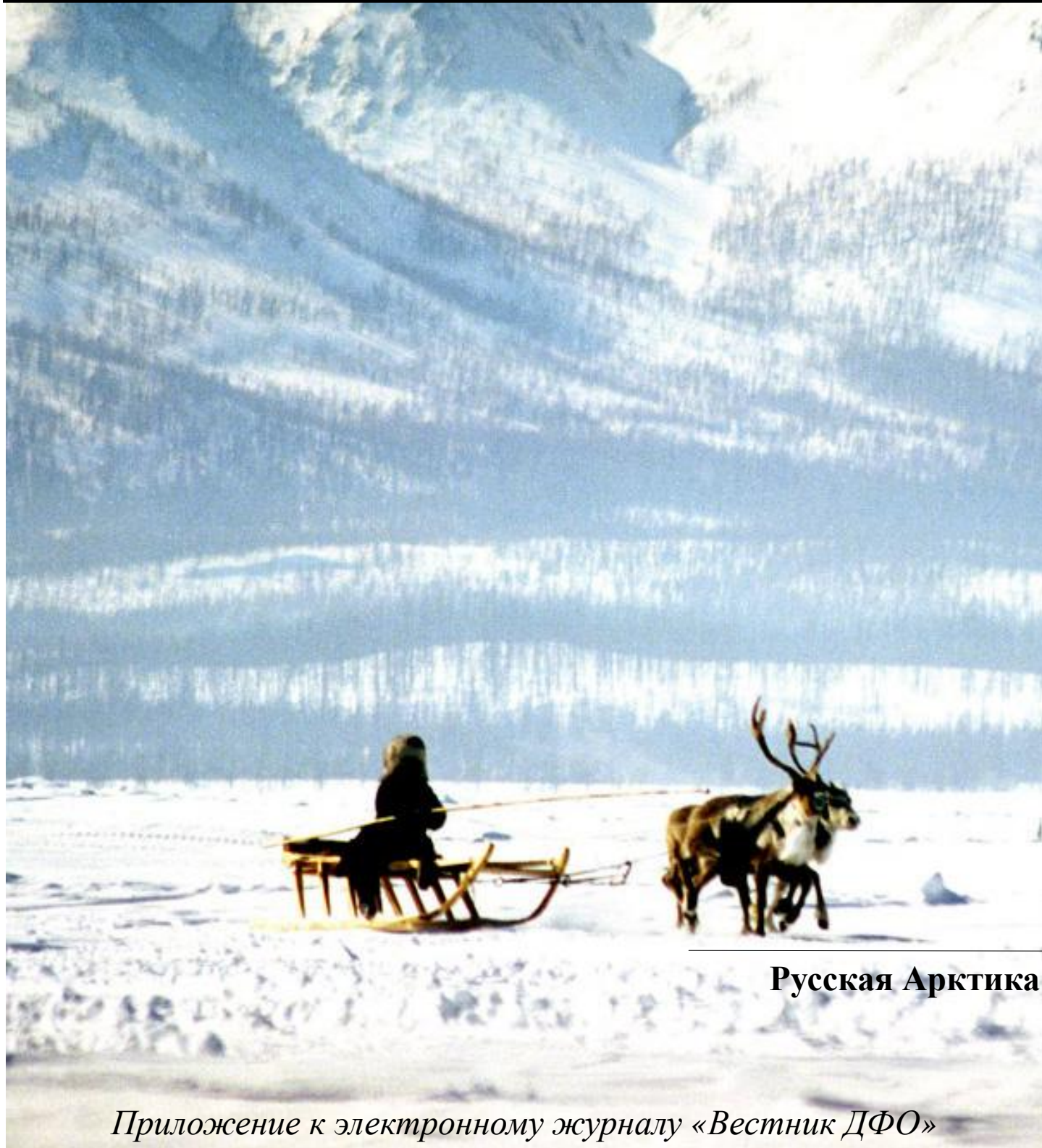


Новый Дальний Восток



Русская Арктика

Приложение к электронному журналу «Вестник ДФО»

Новый Дальний Восток

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

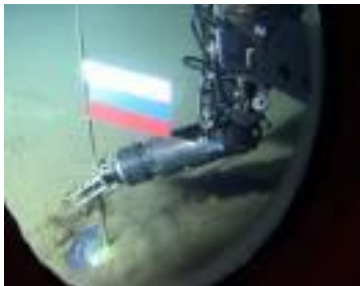
- *Краткое изложение существа вопроса*
- *История вопроса и основные подходы к его решению:*
 - **Мотивации выделения Арктической зоны Российской Федерации**
 - **Задачи районирования Севера и Арктики**
 - **Основные принципы районирования Севера и Арктики**
 - **Ретроспективный обзор научных подходов к выделению Арктической зоны Российской Федерации**
 - **Зарубежный опыт районирования Севера и Арктики**
 - **Предлагаемые подходы к выделению Арктической зоны Российской Федерации и ретроспективный обзор проектов правовых актов**
 - **Общая оценка возможных подходов к выделению Арктической зоны Российской Федерации**



Русская Арктика



Арктика – земля фантастических пейзажей, сильных и душевных людей, величайшего спектра чувств и чистоты помыслов.



ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Краткое изложение существа вопроса

*Жуков М.А. ОАО
«ГМК
«Норильский
никель»*

*Крайнов В.Н.
АНО «НКЦ
«Север»*

17 сентября 2008 г. состоялось заседание Совета безопасности Российской Федерации по вопросам освоения Арктики при участии Президента России Дмитрия Медведева. Президент поручил законодателям доработать и принять федеральный закон «О южной границе арктической зоны России».

Этот, казалось бы простой вопрос далеко не прост. Он много раз поднимался на разных уровнях, но так и не был решен. Одна из причин – отсутствие детального знания проблемы и абстрагирование от предшествующего опыта у каждой новой команды, приступавшей к его решению.

В Российском законодательстве отсутствует понятие: «Арктическая зона Российской Федерации¹». В то же время, Россия имеет международные обязательства в отношении своей арктической зоны

в рамках Арктического совета, да и просто необходимо определить территорию, в отношении которой Россия собирается проводить свою арктическую политику.

Вопрос должен был быть решен еще в 1989 г., когда Государственная комиссия при Совете Министров СССР по делам Арктики приняла решение от 22 апреля 1989 г. отнести к Арктике ряд территорий. Решение должно было лечь в основу соответствующего постановления Совета Министров СССР, но в условиях кризиса оно так и не было реализовано. Более того, затерялся оригинал документа.

С тех времен было разработано множество проектов федеральных законов и указов Президента об арктической зоне России, но не один из них не был доведен до своего нормативного правового закрепления. До настоящего время наиболее легитимным документом являлись «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике», одобренные на заседании Правительства России (протокол от 14 июня 2001 г. № 22, раздел III,



п.1), в которых решение Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. процитировано в обобщенной форме. «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике» после одобрения правительством должны быть утверждены Президентом, так как согласно Конституции России основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент России. Однако этого не произошло и «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике» также не могут служить полноценным документом, определяющим состав Арктической зоны Российской Федерации.

Вопрос о составе Арктической зоны Российской Федерации может и должен быть решен. Для этого необходимо учесть следующие обстоятельства.

1. Арктика не имеет четко обозначенных природных границ. Имеются более или менее плавные переходы, достигающие в ряде регионов многих сотен километров, а среди географов и экологов существует широкий спектр мнений по поводу включения или не включения в Арктику тех или иных участков земной поверхности.

2. Вопрос должен ставиться не о границах Арктики вообще, и не о южной границе Арктики в частности, а о составе Арктической зоны Российской Федерации, определяемой через наименование включаемых в нее административных и муниципальных образований.

3. Решение о составе Арктической зоны Российской Федерации – не результат научного исследования, а политический акт, учитывающий природные, социальные, демографические и политические реалии, соображения преемственности и удобства государственного управления.

4. Необходимо отделить вопрос о составе Арктической зоны Российской Федерации от вопроса о формах и объемах суверенитета России

над акваториями арктического бассейна (т.н. северная граница арктической зоны). В связи с ратификацией Россией Морской конвенции 1982 г. морской границей территории страны является внешняя граница территориального моря. В отношении исключительной экономической зоны и шельфа Россия имеет лишь ограниченный суверенитет и решение вопроса о шельфе находится в компетенции международного органа ООН по морскому дну.

5. Наиболее приемлемым является правовое закрепление состава Арктической зоны Российской Федерации на основе решения Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. с возможными добавлениями. Причины:

А) Соображения преемственности. В течение последних 20 лет в отсутствие иных правоустанавливающих документов в своей практической деятельности органы государственного управления определяли для себя состав Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с этим документом. Это достаточный срок для признания сложившейся практики значимым аргументом прецедентного характера при выработке правовых установлений.

Б) Соображения удобства государственного управления. Целесообразно включать в состав Арктической зоны Российской Федерации целостные административные и муниципальные образования, с минимальным их дроблением. В решении Комиссии 1989 г. эти соображения были учтены близким к оптимальному образом.

6. Необходимо учесть произошедшие с 1989 г. изменения в административно-территориальном делении территории страны с тем, чтобы полностью включить в состав Арктической зоны Российской Федерации относимые к ней ранее территории. В частности, включить в состав Арктической зоны территории Таймырского (Долгано-Ненецкого)

муниципального района и Муниципального образования город Норильск, составлявших ранее Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ.

7. С точки зрения оптимизации состав Арктической зоны Российской Федерации может быть расширен за счет территории Воркутинской городской администрации и не включенных районов Мурманской области

¹В устоявшейся языковой практике «арктическая зона» пишется со строчной буквы, т.к. подразумевается, что слово: «арктическая» является прилагательным. Минрегион России в своем документообороте ввел написание словосочетания: «Арктическая зона» с заглавной буквы, подразумевая имя собственное. Словосочетание: «Арктическая зона Российской Федерации» целесообразно писать с заглавной буквы, т.к. в данном случае именуется имя собственное объекта государственной политики и правового регулирования. В то же время, написание «арктическая зона» со строчной буквы целесообразно там, где имеет место простое указание на элемент географической зональности: «лесная зона», «степная зона» и т.д.



2. История вопроса и основные подходы к его решению

1. Мотивации выделения Арктической зоны Российской Федерации

Районирование территории страны необходимо для практической деятельности органов государственного управления при решении экономических и социальных задач. Критерии оценки экономической ситуации теряют свой смысл, если их использовать применительно к недифференцированному экономическому пространству страны.

Единство экономического пространства страны в условиях глобализации заключается не столько в наличие единого рынка сбыта, сколько в прочности экономических связей между регионами, основанных на производственной кооперации. Межрегиональная производственная кооперация нереализуема в условиях рыночной экономики без рентабельности производственных циклов в основных звеньях технологических цепочек, что для регионов со сложными природными условиями хозяйствования в свою очередь требует компенсации внеэкономических факторов удорожания производства механизмами экономического регулирования. Отсутствие дифференциации экономических условий хозяйствования, адекватной дифференциации естественно-природных условий хозяйствования в различных регионах, ведет к дискриминации хозяйствующих субъектов, граждан и регионов в целом.

Потребности экономики страны и истощение запасов природных ресурсов в освоенных районах предопределяют постоянное наращивание их добычи в Арктике. В то же время, внеэкономические факторы удорожания производства в Арктике велики как нигде, что создает сложнейшую проблему их преодоления

специализированными, адресными мерами экономического регулирования.

2. Задачи районирования Севера и Арктики

Арктика рассматривается как особо высокоширотная и суровая часть российского Севера, выделение и районирование Севера и Арктики обычно обсуждались в одном пакете, а под их районированием большинство специалистов понимало универсальную интегрированную схему районирования, основанную на сопряженном учете максимально возможного числа природных, экономических и социальных факторов. В качестве первоочередных задач данного районирования видели:

1. уточнение круга регионов, получающих финансовую поддержку в рамках Федерального закона «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 (картосхема 1);

2. определение районов с ограниченными сроками завоза, имеющих право претендовать в силу этого на получение федеральной помощи по поставкам продукции (картосхема 2).

Анализ более чем десятилетнего опыта районирования Севера и Арктики показал, что создание универсальной схемы районирования, одинаково пригодной для решения всех возникающих задач технически неосуществимо и практически нецелесообразно, а названные выше основные задачи не имеют прямого отношения к выделению зон и Севера, и Арктики, и решаются в рамках соответствующего тематического районирования. При этом:

- решение вопроса о гарантиях и компенсациях жителям Севера и Арктики в соответствии со статьями 8 и 13 Федерального

закона » от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации (ныне на основе ст. 26 Федерального закона от 5 августа 2004 год № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») должно решаться на основе районирования всей территории Российской Федерации по критериям природной комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения (картосхема 3);

- перечень районов с ограниченными сроками завоза продукции основывается на соответствующем тематическом районировании (картосхема 2).

С учетом накопленного опыта и изложенных обстоятельств в настоящее время признается, что определение границ и районирование зон Севера и Арктики необходимы для формулирования и реализации дифференцированной экономической политики, определяемой государственными интересами и спецификой данных регионов, а также выполнением международных обязательств России. При таком целеполагании районирование Севера и Арктики должно осуществляться на основе выделения целостных природно-хозяйственных систем, в отношении которых удобно осуществлять дифференциацию экономической политики с учетом принципа единства экономического пространства страны.



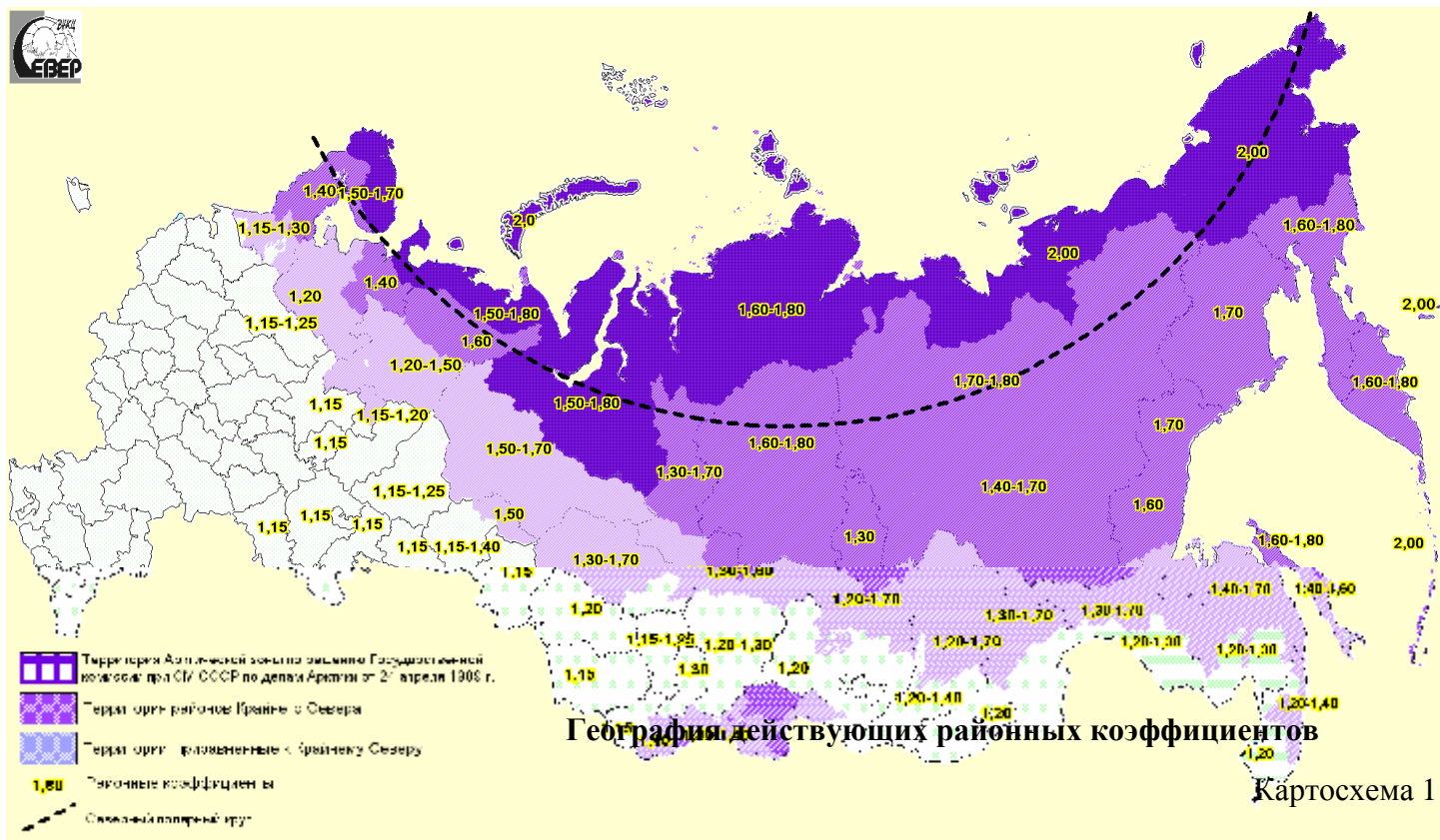
3. Основные принципы районирования Севера и Арктики

Районирование, в основе которого лежит выделение целостных природно-хозяйственных систем – суть экономическое районирование, обусловливаемое особенностями сочетаний природных ресурсов и неравномерностью развития производства и отдельных его отраслей в различных частях страны. Север и Арктика в рамках такого районирования должны выделяться как природно-хозяйственные системы, обладающие комплексом специфических черт и требующие в отношении себя специфической региональной политики. Соответственно, основой для районирования Севера и Арктики должны служить природные, ресурсные и хозяйственные характеристики.

Критерии природной комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения (картосхема 3) также должны учитываться, как фактор удорожания экономической

деятельности и функционирования социальных систем, но они не должны быть главным критерием установления границ зон Арктики и Севера Российской Федерации, как это предлагается в существующих проектах законов «Об Арктической зоне Российской Федерации» и «О районировании (зонировании) территории Севера России».

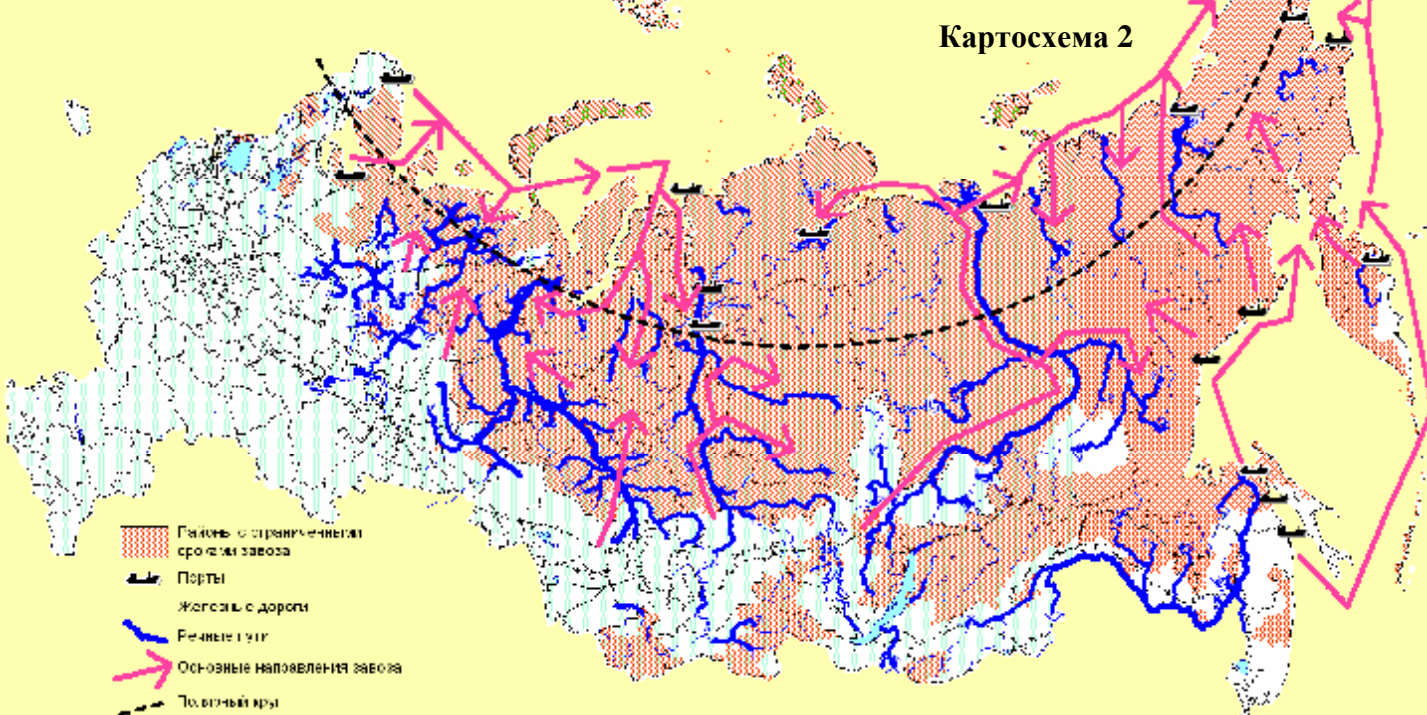
Экономико-географическое районирование - деление территории на отдельные районы по степени сходства и различия всего комплекса ресурсных, природных и хозяйственных условий, в рамках которого выделяются природно-хозяйственные комплексы, характеризующиеся своеобразным сочетанием различных отраслей, глубокими и разносторонними связями между ними, общностью исторического развития, трудовых навыков населения, а также имеющих особую специализацию в общегосударственном масштабе, определяющую их специфику. В соответствии с таким подходом, в арктическую





Районы и основные направления Северного завоза

Картосхема 2



Интегральная карта оценки условий комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения

Картосхема 3



зону должны быть включены районы (регионы), граничащие с арктическим морским побережьем, природные условия которых соотносятся с условиями арктических морских побережий, а целостные ресурсно-производственные комплексы преимущественно ориентированы на транспортную систему северного морского пути.

В зону Севера должны быть включены отдаленные от арктического морского побережья районы (или регионы) с суровыми природными условиями, целостные ресурсно-производственные комплексы которых ориентированы на добычу, в ряде случаев обогащение или первичную переработку и вывоз природных ресурсов в промышленно развитые регионы.

Общим для регионов Севера и Арктики являются суровые и крайне суровые природно-климатические условия жизни и хозяйственной

деятельности, определяющие наличие существенных внеэкономических факторов удорожания производства и функционирования социальных систем, низкая освоенность территории и плотность населения, ориентация экономики на добычу природных ресурсов и вывоз их в промышленно-развитые регионы.

Важным отличием северных регионов от арктических является относительно невысокая связь их хозяйственных систем с транспортной системой Северного морского пути и более тесные связи с лежащими от них к югу промышленно-развитых территорий. Помимо того, существуют общеустоявшиеся представления о том, что к Северу следует относить таежные регионы, а к Арктике – тундровые, хотя это очень общая схема, особенно трудноупотребимая в гористых местностях.



4. Ретроспективный обзор научных подходов к выделению Арктической зоны Российской Федерации

Научный подход к выделению Арктики основывается на использовании тех или иных объективных критериев или их совокупностей. Однако, потенциально пригодных критериев достаточно много и далеко не все они взаимно комплиментарны, поэтому выбор критериев выделения арктической зоны или их комплексов должен соответствовать конкретным целям такого выделения.

В современной географической науке в определении Арктики используются следующие основные научные методы: астрономический, климатический и физико-географический. Кроме того, для выделения границы Арктики с точки зрения условий жизни населения используется комбинированный биоклиматический метод.

С точки зрения астрономических критериев, определяющих поступление солнечной радиации, освещенность, для определения границ Арктики некоторыми специалистами предлагаются: Северный полярный круг, 65-я и 70-я параллели, северного полушария.

В рамках климатического подхода при определении границ арктической зоны предлагалось использовать:

- изотерму июля $+10^0$, которая достаточно близка к границе леса;

- критерий Норденшельда, в котором температура июля корректируется по температуре самого холодного зимнего месяца (в Якутии, например, граница Арктики совпадает с июльской изотермой $+13^0$);

- критерий Визе, принявшего за основу критерий Норденшельда, с учетом исключения из Арктики морских акваторий с положительной

среднегодовой температурой (Север Атлантики);

- величину радиационного баланса, равная 10 ккал/см^2 в год;

- величину радиационного баланса, равная 15 ккал/см^2 в год;

- среднее положение между изотермами среднемноголетней июльской температурой воздуха $+8^0\text{C}$ и $+12^0\text{C}$;

- сумму двух индексов, учитывающих отношение средней за холодный период (ноябрь-март) скорости ветра к средней температуре воздуха за холодный период и сумме осадков за холодный период (оба индекса резко возрастают вблизи южной границы тундры, граница Арктики проводится по значению суммы, равному единице;

- определяющее условия вегетационного периода среднее положение арктического атмосферного фронта, разделяющего арктические воздушные массы и воздушные массы умеренных широт.

Использование климатических показателей имеет как сильные, так и слабые стороны. Климат сам по себе не стабилен, климатические индексы для конкретных территорий флюктуируют во времени. Причем, это не только колебания вокруг неких средних значений. Флюктуации климатических показателей имеют вектор смещения в соответствии с общими климатическими изменениями. Существуют и другие проблемы. Так, Б.П.Алисов разделяет арктический и субарктический пояса, относя границу арктического пояса к летнему, а субарктического к зимнему положению арктического климатологического фронта. При этом Субарктика у Б.П.Алисова охватывает значительные площади бореальных лесов, в то время как у А.А.Григорьева к Субарктике относится только тундра. Кроме того, усредненное положение атмосферного фронта различно у различных авторов и даже в

публикациях самого Б.П. Алисова.

Физико-географический подход основывается на классификации ландшафтов и исходит из того, что все частные факторы среды интегрированы в базовых параметрах ландшафтов, определяющих общие закономерности географической дифференциации территории. В классификации А.Г.Исаченко за границу Арктики принята южная граница ландшафтов тундры.

Предложение считать южную границу тундровой зоны комплексной общегеографической границей Арктики выдвигалось и другими специалистами ранее, не имевших достаточного объема материала, но указывавших, что: «...дальнейшее уточнение предложенной единой физико-географической границы Арктики должно основываться на непосредственных полевых исследованиях и на основе разработки ландшафтных карт и классификации ландшафтов». В настоящее время опубликован ряд обобщающих картографических материалов, содержащих достаточно детальную информацию, необходимую для установления границы Арктики на территории России в соответствии со структурой ландшафтов и характером растительного покрова, как индикаторов суровости природной среды. Среди них: «Ландшафтная карта СССР» (1988 г.), карты «Земельные ресурсы СССР» (1990 г.) и «Растительность СССР» (1991 г.), карта «Леса СССР» (1990 г.).

В то же время, следует иметь в виду, что степень выраженности границы тайги и тундры сильно варьирует в различных регионах, представляя местами то относительно четкую линию (при некотором уровне генерализации), то широкий (до сотен километров) экотон, где границы сильно размыты. В обобщенном виде за северный край указанного экотона, как правило, принимается северный предел распространения островной лесной растительности (по данным обзорно-топографических карт), за южный край

– северный предел распространения достаточно сомкнутых лесов (по данным сводной карты «Леса СССР»).

Что касается вопроса о включении лесотундровой зоны в состав Арктики, то он открыт для обсуждения. По ряду количественных и качественных параметров лесотундра тяготеет к тундре. Например, по условиям питания рек и режиму стока, по характеру геоморфологических почвообразовательных процессов, по общей однотипности биогенного круговорота. Одновременно, лесотундровые ландшафты существенно отличаются от тундровых по ряду показателей, в том числе более высоким радиационным балансом, более продолжительным и теплым летом, суммой активных температур (за период со средними суточными температурами выше 10⁰С). Для болот тундры характерно слабое торфообразование: мощность торфа в болотах типичной тундры – 0.2-0.8 м, тогда как в лесотундре она достигает уже 2-3 м. В тундровых ландшафтах характерно преобладание подземной биомассы над наземной, а в лесотундровых сообществах, например, наземная масса превалирует над подземной. Таким образом, лесотундровая зона сама по себе выполняет роль экотона (переходной полосы, размытой границы) между арктическими и бореальными ландшафтами. Разные специалисты предлагают с учетом местных особенностей принимать за границу Арктики либо северный, либо южный край экотона между арктическими и бореальными ландшафтами.

Определенные трудности возникали при установлении границы Арктики в горных районах. Здесь в первую очередь принимался во внимание характер растительности на самых низких ступенях высотной поясности (у подножий гор, в долинах и межгорных котлованах). Это обусловлено, во-первых, прикладным характером задачи выделения

Арктики - в долинах и котловинах, как правило, сосредоточено население горных районов и, во-вторых, принятыми принципами классификации ландшафтов, в соответствии с которыми каждому зонально-секторному типу ландшафтов соответствуют определенные спектры высотной поясности.

Биоклиматический подход к определению границы Арктики основан на понятии стрессующего воздействия окружающей среды на человеческий организм. Применительно к Арктике это воздействие ассоциируется с комбинацией следующих факторов стресса, заставляющих предпринимать максимальные усилия по его нейтрализации:

- высокоширотностью, ведущей к недостатку биологически активной УФ-радиации в течение холодного периода;

- преобладанием низких температур воздуха в сочетании с суровым ветром и высокой относительной влажностью воздуха в течение почти всего года;

- высокой вероятностью выпадения снега в течение всего летнего сезона;

- отсутствием древесной и кустарниковой растительности.

В то же время, на планете множество территорий с дискомфортными условиями жизнедеятельности и достаточно много территорий помимо Арктики (в первую очередь – горы), где имеют место перечисленные факторы (даже сезонный дефицит ультрафиолета может иметь место в регионах с интенсивной циклонической деятельностью).

Дискомфортность природных условий жизнедеятельности человека генерирует проблему ее удорожания и связанных с ним социальных обязательств. В связи с этим, биоклиматический подход к определению границы Арктики имеет практический смысл только в общих рамках определения дискомфортных территорий России и

дифференциации (районирования) этих территорий по уровню их дискомфорта (принцип единства правового пространства страны не допускает ситуации, когда где-либо какой-либо вопрос нормативно регулировался на одних основаниях, а в других частях страны – на других). Таким образом, выделение арктической зоны по биоклиматическим критериям должно стать результатом районирования территории Российской Федерации по условиям комфорта/дискомфорта жизнедеятельности населения. При этом, среди специалистов-североведов сложилось общее мнение, что наиболее дискомфортную зону в рамках такого районирования можно отождествлять с Арктикой.

Помимо физико-географического подхода к выделению арктической зоны России возможен и прикладной природно-хозяйственный подход, опирающийся на те или иные критерии, опосредованные практическим целеполаганием.

Так, ряд исследователей (Гранберг И.С., Долин Д.А. и др.) «Всероссийского научно-исследовательского института геологии и минеральных ресурсов мирового океана» (ВНИИОкеангеология) считает, что, исходя из стратегии развития минерально-сырьевой базы и охраны арктической зоны России, единственным важным параметром определения границ является размещение ведущих типов месторождений полезных ископаемых. В связи с этим ими была составлена карта закономерностей размещения месторождений полезных ископаемых в пределах российского сегмента Арктического планетарного минералогического пояса. В этом есть свой смысл, если учесть объективную потребность принятия особых мер регулирования и стимулирования ресурсной деятельности, необходимых в Арктике с учетом особой ранимости ее природы и наличия специфических политических обязательств в отношении арктической зоны, но, возможно, избыточных в регионах с более благоприятными

природными условиями. В то же время, отдельные минералогенические провинции (например, Тимано-Печерская), простираются далеко на юг, на территории, которые традиционно воспринимаются как Север, но не Арктика.

Экономист-северовед В.С. Селин предлагает использовать метод транспортно-хозяйственного тяготения территорий, примыкающих к Северному морскому пути (СМП) и находящихся в зоне его влияния с учетом взаимосвязи экономики регионов, формирующих основные грузопотоки на трассе СМП. СМП – транспортная ось арктической зоны. Тем не менее, такие очевидно арктические города, как Воркута или Салехард в настоящее время формируют основной грузопоток по железнодорожным путям. Но даже очевидно арктическое направление грузопотоков и базы снабжения не всегда можно рассматривать как критерии отнесения к Арктике. Примером может служить порт Осетрово в г.Усть-Кут на р.Лена - основная база формирования грузов для северного побережья Якутии и Чукотки, расположенный в двух тысячах километров от районов получателей грузов, а также порт Находка на Дальнем Востоке – основной пункт формирования грузов для восточных районов Чукотки.

В географии традиционно используется комплексный подход к районированию, подразумевающий использование комплекса генетически разнородных, но функционально сопряженных факторов. Применение комплексного подхода к выделению арктической зоны предлагалось неоднократно. Корень проблем – адекватность применяемых критериев задачам районирования и их взаимная комплиментарность. Нередко, под декларациями о комплексности лежит механическое совмещение разнородных показателей. Особенно методически сложным является сочетание природных, экономических и социальных показателей. Одна из наиболее общих проблем – мера устойчивости факторов во времени. Потенциально все факторы



изменчивы. Важно, чтобы скорость этой изменчивости не была существенно выше оптимального срока использования результатов районирования – 20–30 лет. В плановой экономике движение экономических и социальных параметров в целом было устойчивым и прогнозируемым. Результаты районирования, в котором они были использованы, оставались адекватными наблюдаемой реальности как минимум одну-две пятилетки. С переходом к рыночным отношениям большинство экономических и социальных параметров стали чрезвычайно лабильными. В результате, попытки районирования Севера Российской Федерации, презентовавшиеся в середине девяностых годов, несли в себе экономический портрет страны начала девяностых. Работы, представленные в конце девяностых годов, несли в себе экономический портрет страны середины девяностых. Физико-географическая основа районирования, достаточно стабильная в масштабе десятилетий и даже столетий, могла быть отработана с очень высоким качеством, но «пристегнутая» к ней экономическая и социальная информация устаревала с той же скоростью, с какой осуществлялась разработка районирования.

5. Зарубежный опыт районирования Севера и Арктики

До середины 60-х годов XX века единого научно обоснованного взгляда на проблему районирования Севера и Арктики не было, и они определялись разными исследователями достаточно условно и противоречиво. Например, в обобщенном труде по географии планетарного Севера, вышедшем в 1955 г., Американское географическое общество включило в Север наряду с северными высокоширотными областями в СССР ряд районов крайнего юга Сибири, Ленинградскую область, а в Канаде – некоторые районы, граничащие с США.

В работах 50-70-х годов зарубежные авторы чаще всего определяли территорию Севера и Арктики через перечень административно-территориальных образований. Так, в Канаде к Северу или к Арктике (на Западе типично восприятие понятий «Север» и «Арктика» практически как синонимов) относятся так называемые «территории Короны» - Юкон, Северо-Западные территории и Нунэвут, расположенные севернее 60°с.ш. (территории Короны не имеют статуса провинций и на них в первую очередь сосредоточена деятельность федерального министерства по делам индейцев и развитию Севера). К Северу также часто относят так называемые переписные округа, т.е. кроме Юкона, Нунэвут и Северо-Западных территорий в него произвольно включаются северные округа всех прилежащих провинций. При таком подходе канадский исследователь Р. Гайда отнес границу Севера далеко на юг, вплоть до р. Св. Лаврентия, которую по природным критериям Севером назвать трудно.

Этим же путем пошел канадский исследователь Севера К. Дж. Ри, осуществивший социально-экономическое районирование его территории. Можно предположить, что кроме удобства получения

информации, сказалась позиция К. Дж. Ри, исследующего проблемы Севера не столько с точки зрения ученого-североведа, сколько с позиций исследования неосвоенных районов вообще. В Канаде имеются и другие подобные исследования, авторы которых изучают проблемы, связанные с освоением новых районов.

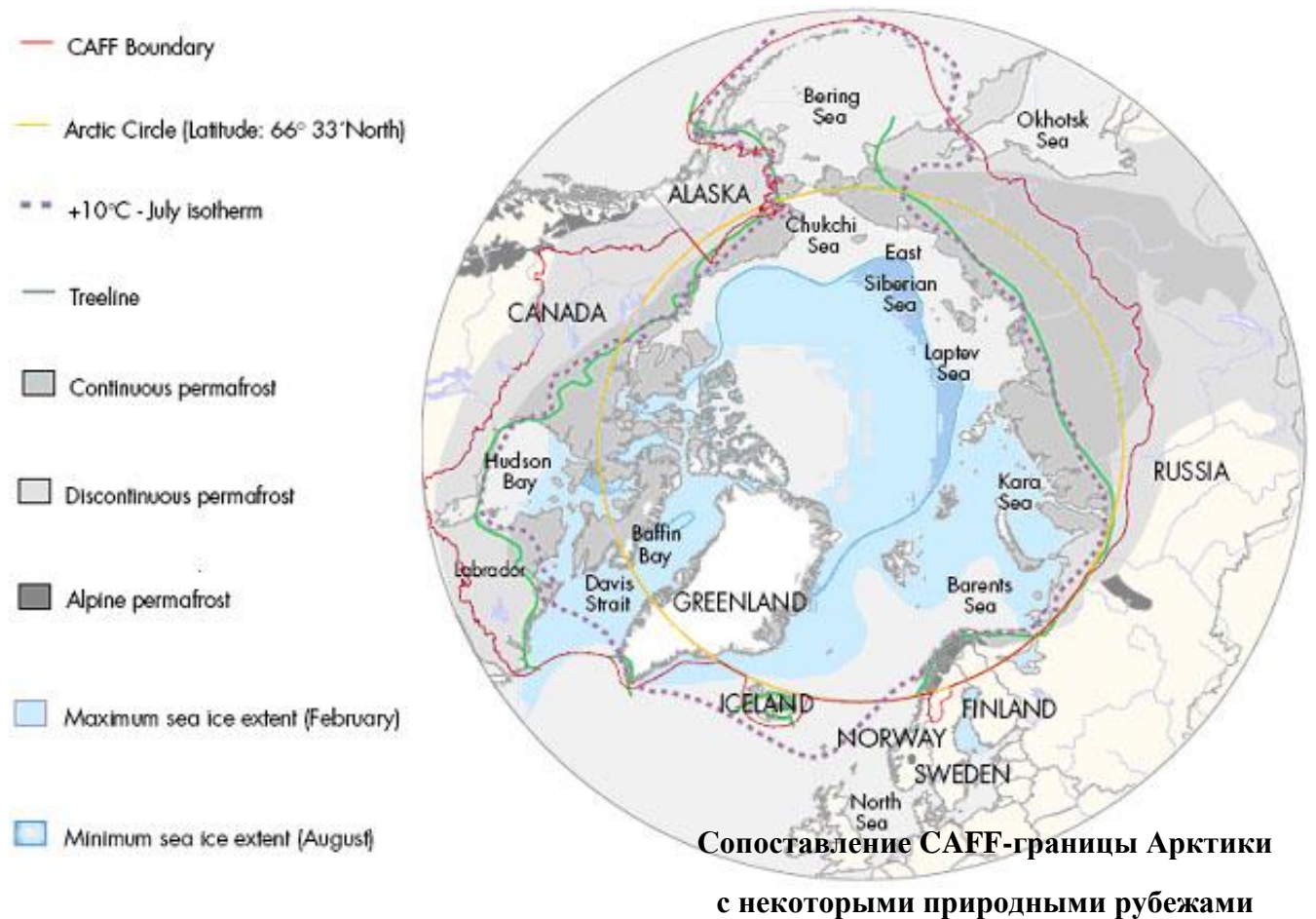
В 1964 году вышла первая научная работа по определению понятия «Север» и его районированию видного канадского экономиста и географа Л. Амлена, которую отличает две позитивные стороны: комплексность и попытка количественной балльной оценки. Л. Амлен выделяет 6 природно-географических и 4 экономико-географических признака: географическая широта места, летние и зимние температуры, продолжительность сезонного промерзания почвы, количество осадков, степень лесистости, транспортная (воздушная и наземная) доступность, плотность населения, хозяйственная освоенность.

К недостаткам методики Л. Амлена можно отнести выделение признаков, присущих не только Северу, что может исказить реальную картину «северности».

К предлагаемой методике Л. Амлена существенное влияние оказывают транспортные оценки. Так, разница между городом, где есть регулярная авиа связь и железнодорожный транспорт, и близлежащими территориями может достигать 150-200 баллов, что не совсем адекватно, так как здесь транспортная доступность будет определяться близостью расположения данного населенного пункта к базовому городу, что в методике совсем не учитывается.

Несмотря на то, что рассматриваемая методика, в общем, отражает «северность» того или иного населенного пункта, она все же уступает отечественным разработкам, учитывающим значительно больший объем информации и более комплексно оценивающих «северность» российских регионов.

Несмотря на широкое признание методики Л. Амлена в научных кругах и даже



Картосхема 4

награждения Амлена правительством Канады, она так и не нашла своего применения. Продолжался разнобой в определении понятий «Север» и «Арктика». В появившемся в 1978 г. фундаментальном труде по экономической и политической географии циркумполярного Севера (Т. Армстронг, Дж. Роджерс и Д. Роулей) признается исключительная трудность научного обоснования понятия «Север» и утверждается, что надо при этом исходить из комплекса многих природных и экономико-географических факторов. Без должного теоретического и методического анализа Север, включая в себя Арктику и Субарктику, понимается названными авторами довольно расширительно, занимая 15% земной суши, 5% площади Мирового океана, на которых проживают 0,3% мирового населения.

В середине 80-х годов в США были разработаны новые широкие планы исследования Арктики. В пределы действия этих

планов включено 57% территории Аляски, западной и южной границей Арктики принимаются реки Юкон, Поркьюлайн и Кусковим, в Арктику включаются даже Алеутские острова – территории, никем ранее Арктикой не считавшиеся. Для других стран американский план южной границей Арктики рассматривает Северный полярный круг. Вслед за этой вольной трактовкой видные американские североведы О. Янг и Г.Ошеренко определяют Арктику к северу от 60° с.ш., но в отдельных случаях «опускают» ее значительно южнее.

В большинстве работ по Фенноскандии «северными районами» считается территория северных губерний Норвегии, Швеции и Финляндии, находящаяся под наблюдением



«Северного совета» («Нордкаллоттен»). Между тем исследователи, исходящие из природных, экономических или национально-этнических условий, определяют эти районы несколько по-иному, в том числе обращаясь к канадской схеме Л. Амлена.

Комментируя североамериканский подход, необходимо указать на то обстоятельство, что в отличие от российских традиций понятия «Север» и «Арктика» являются зачастую синонимами, и когда американцы и канадцы говорят о Севере или об Арктике, они часто подразумевают одну и ту же территорию, хотя, теоретически, в среде североамериканских ученых предполагается, что в Север объединяются Арктика и Субарктика.

Наконец, Арктический Совет рекомендовал использовать в качестве границы Арктики линию, предложенную разработчиками проекта «Conservation of Arctic Flora and Fauna» (CAFF). CAFF-граница (картосхема 4) является одним из возможных определений Арктики и не накладывает никаких жестких

ограничений на национальные подходы в этом вопросе. В то же время, ее конфигурация демонстрирует различие национальных подходов к трактовке понятия «Арктика». Так, на Аляске к Арктике относится лишь полоса прибрежных тундр, но при этом в Арктику включаются Алеутские острова, чего большинство географов не делает из-за их низкоширотного положения (55-тый градус северной широты – широта Калуги). Более того, российская часть Алеутской гряды – Командорские острова - в Арктику CAFF-границей не включены. На территории же Канады CAFF-граница опускается далеко на юг по линии канадско-американской границы и в Арктику включаются территории холодные и дискомфортные, но никак не высокоширотные (соответствуют средней полосе России) и покрытые разнообразной таежной растительностью

6. Предлагаемые подходы к выделению Арктической зоны Российской Федерации и ретроспективный обзор проектов правовых актов

Первой попыткой административного выделения зоны Арктики было решение Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. (картосхема 5, табл. 1). В 1996 г. президент Борис Ельцин поручил председателю правительства Виктору Черномырдину разработать проект Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике. Во исполнение положений Указа Президента России от 17 января 1997 г. № 11 «О Федеральной целевой программе «Мировой океан» поручение правительства Госкомсеверу России от 21 февраля 1997 г. № ВЧ-П11-05522 предусматривало разработку федерального закона об Арктике как составную часть программных мероприятий подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан», проект которой Минэкономики России представило в правительство 1 декабря 1997 г. Проектом предусматривалась разработка федерального закона об Арктике в 1998-1999 гг.

Основной проблемой, с которой столкнулись разработчики, оказалось корректное формулирование самого предмета законодательного регулирования. В Концепции «Закона об Арктике» предполагалось, что: «Законотворческая работа по зоне Арктики может осуществляться по следующим основным направлениям:

Определение Арктики, выделение ее границ.

Экономическая политика, социальное развитие.

Протекционистская политика государства в отношении Арктики.

Взаимоотношения федеральных и региональных органов государственной власти, коммерческих и общественных организаций, иностранных физических и юридических лиц по вопросам развития Арктики.

Охрана окружающей среды и устойчивое развитие Арктики.

Обеспечение национальной безопасности Арктики.

Экспертиза проектов социально-экономического развития».

Как видно из перечня основных направлений, разработчики перечислили в укрупненных блоках все основные сферы правоотношений, имеющих место в российской Арктике и по широте охвата вполне соответствующие масштабу «Арктического кодекса». Еще более наглядно это видно из представленной разработчиками структуры Федерального закона «Об Арктике»:

Преамбула

Глава 1. Общие положения

Статья. Определение и границы района Арктики Российской Федерации.

Статья. Основные понятия.

Статья. Правовое регулирование отношений в Арктике Российской Федерации.

Статья. Компетенция федеральных органов государственной власти в Арктике.

Статья. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Арктике.

Статья. Компетенция органов местного самоуправления в Арктике.

Глава 2. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике

Статья. Основные принципы государственной политики Российской Федерации в Арктике.

Статья. Основные направления государственной политики в Арктике.

Статья. Промышленная политика в Арктике.

Статья. Налоговая политика в Арктике.

Статья. Бюджетная политика в Арктике.

Статья. Кредитная политика в Арктике.

Статья. Инвестиционная политика в Арктике.

Статья. Ценовая политика в Арктике.

Статья. Приватизационная политика в Арктике.

Статья. Арктическая транспортная система.

Статья. Государственное регулирование тарифов на перевозку грузов и пассажиров в Арктике.

Статья. Агропромышленная деятельность в Арктике.

Статья. Внешнеэкономическая деятельность в Арктике.

Статья. Социальная политика в Арктике.

Статья. Государственная политика в области социальной защиты коренных малочисленных народов Севера.

Статья. Государственная политика на рынке труда в Арктике.

Статья. Экологическая политика в Арктике.

Статья. Научная деятельность в Арктике.

Статья. Экспедиционная деятельность в Арктике.

Статья. Обеспечение военно-стратегических интересов Российской Федерации в Арктике

Статья. Государственная политика на арктических островах.

Статья. Информационная деятельность в Арктическом регионе.

Статья. Туризм.

Статья. Валютное регулирование и контроль.

Глава 3. Обеспечение исполнения настоящего Федерального закона

Статья. Органы охраны.

Статья. Ответственность за нарушения настоящего Федерального закона.

Статья. Разрешение споров.

Статья. Контроль и надзор за исполнением настоящего Федерального закона.

Глава 4. Заключительные положения

Статья. Уточнение нормативных правовых актов.

Статья. Вступление настоящего Федерального закона в силу.

С учетом того обстоятельства, что практически все перечисленные сферы праворегулирования относятся к тому или иному отраслевому законодательству, создание для Арктической зоны Российской Федерации особого законодательства, в котором нормы отраслевого законодательства имели бы особую макрорегиональную трактовку означало возникновение внутри единого правового пространства страны (вопрос о котором в тот период ставился очень остро) некоего обособленного правового пространства. Другим следствием было бы превращение Госкомсевера России в суперведомство, управляющее всем течением жизни в арктической зоне России и

имеющее экстраординарные полномочия, пересекающиеся со сферой полномочий других ведомств (подобно Главному управлению Северного морского пути в 30-е годы XX века). Естественно, такое развитие событий совершенно не соответствовало общему течению дел в тот период, и перспективы у законопроекта на реализацию отсутствовали. Найдены были политически корректные формулировки возражений, и законопроект тихо почил в согласованиях. Можно привести возражения, выдвинутые рабочей группой по разработке проекта федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов:

- не указана цель закона, нет определения национальных интересов в Арктике;

- закон представляет собой выписки из других законов, перенесшие и все их недостатки;

- в основу законопроекта положено географическое понятие Арктики, но отсутствует обоснование перехода от географических дефиниций к правовым;

- регламентируются частности и даются целевые установки органам государственного управления, что является предметом регулирования актами и программными документами правительства.

В целом, в данной попытке отразились все основные будущие проблемы, узкие места и элементарные технические ошибки, в частности, дискурс о границе Арктики там, где нужно говорить о составе Арктической зоны Российской Федерации, так как в природе, как показано выше, границ Арктики нет, а имеет место по большей части весьма широкая «переходная полоса», позволяющая с высокой мерой объективности отнести к арктической зоне те или иные административные и муниципальные территориальные образования. Пространственные параметры арктической зоны



России в законопроекте были определены в соответствии с решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. с учетом дополнительного включения городов Полярный и Североморск Мурманской области. Поименованы также:

«внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям (районам), указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;

«исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, прилегающие к территориям (районам), указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации».

Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в порядке

законодательной инициативы было подготовлено два проекта Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (табл. 1). В проекте Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» от 27 февраля 1998 г. №3.11-41/151, разосланного для обсуждения органам власти северных субъектов Федерации, также предлагалось дополнить решения Госкомиссии при СМ СССР по делам Арктики городами Полярный и Североморск Мурманской области (картосхема 5). Однако после его уточнения и доработки в проекте данного закона от 10 июля 1998 г. № 323-СФ границы арктической зоны и ее состав еще больше был расширен путем дополнительного включения: пяти городов в Мурманской области (гг. Мурманск, ЗАТО – Заозерск, Островной, Скалистый, Снежногорск), в Республике Коми (территории Воркутинской городской администрации), в Красноярском крае (территории Норильской городской администрации), в Республике Саха (Якутия)





(дополнительно включен Оленский район), в Корякском АО (Олюторский район). При этом предлагалось исключить из состава арктической зоны южные территории Ямало-Ненецкого АО, оставив лишь три северных района и два города (Приуральский, Тазовский, Ямальский районы и гг. Лабытнанги, Салехард).

В начале 1999 года группа членов Совета Федерации и Государственной Думы (Назаров А.В., Забейворота А.И., Назаренко В.Н., Неелов Ю.В., Соломов Н.И., Ойнвид Г.М., Гуськов Ю.А., Пискун Н.Л.) направляют в Государственную Думу новый проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации (от 21.04.1999, №3.11-41/217), в котором за счет дальнейшего расширения арктической зоны доводит ее до 11 субъектов Федерации, дополнительно включив: в Республике Карелия - Беломорский район, в Архангельской области шесть районов и два города (Мезенский, Лешуконский, Пинежский, Приморский, Онежский, Соловецкий районы, гг.

Северодвинск и Архангельск), в Республике Саха (Якутия) - дополнительно четыре района, доводя их общую численность до десяти (Абытский, Горный, Среднеколымский, Верхнеколымский районы), в Корякском АО – один район (Пенжинский) (картосхема 6).

Все выше представленные документы имеют один общий недостаток – полное отсутствие какого-либо обоснования в определении территориальной структуры арктической зоны. В них нет ответа на вопрос, почему и как тот или иной северный регион отнесен к арктической зоне, поэтому не удивителен столь значительный разброс в численности административных районов субъектов Федерации, предлагаемых включению в арктическую зону.

Существует еще один проект федерального закона, но не об арктической зоне, а «О районировании Севера России», подготовленный в 1998 году Госкомсевером РФ

на базе многолетних исследований ряда научных институтов во главе с ИЭП КНЦ РАН по заранее разработанной и одобренной в свое время Правительством России (№ 107-р от 18.01.1992) методике районирования Севера. В этом документе арктическая зона выделена и обоснована на основе комплексного подхода, учитывающего комплекс физико-географических и биоклиматических признаков, скореллированных с существующей сеткой муниципальных образований северных субъектов Федерации. В проекте закона предлагалось выделить в I-й абсолютно дискомфортной зоне Севера подзону Арктики в составе: в Мурманской области только узкую прибрежную полосу Баренцева моря в составе трех административных районов (частично), четырех ЗАТО и двух городов (в Ловозерском районе – только территорию Сосновской сельской администрации; в Кольском районе – территории Туманинской и Урагубинской сельских администраций; в Печенгском районе – прибрежную территорию вдоль Баренцева моря с п.п. Лиинахамари и Печенга; территорию Североморской и Полярнинской городских администраций; территории ЗАТО – Заозерск, Скалистый, Снежногорск и Островной); Ненецкий АО (целиком); в Республике Коми (только территорию Воркутинской городской администрации); в Ямало-Ненецком АО пять районов (частично) и два города (северную часть административных районов – Приуральского, Ямальского, Надымского, Тазовского, Пуровского, г.г. Салехард и Лабытнанги); Таймырский (Долгано-Ненецкий АО) – целиком; в Красноярском крае – один город (территорию Норильской городской администрации); в Республике Саха (Якутия) – шесть районов (Анабарский, Булунский, Аллаиховский, Устьянский, Нижнеколымский, Оленский – Жилиндинская сельская администрация); в Корякском АО (в Олюторском районе – территорию Ачайваямской сельской администрации); в Чукотском АО (Анадырский район, кроме территорий Ваегской, Ламутской, Чуванской

сельских администраций, и территории рабоч. пос. Марково, Билибинский район, кроме территорий Большеанюйской, Дальнинской, Мандриковской, Омолонской сельских администраций, Беринговский, Иульгинский, Провиденский, Чаунский, Чукотский, Шанедтовский районы, г. Анадырь) (табл.1.).

После ликвидации Госкомсевера России в 2000 г. его функции были переданы Минэкономразвития России. В подготовленном к заседанию Правительства России, состоявшемся 14 июня 2001 г. (протокол № 24) Минэкономразвития России докладе, представлявшем проект указа Президента России, подготовленный во исполнение поручений Президента России от 1 августа 1996 г. № 4016с и Правительства России от 31 октября и 22 декабря 2000 г., указывалось, что: «Южная административная граница арктической зоны Российской Федерации определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. При этом административная и физико-географическая границы Арктики несколько отличаются друг от друга». В дальнейшей своей деятельности Минэкономразвития России также придерживалось указанного решения Госкомиссии при Совмине СССР, но придать этому документу необходимый статус не смогло, т.к. подлинник документа затерялся, что создавало процедурные проблемы и требовало решения вопроса в рамках новой процедуры.

На заседании Правительства России 14 июня 2001 г. был представлен проект указа Президента России об утверждении «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике», одобренных на том же заседании (протокол от 14 июня 2001 г. № 24, раздел III, п.1). Основы госполитики в Арктике были направлены Президенту России на утверждение, но Администрация Президента России сообщила Правительству, что для утверждения документа Президентом

соответствующий указ не требуется. Правительство повторно представило Основы Президенту на утверждение без проекта указа. Однако Администрация Президента вновь возвратила документ в Правительство (исх. № А4-1253П от 30.01.2002), указав, что к Основам должны быть приложены проекты нормативных правовых актов, необходимых для практической реализации данного документа.

В соответствии с поручением Правительства России (протокол № 24, раздел III, п.1 от 14.06.2001) Минэкономразвития России подготовило и представило в Правительство (исх. № 2411-П от 13.07.2001) согласованный «План первоочередных мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике». Но подготовить за короткий срок сами проекты поименованных в плане нормативных правовых актов Минэкономразвития России не могло технически, в результате чего Основы госполитики в Арктике Президентом России так не были утверждены, т.е. и этот документ не имеет полноценного юридического статуса (в соответствии с ст.80, п.3 Конституции Российской Федерации, основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент России).

В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике» решение Госкомиссии Совмина СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. процитировано в обобщенном виде: «Арктика - северная полярная область Земли, включающая Северный Ледовитый океан и окружающие его окраины материков Евразия и Северная Америка. К ней относятся территории, находящиеся в пределах средней многолетней изотермы июля 10°C, где в условиях вечной мерзлоты существуют покровные ледники или безлесная тундра, и акватории, на которых однолетний лед в отдельные годы не вытает в весенне-летний период, превращаясь затем в многолетний. В

пределах Арктики расположены территории, континентальный шельф и исключительные экономические зоны восьми арктических государств - России, Канады, Соединенных Штатов Америки, Норвегии, Дании, Финляндии, Швеции и Исландии. Арктическая зона Российской Федерации определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г. В эту зону полностью или частично входят территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Чукотского автономных округов, включая земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», а также прилегающие к северному побережью Российской Федерации внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года». На основании этого текста невозможно составить исчерпывающий перечень входящих в арктическую зону России административных или муниципальных образований, что оставляет вопрос о составе арктической зоны России открытым.

13 сентября 2004 г. Указом Президента России № 1168 было создано Министерство регионального развития Российской Федерации, которому и были переданы функции социально-экономического развития регионов Севера и Арктики. 11 марта 2005 г. Министр регионального развития российской Федерации В.А. Яковлев направляет на имя Президента России обращение (исх. 870-ВЯ/20), в котором докладывает предложения, разработанные по результатам совещания с главами субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований арктической зоны, проведенного в Красноярском крае в декабре 2004 г. В обращении указывается, что: «В целях устойчивого развития Арктики необходимо на основе четких критериев юридически закрепить границы Арктики, как объекта правового регулирования...». К обращению был приложен проект указа Президента России об Арктической зоне Российской Федерации, предусматривающий отнесение к ней: «... территорий в пределах государственных границ Российской Федерации, находящихся севернее полярного круга (66°33' северной широты), в том числе территории муниципальных образований, в случае, если более 50% их площади находится севернее полярного круга». Проект указа помимо определения состава арктической зоны (против которого резко протестовал бы Ямало-Ненецкий АО) содержал положения о порядке государственного управления в пределах арктической зоны, которые вызвали неоднозначное отношение у ряда высших руководителей страны. В этой связи, представленные В.А. Яковлевым документы руководителем Администрации Президента России Д.А. Медведевым были направлены Председателю Правительства России М.Е. Фрадкову (исх. А4-7005П от 15.04.2005): «Учитывая, что поставленные В.А. Яковлевым вопросы относятся к компетенции Правительства Российской Федерации...». По существу представленных материалов Директор Департамента государственного управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации на имя Заместителя Председателя Правительства России А.Д. Жукова (№ 3-П 16-10386 от 29.04.2005) сообщил, что:

- обеспечение устойчивого развития обширной арктической зоны принятием одного акта не представляется возможным;

- с принятием разрабатываемой Минрегионом России Концепции устойчивого

развития Арктической зоны Российской Федерации отпадет необходимость в части положений проекта указа;

- предложения по межбюджетным отношениям не предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- предложение о создании комплексного управления силами и средствами обеспечения безопасности Российской Федерации в Арктике не соответствует теме проекта указа;

- поручения МИДу требуют дополнительного обоснования;

- нарушены требования регламента, определяющие порядок внесения проектов актов, отсутствуют обоснования, расчеты, прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий, проект не согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

В этой связи департаментом рекомендовалось поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти и организаций рассмотреть вопрос о необходимости принятия указа Президента с целью урегулирования поставленных в обращении вопросов. Соответствующее поручение от 11 мая 2005 г. № АЖ-П16-2278 было направлено А.Д. Жуковым во все заинтересованные министерства. Во исполнения поручения Министр регионального развития России В.А. Яковлев предложил совместить работу над указом Президента и Концепцией устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и проводить ее в рамках межведомственной рабочей группы (письмо А.Д.Жукову от 08.06.2005 № 2941-ВЯ/20). В результате был подготовлен и внесен Минрегионом России в Правительство в соответствии с поручением Президента России от 03.08.2005 № Пр-1262 новый вариант проекта указа «О границе Полярной зоны Российской Федерации». На этот раз указ был посвящен

исключительно отнесению к арктической зоне конкретных территорий, что существенно увеличивало шансы на успех. Механизм отнесения к арктической (полярной) зоне территорий сохранился прежний. В то же время, указ вносил множественность словоупотребления применительно к одному объекту. В пояснительной записке к проекту указа использование дополнительного понятия: «полярная зона» обосновывалось следующим образом: «Минрегион России считает целесообразным использовать наименование «полярная», а не «арктическая» зона в связи с необходимостью разграничения вопросов социально-экономического развития арктической (полярной) зоны Российской Федерации, отнесенных к ведению Минрегиона России, и спорных вопросов определения северных границ Арктической зоны Российской Федерации».

Нужно пояснить, что проблема заключалась в следующем. Поставив вопрос о южных границах Арктической зоны Российской Федерации, Минрегион неизбежно затронул вопрос о ее границах в целом и сам создал почву для аргументированных переносов решения вопроса, тем более, что разрабатываемые в тот период Минрегионом документы содержали неявные признаки квазигосударственности (органы управления, бюджет, законодательство, границы, силовой блок) и вызывали у работников госорганов соответствующую реакцию. Заинтересованные специалисты неоднократно рекомендовали сотрудникам Минрегиона России ставить вопрос не о южной границе, а о составе Арктической зоны Российской Федерации с простым перечислением административных и муниципальных образований. Но избрав однажды неоптимальную стратегию, сотрудники министерства не находили возможным внесение коррективов. Несомненным неудачным решением стала множественность словоупотребления, что отметил Заместитель директора Департамента государственного

управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации в записке на имя Заместителя Председателя Правительства России А.Д. Жукова (№ 3-П16-2121 от 09.09.2005).

В феврале 2006 года на Коллегии Министерства регионального развития Российской Федерации был представлен проект Концепции устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. Во втором разделе «Арктическая зона Российской Федерации, ее особенности и место в общероссийском экономическом пространстве» Концепции декларируются принципы определения состава Арктической зоны Российской Федерации, в соответствии с которыми предлагается считать южной границей Арктической зоны Российской Федерации линию «Полярного круга» - 66°33' северной широты. Докладывавший проект Концепции Директор департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Ю.А.Перелыгин следующим образом прокомментировал вопрос о принципе установления границ арктической зоны: «Россия принимает политическое решение, не требующее обоснований или оглядки на соседей». Тем не менее, не мотивируемое политическое решение все же обосновывается в тексте проекта Концепции указанием на то, что линия «Полярного круга» - объективный астрономический и геофизический критерий, который отражает предел зимнего и летнего солнцестояния.

Действительно, установление перечня административных и муниципальных образований, составляющих Арктическую зону Российской Федерации, может быть результатом политического процесса и не иметь под собой научного обоснования. К документам такого рода относятся:

- решение от 22 апреля 1989 г. Государственной комиссии при Совете

Министров СССР по делам Арктики (картосхема 5);

- два проекта Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации», разработанные Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в порядке законодательной инициативы:

- от 27 февраля 1998 г. № 3.11-41/151 (картосхема б);

- от 10 июля 1998 г. № 323-СФ – уточненный и доработанный вариант предыдущего;

- проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» от 21.04.99 г. № 3.11-41/217 группы членов Совета Федерации и Государственной Думы: Назаров А.В., Забейворота А.И., Назаренко В.Н., Неелов

Ю.В., Соломов Н.И., Ойнвид Г.М., Гуськов Ю.А., Пискун Н.Л. (картосхема 7);

- проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации», подготовленный в 1999 г. Госкомсевера России, аналогичный проекту Закона Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов от 27.02.98 № 3.11-41/151.

Несомненно, отсутствие научного подхода и обоснованной методики выделения Арктики делает поименованные выше документы весьма уязвимыми для критики и проблемными с точки зрения нахождения консенсуса по их содержанию. В то же время, отсутствие научного обоснования не означает автоматически полного произвола. Все перечисленные документы в целом ориентированы на очень распространенное у отечественных североведов представление о том, что Арктика – территории, непосредственно прилежащие к арктическому морскому бассейну. Но и этот критерий достаточно размыт, как с точки зрения понятия: «прилегающая территория», так и с точки зрения понятия: «арктический морской бассейн», под которым одни специалисты понимают исключительно Северный ледовитый океан с входящими в него морями (но без Белого моря), а другие – включают в него еще и Берингово море или Белое море, или оба моря вместе.



7. Общая оценка возможных подходов к выделению Арктической зоны Российской Федерации

Изложенное демонстрирует сложность задач и естественное стремление разработчиков проектов правовых актов об Арктической зоне Российской Федерации опереться на наиболее простые критерии. Предложение Минрегиона России об отнесении к Арктической зоне Российской Федерации территорий: «... находящихся севернее полярного круга (66°33' северной широты), в том числе территории муниципальных образований, в случае, если более 50% их площади находится севернее полярного круга» не может рассматриваться как оптимальное. Это формальный географический подход, уместный для решения некоторых абстрактных научных задач, но не отвечающий реальным потребностям государственного управления. Даже с точки зрения собственно географической науки он не может рассматриваться в качестве оптимального, так как игнорирует реальную асимметрию распределения климатических характеристик с запада на восток, определяемую согревающим действием Гольфстрима и охлаждающим действием восточносибирского антициклона и Северной Пацифики. Более того, как было показано выше, попытка связать содержание понятия «Арктика» с комплексом факторов природной среды приводит к необходимости экспертного установления неких «синтетических» границ, так как формируемые этими факторами природные рубежи плохо коррелируют между собой и, зачастую, представляют размытые широкие экотоны, не создавая однозначно интерпретируемой границы.

В этой ситуации продуктивен общий подход географического континуализма, утверждающий, что категории разграничения географического пространства представляют

собой не объективно существующие организмоподобные сущности, а лишь наш способ ориентироваться в меняющейся природной среде и описывать характер этих изменений. При таком подходе Арктика – не объективно существующая природная сущность, а территории, свойства которых в той или иной мере приближаются к неким формализованным представлениям. Из этого следует, что Арктику нужно не искать, а вычленять в соответствии со стоящими задачами. А раз нет объективных природных границ, то нужно использовать удобные для организации человеческой деятельности границы административные. Но еще более правильно ставить вопрос не о границах арктической зоны, а о ее составе, имея в виду перечень включаемых в нее административных и муниципальных образований. Такой подход более правильно расставляет акценты целеполагания, и мы говорим о границе Арктики в силу устоявшегося в обществе стереотипа восприятия проблемы.

Собственно, такой прагматичный подход и был избран Министерством регионального развития, но не был до конца последовательно осуществлен. Неоднократно подчеркивалось, что Арктическая зона Российской Федерации выделяется для реализации задач государственного управления и выполнения международных обязательств Российской Федерации, в первую очередь в рамках Арктического совета. В соответствии с указанным целеполаганием и должны быть подобраны критерии определения границ Арктической зоны. Не имеющая должного уровня нормативного закрепления, но реально используемая до настоящего времени в практике государственного управления граница Арктической зоны Российской Федерации была определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года. Комиссией учитывался целый ряд факторов, в том числе историческая преемственность практики государственного управления, в

соответствии с которой российская Арктика долгое время управлялась и развивалась Главным управлением Севморпути и, соответственно, очерчивалась территориями, прилежащими к арктическим морским бассейнам. Другим важным фактором, учитываемым Комиссией, было соображение административной целостности относимых к Арктике территорий и связанное с ним удобство осуществления функций государственного управления. Учитывались также природно-климатические реалии, включая конфигурацию тундровой зоны Евразийского материка.

Было бы целесообразно взять за основу состав Арктической зоны Российской Федерации, определенный решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., что обеспечит необходимую преемственность инструментов государственного управления. С точки зрения оптимизации состав Арктической зоны Российской Федерации может быть расширен за счет территории Воркутинской городской администрации и не включенных в Арктику районов Мурманской области.

Однако, в соответствии с существующей процедурой, если в проекте нормативного правового акта имеется ссылка на какой-либо правовой документ, копия этого документа должна быть приложена к направляемому на согласование пакету документов. Но дело в том, что сам документ, в котором отражено решение Госкомиссии от 22 апреля 1989 г., с одной стороны имеет гриф «секретно», а с другой стороны его необходимо искать, так как давно нет уже министерств и ведомств, функционировавших в 1989 г. Экземпляр документа должен храниться в архиве Правительства Российской Федерации, но даже если он и будет найден, на его рассекречивание уйдет очень много времени.

Формальное препятствие учету сложившейся практики государственного

управления может быть преодолено формальным же образом – решение Госкомиссии от 22 апреля 1989 г. в обобщенном виде процитировано в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 14 июня 2001 г. № 24, раздел III, п.1). Опираясь на этот документ можно определить состав Арктической зоны Российской Федерации с учетом исторической преемственности практики государственного управления.

Принимая во внимание позицию Минрегиона России, теоретически возможны две формулы определения состава Арктической зоны Российской Федерации:

1. состав Арктической зоны Российской Федерации определяется на основе учета линии Полярного круга и сложившейся практики государственного управления (определения состава Арктической зоны Российской Федерации в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике);

2. состав Арктической зоны Российской Федерации определяется на основе учета линии Полярного круга, сложившейся практики государственного управления (определения состава Арктической зоны Российской Федерации в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике) и линии САФФ-границы Арктики, принятой Арктическим советом.

В первом случае, Арктическая зона Российской Федерации могла бы иметь следующий состав:

Мурманская область (полностью);
Ненецкий автономный округ (полностью);
территория городской администрации Воркуты;
Ямало-Ненецкий автономный округ (полностью);
территория городской администрации Игарки;
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (полностью);

следующие улусы Республики Саха (Якутия): Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхоянский, Жиганский, Оленекский, Нижнеколымский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский улусы; Чукотский автономный округ (полностью) (картосхема 8).

Во втором случае:

Мурманская область (полностью); Ненецкий автономный округ (полностью); территория городской администрации Воркуты; Ямало-Ненецкий автономный округ (полностью); территория городской администрации Игарки; Илимский муниципальный район Эвенкийского автономного округа; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (полностью); улусы Республики Саха (Якутия): Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Кобяйский, Момский, Нижнеколымский, Оймяконский, Оленекский, Среднеколымский,

Томпонский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский улусы; Чукотский автономный округ (полностью); муниципальные районы Магаданской области: Омсукчанский, Северо-Эвенский, Среднеканский, Сусуманский, Ягоднинский; муниципальные районы Корякского автономного округа: Олюторский, Пенжинский.

Во втором случае состав российской Арктики с нашей точки зрения излишне расширяется за счет территорий, которые традиционно рассматривались как Север, но не Арктика, и где субарктические условия сочетаются с условиями северной и даже средней тайги. В то же время, это территории, отличающиеся суровым климатом и широким распространением горно-тундровых сообществ.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что более корректна постановка вопроса о составе Арктической зоны Российской Федерации, а не об ее южной границе. Арктическая зона не создается как отдельный



субъект административных отношений и в этом смысле не отграничивается от других территорий страны. Ее можно уподобить федеральным округам, применительно к

которым не употребляется понятие «граница», дабы искусственно не формировать в языковом пространстве их квазигосударственный статус.



Перечень документов и материалов, определяющих состав Арктической зоны Российской Федерации

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации				
		Мурманская обл.	Республика Карелия	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Республика Коми
Административно-территориальные образования (субъекта Федерации)						
1.	Решение Государственной комиссии при СМ СССР по делам Арктики (от 22.04.89 г.)	районы: 1. Ловозерский 2. Кольский 3. Печенгский	-	-	целиком	-
2.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов; разослан исполнительной и законодательной власти субъектов РФ 27.02.98 г. № 3.11-41/151)	районы: 1. Ловозерский 2. Кольский 3. Печенгский города: 4. Полярный 5. Североморск	-	-	целиком	-
3.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (Госкомсевер России, 1999 г.)	тоже	-	-	целиком	-

«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации				
		Мурманская обл.	Республика Карелия	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Республика Коми
4.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (Постановление Совета Федерации о направлении проекта закона Председателю Госдумы РФ от 10.07.87г. №323-СФ)	районы: 1. Ловозерский 2. Кольский 3. Печенгский города: 4. Полярный 5. Североморск 6. Мурманск ЗАТО: 7. Заозерск 8. Островной 9. Скалистый 10. Снежногорск	-	-	целиком	1. территория Воркутинской городской администрации
5.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен членами Совета Федерации Назаровым А.В., Забейворота А.И., Назаренко В.Н., Нееловым Ю.В., Соломовым Н.И., депутатами Госдумы Ойнвид Г.М., Гуськовым Ю.А.,	районы: 1. Ловозерский 2. Кольский 3. Печенгский города: 4. Полярный 5. Североморск 6. Мурманск ЗАТО: 7. Заозерск 8. Островной	1 район: Беломорский	районы: 1. Мезенский 2. Лешуконский 3. Пинежский 4. Приморский 5. Онежский 6. Соловецкий города: 7. Северодвинск	целиком	1. город Воркута

«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации				
		Мурманская обл.	Республика Карелия	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Республика Коми
	Пискуном Н.Л. – от 21.04.99 №3.11-41/217)	9. Скалистый 10. Снежногорск		8. Архангельск		
6.	Проект Федерального закона «О районировании Севера России» (подготовлен по поручению Правительства РФ в Госкомсевере России при участии ИЭП КНЦ РАН в октябре 1998г., вариант 1)	районы: 1. Ловозерский (территория Сос-новского сел. адм.) 2. Кольский (терри-тория Туманенской, Урагубинской сел. адм.) 3. Печенгский (Прибрежная территория Барен-цева моря и п.п. Лиинахамари, Печенга) 4. Территория Севе-роморской городск. администрации, г. Полярный	-	-	целиком	1. территория Воркутинской городской администрации

«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации				
		Мурманская обл.	Республика Карелия	Архангельская обл.	Ненецкий АО	Республика Коми
		ЗАТО: 5. Заозерск, 6. Скалистый, 7. Снежногорск, 8. Островной				

Продолжение таблицы 5.

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации					
		Ямало-Ненецкий АО	Таймырский (Долгано-Ненецкий АО)	Красноярский край	Республика Саха (Якутия)	Чукотский АО	Корякский АО
1.	Решение Государственной комиссии при СМ СССР по делам Арктики (от 22.04.89г.)	целиком	целиком	-	районы: 1. Анабарский 2. Булунский 3. Аллаиховский 4. Устьянский 5. Нижнеколымский	целиком	-
2.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Комитетом	целиком	целиком	-	5 районов: 1. Анабарский 2. Булунский	целиком	-

«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации					
		Ямало- Ненецкий АО	Таймырский (Долгано- Ненецкий АО)	Красноярски й край	Республика Саха (Якутия)	Чукотский АО	Корякский АО
	Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов; разослан исполнительной и законодательной власти субъектов РФ 27.02.98г. №3.11-41/151)				3. Устьянский 4. Аллаиховский 5. Нижнеколымский		
3.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (Госкомсевер России, 1999 г.)	тоже	тоже	город Норильск	тоже	тоже	-
4.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (Постановление Совета Федерации о направлении проекта закона Председателю Госдумы РФ от 10.07.87 №323-СФ)	районы: 1. Приуральский 2. Тазовский 3. Ямальский города: 4. Лабытнанги 5. Салехард	целиком	1. Территория Норильской городской администрации	6 районов: 1. Анабарский 2. Булунский 3. Устьянский 4. Аллаиховский 5. Нижнеколымский 6. Оленский	целиком	район: Олюторский

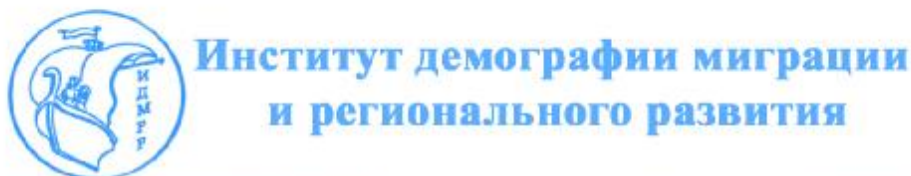
«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации					
		Ямало-Ненецкий АО	Таймырский (Долгано-Ненецкий АО)	Красноярский край	Республика Саха (Якутия)	Чукотский АО	Корякский АО
5.	Проект Федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен членами Совета Федерации Назаровым А.В., Забейворота А.И., Назаренко В.Н., Нееловым Ю.В., Соломовым Н.И., депутатами Госдумы Ойнвид Г.М., Гуськовым Ю.А., Пискуном Н.Л. – от 21.04.99 №3.11-41/217)	целиком	целиком	Город Норильск	улусы: 1. Анабарский 2. Булунский 3. Устьянский 4. Аллаиховский 5. Нижнеколымский 6. Оленский 7.Абыйский 8. Горный 9. Среднеколымский 10. Верхнеколымский	целиком	районы: 1.Олюторский 2.Пенжинский
6.	Проект Федерального закона «О районировании Севера России» (подготовлен по поручению Правительства РФ в Госкомсевере России при участии ИЭП КНЦ РАН в октябре 1998 г., вариант 1)	районы: 1. Приуральский 2. Ямальский 3.	целиком	1 город: 1. Территория Норильской городской администрации	районы: 1. Анабарский 2. Булунский 3. Оленский (Жилиндинская сел. адм.)	-	район Олюторский


«Новый Дальний Восток». Русская Арктика

№ пп	Наименование документа (материала)	Субъекты Российской Федерации					
		Ямало- Ненецкий АО	Таймырский (Долгано- Ненецкий АО)	Красноярски й край	Республика Саха (Якутия)	Чукотский АО	Корякский АО
		Надымский 4. Тазовский 5. Пуровский города: 6. Салехард 7. Лабытнанги				4. Аллаиховски й 5. Устьянский 6. Нижнеко- лымский	

Партнеры



АНТИНАРКОТИЧЕСКИЙ ФРОНТ



Пульс Дальнего Востока

Новый Дальний Восток

Проекты развития Дальнего Востока,
комментарии специалистов и прогнозы экспертов.

www.idmrr.ru
vestnikdfo@bigmir.net

Электронный Интернет журнал «Новый Дальний Восток»

Ежемесячное приложение к электронному журналу «Вестник ДФО»

Все права защищены

Распространяется бесплатно
