

УДК 94(47)/94(98)+351/354

Российская Арктика прирастает островами



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

Аннотация. Ни в Российской империи, ни в СССР, ни в Российской Федерации так и не был принят базовый закон, предметно определяющий содержание арктического менеджмента, статус, состав и границы Российской Арктики как на суше, так и в акватории СЛО. Се-

годня важно найти системные решения по ряду актуальных проблем модернизации арктического менеджмента: 1) мониторинга всех российских островов в Северном Ледовитом океане, административно-правовой и экологической ответственности за ведомственное использование их земель и прилегающей акватории; 2) принятия базового федерального закона «Арктическая зона Российской Федерации»; 3) эффективного функционирования правительственной комиссии по Арктике; 4) развития институтов межрегиональной интеграции; 5) реализации госпрограммы «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 года»; 6) перехода к проектному менеджменту, формирование портфеля арктических проектов; 7) возможности создания Банка реконструкции и развития Арктики, Арктического государственно-коммерческого банка.

Ключевые слова: *Российская Арктика, острова, базовый федеральный закон «Арктическая зона Российской Федерации», арктический менеджмент, министерство, межрегиональная интеграция, госпрограмма, арктические проекты, портфель, банки*

Russian Arctic increases with islands

© **Yury F. Lukin**, 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” of NArFU. E-mail: lukin.yury@mail.ru

Abstract. Neither the Russian Empire nor the Soviet Union or the Russian Federation and was not accepted by the basic law, objectively defining the content of the Arctic management, status, composition and the borders of the Russian Arctic, both on land and in the waters of the Arctic Ocean. It is necessary to find a system solutions for a number of urgent problems of the Arctic management modernization: 1) monitoring of Russian islands in the Arctic Ocean, administrative,

legal and environmental responsibility for the departmental use of their lands and adjacent water area; 2) adoption of the basic federal law "The Arctic zone of the Russian Federation"; 3) effective functioning of the Government Commission on the Arctic; 4) development of interregional integration institutes; 5) implementation of state program "Socio-economic development of the Russian Arctic for the period up to 2020"; 6) transition to project management, the formation of the portfolio Arctic projects; 7) the possibility of establishing the Bank for Reconstruction and Development in the Arctic, Arctic state commercial bank.

Keywords: *Russian Arctic, islands, the basic federal law "Arctic zone of the Russian Federation", the Arctic management, ministry, interregional integration, the state program, Arctic projects, portfolio, banks*

Введение

Новые открытия в Арктике актуализируют проведение мониторинга всех российских островов в Северном Ледовитом океане, включая вновь открываемые, четкое определение административно-правовой и экологической ответственности за ведомственное использование их земель и прилегающей акватории на федеральном и региональном уровнях. Сегодня отсутствует не только легитимный объект управления АЗРФ, но и объект научных исследований. Чем управлять, только сушей? Но Россия — морская держава, обладает морским могуществом — талассократией. Сухопутный подход в управлении Арктическим макрорегионом ведёт к образованию якобы пустого пространства Российской Арктики. Появляется так называемая «чёрная дыра», что может иметь разрушительные последствия в условиях новой холодной войны и попыток сделать Россию изгоем в современном многополярном мире. Давно уже существует до сих пор не реализованная потребность в принятии базового федерального закона о предмете управления, составе, статусе, границах АЗРФ, включая акваторию.

Арктический менеджмент включает государственное и муниципальное управление, стратегический, проектный менеджмент, управление изменениями в АЗРФ. Концепты «Арктическая зона Российской Федерации» и «Российская Арктика» употребляются в тексте статьи как идентичные, однопорядковые. Используются как общенаучные методы исследования (анализ, синтез), так и методы отдельных научных дисциплин (истории, менеджмента, геополитики). Принятые сокращения: Арктическая зона Российской Федерации — АЗРФ, Северный Ледовитый океан — СЛО, Северный морской путь — СМП, федеральный закон — ФЗ, муниципальные образования — МО, особая экономическая зона — ОЭЗ, океанографическое исследовательское судно — ОИС, министерство иностранных дел — МИД, Земля Франца-Иосифа — ЗФИ, Конвенция ООН по морскому праву — UNCLOS.

Новые острова России в Северном Ледовитом океане

В XXI столетии в Арктике тают многовековые ледники, появляются не известные ранее острова и мысы. Россия начинает прирастать новыми островами в СЛО, что реально увеличивает территориальные воды России, её особую экономическую зону (ОЭЗ)¹. Экипаж транспортного вертолётa Ми-26 в 2013 году возил грузы из арктического порта Тикси в Якутии на остров Котельный (Новосибирские острова), где создаётся арктическая военная база и возрождается аэродром «Темп». По пути лётчики заметили с воздуха небольшой клочок суши, который не был отмечен на картах. Как вспоминает помощник командира вертолета Ми-26 Виталий Михальчук, остров назвали Яя потому, что каждый начал кричать: «Это я, это я его нашёл!». Зимой острова было не видно. А потом он словно поднялся из глубины. Так вертолётный отряд увеличил площадь России, пусть на несколько сот квадратных метров»².



Рисунок 1. Остров Яя.

URL: http://sdelanounas.ru/i/a/2/9/f_a29yLmlsbC5pbi51YS9tLzYxMHgzODUvMTUxNDk4Mi5qcGc_

Подтвердить или опровергнуть географическое открытие удалось только через год. В августе 2014 года из Кронштадта в кругосветную экспедицию вышло океанографическое исследовательское судно (ОИС) Балтийского флота «Адмирал Владимирский», мореходные

¹ Россия обрела новый остров в Северном Ледовитом океане // Арктика и Север. 2014. 9 октября. URL: http://parfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=175918 (дата обращения: 11.11.2014).

² Герман М., Пронякин К. Остров Яя существует // Газета Гранд Экспресс. № 42. 15—22 октября 2014 г. URL: <http://www.habex.ru/paper/684/12902/> (дата обращения: 27.10. 2014).

качества которого обеспечивают безопасное плавание во всех морях и океанах. 18 января 2015 года после пяти месяцев кругосветки судно вернулось в Кронштадт. Экспедицией было установлено, что залив Кривошеина архипелага Новая Земля на самом деле является проливом, документально зафиксировано образование нового мыса, обрушение и отступление ледников в среднем на четыре-пять километров вглубь суши. Другими заслугами экипажа в деле корректировки географических карт стали подтверждение открытия острова Яя, расположенного в море Лаптевых, ранее не указанного на картах. В целом же экспедицией было обнаружено около двух десятков новых географических точек³.



Рисунок 2. Капитан Александр Пышкин

Капитаном судна был потомственный моряк, капитан I ранга запаса Александр Вячеславович Пышкин. Членам экипажа ОИС удалось высадиться на острове Яя и определить его точные координаты. Остров представляет небольшую песчаную отмель площадью около 500 квадратных метров. Над поверхностью моря остров возвышается на высоту не больше метра. Участникам экспедиции на «Адмирале Владимирском» удалось не только подтвердить сделанное хабаровскими лётчиками географическое открытие, но также нанести на карту ещё несколько объектов: новые острова в районе Новой Земли, проливы и мысы. Были изучены «белые пятна» Чукотского моря, измерены глубины для определения лучшего судового хода по

трассе Северного морского пути⁴.

Последний раз столь подробное исследование Арктики в России проводилось сто лет назад. В самый разгар Первой мировой войны 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 пополнились успехами гидрографической экспедиции 1913—1915 гг. на двух ледоколах «Таймыр» и «Вайгач», начальником которой стал тогда молодой морской офицер, гидрограф, капитан II ранга Бо-

³ Судно «Адмирал Владимирский» встретил в Кронштадте главком ВМФ РФ. URL: <http://www.spb.aif.ru/city/event/1426614> (дата обращения: 19.01.2015).

⁴ Кронштадтские гидрографы подтвердили открытие хабаровских летчиков. Полярная экспедиция на судне «Адмирал Владимирский» создаёт новую карту арктических владений России. 6 октября 2014 года. URL: <http://www.vostokmedia.com/n209501.html> (дата обращения: 11.10.2014).

рис Андреевич Вилькицкий (1885—1961). В ходе экспедиции было открыто несколько новых островов: Северная земля (Земля Николая II), Малый Таймыр, Старокадомского, Жохова.



Рисунок 3. Капитан
Б.А. Вилькицкий

Были составлены карты и лоции, отличавшиеся высочайшей точностью, проведены геологические, ботанические и зоологические работы, сделаны крупные географические открытия.

16 сентября 1915 года первое сквозное плавание Северо-Восточным проходом с востока на запад было завершено. На Соборной пристани Архангельска участникам экспедиции была устроена торжественная встреча, на которой присутствовало всё гражданское и военное губернское начальство. Через год после окончания экспедиции последовало официальное присоединение открытых ею зе-

мель к территории Российской Империи.



Рисунок 4. Подъём русского флага на Земле Николая II (Северной земле). Из архива Н.И. Евгенова.
URL: <http://www.gpavet.narod.ru/Names/flag.jpg>

Российское правительство информировало правительства союзных и дружественных держав нотой от 20.09.1916 о включении этих земель в состав 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 Сибири⁵. Правительство России 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.

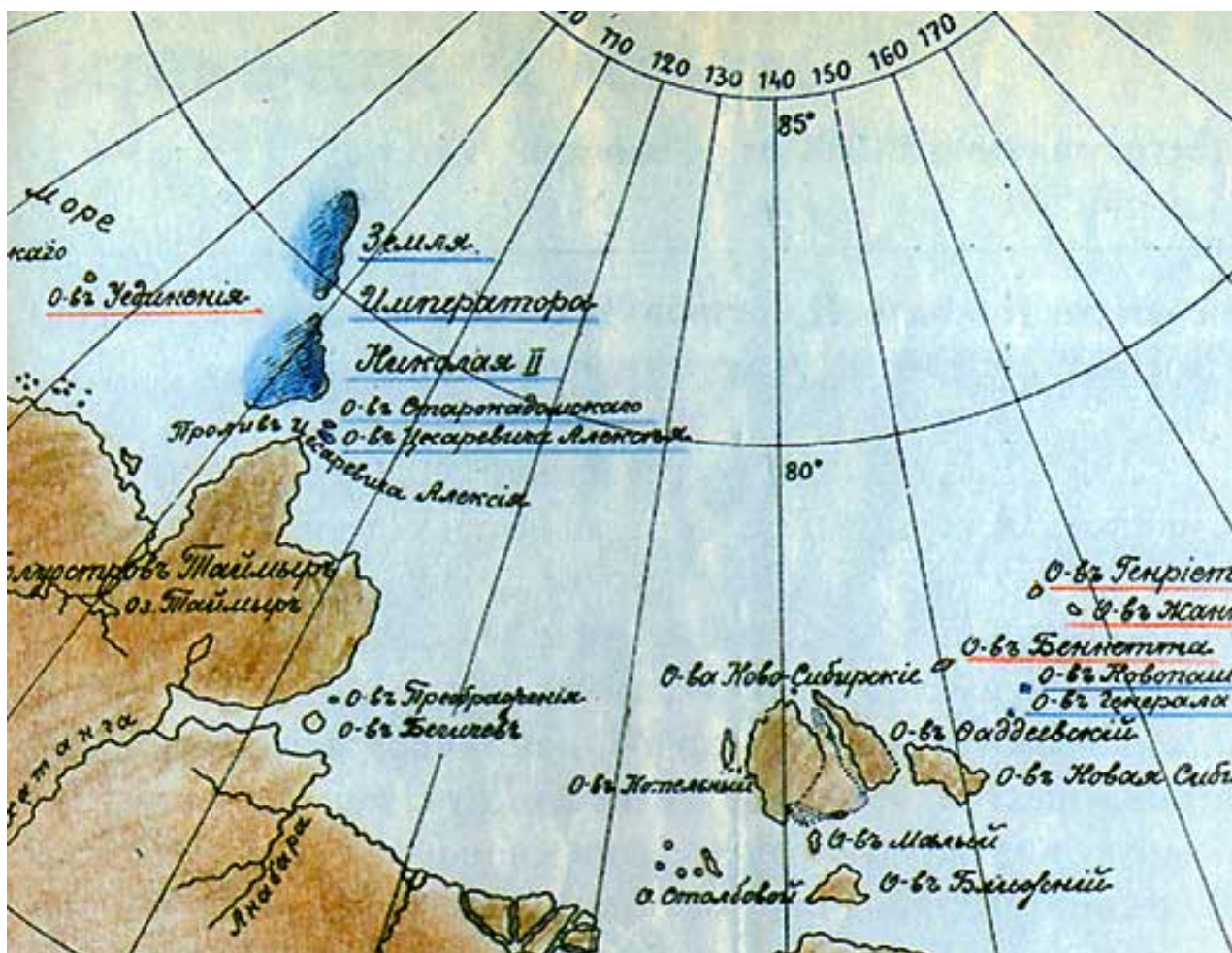


Рисунок 5. URL: <http://www.x-team.ru/upload/iblock/4bf/4bf8e534bdda83ff86a2b5e2210ad254.jpg>

Значение той ноты МИД чрезвычайно велико и показательно. Россия выступила как собиратель земель в суровом Северном Ледовитом океане. Не только сухопутные территории европейского и азиатского побережья, но и все острова в холодном океане, где ещё не были обнаружены даже признаки наличия углеводородных ресурсов, объявлялись принадлежностью Российской империи. Ни одна страна в мире, а шла Первая мировая война, не выступила тогда с возражениями против этого акта.

⁵ Правительственное сообщение. URL: http://www.emaproject.com/lib_view.html?id=pb00003412#p1|1|n (дата обращения: 06.02.2014).

В XXI веке ещё один новый остров появился в составе архипелага Земля Франца-Иосифа. О существовании 192-го острова ЗФИ известно с 1985 года. Все попытки узаконить



Рисунок 6. Капитан
Ростислав Гайдовский

новый остров по тем или иным причинам терпели неудачу. Историко-археологическая экспедиция на ледоколе «Капитан Драницын» 28 лет назад отправилась к острову Нортбрук на юго-западе архипелага. И в первый же день после высадки отряда на остров капитан Ростислав Ростиславович Гайдовский⁶ обнаружил и обследовал ранее неизвестный морской пролив, разделяющий остров Нортбрук на два не соединённых друг с другом участка суши. Экспедиция решила присвоить проливу имя первооткрывателя — Гайдовского, а острова назвать Западный Нортбрук и Восточный Нортбрук [1].

Спустя два десятилетия, в 2006 году, о разделении острова на две части проливом сообщил Станислав Румянцев — капитан атомного ледокола «Ямал», выполнявшего регулярные туристические круизы к Северному полюсу.

Летом 2007 года норвежец Борге Оусланд вместе со швейцарцем Томасом Ульрихом шли по следам Фритьофа Нансена и Ялмара Йохансена от приполюсного района через Землю Франца-Иосифа на мыс Флора острова Нортбрук. Они также заметили островной перешеек и направили письмо в Посольство РФ в Норвегии с заявлением об открытии нового острова на архипелаге. Кроме того, они посетовали, что на карте архипелага несправедливо мало имён норвежцев и предложили назвать остров именем Ялмара Йохансена.

Землю Франца-Иосифа посетила также Высокоширотная экспедиция Арктического и Антарктического НИИ, начальником которой был Владимир Тимофеевич Соколов. Гидрографы произвели в 2012 г. необходимые промеры, зафиксировали координаты береговой черты с помощью спутниковых навигационных систем, произвели нивелирную съёмку [1].

Существенный шаг к официальному признанию нового острова был сделан летом 2013 года в ходе комплексной экспедиции национального парка «Русская Арктика», когда удалось выполнить первичное описание пролива, пройти по его берегам с западной и восточной стороны, снять GPS-координаты, выполнить фотосъёмку, сделать описание берега и узнать навигационные особенности пролива.

⁶ Ростислав Гайдовский, заместитель начальника Арктической Нефтегазоразведочной экспедиции Министерства геологии СССР. Живёт и работает в Мурманске. Член Мурманской Ассоциации морских капитанов. Род Гайдовских, имевший художников, писателей, инженеров, религиозных деятелей и уходивший истоками в Запорожскую сечь, в своё время вдруг получил курсанта Ленинградской мореходки. Гайдовский был распределён в Мурманск и ходил в море с 1959 года, в 27 лет — самый молодой капитан транспортных судов в Северном бассейне, имеет богатый опыт судовождения по морям Арктики.

Наличие пролива и 192-го острова ЗФИ было ещё раз подтверждено в ходе Арктической экспедиции в августе—сентябре 2014 года на яхте «Апостол Андрей» (капитан — Николай Литая). Участник экспедиции А.П. Обоимов подчёркивал, что пролив на самом деле сквозной, об этом свидетельствовало течение в нём [2].

Но и сейчас открытие острова нельзя назвать свершившимся. Чтобы завершить процесс появления нового географического объекта, необходимо официально дать ему имя. Сессия Архангельского областного Собрания депутатов своим постановлением от 26 ноября 2008 г. № 2067 одобрила предложение Федерального государственного учреждения «Российский государственный музей Арктики и Антарктики» о присвоении наименования «Юрий Кучиев» географическому объекту — острову, отделившемуся от юго-западной части острова Нортбрук архипелага Земля Франца-Иосифа, и направила пакет с документами и материалами в Федеральное агентство геодезии и картографии для подготовки представления в Правительство Российской Федерации⁷. Причём было указано, что это постановление вступает в силу со дня его принятия, хотя решение региональных парламентариев по такому вопросу не является легитимным. Это задача Комиссии по географическим названиям, которая осуществляет в России координацию деятельности в области установления, нормализации, употребления, регистрации, учёта и сохранения наименований географических объектов⁸. После регистрации открытия Главным управлением навигации и океанографии МО РФ (СПб) уточняются и издаются морские карты⁹. Земельные участки зарегистрированных островов оформляются Филиалом федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (ФКП Росреестра) по Архангельской области и Ненецкому автономному округу¹⁰. Почему так долго не могла сработать вся действующая система регистрации, — не совсем понятно. Но в этой истории есть и этические моменты.

Кроме сбоев установленного порядка регистрации здесь налицо была конфликтная ситуация с именем нового острова и пролива. «И я убеждена, что право дать имена острову и проливу нужно оставить за их первооткрывателями, помимо «торжества справедливости»

⁷ Постановление Архангельского обл. Собрания депутатов от 26.11.2008 № 2067 «О присвоении наименования "Юрий Кучиев" географическому объекту — острову, отделившемуся от юго-западной части острова Нортбрук архипелага Земля Франца-Иосифа». URL: <http://zakon-region.ru/arhangelskaya-oblast/8123> (дата обращения: 07.02.2015).

⁸ Положение о Комиссии по географическим названиям. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901927795> (дата обращения: 07.02.2015).

⁹ Главное управление навигации и океанографии Министерства обороны РФ. URL: <http://okeyany.com/vk/gunio.htm> (дата обращения: 07.02.2015).

¹⁰ О филиале ФГБУ «ФКП Росреестра». URL: http://www.to29.rosreestr.ru/kadastr/about_fgu/kadastr/ (дата обращения: 07.02.2015).

и безусловно закрепить и приоритет нашей страны в этом открытии», — считала Мария Владиславовна Гаврило, к.б.н., заместитель директора по научной работе национального парка «Русская Арктика»¹¹.



Рис. 7. Мария Владимировна Гаврило

Первоначальное решение экспедиции Дмитрия Кравченко было назвать острова Западный Нортбрук и Восточный Нортбрук, а пролив — именем Ростислава Ростиславовича Гайдовского, человека достойного, опытного капитана дальнего плавания, имеющего богатый опыт судовождения по морям Арктики [3]. В национальном парке «Русская Арктика» не ис-

ключают возможности дальнейшего появления новых островов на архипелаге Земля Франца-Иосифа в связи с глобальными климатическими изменениями.

Открытия новых островов в Российской Арктике имеют не только несомненную научную значимость, но и суперважное геополитическое значение, увеличивая арктические владения нашей страны мирным путём на основе действия Конвенции ООН по морскому праву (1982) без экспансии, захвата чужих земель и акваторий в СЛО. Хотя остров Яя, например, это совсем крошечный клочок суши в 500 м² (5 соток земли — как маленький дачный участок), он отодвигает границы территориальных вод (ширина прибрежной морской полосы в 12 морских миль) России вглубь Арктики. Увеличивается и исключительная экономическая зона Российской Федерации (ширина ИЭЗ не может превышать 200 морских миль = 370,4 км от исходных линий). Капитан океанографического научно-исследовательского судна «Адмирал Владимирский» А.В. Пышкин на карте показал, как изменилась территория России с появлением нового острова в океане. «В результате того, что это стало островом, основная исходная линия пойдет через остров Столбовой, остров Яя, а потом вниз туда, и вот это вот примерное расстояние — около 550 квадратных километров», — объяснил он¹².

Делая выводы из истории с регистрацией открытий новых островов актуально проведение мониторинга всех существующих в Российской Арктике островов. Кто является субъектом управления того или иного острова, их ведомственного использования на постоянной

¹¹ Гаврило М.В. URL: <http://www.rus-arc.ru/ru/Science/Staff> (дата обращения: 09.11.2014). Мария Владиславовна — участник 40 экспедиций в течение 30 полевых сезонов в Арктику (от Шпицбергена, Белого моря до Чукотского моря и Арктического бассейна), Антарктику и на Балтику. Автор более 170 публикаций (научных, научно-популярных, публицистических), редактор 9 научных сборников и монографий.

¹² Бабко С., Статнов Р. Судно «Адмирал Владимирский» вошло во Владивосток. 25 октября 2014. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/53503> (дата обращения: 02.11.2014).

или временной основе? В чем заключается административно-правовая и экологическая ответственность за земли острова и окружающую его акваторию? Это не праздные вопросы. Не придётся ли государству вновь заниматься генеральной уборкой от мусора земель арктических островов после их ведомственной эксплуатации. Необходимо опубликовать полный перечень всех без исключения российских островов в морях СЛО (включая Белое море) с определением их функциональности и «хозяина» — не собственника, а всего лишь фактического владельца, которому российское государство доверило управлять этим островом, выполняя определённые требования, правила, нормы. Можно утвердить в рамках подзаконного акта «Государственный реестр всех российских островов в морях СЛО», в котором указать фактический статус каждого арктического острова, его ведомственную принадлежность и конкретного ответственного владельца земли.

Имеет смысл, *во-первых*, создать на островах, где имеется хоть какое-то количество постоянного или временного населения, муниципальные поселения. Такие подходы реализуются на практике, существует несколько моделей организации и управления подобными административно-территориальными образованиями. В муниципальное образование *городской округ «Новая Земля»* Архангельской области входит весь одноимённый архипелаг, на 01.07.2013 здесь проживало 2623 человека¹³. Этот муниципалитет был образован в 1997—1999 годах в результате длительной кропотливой работы руководства Архангельской области того времени (А.А. Ефремов, В.И. Калямин) при активной поддержке общественности. Муниципальное образование *«Сельское поселение Соловецкое»* входит в состав Приморского муниципального района Архангельской области, расположено на восьми островах в Белом море и включает 11 сельских населённых пунктов. На Соловках отработывается современная инновационная модель управления, основанная на стратегическом партнёрстве Русской православной церкви (Соловецкий монастырь), федеральных структур (Соловецкий музей), региональной власти (правительство Архангельской области), Приморского муниципального района и сельского поселения «Соловецкое». 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 ак-

¹³ МО ГО «Новая Земля». URL: <http://nov-zemlya.ru/in/md/short> (дата обращения: 09.02.2014).

ватории¹⁴. Видимо, опыт деятельности подобных муниципалитетов, модели управления можно использовать и на других обитаемых островах северных морей.

Во-вторых, очень важно определить статус, миссию, правовую и этическую ответственность для полярников, метеорологов и других специализированных станций, вахтовых посёлков временного типа (морских платформ), закрытых военных городков в местах дислокации воинских частей Министерства обороны РФ, погранзастав Пограничной службы Федеральной службы безопасности России и других ведомственных поселений. Оперативно заполнить юридические лакуны, проанализировав действующие правовые акты и существующую практику правоприменения. На *острове Котельный* из архипелага Новосибирских островов, например, восстановлен и начал функционировать аэродром «Темп». Между тем, речь идёт здесь не только о решении важных задач Министерства обороны РФ (кто бы возражал), но и об организации всех сфер жизнедеятельности, административно-правовой, экологической ответственности за земли островных территорий, окружающую акваторию и соответствующем вневедомственном контроле. Это нужно 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 Российской Арктике, а потом тратить немалые бюджетные ресурсы на генеральную очистку загрязнённых островных территорий и акваторий СЛО. Экологический императив в Арктике очень значим для будущих поколений во всех смыслах. Возможно определение и других жизненно важных функций для такого рода ведомственных арктических островных поселений, в том числе всех типов временных вахтовых посёлков, включая морские платформы для разведки и добычи нефти и газа в акваториях Баренцева, Карского, Печорского и других северных морей.

В-третьих, в Российской Арктике имеются положительные практики сохранения островов и прилегающих к ним акваторий, входящих в структуру национальных парков, особо охраняемых территорий, природных заповедников, что позволяет регулировать потоки туристов, сохранять окружающую природную среду и культурное наследие. В задачи ФГБУ национального парка «Русская Арктика» входит, например, сохранение культурного, исторического и природного наследия Западного сектора Российской Арктики. «Остро стоит задача очистки территории — наследия советской эпохи освоения высоких широт»¹⁵. Успешно

¹⁴ МО «Городское поселение Диксон». URL: <http://www.taimyr24.ru/МО/Dikson/> (дата обращения: 09.02.2014).

¹⁵ Национальный парк «Русская Арктика». URL: <http://www.rus-arc.ru/> (дата обращения: 09.02.2014).

функционируют государственные природные заповедники «Гыданский» и «Ненецкий», «Остров Врангеля», «Большой Арктический» в Красноярском крае — крупнейший в России и всей Евразии, организован 11 мая 1993 года и охватывает сектор Арктики протяжённостью 1000 км с запада на восток, два моря — Карское и Лаптевых¹⁶. Природными заповедниками, национальными парками охвачено практически всё российское арктическое побережье от Баренцева, Белого морей до Чукотского, чем наша страна может реально гордиться. Легитимизация российского присутствия в Арктике во всех его проявлениях позволяет наглядно показать глобальному социуму содержание экологической политики и практики, ответственность российского государства, впечатляющие масштабы охраняемых природных территорий и акваторий Российской Арктики. Всё это имеет важное геополитическое значение. Наличие природных заповедников в Арктике отвечает национальным интересам России, является мощным инструментом мягкой силы против нападков на нашу страну. Убежден в том, что политикам, дипломатам, экологам, правозащитникам, СМИ необходимо постоянно продвигать позитивный имидж России как ведущей арктической державы, проявляющей на деле постоянную заботу о сохранении природной и культурной окружающей среды у себя дома. «Перечень государственных природных заповедников, национальных парков в Российской Арктике» может стать приложением к ФЗ об АЗРФ.

В-четвёртых, все оставшиеся острова, которые не вошли в выше приведённые поселения, природные заказники, где нет населения, военных, пограничников, метеорологов, полярников, экологов, нефтяников и других специалистов, попадают под юрисдикцию, ответственность тех субъектов РФ, в сектор которых они входят.

Модернизация управления АЗРФ

Модернизации управления Российской Арктикой, особенно после ликвидации Минрегиона России в 2014 году, стала велением времени. Когда за Арктику отвечают косвенно сразу несколько государственных структур на федеральном уровне, то она остаётся без надежного прямого присмотра и управления в ситуации, знакомой всем по известной русской пословице «у семи нянек дитя без глазу». Российское перманентное присутствие в арктическом регионе как на постоянной, так и на временной (вахтовой) основе отвечает национальным интересам России. Оно очень значимо и необходимо в современном изменяющемся мире, когда десятки государств претендуют на арктические ресурсы и коммуникации. Сегодня как никогда, в условиях нового витка холодной войны, санкций против России, по-

¹⁶ Большой Арктический. URL: <http://www.bigarctic.ru/>; portal.su/images/news/38033.jpg (дата обращения: 09.02.2014).

пытках сделать нас изгоем в мире, актуально создание институциональных условий для эффективного менеджмента и устойчивого развития АЗРФ, формирование нормативной законодательной базы для закрепления Арктического российского макрорегиона в качестве объекта особого государственного управления в Российской Федерации и неукоснительного правоприменения современного законодательства.

В настоящее время, исследуя какие-то предметные области научных знаний, каждый специалист по-своему определяет объект Российской Арктики, её границы, иногда толкуя их слишком расширительно. Например, в состав арктического континентального шельфа включается шельф Охотского моря, который является частью российского континентального шельфа, но само море никогда не входило в акваторию СЛО. Или рассматривается проблема применения сегодня секторального подхода (1926), но без понимания того, что это фактически ведёт к отказу России от ратификации Конвенции ООН по морскому праву (1997). Зачем же тогда наша страна второй раз подаёт заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу, за что боремся в таком случае. За денонсацию ратифицированных в 1997 году Российской Федерацией международных договорных обязательств по UNCLOS. Вариант денонсации не исключается, но тогда необходимо просчитать возможные риски и последствия.

Принятие базового федерального закона «Арктическая зона Российской Федерации» остаётся актуальной задачей, что бы ни говорили некоторые чиновники. Статус, состав, границы, земля (территории) и вода (акватории) АЗРФ, порядок внесения изменений, финансирования различных проектов, ведения реестра арктических островов и охраняемых заповедных территорий, — эти и другие положения могут найти отражение в едином правовом акте. Убеждён в том, что ни в коем случае нельзя включать в ФЗ об АЗРФ льготы населению и преференции для бизнеса. Эта задача решается путем принятия других законов о северах, так как территории Российской Арктики — это неотъемлемая часть Крайнего Севера РФ. Сухопутные территории АЗРФ входят в состав Крайнего Севера все до единой, без всякого исключения. Зачем же нам раздваиваться, дублировать правовые акты.

Указом Президента РФ «О сухопутных территориях АЗРФ» от 2 мая 2014 г. в состав Российской Арктики не были включены акватории СЛО, акватория Северного морского пути (СМП). Талассократия — морское могущество России оказалось пустым звуком. Национальные интересы РФ принесены в жертву ведомственной бюрократии, мол, нужна статистика для учёта в АЗРФ, что конечно же важно, но не является приоритетным. Как отметил Игорь Меламед, генеральный директор ЗАО «Международный центр развития регионов», на заседании Меркурий-клуба 8 октября 2014 года: «Положительный момент заключается в том,

что раз не было границ, то Арктическая зона не была объектом статистического наблюдения. Поэтому приходилось приводить всякие экспертные оценки, а они иногда вызывали колоссальные споры. К примеру, какова численность белых медведей в Арктической зоне РФ. Научная дискуссия на эту тему, как известно, кончилась тем, что Президент России поручил «Роснефти» организовать подсчёт белых медведей» [4]. Интересно, как в итоге сосчитали белых медведей, если границы российской акватории в СЛО не определены федеральным законом до сих пор, да и острова новые появляются, отодвигая пределы ИЭЗ и территориальных вод. А на континентальной суше белые медведи появляются редко.

Не один год дискутировался вопрос о создании *федерального органа управления Российской Арктикой*. Выступая 22 апреля 2014 года на заседании Совета Безопасности РФ по вопросу реализации государственной политики в Арктике В.В. Путин заявил: «Во-первых, нужно повысить качество государственного управления, выработки решений — для этого создать единый центр ответственности за реализацию арктической политики. Хочу подчеркнуть, нам нужен не громоздкий бюрократический орган, а гибкая, оперативно работающая структура, которая поможет лучше координировать деятельность министерств и ведомств, регионов Российской Федерации и бизнеса»¹⁷. 3 февраля 2015 года Президент России подписал указ «О создании правительственной комиссии по Арктике», имеющий гриф «для служебного пользования», возглавит которую вице-премьер Д.О. Рогозин¹⁸. В состав комиссии войдёт спецпредставитель президента России по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике Артур Чилингаров. Де-факто комиссия будет образована к 3 марта, месяц даётся на то, чтобы определить состав комиссии и подготовить положение о ней¹⁹. До этого выдвигались предложения о создании Министерства по Арктике по примеру Минвостокразвития России, Министерств РФ по делам Северного Кавказа, Крыма или федерального агентства. Выбор в пользу комиссии, как выясняется, связан с тем, что «в нынешних экономических условиях формат министерства попросту нереализуем, бюджет просто не вынесет такой нагрузки»²⁰. Такая мотивация, если она действительно имела место быть, свидетельствует всего лишь о том, что дела с бюджетом у нас совсем плохи. Для Российской Арктики не нашлось даже средств на создание полноценного министерства. Пришлось вернуть

¹⁷ Заседание Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/20845> (Дата обращения: 25.01.2015)

¹⁸ СМИ: Путин назначил Рогозина главой комиссии по Арктике. URL: <http://vz.ru/news/2015/2/6/728171.html> (дата обращения: 09.02.2015)

¹⁹ Комиссию по Арктике во главе с Рогозиным создадут в течение месяца. URL: <http://ria.ru/arctic/20150206/1046235804.html> (дата обращения: 09.02.2015)

²⁰ Северный завхоз. Дмитрий Рогозин возглавит комиссию по управлению Арктикой. URL: <http://kommersant.ru/doc/2661252> (дата обращения: 09.02.2015)

ся к советскому опыту, когда работала Госкомиссия при Совмине СССР по делам Арктики, преобразованная в апреле 1991 года в Комиссию СССР по делам Арктики и Антарктики. Функционирование разных Полярных комиссий как координирующих, совещательных органов, при всем глубоком уважении к их разносторонней деятельности, — всё же представляется не самым лучшим вариантом в сложившейся ситуации, когда нужно оперативно в ручном режиме осуществлять антикризисное управление социально-экономическим развитием АЗРФ в условиях геополитических вызовов. Пока реальные полномочия и функции вновь созданной правительственной комиссии не определены, вопрос об эффективности её работы остаётся открытым. Назначение патриота-государственника Д.О. Рогозина главой комиссии свидетельствует о том, что одним из главных приоритетов в работе единого центра ответственности за реализацию арктической политики становится решение задач национальной безопасности, укрепление обороноспособности России в Арктике, что очень важно.

Медленно, даже можно сказать, почти не решается проблема создания институтов межрегиональной горизонтальной интеграции (не сверху, а снизу) во всех сферах жизнедеятельности северных социумов. Все субъекты АЗРФ живут как бы сами по себе, хотя накоплен практический опыт межрегиональной интеграции. Например, действует Ассоциация экономического взаимодействия «Союз городов Заполярья и Крайнего Севера», учреждённая в 1992 году (президент — И.Л. Шпектор), в состав которой входят 52 города и района Крайнего Севера и приравненных территорий (АЗРФ является частью Крайнего Севера, полностью входит в его структуру). Обеспечивается создание необходимых условий для эффективного взаимодействия в вопросах социально-экономического развития городов Заполярья и Крайнего Севера на основе объединения материально-финансовых ресурсов, проведения совместных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите северян²¹. Имеется опыт Совета Белого моря, функционировавшего в 1997—2002 годах, в который входили 4 субъекта РФ, главы муниципальных образований на побережье Белого моря из Республики Карелия, Архангельской и Мурманский областей, НАО²².

Потребность в межрегиональном сотрудничестве всё чаще начинает осознаваться и воплощаться в разного рода проекты и призывы типа «давайте жить дружно». Правительство Архангельской области выступило в октябре 2014 года с инициативой о создании «Межрегиональной ассоциации городских округов и муниципальных районов Арктической зоны Российской Федерации». Об этом губернатор Игорь Орлов заявил в ходе V междуна-

²¹ О Союзе. URL: <http://krajniiy-sever.ru> (дата обращения: 21.11.2014).

²² Арктика и Север. 2013. №13. С. 19—23. URL: <http://narfu.ru/upload/iblock/6ba/02.pdf> (дата обращения: 09.11.2014).

родного форума «Во славу Флота и Отечества!». Как пояснил тогда глава региона, предложение получило поддержку Совета Безопасности РФ, а соответствующее соглашение планировалось подписать в ближайшее время. Первыми участниками ассоциации станут Архангельская область, Ненецкий автономный округ и Республика Коми²³. Подобная инициатива пока остаётся не совсем понятной «Союзу городов Заполярья и Крайнего Севера».

В ходе пленарного заседания III Мурманской международной деловой недели к коллегам из других регионов обратилась губернатор Мурманской области Марина Ковтун: «Нам пора перестать тащить каждому одеяло на себя. Ведь делить нам особо нечего. Каждый арктический регион России вносит свой уникальный вклад в реализацию национальных интересов страны в Арктике. И у каждого региона есть свои конкурентные преимущества. Наша сила — в разнообразии сфер развития Арктики» [5]. М.В. Ковтун подчеркнула, что арктические регионы страны объединяют сложившиеся в течение десятилетий кооперационные связи. Так, по Северморпути грузовое сообщение с портами арктического побережья обеспечивают судоходные компании Мурманска и Архангельска. Регионы связывает кооперация и в горнопромышленном комплексе. Судостроительными и судоремонтными предприятиями, конструкторскими бюро и производственными объединениями в Северодвинске, Мурманске и ЗАТО Александровск, обеспечивается практически полный жизненный цикл атомных подводных лодок [5]. Вроде всё правильно. Только неясно, а кто тащит одеяло на себя. И как соотносятся межрегиональная интеграция (объединение частей в единое целое) во всех сферах жизнедеятельности АЗРФ, и кооперация в экономике (сотрудничество, основанное на разделении труда, объединение предприятий с какой-то общей производственной целью).

В ходе реализации проекта «Арктический союз регионов России» (АСРР) с 2010 года на собственном опыте мы убедились, что в качестве приоритетов межрегиональной интеграции могут быть выделены (расположены не по иерархии, так как каждое направление играет важную роль в межрегиональном взаимодействии):

1. Создание единого информационного пространства АЗРФ. Обмен опытом жизнедеятельности, арктические новости. Создание единой информационной сети «Русская Арктика», арктического TV, радиовещания. Арктическая энциклопедия.
2. Управление Российской Арктикой на научной и практической основе современного «арктического» менеджмента и права. Базовый ФЗ «Арктическая зона Российской Федерации», другие правовые акты, включая законодательство субъектов Российской Федерации, практика правоприменения. Трансграничное межрегиональное сотрудниче-

²³ Города и районы Арктической зоны России объединятся в ассоциацию 24 октября 2014. URL: <http://dvinanews.ru/-vka4hw2g> (дата обращения: 27.10.2014).

ство в разных проявлениях как инструмент партнерства, обмена лучшими практиками.

3. Экология, сбережение не только окружающей природной и культурной среды Российской Арктики, но и людей, коренных малочисленных народов Севера, инвестиции в человеческий капитал (здоровье, отдых, образование, физкультура и спорт).
4. Культура. Международный день Арктики (День Холода, День Снега), Всероссийский фестиваль детского и молодежного творчества «Сияние Севера». Дни культуры регионов, коренных народов в других субъектах АЗРФ, обмен выставками и другие культурные мероприятия.
5. Арктический туризм. Межрегиональное сотрудничество в создании единых туристских брендов и проектов в АЗРФ. Отечественный оператор, туры в национальный парк «Русская Арктика», Кенозерье, Малые Корелы, Якутию, Чукотку, природные заповедники «Большой Арктический», «Остров Врангеля», на Соловки, Вайгач, Диксон, морские круизы на Северный полюс, по трассе Севморпути и др.
6. Арктическая инфраструктура — энергетика, дороги, транспорт, связь, сервис. Экономика, ГЧП (государственно-частные партнёрства). Реализация федеральных и региональных программ. Портфель арктических проектов: бизнес-идей, бизнес-планов, инвестиционных проектов. Банк реконструкции и развития Арктики (В.Б. Митько). Арктический государственно-коммерческий банк (А.В. Сметанин).

Постоянный информационный обмен между субъектами АЗРФ сегодня возможен с использованием современных информационно-коммуникационных технологий, созданием Арктической информационной рабочей сети регионов и МО под условным названием «Русская Арктика», что позволит осуществлять деловые, культурные и спортивные связи на региональном и муниципальном уровнях. Актуально перманентное проведение ежегодно в последний день календарной зимы 28 (29) февраля Международного Дня Арктики (Дня холода). Такие дни в 2011—2012 гг. прошли в Архангельске, Нарьян-Маре, Дудинке, Северодвинске. В 2013—2014 гг. их проведение стало ограничиваться только вебинаром САФУ имени М.В. Ломоносова и Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина. Реализация крупных инвестиционных межрегиональных проектов в Арктике пока не очень реальна, что, кстати говоря, показывает проект Белкомура, проблемы финансирования которого обсуждаются с 1997 года, а строительные работы на участке Карпогоры—Вендинга начинались ещё в ноябре 1998 года. Однако в настоящее время даже уложенные когда-то шпалы и рельсы давно растащены, а поиск инвесторов продолжается до сих пор (2015).

Много вопросов в условиях текущего кризиса вызывает проблема финансирования Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 года». В.В. Путин 22 апреля 2014 года на заседании Совбеза подчёркивал, что самым тщательным образом нужно продумать, как мы будем реализовывать мероприятия указанной

госпрограммы и обеспечить её необходимое ресурсное наполнение, достаточное для решения стоящих перед нами в этой сфере задач. Он просил Правительство предусмотреть полноценное финансирование названной программы начиная с 2017 года²⁴. Однако, как тихо прикрыли в 2013 году «Программу разведки континентального шельфа Российской Федерации и разработки его минеральных ресурсов на долгосрочную перспективу», так и ГП «Арктика-2020» может просто попасть под сокращение с учётом кризиса, санкций, ростом инфляции и обесцениванием рубля в результате падения цен на нефть. Необходимо провести внешний аудит реализации Постановления Правительства РФ от 21 апреля 2014 года «Об утверждении государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 года», использования бюджетных средств и публично определиться с её дальнейшей судьбой в регионах и муниципальных образованиях.

Предлагаю обсудить вопрос о правовой основе и организации общероссийского *портфеля арктических проектов*, включающего бизнес-идеи, готовые инвестиционные проекты, бизнес-планы, мастер-планы. Речь идёт о формировании арктического портфеля проектов не только на федеральном, но и на региональном, муниципальном уровнях в АЗРФ. Зачем это нужно? Для создания задела конкретных проектов в Арктике, для поиска частных инвесторов, обоснования и целесообразности выделения бюджетного финансирования. Потребность внедрения *проектного подхода в Арктике* на федеральном уровне давно назрела и перезрела, чтобы спокойно, без суеты реально управлять социально-экономическим развитием АЗРФ. Готовые, открытые публично проекты нужны, *во-первых*, для дальнейшего их включения в проекты госпрограмм, федеральных и региональных программ с целью получения источников финансирования, конструктивной на деле, а не на словах, поддержки. *Во-вторых*, при реализации проектного подхода в арктическом менеджменте не всегда становятся столь уж необходимыми в государственном управлении всякого рода затратные программы с длительными сроками реализации, например до 2030 года, и огромными бюджетами. Над ответственными исполнителями перманентно висит дамоклов меч наказания за невыполнение недофинансируемых в полном объеме программ, что ни к чему хорошему не приводит. Да и состав ответственных работников, министерства и ведомств, самого правительства не остается со временем неизменным. Покажите такого гуру, который скажет, кто будет у власти на федеральном уровне управления через 5—10 лет, не говоря уже о 15—20 годах. Зачем тогда ставить топ-менеджеров государства в ситуацию

²⁴ Заседание Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/20845> (Дата обращения: 25.01.2015)

«после нас хоть потоп», не оставляя им возможности обоснованного выбора арктических приоритетов. Сейчас самое благоприятное время в условиях кризиса для внедрения проектного подхода в арктическом менеджменте.

Принимаемые стратегии, долгосрочные программы, сегодня по большому счёту не работают даже в бизнесе. Мир становится настолько изменчивым и непредсказуемым, что просто не имеет смысла тратить силы на декларативные стратегические прогнозы в Арктике, которые реально не сбываются. Мягкий переход от стратегического управления к проектному менеджменту в Арктике нужен объективно. При внедрении проектного подхода на федеральном уровне в сжатые сроки реализуется какой-то один приоритетный проект из готового уже портфеля арктических проектов. Затем другой с учетом складывающейся конъюнктуры, геополитической, социально-экономической, бюджетно-финансовой ситуации, третий... Более короткие по времени и затратам арктические проекты позволяют практически осуществлять действенный контроль за их реализацией и своевременно вносить любые изменения без «потери лица» правительства, президента России, без создания негативного имиджа российского государства у населения страны и во внешней среде.

Вполне приемлемо создание офиса Арктических проектов в автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Возможно также функционирование подобных межрегиональных офисов в Архангельске, Салехарде, Якутске. Для начала необходимо хотя бы элементарно перечислить все арктические проекты, провести их мониторинг. Затем остаётся понять, что и как модернизировать в системе арктического менеджмента, обсудить вопросы включения имеющихся проектов в разные программы, их финансирования на государственно-частном уровнях (власти и бизнеса), принять соответствующие решения и правовые акты.

По мнению В.Б. Митько, привлечение инвестиций для реализации проектов различного масштаба должно осуществляться через общую финансовую структуру, в качестве которой он «видит «Банк реконструкции и развития Арктики», но не фонд. Идея эта уже обсуждалась более десяти лет назад в рамках международной организации руководителей северных регионов, но так и не получила развития» [6]. Доктор экономических наук, профессор А.В. Сметанин (САФУ) предлагает свой вариант — создание Арктического государственно-коммерческого банка. Я бы добавил, что в подобного рода банковских организациях вполне может формироваться и интеллектуальный капитал — портфель арктических проектов, как инновационных продуктов для Российской Арктики.

Заключение

В заключение отмечу, что в результате реализации обозначенных подходов всё пространство Российской Арктики, суша, акватории, острова, будет взято на законных основаниях под постоянный контроль и ответственность на федеральном, ведомственном, региональном, муниципальном уровнях власти и управления, не будет «чёрных дыр» в Арктике. Модернизация арктического менеджмента позволит улучшить качество принимаемых решений и в конечном итоге позволит вывести социально-экономическое развитие АЗРФ на более высокий уровень. Было бы правильным в полной мере учитывать те предложения и рекомендации, которые высказывались в 2014 году при проведении научно-практических конференций в Архангельске, Мурманске, Салехарде, Санкт-Петербурге, Якутске. Не думаю, что кто-то в России сегодня системно занимается подобной аналитикой и синтезом. А в результате остаются втуне многие вполне дельные предложения.

Литература

1. Полянский А. Необитаемый и безымянный. Новый остров в Арктике «открывали» несколько раз // «Российская газета — Неделя-Северо-Запад» № 6204. 2013. 10 октября. URL: <http://www.rg.ru/2013/10/10/reg-szfo/ostrov.html> (дата обращения: 09.11.2014).
2. Обоимов А.П. Зов высоких широт // Арктика и Север. URL: <http://narfu.ru/upload/medialibrary/e8f/zov-vysokikh-shirot.pdf> (дата обращения: 11.11.2014).
3. Петрова Ю. 191 или 192? URL: <http://www.rus-arc.ru/ru/News/Details/6996dd9f-cf0a-4637-98d8-9de38c5f6075> (дата обращения: 19.01.2015).
4. Меламед И.И. Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России. Материалы заседания «Меркурий клуба» 8 октября 2014 года. М., 2014.
5. Губернатор Мурманской области Марина Ковтун: Каждый арктический регион России вносит свой уникальный вклад в реализацию национальных интересов страны в Арктике. 18.11.2014. URL: <http://www.gov-murman.ru/info/news/48551/#prettyPhoto> (дата обращения: 21.11.2014).
6. Митько В.Б. Правовые особенности Арктических вызовов российской геополитики. СПб, 13 ноября 2014 г. URL: <http://narfu.ru/upload/medialibrary/3d8/mitko-v.b.pdf> (дата обращения: 19.01.2015).

Рецензент: Котляков Владимир Михайлович,
доктор географических наук, профессор,
действительный член Российской Академии наук