

ISSN 2221-2698

электронный научный журнал
«Арктика и Север»

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



Редакция электронного научного журнала
«Арктика и Север»

Архангельск

DOI 10.17238/issn2221-2698.2017.29

ISSN 2221-2698

Арктика и Север / Arctic and North. 2017. № 29

© Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, 2017

© Редакция электронного научного журнала «Арктика и Север», 2017

Журнал «Арктика и Север» зарегистрирован в Роскомнадзоре как электронное периодическое издание на русском и английском языках, свидетельство Эл № ФС77-42809 от 26 ноября 2010 г.; в Научной электронной библиотеке eLIBRARY, РИНЦ, лицензионный договор № 96-04/2011R от 12 апреля 2011 г.; научной электронной библиотеке «КиберЛенинка» (2016); в базах данных: Directory of Open Access Journals — DOAJ (2013); Global Serials Directory Ulrichsweb, США (2013); NSD, Норвегия (2015); InfoBase Index, Индия (2015); ERIH PLUS, Норвегия (2016); MIAR, Испания (2016); OAJI (2017). Выходит в свет не менее 4 выпусков в год.

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

Журнал публикует статьи, в которых объектом исследования являются Арктика и Север, по следующим группам специальностей: 03.00.00 Биология (в том числе экология; биологические ресурсы); 07.00.00 Исторические науки и археология; 08.00.00 Экономические науки; 22.00.00 Социологические науки; 23.00.00 Политология; 24.00.00 Культурология; 25.00.00 Науки о Земле (в том числе климатология; география).

Плата с авторов, в том числе с аспирантов и студентов, за публикацию статей не взимается. Гонорары не выплачиваются. Все рукописи подвергаются двойному слепому рецензированию. Редакция рассматривает факт направления и получения авторских рукописей как передачу авторами своих прав на публикацию в журнале «Арктика и Север» и размещение в базах данных, включая РИНЦ, DOAJ и другие, что способствует продвижению публикационной активности авторов и отвечает их интересам.

The journal "Arctic and North" ("Arktika i Sever") is registered at Roskomnadzor as an internet periodical issued in Russian and English, Registration certificate EI № FS77-42809, November 26, 2010; at the system of the Russian Science Citation Index (RSCI), license contract № 96-04/2011R, April 12, 2011; Scientific Electronic Library "Cyberleninka" (2016); In the catalogs of international databases: Directory of Open Access Journals — DOAJ (2013); Global Serials Directory Ulrichsweb, USA (2013); NSD, Norway (2015); InfoBase Index, India (2015); ERIH PLUS, Norway (2016); MIAR, Spain (2016); OAJI (2017). The Journal is issued not less than 4 times per year.

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

The Journal is devoted to the scientific articles focused on the Arctic and the North relevant for the following professional degrees: 03.00.00 Biology (including ecology; biological resources); 07.00.00 History and archaeology; 08.00.00 Economics; 22.00.00 Social science; 23.00.00 Political science; 24.00.00 Culturalology; 25.00.00 Geoscience (including climatology; geography).

No payments for publication are collected from authors, including students and post-graduate students. Honorariums are not paid. All manuscripts are reviewed using double blind peer review system. The Editorial Board considers receiving of the manuscripts as an authors' transfer of rights to be published in "Arctic and North" and be placed in the databases, including but not limited to RSCI, DOAJ and OAJI, that assists and promote the publishing activity of the authors and is in authors' interests.

Our English webpage is located at: <http://narfu.ru/en/research/journals/ann/>

We will be glad to see you among the authors of "Arctic and North"!

Содержание. Contents

ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, СОЦИУМ И КУЛЬТУРА ECONOMICS, POLITICAL SCIENCE, SOCIETY AND CULTURE

- Задорин М.Ю., Минчук О.В.** Этнополитика России в Арктической зоне: интеграция, региональная мультикультуральность, традиция
Maksim Yu. Zadorin, Oleg V. Minchuk The ethnopolitics of Russia in the Arctic zone: integration, regional multiculturalism, and tradition 4
- Зиланов В.К.** Арктическое разграничение России и Норвегии: новые вызовы и сотрудничество
Vyacheslav K. Zilanov Delimitation between Russia and Norway in the Arctic: new challenges and cooperation 28
- Максимов А.М., Малинина К.О., Блынская Т.А., Балицкая С.М.** Методологические и методические аспекты изучения социального самочувствия населения Арктической зоны Российской Федерации в контексте его ценностных ориентаций
Anton M. Maximov, Kristina O. Malinina, Tatyana A. Blynskaya, Svetlana M. Balitskaya Methodological and methodical aspects of studying the social well-being of the population of the Arctic zone of the Russian Federation in the context of its value orientation 57
- Тодоров А.А.** Правовой спор между Россией и США о Северном морском пути и похожий вопрос о Северо-западном морском пути
Andrey A. Todorov The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage 74
- Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н.** Государственные предпочтения для населения отдалённых и северных территорий России
Viktor V. Fauzer, Tatyana S. Lytkina, Galina N. Fauzer State preferences for the people in remote and northern territories of Russia 90
- Эльгсаас И.М.** Противодействие терроризму в российской Арктике: законодательство и ключевые субъекты
Ingvill M. Elgsaas Counterterrorism in the Russian Arctic: legal framework and central actors 128

ОБЗОРЫ И СООБЩЕНИЯ. REVIEWS AND REPORTS

- Обоимов А.П.** На берегу студёного моря, среди скал, лесов...
Alexander P. Obaimov On the shore of the icy sea, among the rocks, and forests... 157
- Шубин С.И., Рогачев И.В.** «Соседи на крыше Европы» укрепляют побратимские связи
Sergey I. Shubin, Ivan V. Rogachev "The neighbors on the roof of Europe" strengthen friendly relations 176

РЕЗЮМЕ. SUMMARY

- Авторы, названия, аннотации, ключевые слова / Authors, titles, abstracts, and keywords 181
- Редакционный совет журнала «Арктика и Север» / Editorial board of "Arctic and North" journal 187
- Благодарности / Acknowledgements 189
- Выходные данные / Output data 191

ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, СОЦИУМ И КУЛЬТУРА ECONOMICS, POLITICAL SCIENCE, SOCIETY AND CULTURE

УДК [323.1+323.2+342.72/.73](985)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.4

Этнополитика России в Арктической зоне: интеграция, региональная мультикультуральность, традиция¹



© **Задорин Максим Юрьевич**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Арктического центра стратегических исследований; доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики, управления и права. Телефон: (8182) 21-89-39. E-mail: m.zadorin@narfu.ru Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия.

© **Минчук Олег Викторович**, заместитель директора Высшей школы социально-гуманитарных наук и международной коммуникации по социальной и воспитательной работе;

старший преподаватель кафедры социальной работы и социальной безопасности Высшей школы социально-гуманитарных наук и международной коммуникации. Телефон: (8182) 68-33-30. E-mail: o.minchuk@narfu.ru

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



Аннотация. Статья посвящена стратегическим вопросам развития национальной этнополитики в Арктической зоне Российской Федерации. В настоящее время в науке конституционного права и политологии не существует однозначного понимания модели этнонациональной политики России в Арктике, отсутствуют понятные дефиниции и критерии, по которым можно оценить существующую и желаемую модель, которая бы удовлетворяла интересы государства и поликультурного общества. Также важно отметить, что нередко течение тех или иных этнических процессов в России в целом и в АЗРФ в частности детерминируется посредством государственного механизма, главным инструментом которого является регулирование общественных отношений правовыми и политическими методами. В данной статье авторы предприняли попытку осмысления политико-правового механизма действующей модели этнополитики России в Арктике. Практической целью является выработка конструктивных предложений по совершенствованию основных компонентов в целях формирования более развитой модели. Авторами определено десять основных элементов этнополитики России в Арктической зоне, воплощённых в политико-правовых институтах (в том числе с использованием авторских теоретических разработок в области понятийного и категориального аппаратов), и обозначено девять практических предложений по совершенствованию указанной модели.

Ключевые слова: этнополитика, АЗРФ, модель, коренные малочисленные народы, население, мигранты, идентичность, этничность

¹ Статья подготовлена в рамках исследования, поддержанного грантом Российского научного фонда (проект № 15-18-00104 «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов»).

The ethnopolitics of Russia in the Arctic zone: integration, regional multiculturalism, and tradition

© **Maksim Yu. Zadorin**, Cand. Sci. (Law), Senior Researcher of the Arctic Centre for Strategic Studies; Associate Professor of the Department for International and Comparative Law at the Higher School of Economics, management and law. Tel: +7 (8182) 21-89-39. E-mail: m.zadorin@narfu.ru

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

© **Oleg V. Minchuk**, Deputy Director for social and educational work at the Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication; Senior Lecturer at the Department of Social Work and Social Security at the Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication. Tel: +7 (8182) 68-33-30. E-mail: o.minchuk@narfu.ru

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

Abstract. The article is dedicated to the strategic issues of the ethnic policies' development in the Arctic zone of the Russian Federation. Nowadays the academic knowledge of constitutional law and political science doesn't demonstrate clear understanding of the Russian ethnic national policy model in the Arctic, there are no comprehensible definitions and criteria, which could be used to estimate the present and desired model satisfying interests of the state and polytechnic society. It is also important to note that the course of certain ethnic processes in Russia and in the Russian Arctic is determined by the state mechanism. Its main instrument is the regulation of public relations with legal and political methods. In this article, the authors tried to understand the political and legal mechanism of the current Russian ethnic policy model in the Arctic. The practical goal is to develop proposals for improving its main components to form a more advanced policy model. The authors identified ten basic elements of the ethnopolitics of Russia in the Arctic zone, embodied in political and legal institutions (including the author's theoretical ideas about conceptual and categorical apparatus), and indicated eight practical proposals for improving this model.

Keywords: *ethnopolitics, AZRF, model, indigenous small-numbered peoples, population, migrants, identity, ethnicity*

«Арктическая этнополитика» как один из трендов государственной повестки

В своём выступлении на пленарном заседании IV Международного арктического форума «Арктика — территория диалога», состоявшегося 30 марта 2017 г. в Архангельске, Президент России В.В. Путин заявил: «Наша цель — обеспечить устойчивое развитие Арктики, а это создание современной инфраструктуры, освоение ресурсов, развитие промышленной базы, повышение качества жизни коренных народов Севера, сохранение их самобытной культуры, их традиций, бережное к этому отношение со стороны государства»².

В современной России в сфере государственного строительства, вне зависимости от конкретной сферы (экономическая, социальная, этническая и т.д.) преобладает «проектный» подход формирования и регулирования общественных отношений. Дефиниция «проектный», как видится, предполагает более широкую трактовку роли государственных институтов, чем это принято понимать в современной политической и общественной практике, а

² Выступление Президента Российской Федерации Владимира Путина на пленарном заседании IV Международного арктического форума «Арктика — территория диалога» 30 марта 2017 г. в Архангельске. URL: <https://www.arctic.gov.ru/FilePreview/6bf7cc0d-2c6d-e711-80d2-00155d006312?nodeId=4370391e-a84c-e511-825f-10604b797c23> (дата обращения: 19.09.2017)

именно как программно-целевой механизм реализации различных направлений внутренней политики. С этой точки зрения главной характеристикой «проектного» подхода в области этнополитики является претензия государства на монопольное формирование ключевых характеристик этнических «акторов» и процессов.

Нельзя не согласиться с Л.М. Дробижевой в её определении этнополитики как последовательного государственного регулирования коллективных прав этнических сообществ на территориях их исторического проживания и институционализации этого регулирования через принятие соответствующих законодательных актов и создания государственных органов, ответственных за этническую составляющую внутренней политики государства³. Также, в свою очередь, свободное или скорее произвольное формирование этнических институтов, стремление к самоорганизации и саморегулированию этнических отношений в принципе отрицается и не признается. Связано это с вполне определёнными геополитическими рисками и, конечно же, веками тлеющим «национальным вопросом», который традиционно является предвестником серьёзных социальных потрясений и катастроф. Однако вопрос о том, является ли свободное «этноконструирование» (в том числе в институциональной сфере) единственной причиной межэтнического напряжения, и не является ли непродуманная государственная национальная политика в равной степени ответственной за указанные риски, остаётся предметом серьёзных дискуссий.

Исторически так сложилось, что модели отечественной этнополитики или политики «национального строительства» зачастую характеризовались именно как патерналистические [1, Трошина Т.И., Минчук О.В., с. 167]. Несмотря на то, что постсоветский период характеризуется лейтмотивом выстраивания партнерских отношений государства и этнических сообществ, всё же нельзя говорить о ведущей роли «неформальных институтов» [2, Захаров В.В.]⁴ в этнических процессах и опоре государственных органов и политического дискурса на них.

Так, анализируя Стратегию национальной государственной политики России⁵ (далее — Стратегия 2025), Ю.В. Попков и В.Г. Костюк отмечают, что хотя Стратегия признает факты многонациональности и наличие межнациональных отношений, она не рассматривает народы Российской Федерации в качестве активно действующих субъектов государственной

³ Кряклина Т.Ф. Этнополитика как инструмент управления этнополитическими процессами. URL: http://pluriversum.org/news/analytics/ethnopolitics_as_a_tool_for_management_of_ethnopolitical_processes/ (дата обращения: 19.09.2017)

⁴ В трактовке неоинституционалистов это социальные практики и ритуалы, основывающиеся на подчинении культурным ценностям и нормам.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 2012 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 19.09.2017)

национальной политики [3, Попков Ю.В., Костюк В.Г., с. 89]. Связано это, очевидно, с тем, что в России с конца 2016 г. запущен процесс правового и институционального оформления «единой российской общегражданской нации»⁶.

Объектом исследования выступают элементы специфической институциональной структуры действующей модели арктической этнополитики России, также авторы предприняли попытку выработки унифицированного определения обозначенной модели.

Институциональная структура модели этнополитики России в АЗРФ

Институциональная структура модели этнополитики России в АЗРФ имеет свою специфику, так как, с одной стороны, она соотносится с общегосударственной интегративной моделью с признаками мультикультуральности, а с другой — обладает собственным специфическим «северным» компонентом (климат, традиционная хозяйственная деятельность, образ жизни коренных малочисленных народов).

На наш взгляд, данная специфика может быть отражена в сочетании 10 (десяти) базовых элементов, воплощённых в политико-правовых институтах.

1. Единоначалие в определении основ внутренней этнонациональной политики

Данный тезис обуславливается положениями Конституции Российской Федерации, а именно пунктами «в» и «е» статьи 71, согласно которым регулирование и защита прав национальных меньшинств, а также установление основ федеральной политики в области национального развития относится к ведению Российской Федерации.

Также, согласно части 3 статьи 80, Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Согласно пункту «м» части 1 статьи 72 Конституции защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Баланс полномочий

Управленческая подсистема государственной этнонациональной политики выстроена в соответствии с федеративным устройством России и сложившимися в 2000-х традициями институционального оформления в форме построения «вертикали власти» и «централизации». Это отразилось на самом характере федерализма в России, который, по мнению Н.А. Баранова, представляется «асимметричным» из-за существенных «перекосов» в связи со смешанным этнотерриториальным характером построения федерации. По мнению учёного,

⁶ Заседание Совета по межнациональным отношениям от 31.10.2016, Астрахань. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения: 19.09.2017)

федерализм в России «должен представлять собой территориальную форму демократии», это позволило бы избежать этноконфликтов в будущем [4, Баранов Н.А., с. 60–63].

Для решения проблем, связанных с диспропорциями в управлении регионами в структуре федеральных органов государственной власти созданы специальные органы, курирующие этнонациональную политику.

В структуре **Правительства России** действует два профильных органа.

Прежде всего, это *Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России)*, основная функция которого сводится к выработке и реализации государственной национальной политики, нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики.

Вторым важным органом государственного управления является *Государственная комиссия по вопросам развития Арктики*, функция которой связана с координацией субъектов арктической политики, в том числе в целях улучшения качества жизни населения, проживающего и работающего в арктической зоне России, включая коренные малочисленные народы, сохранения их традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, а также объектов культурного наследия.

В структуре **Комиссий и Советов при Президенте России** также действует 2 (два) органа, отвечающих за реализацию поручений главы государства в области этнонациональной политики.

Во-первых, это Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, имеющий дело с подготовкой предложений главе государства по определению приоритетных направлений государственной национальной политики.

Во-вторых, это Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, которая нацелена на выстраивание информационного пространства государственной национальной политики

На уровне законодательной ветви власти (Федеральном Собрании России) действуют различные профильные комитеты и советы.

На уровне «нижней палаты» российского парламента действует Комитет Государственной Думы по делам национальностей, который осуществляет законотворческую работу по вопросам государственной национальной политики, формирования общегражданской идентичности и этнокультурного развития народов России, защите прав коренных малочис-

ленных народов и национальных меньшинств, финансирования государственной национальной политики, языковой политики.

На уровне «палаты регионов» функционирует 1 (один) комитет и 2 (два) совета.

Прежде всего, это Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Функция Комитета связана с осуществлением законотворческой работы по вопросам федеративного устройства России; государственной национальной и региональной политики; государственной политики в Арктике, устойчивом развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, защите их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, поддержке общин и традиционной хозяйственной деятельности этих народов.

Среди советов можно выделить Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, а также Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями.

Функция первого — анализ и совершенствование законодательства и правоприменительной практики по вопросам реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике и Антарктике.

Функция второго — законодательное обеспечение развития федеративных отношений, национально-культурного развития народов и гарантий социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов России, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

3. Единообразие стратегических приоритетов Федерации и регионов

«Принятие Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. стало принципиальным, этапным событием не только в сфере межнациональных отношений, но и внутривнутриполитической жизни страны в целом⁷». Нельзя не согласиться с указанным утверждением, так как впервые в истории новой России этнонациональная политика получила оформление в государственном документе «стратегического», а не «концептуального» характера, основное отличие которого связано с наличием конкретной цели политико-идеологического характера [5, Мушинский М.А., с. 499].

⁷ Совету при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям — 5 лет // Бюллетень Комиссии по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Спецвыпуск. М., 2017. С. 41. URL: http://sovetnational.ru/Documents/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D1%83%D1%81%D0%BA_5%20%D0%BB%D0%B5%D1%82%20%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%83.pdf (дата обращения: 19.09.2017)

Помимо упомянутой «Арктической стратегии 2025», существуют также «Арктические основы 2020», «Региональные основы»⁸ и «Культурные основы»⁹, служащие политико-правовым инструментом реализации этнополитики России в Арктике.

При анализе текста «Арктических основ 2020» можно прийти к выводу, что вопросам этнонационального развития посвящено не так уж и много текста. Можно выделить лишь небольшое число указанных положений, которые корреспондируют к уже действующим нормам федерального законодательства. В частности, в подпункте «з» пункта 7 параграфа 6 главы III установлено, что «7. Стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются: [...] з) улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике;» а в абзацах 15–16 подпункта «а» параграфа 8 главы IV определяется, что «основными мерами по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации являются:

[...] совершенствование образовательных программ для коренного населения Арктической зоны Российской Федерации, особенно в части, касающейся подготовки детей к жизни в современном обществе с полноценным освоением навыков проживания в экстремальных природных условиях, включая оснащение образовательных учреждений и отдаленных населенных пунктов средствами дистанционного обучения;

обеспечение рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов».

Основной вектор региональной политики России (в том числе в Арктическом регионе) в области этнонациональной политики был заложен в «Региональных основах». В частности, параграф 5 устанавливает, что региональная политика в области национально-этнических отношений должна обеспечивать выполнение 2 (двух) направлений развития: 1) государственно-правового и 2) духовного. В частности, в отношении государственно-правовой сферы определено, что федеративное устройство России должно сочетать современные социально-экономические и политические реалии вместе с историческим опытом, обозначена необходимость развития правовой и институциональной основы для урегулирования меж-

⁸ Указ Президента РФ от 03 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/444816807> (дата обращения: 19.09.2017)

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420242192/> (дата обращения: 25.09.2017)

этнических отношений в целях удовлетворения национально-культурных интересов народов и проявления решительной борьбы против «агрессивного национализма».

В духовной сфере заявлена необходимость уважения индивидуальных прав и свобод, предоставление равных прав народам «при любых формах их самоопределения», поддержка самобытной культуры малочисленных народов, поддержка национальных языков и русского как общегосударственного языка и средства межнационального общения, укрепление «национальной общеобразовательной и высшей школы как важнейшего условия сохранения и развития этнического своеобразия культур», сохранение исторического наследия русской (восточнославянской) культуры, развитие исторического межкультурного взаимодействия, «в частности, межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монгольской и иных культур в рамках общего евразийского этнокультурного пространства».

В качестве важной задачи для федеральных и региональных органов государственной власти определена поддержка и развитие «национально-культурной автономии»¹⁰.

Как уже было отмечено, этнонациональная политика, помимо региональной политики, включает в себя и «культурную политику», которая определена в «Культурных основах» как «действия, осуществляемые органами государственной власти Российской Федерации и общественными институтами, направленные на поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан России и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей». Примечательно, что помимо понятия «культурной политики» текст «Культурных основ» содержит такие социально-философские категории, как «духовная сфера» и «менталитет, ментальность российского народа». Первое понятие определяется как «система представлений о мире и человеке, о человеческом обществе и отношениях людей, о ценностях и их иерархии», а второе в виде «совокупности интеллектуальных, эмоциональных, культурных особенностей, ценностных ориентаций и установок, присущих россиянам».

Вместе с тем, несмотря на то что подробного нормативного определения указанных понятий до настоящего времени не выработано, в своем официальном интервью международному информационному холдингу «Bloomberg» Президент РФ В.В. Путин заявил, что «...есть одна отличительная черта, которая, наверное, у всех народов есть, но у нас она особенно ярко выражена. Это — стремление к справедливости. Это одна из доминирующих

¹⁰ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии (с изменениями на 04 ноября 2014 г.)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9018667/> (дата обращения: 25.09.2017)

черт, мне кажется, в менталитете россиянина и русского человека. И ещё одна составляющая, которая характерна для ментальности российского человека, — это стремление к каким-то [идеалам]»¹¹.

Наиболее примечательными моментами «Культурных основ» являются следующие:

- 1) обеспечение «цивилизационной самобытности» России;
- 2) признание ключевой роли русского языка и русской культуры;
- 3) признание особой роли православного христианства;
- 4) признание важной роли традиционных для России религий: ислама, буддизма и иудаизма, а также иных религий;
- 5) признание «атомизации общества», то есть разрыва социальных связей (дружеских, семейных, соседских), роста индивидуализма, пренебрежения правами других людей — одной из серьёзных проблем культуры российского общества;
- 6) признание важности возрождения традиций «семейного воспитания»;
- 7) утверждение «традиционных семейных ценностей» и т.д.

Вопрос о важности «традиционных ценностей» для этнонационального развития России был отражён в постановлении Конституционного Суда, который определил, что «по смыслу [...] конституционных положений, семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства»¹². Важно отметить, что в данном контексте речь о «традиционных ценностях» всего российского общества, то есть «политической нации».

Всё вышеуказанное напрямую может быть применимо к Арктическому региону, где проживает большое количество коренных малочисленных народов, сохраняющих традиционный образ жизни, традиционный семейный уклад и традиционную религию (впрочем, зачастую исповедуя более одной религии одновременно) [6, Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M., с. 125–142].

Дополнительно хочется отметить «Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов» 2009 г.¹³, во исполнение которой был принят План мероприятий по её реализации в 2016–2025 гг.¹⁴, в рамках которого Правительством определён перечень

¹¹ Владимир Путин: Отличительная черта нашего народа — стремление к справедливости и идеалам. URL: <http://gosrf.ru/news/24908/> (дата обращения: 25.09.2017).

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П. URL: <https://rg.ru/2014/10/03/sud-dok.html> (дата обращения: 25.09.2017).

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04 февраля 2009 года № 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902142304> (дата обращения: 25.09.2017).

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2016 г. № 1792-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных

наиболее перспективных задач для профильных министерств и федеральных агентств (всего — 31), к числу которых относится, например, создание «модельных территорий традиционного природопользования», развитие «телемедицины» в труднодоступных местностях, перевода на русский язык произведений художественной литературы коренных малочисленных народов, а также вопрос об «аборигенном реестре» и др.

4. Институциональная специализация

Этнонациональная политика в Арктике немыслима без использования институциональных структур, ведающих вопросами защиты прав человека, в том числе защиты прав коренных малочисленных народов.

Полномочия по защите прав коренных сообществ могут быть переданы как специализированному институту уполномоченных, так и уполномоченному по правам человека в конкретном регионе. Это прямо предусмотрено пунктом 21 статьи 16.1 Федерального закона «Об органах государственной власти субъектов»¹⁵. Впрочем, не все юристы разделяют энтузиазм по поводу указанных полномочий: «Вполне вероятно, что это негативно отразится на качестве защиты интересов граждан. Например, субъекты РФ, не испытывающие особого энтузиазма в отношении правозащитников, получили возможность не учреждать должности «лишних» омбудсменов, а замкнуть все функции защиты прав человека в регионе на одно должностное лицо, «отбиться» от которого будет проще, чем от троих-четверых отдельных уполномоченных»¹⁶. Также отмечается, что несмотря на позитивные изменения в сфере прав омбудсменов при взаимодействии с территориальными федеральными органами исполнительной власти, действующее законодательство «не затрагивает вопросы взаимодействия омбудсменов с органами исполнительной власти субъектов России»¹⁷.

Таким образом, необходима чёткая институциональная специализация омбудсменов и возложение обязанностей на регионы по принятию соответствующих законов. Очевидно, что работа с коренными общинами требует знаний особой специфики, с которой обычный рядовой чиновник может не справиться.

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (с изменениями на 04 августа 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420372893> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями на 29 июля 2017 г.) (редакция, действующая с 11 августа 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁶ Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: новые статус и полномочия. URL: <http://www.garant.ru/article/621669/> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁷ Там же.

5. *Координация совместной деятельности общественных организаций и региональных органов государственной власти*

В целях обеспечения устойчивого взаимодействия органов государственной власти сложилась практика создания советов представителей коренных малочисленных народов («аборигенные советы»), а также межнациональных советов при высшем должностном лице региона. «Аборигенные советы» имеют тесные контакты с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (RAIPON), которая выступает в качестве «медиатора». Помимо «медиационных» функций Ассоциация проявляет активность и в нормотворческом процессе на уровне Федерации. Например, RAIPON совместно с ФАДН разрабатывает проект закона о «реестре коренных малочисленных народов», который должен решить проблему доказывания в органах государственной власти и суде принадлежности человека к числу «аборигенов».

Предполагается, что информация для формирования реестра будет систематизироваться ФАДН, а источником будут являться данные Федеральной налоговой службы и органов местного самоуправления конкретного региона. До принятия федерального закона в России не существует единой юридически оформленной системы «определения этничности», и люди вынуждены через суд доказывать, что они «коренные», и сам судья определяет критерии отнесения человека к «аборигену», в т.ч. запрашивая архивные данные дореволюционных «церковных книг», старые советские документы, содержавшие данные о «национальности / этничности» (паспорт СССР) и т.д. [7, Zadorin M., Klisheva O., Vezhlivetseva K., Antufieva D., с. 7].

6. *«Тетраморфность» государственной религиозной политики*

В Преамбуле Федерального закона «О свободе совести»¹⁸ признаётся «особая роль православия в истории России, в становлении и развитии её духовности и культуры», а также уважается христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России». Несмотря на свой светский характер (ст. 14 Конституции¹⁹), государство вынуждено учитывать поликонфессиональность «народов России», их культуру и религию. Это жизненно необходимо для предотвращения межрелигиозных конфликтов и создания благоприятного климата для сосуществования всех традиционных религий в мире и взаимовыгодном сотрудничестве по укреплению общегосу-

¹⁸ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изменениями на 06 июля 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/9040821/> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁹ Конституция Российской Федерации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskoj-federacii> (дата обращения: 19.09.2017)

дарственного единства. Вопрос о том, кого считать «народом России» в строго юридическом смысле этого слова поднимался не раз в общественно политической и правовой дискуссии. Не прошли мимо этого вопроса и государственные чиновники. Так, в приказе ныне не существующего Министерства регионального развития упоминается понятие «коренные народы», под которыми официальные лица упраздненного органа понимали «народы, исторически проживающие в Российской Федерации, внесшие свой вклад в становление российской государственности»²⁰.

Таким образом, если попытаться конкретизировать это понятие, то это 1) русский народ, как «государствообразующий» этнос, 2) народы, которые представляют собой «титульные» с политологической (но не правовой) точки зрения этносы национально-территориальных образований (республик, автономных округов, автономной области), 3) народы, традиционно проживающие на территориях регионов и находящиеся в состоянии национального меньшинства, а также 4) коренные малочисленные народы численностью менее 50 тыс. человек.

Однако и такая классификация будет условной, так как количество народов России более 160, а реальную государственную поддержку получают лишь 4 (четыре) традиционные религии. Исключение — традиционные верования (анимизм, шаманизм и т.д.) коренных «аборигенов» Севера, Сибири и Дальнего Востока России, государственная поддержка которых осуществляется преимущественно на уровне регионов, а также через посредничество RAIPON в Москве. Вместе с тем за счёт исторического прозелитизма христианства при освоении земель российского государства, многие «аборигенные» народы исповедуют одновременно несколько религий — доминирующую и т.н. «родовую» («племенную»), т.е. «двоеверие». Более того, зачастую это переходит в религиозный синкретизм, смешение духовных основ монотеизма и традиционного политеизма. Роль подобных практик важна для сохранения духовного наследия народов Арктики, но ввиду малочисленности «носителей» указанных убеждений, не оказывает существенного влияния на общегосударственную религиозную политику.

Однако, возвращаясь к «государствообразующим» религиям, важно отметить, что Правительство и Администрация Президента также выработала необходимый оперативный инструмент взаимодействия с верующими — официальные органы «традиционных» конфес-

²⁰ Приказ Минрегиона России от 14 октября 2013 г. № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий». URL: <http://docs.cntd.ru/document/499066331> (дата обращения: 19.09.2017)

сий, а именно: православие — Русская Православная Церковь — Московский Патриархат (РПЦ МП), ислам — Совет муфтиев России и Духовное управление мусульман Российской Федерации (ДУМ РФ), буддизм — Буддийская традиционная сангха России, иудаизм — Главный раввинат России, Федерация еврейских общин России (ФЕОР) и др.

Таким образом, можно констатировать «тетраморфность» государственной религиозной политики, которая основана на поддержке четырёх влиятельных религиозных конфессий, имеющих органы управления, активно взаимодействующие с органами государственной власти. Это отражено и в государственных образовательных программах Министерства образования и науки России «Основы религиозных культур и светской этики» (ОРКСЭ) и «Основы духовно-нравственной культуры народов России»²¹.

При этом государство посредством Федерального закона «Об экстремизме»²² пытается контролировать и утилизировать в общественном сознании наиболее радикальные фундаменталистские идеи, в т.ч. религиозного толка. Если провести обзор и анализ актуальной редакции Федерального списка экстремистских материалов (по состоянию на 25.09.2017 — 4 225 наименований), то можно обнаружить, что львиная доля контента поделена условно на 3 (три) группы, исходя из вектора идеологической направленности²³: 1) радикальные неоязыческие (околославянские) идеи расового и этнического превосходства; 2) антисемитские (в частности, юдофобские) идеи; 3) радикальные идеи ваххабитского (саляфитского) ислама. Проводя демаркационную линию между свободой слова, совести и религии с одной стороны и разжиганием межрелигиозной и межэтнической розни с другой, государство в политико-правовом измерении пытается обозначить допустимые границы права на реализацию культурных и духовных потребностей граждан и сообществ, при этом обезопасив себя и социум в целом от «опухолевых» образований, которые неизбежно будут появляться в процессе общественной трансформации в связи с вызовом конкретного времени и эпохи.

Несомненно, ввиду постоянно меняющихся объективных условий политической жизни интерес государства может сместиться в сторону ранее не фигурировавших в повестке дня конфессий, которым также будет отведена определённая роль в государственном строительстве. Например, это возникший совсем недавно интерес Президента России, опреде-

²¹ Письмо Минобрнауки России от 25 мая 2015 г. № 08-761 «Об изучении предметных областей: “Основы религиозных культур и светской этики” и “Основы духовно-нравственной культуры народов России”». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420282547> (дата обращения: 19.09.2017)

²² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Сайт «Электронный фонд правовой и научно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901823502/> (дата обращения: 25.09.2017)

²³ Федеральный список экстремистских материалов (по состоянию на 25.09.2017). URL: <http://minjust.ru/ru/node/243787> (дата обращения: 25.09.2017)

ляющего основные направления внутренней политики²⁴, к Русской православной старообрядческой церкви^{25 26}. Напомним, что это первый официальный визит главы государства в лоно Старообрядческой церкви за 350 лет, а значит, вне всякого сомнения, знаковый и имеющий далеко идущие последствия.

При этом некоторые авторы, напротив, стоят на антиклерикальных позициях, утверждая, что «России нужна модель государственно-конфессиональных отношений, ориентированная на чёткое закрепление в федеративном и региональном законодательстве конституционных принципов, регламентирующих взаимоотношения между государством и религиозными институтами. Такая модель должна установить правовые пределы сближения власти и религии. Только это может остановить чрезмерное усиление влияния религии на социально-политические и экономические процессы с одной стороны и вмешательство государства в религиозные дела с другой» [8, Яхьяев М.Я., Камышова Е.Г., с. 7–15].

Нельзя частично не согласиться с указанным мнением: сращение государства и ведущих религиозных организаций действительно может создать предпосылки по формированию «синтетических» форм взаимодействия чиновничьего и религиозного истеблишмента. Это вредно и для государства и для самих религиозных структур, которые будут перенимать не только позитивные, но и негативные практики друг у друга, в том числе иерархическую бюрократизацию внутриконфессиональных взаимоотношений. С другой стороны, игнорирование духовных потребностей общества и соответствующих практик через повсеместную «атомизацию» социальных связей и доминирующая ставка исключительно на индивидуализм приведёт к окончательной утрате необходимых для полноценного гражданского общества культурных корней и этноконфессиональной идентификации, так называемого национального «культурного кода»²⁷.

Здесь же возникает вопрос о соотношении «индивидуальных» и «коллективных» прав. Первые считаются приоритетными в международных отношениях, что подтверждается и пунктом 1 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в котором провозглашено, что: «1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».

²⁴ Часть 3 статьи 80, Конституция Российской Федерации. Там же.

²⁵ Встреча с Митрополитом Московским и всея Руси Русской православной старообрядческой церкви Корнилием. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54054> (дата обращения: 19.09.2017)

²⁶ Посещение Рогожского духовного центра Русской православной старообрядческой церкви. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54641> (дата обращения: 19.09.2017)

²⁷ Совместное заседание Совета по культуре и искусству и Совета по русскому языку.. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53389> (дата обращения: 19.09.2017)

С другой стороны, «коллективные» права — это одна из фундаментальных основ сохранения идентичности конкретного народа (пункт 1 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.²⁸), в том числе коренного (статья 3 Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г.²⁹). А «идентичность» — это уже сфера этнонациональной политики государства, где возможны как минимум 3 (три) подхода: 1) примордиалистский (этничность как «биологический показатель»), 2) конструктивистский (этничность как «самоидентификация»), 3) инструменталистский (этничность как свободный выбор в рамках персональной выгоды, т.н. «этническое предпринимательство» [9, Безуглый В.Ф., с. 148]).

Рост этнического самосознания создает как благоприятные, так и негативные последствия для этнонациональной политики, когда с одной стороны происходит усиление внутригруппового взаимодействия в рамках конкретного этноса, возрастает интерес к родной культуре и языку, усиливаются семейные связи, а молодёжь стремится к тому, чтобы не покидать родину, а жить и трудиться на родной земле, а с другой стороны, это может привести к росту этнического национализма, культивации исторических обид в отношении государства и других соседних этносов, что неминуемо приводит к вспышкам насилия и рискует перейти в фазу устойчивого межэтнического конфликта долговременного характера. Именно поэтому на фоне одновременно происходящих процессов глобализации (в т.ч. роста индивидуального самосознания через глобальные и региональные институты прав человека, а также максимального поощрения мультикультурализма и космополитизма) и роста этнического самосознания малых этносов (в том числе через т.н. «добровольную сегрегацию»), государство использует религиозный фактор прозелетистских религий (прежде всего, монотеистических), чтобы погасить нежелательные для государственного единства идеи разделения на этнические группы. Ставка на православие, «традиционный ислам», иудаизм и буддизм в данном случае политически выверена и оправдана. Религия не раз служила мощным политическим фактором сдерживания националистических идей радикального толка, так как в её основе лежит учение о равенстве всех рас и этносов.

Особое внимание, вне всякого сомнения, отводится пропаганде ценностей упомянутого выше «традиционного ислама». Очевидно, что под «традиционным исламом» государство понимает ислам, который традиционно исповедуют народы России в течение длительного времени своего исторического развития, и который вобрал в себя культурные и религи-

²⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 19.09.2017)

²⁹ Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 19.09.2017)

озные практики указанных народов, а также перенял принципы мирного общежития с другими конфессиями. «Традиционный ислам» исходит из принципа делимитации религиозного и государственного пространства, не стремится к утверждению норм шариатского права в управленческой, административной и уголовной сфере, а ограничивается вопросами индивидуальных духовных потребностей личности, исламской «уммы» (общины) на местах, поддержки семейных традиций, а также воспитания целомудрия и крепкого «имана» (веры) среди молодежи. Такие болезненные для секулярного сознания вопросы, как, например, многожёнство указанная форма ислама не поднимает в рамках общественных дискуссий, так как предполагает, что данный вопрос может быть урегулирован и без официального оформления в системе светского семейного права (практики неофициального многоженства существуют и по сей день на добровольной основе в отдельных регионах России).

Таким образом, «традиционный ислам» — это синкретическая форма религии, основанная на совмещении богословской доктрины религиозного учения (например, сунниты Поволжья, суфии на Северном Кавказе) и этнонациональных традиций места распространения учения (традиционная одежда, ритуалы и практики, присущие исключительно конкретному этносу). «Традиционный» ислам существенно отличается от политического «ваххабитского» (саляфитского) ислама, основная цель которого — политический захват власти одной религиозной группой и доминирование посредством норм средневекового шариатского права без учёта местных традиций и обычаев, а также прав других этноконфессиональных групп. На политико-правовом уровне указанная позиция подтверждается пунктами 18 и 19 Стратегии противодействия экстремизму в России³⁰. Более того, нельзя забывать, что существует также такое явление как «этнический мусульманин», то есть человек, который исповедует свои убеждения лишь на уровне соблюдения обрядовой стороны, так как это часть его культуры. В рамках уммы их отличают от подлинных, «соблюдающих» мусульман³¹.

Вместе с тем, применительно к Арктике доминирующее положение занимает, конечно же, православие (это и патриарший проект «Русская Арктика»³², и совместные экспеди-

³⁰ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. URL: <http://legalacts.ru/doc/strategija-protivodeistvija-ekstremizmu-v-rossiiskoi-federatsii-do/> (дата обращения: 25.09.2017)

³¹ «Этнические» и «соблюдающие». URL: <http://www.islam.ru/content/veroeshenie/45071> (дата обращения: 25.09.2017)

³² Предстоятель Русской Церкви встретился с участниками Патриаршего проекта «Русская Арктика». <http://www.patriarchia.ru/db/text/3585519.html> (дата обращения: 25.09.2017)

ции, например «Арктика 2012»³³, строительство храмов³⁴ и установка поклонных крестов на самых северных участках Арктики³⁵), на которое государство делает основную ставку по формированию межконфессионального единства.

Однако возрастающий интерес к народной культуре коренных сообществ может сместить вектор в сторону традиционных культов народов Севера, тем более что они могут служить и проводником к поддержке предприимчивых инициатив общин, связанных с развитием предпринимательства в традиционной хозяйственной деятельности (например, сувенирная продукция, косметика, «традиционная медицина», культурные мероприятия). Однако важно при этом не замыкаться на таких узких областях, как «музеизация» культурного наследия коренных малочисленных народов, а поднять реальный пласт знаний о традиционных практиках, верованиях коренных общин, которые бы смогли реанимировать почти исчезнувшую культуру, которая бы смогла послужить сохранению уникального «Арктического культурного кода», а не присваивать «культурные знаки и символы, связанные с шаманизмом», посредством чего, по мнению Н.Н. Пименовой, «складывается особый культурный феномен неошаманизма, который является скорее репрезентацией культурных практик постмодерна, чем преמודерна» [10, Пименова Н.Н., с. 28–66].

Также крайне важна система «обычного права», которое незаслуженно забыто и может быть использовано в гражданских правоотношениях, в том числе по вопросам «определения гражданами порядка пользования общим имуществом, исполнение тех или иных обязательств»³⁶. Например, это могут быть взаимоотношения в сфере оленеводства и иных видов традиционной хозяйственной деятельности «аборигенов» Арктики. Не стоит забывать и о роли обычая в брачно-семейных правоотношениях, когда, например, согласно части 2 статьи 58 Семейного кодекса России отчество ребёнка «присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации или не основано на национальном обычае»³⁷.

³³ Освящение Русской Арктики. Путевые заметки епископа Нарьян-Марского и Мезенского Иакова, ставшего первым архиереем, сопровождавшим экспедицию по самым северным широтам. URL: <http://www.pravoslavie.ru/57024.html> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁴ В самом северном городе РФ появится православный храм. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/04-04-2016/v-samom-severnom-gorode-rf-poavitsa-pravoslavonii-hram/> (дата обращения: 25.09.2017).

³⁵ На Новой Земле и Земле Франца-Иосифа установят поклонные кресты. URL: <http://www.pravoslavie.ru/72105.html> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/420283668> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁷ Семейный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 01 мая 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/9015517> (дата обращения: 25.09.2017)

Учёт обычного права может помочь гармонизировать брачно-семейные отношения, укрепить институт «традиционной семьи»³⁸, прервать нарастающую негативную тенденцию роста бракоразводных процессов (по официальным данным на 2014 г. на 1 225 985 браков приходится 693 730 разводов [11, Молчанова Е.В., с. 619]) и отказов регистрировать брак³⁹, а также диспропорций в вопросах оставления детей исключительно с матерью без учёта интересов отца (по данным экспертов, всего 5–6% детей остается с отцами⁴⁰), а также установления ответственности супругов за адюльтер за счёт включения его в категорию «недостойного поведения, которое может служить основанием к отказу во взыскании алиментов». В настоящее время под «недостойным поведением» суды чаще всего понимают «злоупотребление истцом спиртными напитками или наркотическими средствами, жестокое отношение к членам семьи»⁴¹. Впрочем, работа в этом направлении уже ведётся, о чём свидетельствует позиция Верховного суда России, который «очень подробно останавливается на перечислении всего, что придётся учитывать суду, если он рассматривает «детское» дело», когда «надо обязательно выяснить привязанность малыша к каждому из родителей, братьям и сёстрам. Должен быть учтён и возраст ребёнка. А также нравственные качества родителей, режим их работы, возможности находить для ребёнка время и так далее»⁴². В данном случае, обычное право как лакмусовая бумажка ментальности народа может помочь прояснить специфику устоявшихся в общественном сознании локальной группы представлений и символов в семейной жизни, быту и т.д.

По мнению Ф.Х. Соколовой, «современная политика по возрождению культуры коренных малочисленных народов Арктики имеет глубокий позитивный смысл. Став полноправными членами современных обществ, исследуемые этнические группы преумножат его творческое начало и внесут свой вклад в культурное обогащение страны проживания и мира» [12, Соколова Ф.Х., с. 57].

³⁸ Послание Президента Федеральному Собранию 01.12.2016. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁹ В 2016 г. число зарегистрированных браков снизилось на 15%, разводов — на 0,5%. Демографический электронный журнал «Демоскоп Weekly», № 715–716, 6–19 февраля 2017 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0715/barom04.php> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁰ В России растёт число отцов, которые оставляют у себя детей после развода. Демографический электронный журнал «Демоскоп Weekly», № 311–312, 26 ноября – 9 декабря 2007 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0311/gazeta019.php> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 9 (в редакции от 16 мая 2017 года) «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов». URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/9032391> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴² Деление неделимого. Верховный суд разъяснил, как надо правильно решать, с кем будет жить ребёнок после развода родителей. URL: <https://rg.ru/2014/09/30/sud.html> (дата обращения: 25.09.2017)

7. Легитимация альтернативных «квазиправоохранительных органов» на общественной основе

Если по «аборигенным вопросам» основная роль в качестве «проводника народной инициативы» и «медиатора» отведена RAIPON, то в сфере межэтнического согласия и помощи правоохранительным органам по взаимодействию с различными этническими группами, несомненно, одну из ключевых ролей играет институт «казачества». Согласно части 3 статьи 2 Федерального закона «О казачестве»⁴³ «казачье общество — форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация) [...]», которое «создается в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы». Дополнительно важно отметить, что создание и юридическая регистрация казачьих обществ в российской Арктике представляется новацией, так как традиционно подобные общества, если обратиться к историческому опыту, создавались для охраны южных границ Российской Империи, когда в России не существовало чётко выстроенной таможенной и пограничной системы. В настоящее время безопасность границы лежит на пограничной службе ФСБ России, а казачьи общества чаще всего исполняют роль помощников сотрудников полиции по охране общественного порядка. По сути, современные «казачьи общества» — это российский аналог советских «дружинников», помогавших милиции пресекать общественные беспорядки⁴⁴.

8. Нивелирование этнического фактора в официальной публичной политике

Главными акторами официальной публичной политики в России, имеющими возможность формировать общественное мнение, выражать волю граждан, а также представлять их интересы в органах государственной власти и местного самоуправления, являются политические партии. И если различные организационно-правовые формы общественных объединений и тем более культурно-национальные автономии могут нести этническую специфику, то на формирование политических партий по данному признаку в отечественном законодательстве наложен прямой запрет. Так, пунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О

⁴³ Федеральный закон от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (с изменениями на 01 мая 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901958588> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁴ Zaikov K. et al. Там же.

политических партиях»⁴⁵ устанавливается запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Официальное толкование данной нормы было дано в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П. Общий лейтмотив Постановления заключается в том, что «этнофикация» политических партий будет нарушать концептуальные положения Конституции России о светском характере государства и приоритете общенациональных ценностей. Также Конституционный суд указывает, что создание партий по этническому признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым — к нарушению установленного Конституцией Российской Федерации принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности⁴⁶. Кроме того, мотивировкой служит и сентенция о том, что конкуренция партий, образованных по этническому или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России⁴⁷.

Таким образом, рассмотренная правовая норма является своеобразной гранью дозволенности политического участия этнических сообществ. Ведь не стоит забывать, что существуют и другие политико-правовые механизмы данного процесса. Так, например, межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» в соответствии со статьей 75 Конституции Республики Коми⁴⁸ обладает правом законодательной инициативы, что, в общем-то, даёт ему возможность непосредственно участвовать в политической жизни в республиканском масштабе.

9. Единообразие графического компонента (системы письменности) в языковой политике

⁴⁵ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями на 28 декабря 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901792270> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П. URL: <https://rg.ru/2004/12/24/partii-ks-dok.html> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Конституция Республики Коми. URL: <http://docs.cntd.ru/document/951600634> (дата обращения: 25.09.2017)

Языковая политика в Российской Федерации имеет достаточно проработанную нормативную базу и призвана решать такие задачи, как сохранение и поддержание балансного состояния языковой ситуации; повышение общей грамотности населения и уровня владения русским языком, как в центральной России, так и в национальных республиках Российской Федерации; регулирование миграционных потоков, обеспечение безопасности иностранных граждан в России; реализация геополитических интересов государства [13, Петрулевич И.А., Месропян Л.М., с. 68].

Закон России «О языках»⁴⁹ реализует положения статьи 68 Конституции. Признавая государственным языком русский, он (Закон), тем не менее, допускает наличие иных государственных языков в регионах России. Но можно выделить особенность правового положения языков народов, а именно единообразие графического компонента на основе кириллицы (часть 6 статьи 3). Как указал Конституционный суд в одном из своих решений, «[...] Такое законодательное решение в настоящее время обеспечивает — в интересах сохранения государственного единства — гармонизацию и сбалансированное функционирование общефедерального языка и государственных языков республик, направлено на достижение их оптимального взаимодействия в рамках общего языкового пространства и не препятствует реализации гражданами Российской Федерации прав и свобод в языковой сфере, в том числе права на пользование родным языком»⁵⁰. Данная норма подразумевает возможность использования других графических основ (например, латиницы), но с учётом уже названного судебного решения, реальное воплощение нормы возможно лишь в случае, если оно преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, а также интересам многонационального народа России⁵¹. Что означает фактическую унификацию в аспекте графического компонента в языковой политике.

10. Нивелирование этнического фактора в государственном управлении

Продолжая тему участия этнических меньшинств в политической жизни, стоит остановиться на проблематике «национальных (этнических) квот» в законодательных (представительных) органах субъектов и представительных органах местного самоуправления. Вплоть до 2004 г. в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных народов»⁵² присут-

⁴⁹ Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9003298> (дата обращения: 19.09.2017)

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. № 16-П. URL: <https://rg.ru/2004/11/23/tatar-yazyk-dok.html> (дата обращения: 01.10.2017)

⁵¹ Там же.

⁵² Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901732262> (дата обращения: 01.10.2017)

ствовала норма, санкционировавшая установление квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов и представительных органах местного самоуправления. Данной возможностью, в частности, пользовались власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Квота представительства коренных малочисленных народов Севера в этом субъекте составляла 3 (три) депутата. Как отмечает Н.А. Филиппова, данное положение являлось исключительным примером в практике субъектов Российской Федерации [14, Филиппова Н.А., с. 144–145]. В дальнейшем Закон Ханты-Мансийского АО — Югры от 09 декабря 2015 г. № 131-оз «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» отменил норму и практику этнических квот в округе.

Таким образом, возможности представительства этнических меньшинств (в частности, коренных малочисленных народов Севера) не выходят за рамки обозначенных ранее форм общественного участия.

Заключение

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что Арктическая этнополитика России — это система политических и правовых мер по усилению интеграции субъектов, формированию единого регионального пространства посредством экономических и культурных основ, но с сохранением региональной мультикультуральности и с концептуальным одобрением возрождения традиционных социальных институтов.

Среди основных конструктивных предложений по совершенствованию основных компонентов модели можно выделить следующие:

- поставить вопрос о поддержке исчезающих языков коренных малочисленных народов согласно интерактивному атласу ЮНЕСКО;
- провести мониторинг, учёт и систематизацию обычаев коренных малочисленных народов в области местного самоуправления (по аналогии с дореволюционным и раннесоветским регулированием);
- усилить роль «аборигенных советов» при региональных органах государственной власти;
- выработать нормативно-правовое определение «единой российской общегражданской нации»;
- не обойти вниманием поддержку традиционных верований коренных малочисленных народов, не упомянутых в Федеральном законе «О свободе совести», в целях совершенствования проектов «регионального брендинга»;
- начать подготовку специалистов в области этноконфликтологии, владеющих знаниями в области бытовой культуры (в т.ч. об этикете, табуированных темах и т.д.) конкретных этнических групп, а также навыками профилактики межэтнических конфликтов;
- провести чёткую институциональную специализацию региональных омбудсменов;

- усилить государственную информационную политику (пропаганду), направленную на поддержку «традиционных ценностей» (с их предметным обозначением в виде перечня, в т.ч. с учётом сложившейся правоприменительной/судебной/региональной/общественной практики) и толерантном отношении этнических сообществ друг к другу;
- провести полномасштабный мониторинг кадровой потребности коренных малочисленных народов и их общин.

Литература

1. Трошина Т.И., Минчук О.В. Формирование государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера в историко-правовом измерении // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 165–189. DOI 10.17238/issn2221-2698.2015.21.165
2. Захаров В.В. Неоинституционализм в историко-правовых исследованиях: к проблеме расширения методологического инструментария отечественной истории государства и права // Ученые записки: электрон. науч. журнал Курского гос. ун-та. 2010. № 3 (15). Ч. 2. С. 36–44.
3. Попков Ю.В., Костюк В.Г. Концептуальные основы моделей национальной политики // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Философия. 2014. Т. 12. Вып. 3. С. 84–91.
4. Баранов Н.А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21–22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С. 60–63.
5. Мушинский М.А. Стратегии, концепции и доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. № 9. 2015. С. 488–499.
6. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and political framework of the federal and regional legislation on national ethnic policy in the Russian Arctic. The Polar Journal. 2017. No. 1 (7). Pp. 125–142.
7. Zadorin M., Klishева O., Vezhlyvtseva K., Antufieva D. Russian Laws on Indigenous Issues: Guarantees, Communities, Territories of Traditional Land Use: Translated and Commented. Lapland University. Rovaniemi. 2017. 37 p.
8. Яхьяев М.Я., Камышова Е.Г. Власть и религия в современной России: метаморфозы взаимодействия // Исламоведение. 2013. № 1. С. 7–15. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vlast-i-religiya-v-sovremennoy-rossii-metamorfozy-vzaimodeystviya> (дата обращения: 19.09.2017)
9. Безуглый В.Ф. Мобилизационный потенциал этнической идентичности: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2015. 148 с.
10. Пименова Н.Н. Культурное наследие коренных малочисленных народов Красноярского края и современные культурные практики // Человек и культура. № 2. 2014. С. 28–66.
11. Молчанова Е.В. Взаимосвязь социально-экономических факторов и семейно-брачных отношений в России // Современные исследования социальных проблем. № 6 (50). 2015. С. 616–630.
12. Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 51–69.
13. Петрулевич И.А., Месропян Л.М. Современная языковая политика Российской Федерации: основные векторы и тенденции развития // Гуманитарий Юга России. 2015. № 4. С. 66–76.
14. Филиппова Н.А. Нация и национальные меньшинства в парламентах: от XX к XXI веку // Научный ежегодник ИФИП УрО РАН. 2014. № 2. С. 144–145.

References

1. Troshina T.I., Minchuk O.V. Formirovaniye gosudarstvennoy politiki v otnoshenii korennykh malochislennykh narodov Severa v istoriko-pravovom izmerenii [Establishment of the state policy towards indigenous peoples of the North and its historical and legal dimensions (case of "Arkhangelsk Nenets")], *Arktika i Sever*, 2015, No. 21, pp. 165–189. DOI 10.17238/issn2221-2698.2015.21.165 [In Russian]

2. Zakharov V.V. Neoinstitutsionalizm v istoriko-pravovykh issledovaniyakh: k probleme rasshireniya metodologicheskogo instrumentariya otechestvennoy istorii gosudarstva i prava [Neoinstitutionalism in historical and legal studies: to the problem of expanding the methodological tools of the national history of the state and law], *Uchenye zapiski: elektron. nauch. zhurnal Kurskogo gos. un-ta*, 2010, No. 3 (15), Ch. 2, pp. 36–44. [In Russian]
3. Popkov Yu.V., Kostyuk V.G. Kontseptual'nye osnovy modeley natsional'noy politiki [Conceptual bases of models of national policy], *Vestn. Novosib. gos. un-ta, Seriya: Filosofiya*, 2014, Vol. 12, Chapter 3, pp. 84–91. [In Russian]
4. Baranov N.A. *Federalizm s rossiyskoy spetsifikoy* [Federalism with Russian characteristics] Sovremennyy federalizm: rossiyskie problemy v sravnitel'noy perspektive. Trudy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Sankt-Peterburg, 21–22 noyabrya 2008 g. / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2008, pp. 60–63. [In Russian]
5. Mushinskiy M.A. Strategii, kontseptsii i doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoy tekhniki i sootnosheniya drug s drugom [Strategies, concepts and doctrines in the legal system of the Russian Federation: problems of status, legal technique and relations with each other], *Yuridicheskaya tekhnika*, No. 9, 2015, pp. 488–499. [In Russian]
6. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and political framework of the federal and regional legislation on national ethnic policy in the Russian Arctic, *The Polar Journal*, 2017, No. 1 (7), pp. 125–142.
7. Zadorin M., Klisheva O., Vezhlytseva K., Antufieva D. *Russian Laws on Indigenous Issues: Guarantees, Communities, Territories of Traditional Land Use: Translated and Commented*, Lapland University, Rovaniemi, 2017, 37 p.
8. Yakh'yaev M.Ya., Kamyshova E.G. Vlast' i religiya v sovremennoy Rossii: metamorfozy vzaimodeystviya [Authority and religion in modern Russia: the metamorphosis of interaction], *Islamovedenie*, 2013, No. 1, pp. 7–15. [In Russian]
9. Bezuglyy V.F. *Mobilizatsionnyy potentsial etnicheskoy identichnosti* [Mobilization potential of ethnic identity], Dis. ... kand. polit. nauk. Spb., 2015, 148 p. [In Russian]
10. Pimenova N.N. Kul'turnoe nasledie korennykh malochislennykh narodov Krasnoyarskogo kraya i sovremennye kul'turnye praktiki [The cultural heritage of the indigenous small-numbered peoples of the Krasnoyarsk Territory and modern cultural practices], *Chelovek i kul'tura*, No. 2, 2014, pp. 28–66. [In Russian]
11. Molchanova E.V. Vzaimosvyaz' sotsial'no-ekonomicheskikh faktorov i semeyno-brachnykh otnosheniy v Rossii [Interrelation of social and economic factors and family-marriage relations in Russia], *Sovremennye issledovaniya sotsial'nykh problem*, No. 6 (50), 2015, pp. 616–630. [In Russian]
12. Sokolova F.Kh. Korennye malochislennyye narody Arktiki: kontsept, sovremennoe sostoyanie kul'tury [Indigenous people of the Arctic: concept, the current status of culture], *Arktika i Sever*, 2013, No. 12, pp. 51–69. [In Russian]
13. Petrulovich I.A., Mesropyan L.M. Sovremennaya yazykovaya politika Rossiyskoy Federatsii: osnovnye vektory i tendentsii razvitiya [Modern language policy of the Russian Federation: main vectors and development tendencies], *Gumanitarniy Yuga Rossii*, 2015, No. 4, pp. 66–76. [In Russian]
14. Filippova N.A. Natsiya i natsional'nye men'shinstva v parlamentakh: ot XX k XXI veku [Nation and national minorities in parliaments: from the 20th to the 21st century], *Nauchnyy ezhegodnik IFiP UrO RAN*, 2014, No. 2, pp. 144–145. [In Russian]

УДК 327(47+481)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.28

Арктическое разграничение России и Норвегии: новые вызовы и сотрудничество



© **Зиланов Вячеслав Константинович**, председатель КС «Севрыба», почётный доктор Мурманского государственного Технического университета (МГТУ), кандидат биологических наук, профессор, действительный Член Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности (МАНЭБ), заслуженный работник рыбного хозяйства России, почётный гражданин Мурманской области. E-mail: vkzilan@mail.ru

Северный Координационный Совет ассоциаций, объединений и предприятий рыбной промышленности Северного бассейна, Мурманск, Россия.

Аннотация. В статье анализируются положения Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. Дается оценка соответствия Договора национальным интересам России, рассматриваются результаты его практического влияния на ресурсную деятельность в Северо-Западном секторе Арктики, особенно на отечественное рыболовство. Предлагаются шаги по защите отечественных интересов в условиях вступления в силу и практического влияния положений Договора 2010 г. на морскую ресурсную деятельность в Северо-Западном секторе Арктики. В частности, предложено провести российско-норвежские переговоры, с тем чтобы достичь понимания между сторонами о продолжении отечественного рыболовства с учётом его традиционности в морском районе архипелага Шпицберген, а также разработать и принять единые меры контроля за рыболовством и гармонизированные меры наказания при нарушении согласованных правил рыболовства для всего Баренцева моря.

Ключевые слова: Баренцево море, Северный Ледовитый океан, разграничение, сотрудничество, Россия, Норвегия, Договор о разграничении, морские живые ресурсы, континентальный шельф, 200-мильные зоны, рыболовная политика, Конвенция ООН по морскому праву, международные договоры и соглашения

Delimitation between Russia and Norway in the Arctic: new challenges and cooperation

© **Vyacheslav K. Zilanov**, the President of the CC "Sevryba", doctor Honoris causa at the Murmansk State Technical University (MSTU), Cand. Sci. (Biol.), Professor, Member of the International Academy of Ecology and Life Protection Sciences, Honored worker of fishing industry of Russia, Honorable Citizen of the Murmansk region. E-mail: vkzilan@mail.ru

Northern Coordinating Council of associations, unions and enterprises of fishing industry of the Northern basin, Murmansk, Russia.

Abstract. The article analyzes the provisions of the Treaty between the Russian Federation and Kingdom of Norway on delimitation of the sea areas and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean of 15 September 2010 and it also provides an assessment of the conformity of the Treaty to national interests of Russia. The article considers the results of its practical impact on fishing activity in the North-Western sector of the Arctic, especially in the Russian home fisheries. The author discussed steps necessary for the protection of national interests after the Treaty of 2010 and its influence on fishing in the North-Western sector of the Arctic. It is proposed to hold additional Russian-Norwegian negotiations to reach an understanding between parties about the home fisheries based on traditional character near the Spitsbergen Archipel-

ago, as well as to adopt unified measures to control fishing and harmonize penalties for violation of the agreed fishing rules for all the fishing activities at the Barents Sea.

Keywords: *the Barents Sea, the Arctic Ocean, delimitation, collaboration, Russia, Norway, the Treaty on delimitation of marine living resources, continental shelf, 200-mile zone, fisheries policy, the UN Convention on the Law of the Sea, international treaties and agreements*

Хронология подписания и вступления в силу

Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (далее по тексту — «Договор» или «Договор 2010 г.») был подписан в Мурманске 15 сентября 2010 г. Министром иностранных дел России С.В. Лавровым и Министром иностранных дел Норвегии Й. Стёре в присутствии Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и премьер-министра Королевства Норвегии Й. Столтенберга.

Предполагалось, что ратификация Договора 2010 г. будет осуществлена одновременно парламентариями двух стран до конца 2010 г. Однако этому помешало противостояние положениям Договора со стороны рыбацкого сообщества Северного бассейна и, в частности, Мурманской, Архангельской и других областей России, что потребовало дополнительного времени для его рассмотрения на соответствие национальным интересам России. Были проведены парламентские слушания по данному вопросу, которые не привели к однозначному выводу. Подавляющее большинство выступавших специалистов, учёных, практиков приводило аргументы о несоответствии Договора национальным отечественным интересам и предлагало отклонить его ратификацию.



Рисунок 1. Подписание Договора 15 сентября 2010 г. Фото Льва Федосеева.
Впервые опубликовано в «Мурманском вестнике» 16 сентября 2010 г. № 169 (4812).

Тем не менее, Договор 2010 г. был вначале ратифицирован Стортингом (Парламентом) Норвегии 8 февраля 2011 г. единогласно всеми 169 парламентариями (100%) от 7 конкурирующих партий. При этом выступающие парламентарии подчёркивали соответствие Договора интересам Норвегии и отмечали особый вклад норвежских участников переговорного процесса в разработку его положений. Особые поздравления от всех партий, представленных в Стортинге, включая и оппозиционные, получил действующий в то время премьер-министр Й. Столтенберг¹. При этом было подчёркнуто, что это историческое достижение и крупная норвежская дипломатическая победа.

В России Договор 2010 г. был ратифицирован Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации спустя более чем через месяц после норвежцев, а именно 25 марта 2011 г. Затем он был одобрен Советом Федерации 30 марта 2011 г. При этом за его ратификацию проголосовали всего 311 депутатов (или 69,1% от участвующих в рассмотрении этого вопроса) и все они представляли только одну фракцию — «Единая Россия». Это весьма низкий показатель голосования с учётом важности такого межгосударственного документа. Другие фракции — КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» — выступили с критикой положений Договора и даже предлагали его отклонить. Несмотря на это, Договор был всё же, используя «машину голосования», ратифицирован, и это сопровождалось специальным «Заявлением в связи с разграничением морских пространств между Российской Федерацией и Норвегией в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» (См. Приложение 1).

Президентом РФ Д.А. Медведевым 5 апреля 2011 г. был подписан Федеральный Закон о ратификации Договора (№ 57-ФЗ).

Обмен ратификационными грамотами между представителями России и Норвегии был осуществлён только 7 июня 2011 г. На 30-й день после этой процедуры Договор 2010 г. вступил, в соответствии с его Статьей 8, в силу. Вместе с тем отдельные договорённости по рыболовству, которые были достигнуты ранее и оправдали себя на практике, в частности, «Протокол о временных правилах рыболовства в смежном участке Баренцева моря от 11 января 1978 г.», продолжали применяться «В бывшем спорном районе... в течение переходного периода сроком в два года с даты вступления в силу настоящего Договора» (Статья 2, Приложение I к Договору 2010 г.). Таким образом, с учётом переходного периода, Договор фактически вступил в силу в полном объёме с 7 июля 2013 г. и уже в течение четырёхлетнего периода он реализуется Россией и Норвегией практически, что даёт определённый, но пока

¹ Вскоре после заключения Договора Й. Столтенберг был избран Генеральным секретарём НАТО.

небольшой материал для оценки тех целей и ожиданий, которые были заявлены в самом Договоре.

Основные положения Договора

Текст Договора 2010 г. содержит преамбулу из 11 абзацев, 8 статей, Приложение I «Вопросы рыболовства» и Приложение II «Трансграничные месторождения углеводородов». Ниже даётся краткий анализ (постатейно) основных положений Договора, исходя из их практического применения в ресурсной деятельности.

В преамбуле главной целью Договора провозглашается «поддержание и укрепление добрососедских отношений», «обеспечение стабильности и укрепления сотрудничества в Баренцевом море и в Северном Ледовитом океане» и «завершение разграничения морских пространств Сторон».

В качестве реализации упомянутых целевых установок особо акцентируется важность для двух сторон «значения живых ресурсов для прибрежных рыбопромысловых сообществ», «традиционный характер российского и норвежского рыболовства в Баренцевом море» и ответственность «в отношении сохранения и рационального управления живыми ресурсами Баренцева моря и в Северном Ледовитом океане».

Не меньшее значение придаётся и углеводородным ресурсам, что отражено в тексте преамбулы как «важность эффективного и ответственного управления их углеводородными ресурсами». Именно эти двум направлениям экономической деятельности в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане — рыболовству и использованию углеводородных ресурсов — посвящены Приложение I «Вопросы рыболовства» и Приложение II «Трансграничные месторождения углеводородов».

В Статье 1 зафиксированы достигнутые договорённости Сторон по линии разграничения морских пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане как 8 точек в соответствующих координатах, соединяющиеся между собой с юга на север. Линия разграничения отражена не только в координатах, но и на карте-схеме, приложенной к Договору (рис. 2). Протяжённость линии составляет около 844 миль или 1 689 км.

К сожалению, в данной Статье, как и в других Статьях и в преамбуле Договора, не даётся пояснения относительно термина «морские пространства». Что под этим термином подразумевают договаривающиеся Стороны? Континентальный шельф? Исключительные 200-мильные экономические зоны? Рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена? Территориальное море? Или все эти вместе взятые морские районы, объединённые собирательным термином «морские пространства?». Между прочим, термин «морские пространства» не прописан и в

Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., на которую ссылаются Стороны в преамбуле Договора, как на одну из основ при принятии ими решений по линии разграничения. В отечественной договорной практике термин «морские пространства» впервые был использован в Соглашении между правительством СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 г., которое было ратифицировано Сенатом США 16 сентября 1991 г., но не было ратифицировано СССР в прошлом, как и Россией в настоящем времени.

Вопрос о содержании термина «морские пространства», используемого в Договоре 2010 г., имеет не только теоретический характер, но и прежде всего практическое значение, как при проведении рыболовной деятельности, так и при разведке и разработке углеводородных ресурсов. Попытки Союза рыбопромышленников Севера (далее по тексту СРПС) получить разъяснения по нему в МИДе России, который вёл с нашей стороны разработку положений Договора и возглавлял российскую делегацию на переговорах с норвежцами, пока остаются безуспешными.

В Статье 2 определены обязательства Сторон соблюдать линию разграничения, а также сказано о том, что они «не претендуют на, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию прибрежного государства в морских пространствах за пределами этой линии». Практическое прочтение этой Статьи таково, что всё, что находится восточнее линии разграничения, — относится к компетенции России, а всё, что западнее линии разграничения, — Норвегии.

В Статье 3 описываются договорённости Сторон по «Специальному району», имеющему формы «косынки», небольшому по площади, которую якобы передаёт норвежская сторона российской стороне. При этом Норвегия никогда ни юридически, ни практически не владела этим небольшим и не имеющим экономического значения морским районом. Возникает вопрос: «Как можно передать то, что тебе никогда не принадлежало?». С другой стороны, Россия, пойдя на такую «сделку», автоматически расширяет на этом участке свою 200-мильную исключительную экономическую зону за её пределы — до 225 миль, что противоречит Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. К тому же, предписываемые пунктом 2 Статьи 3 принятие Россией соответствующих законов, правил по осуществлению ею суверенных прав или юрисдикции в «Специальном районе», как и нанесение его на карты пока нами полностью не реализовано. В целом положение Статьи 3 не имеет разумного объяснения по его принятию российской стороной.

В Статье 4 определены положения тесного сотрудничества, а в Приложении I конкретизируются принципы и инструменты его осуществления в области рыболовства «с тем, что-

бы сохранить их существующие доли в объёмах общего допустимого улова», а также говорится о том, что «заключение настоящего Договора не должно негативно влиять на возможности каждой из Сторон в области рыболовства». Эти положения важны как для российского, так и для норвежского рыболовства. С учётом положений, отражённых в Приложении I, и, прежде всего, пролонгации Соглашения о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. и Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 г. на 15-летний период, а также продолжением работы Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству (далее по тексту СРНК) по принятию ею общих допустимых уловов, определению взаимных квот и мер регулирования рыболовства, создаётся, с одной стороны, неплохая основа для дальнейшего устойчивого рыболовства обеих сторон по всей акватории Баренцева моря. Вместе с тем, отсутствие в данной Статье, как и во всём Договоре 2010 г., ссылок на морской район, попадающий под действие Договора о Шпицбергене 1920 г., который имеет наиболее важное значение в российском рыболовстве, а также положения Статьи 2, создаёт в перспективе реальную угрозу продолжению устойчивого российского рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген.

В Статье 5 описаны договорённости и процедуры относительно эксплуатации месторождений углеводородных ресурсов на континентальном шельфе в тех случаях, когда они залегают по обе стороны линии разграничения. В Приложении II даётся детальная процедура совместной разработки тех трансграничных месторождений нефти и газа, которые могут рассматриваться как единое целое. При этом допускается инспектирование расположенных на её континентальном шельфе установок по добыче углеводородных ресурсов, которые ведут эксплуатацию трансграничных месторождений. В целях консультаций и разрешения возникающих вопросов по использованию трансграничных запасов углеводородных ресурсов Стороны создают Совместную комиссию.

В Статье 6 подчёркивается, что Договор не наносит ущерба правам и обязательствам Сторон по другим международным договорам, участниками которых являются и Россия и Норвегия, и которые являются действующими на момент подписания и вступления в силу настоящего Договора. Можно предположить, что под «другим международным договором» Стороны подразумевают, прежде всего, Договор о Шпицбергене 1920 г., и что Статья 6, по мнению разработчиков Договора 2010 г. [1, Колодкин Р.А., с. 27; 2, Титушкин В.Ю., с. 382], позволяет России, как и прежде, «обосновывать свою позицию по так называемой рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена» — и не признавать её. Вместе с тем, как справедливо замечает Криворотов А.К. [3, Криворотов А.К., с. 70], эти же положения могут с равным успе-

хом использоваться норвежцами для своего толкования режима морских районов вокруг Шпицбергена, обосновывая введённую здесь Норвегией 200-мильную рыбоохранную зону. Разделяя такой вывод Криворотова А.К., хочу обратить внимание ещё и на следующее. Даже если допустить, что аргументация Колодкина Р.А. о том, что данная Статья действительно защищает наши ресурсные интересы в морском районе Шпицбергена верна, то как это соотносится с положениями Статьи 2 Договора? А в ней прямо сказано о том, что всё, что находится западнее линии разграничения, не относится к суверенным правам или юрисдикции прибрежного государства, то есть к России. Тогда к кому это относится? Ответ очевиден — к Норвегии. Таким образом, Статья 6 имеет общий характер и не может использоваться с учётом других положений Договора 2010 г. как правовой инструмент для защиты российских интересов в морском районе Шпицбергена.

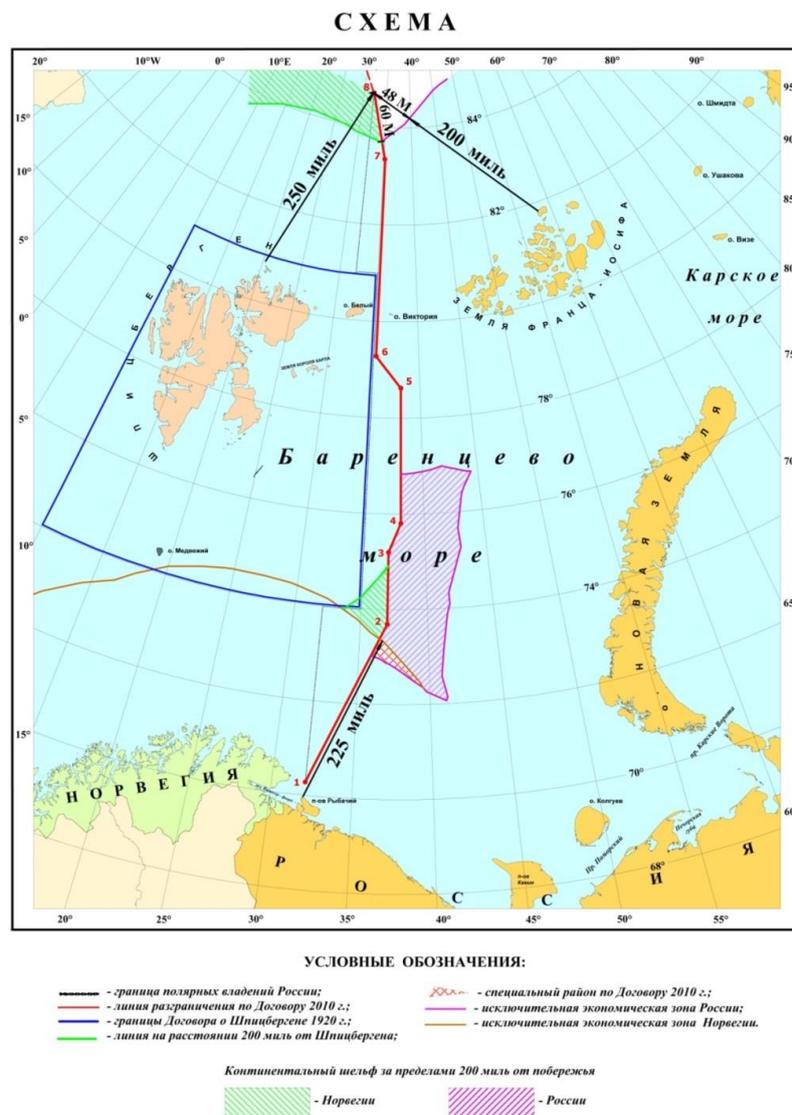


Рисунок 2. Линия разграничения морских пространств по Договору между Россией и Норвегией от 15 сентября 2010 г.²

² Кисловский В.П. С позиции международного права — ничтожен! // Морские вести России. 2015. № 12. С. 13–15.

В Статье 7 содержатся важные положения о том, что Приложения к Договору являются его неотъемлемой частью. Вместе с тем, в ней предусмотрены и возможности внесения поправок в Приложения посредством отдельных Соглашений, которые вступают в силу в определённом порядке и с даты, предусмотренной такими соглашениями.

В Статье 8 прописана обязательная процедура ратификации, дата вступления Договора в силу и то, что тексты Договора, составлены в двух экземплярах, каждый на русском и норвежском языках, причём оба текста имеют одинаковую силу.

Вместе с тем, обращает на себя внимание то, что тексты на русском и норвежском языках Договора 2010 г. в ряде случаев не совпадают по смыслу. Последнее может создать конфликты между Сторонами при их практическом применении. По мнению Криворотова А.К. [3, с. 77], который владеет и норвежским языком, «тяжеловесный стиль... в русском и в норвежском текстах договора, явно калькированных с английского, косвенно свидетельствует о спешке при его подготовке, не позволившей даже отредактировать перевод». Ещё более негативную оценку несоответствию текстов, касающихся только вопросов рыболовства, на русском и норвежском языках даёт к.ф.н. Лукашева Е.А. [4, Лукашева Е.А., с. 33–35], которая выявила ряд существенных различий текстов в русском и норвежском изложениях. Важнейшие из них приведены в таблице, составленной мною ранее на основе упомянутого анализа Лукашевой Е.А.

Таблица 1

Сравнительный анализ русского и норвежского текстов Договора о разграничении от 15 сентября 2010 г., касающихся только рыболовства

Русский текст	Перевод аналогичных положений норвежского текста на русский язык специалистом, владеющим норвежским языком и рыболовной терминологией (к.ф.н. Лукашева Е.А)
Шестой абзац преамбулы:	
«...прибрежных рыбопромысловых сообществ...»	«... прибрежных рыболовных сообществ...»
«... которых обычно велю рыбный промысел в этом районе.»	«... которых обычно ведет рыбный промысел в этом районе.»
Восьмой абзац преамбулы:	
«... и ответственности в качестве прибрежных государств...»	«... и основной ответственности в качестве прибрежного государства...»
Статья 4 п. 1:	
«...не должно негативно влиять на возможности...»	«...не должно нанести ущерба соответствующим возможностям... »
Статья 4 п. 2:	
«С этой целью Стороны продолжают осуществлять тесное сотрудничество в сфере рыбного промысла тем, чтобы сохранить их существующие доли в объемах общего допустимого улова и обеспечить относительную стабильность их рыболовной деятельности по каждому соответствующему виду рыбных запасов »	«С этой целью Стороны продолжат тесное сотрудничество по вопросам рыболовства с тем, чтобы сохранить свои соответствующие доли общего допустимого улова и обеспечить относительную стабильность своего рыболовства в отношении отдельных соответствующих запасов »
Приложение I Вопросы рыболовства. Статья 2.	

«...технические правила в отношении, в частности, размера ячеек сетей и минимального промыслового размера, установленные каждой из сторон для своих рыболовных судов, применяются ...»	«... технические предписания в отношении, в частности, размера ячеек сетей и минимального размера рыбы , установленные каждой из сторон для своих рыболовных судов, действуют ...»
---	---

Все эти несоответствия текстов на русском и норвежском языках требуют устранения, тем более что норвежский текст в том, что касается рыболовства, полностью отвечает смысловому подходу по этим вопросам российских специалистов-практиков Северного бассейна.

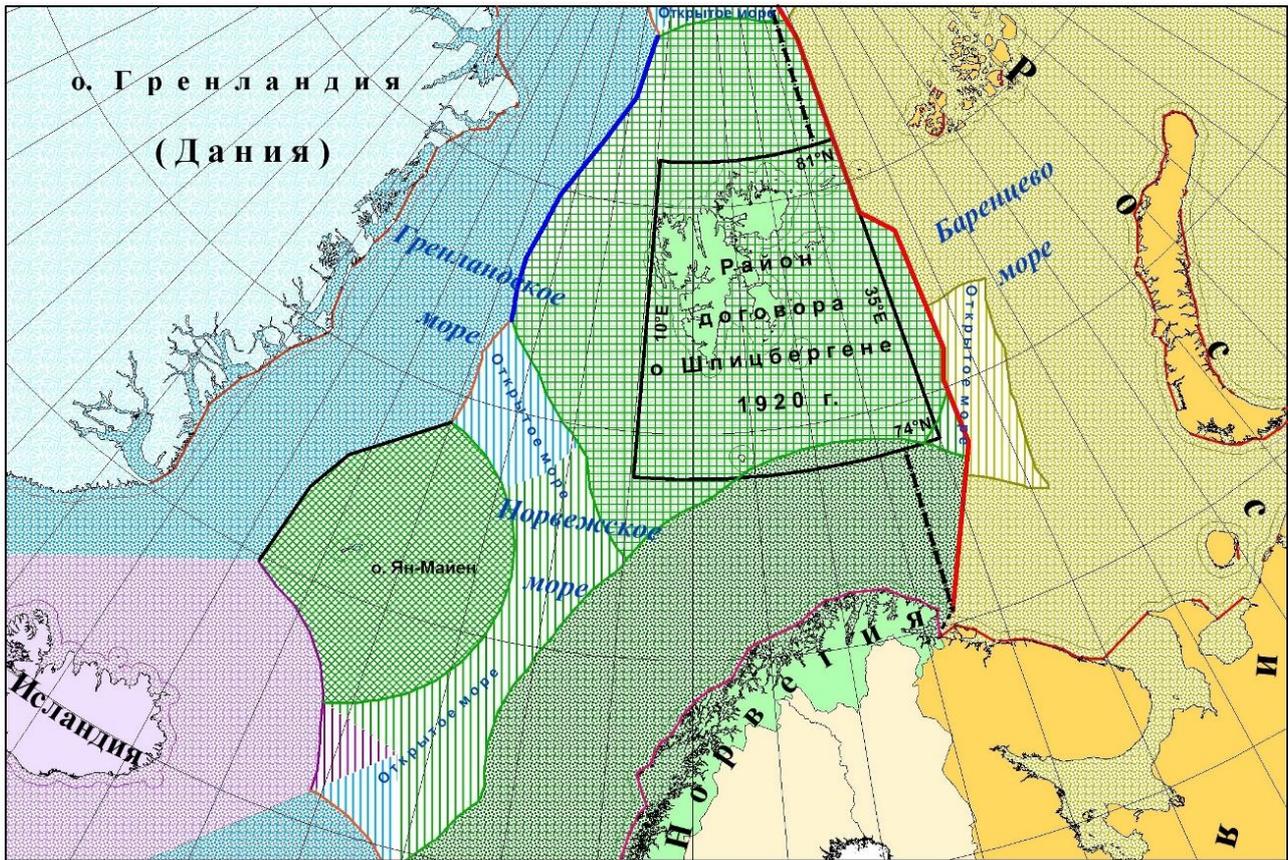
Что же разграничил Договор?

Как упоминалось в самом Договоре, разграничению между Россией и Норвегией подверглись в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане некие «морские пространства». Дефиниции этого термина в Договоре отсутствуют. Нет разъяснений по этому вопросу и со стороны соответствующих компетентных российских органов.

Вместе с тем в последнем абзаце пункта 1 Статьи 1 говорится: «Конечная линия разграничения...соединяющей самую восточную точку **внешней границы континентального шельфа Норвегии** и западную точку **внешней границы континентального шельфа Российской Федерации** (выделено автором)», что свидетельствует о том, что на всём своём протяжении от точки 1 до точки 8 (почти 1, 7 тыс. км) — (см. рис. 2) Стороны разграничили между собой, прежде всего, континентальный шельф Баренцева моря и частично шельф в Северо-Западном секторе Арктики. Что же касается разграничения 200-мильных исключительных экономических зон (далее по тексту — ИЭЗ), которые признаны обеими Сторонами (напомню, что 200-мильная рыбоохранная зона вокруг Шпицбергена таковой не является), то в тексте Договора и на самой карте-схеме, приложенной к Договору, об этом нет никаких упоминаний. Между тем, этот вопрос имеет важнейшее практическое значение при осуществлении рыболовства и контроля над ним в районах непосредственной линии разграничения между Сторонами их признанных ИЭЗ. В связи с этим ниже приводится карта-схема, которая составлена автором данной статьи и картографом Кисловским В.П. с привлечением специалистов Северного бассейна и НПК «Морская информатика», и которая временно используется при анализе отечественного и зарубежного рыболовства в Баренцевом море и в Северо-Западном секторе Арктики (рис. 3).

Как следует из представленных на рис. 2 и 3 карт-схем южной части района, примыкающего к континентальному побережью России и Норвегии, линия разграничения касается одновременно шельфа и ИЭЗ. Далее за пределами 200 миль от побережий и до точки 5 эта линия разграничения касается только континентального шельфа. Затем вновь между 5-6-7-8

точками разграничиваются как шельф, так и, можно предположить, ИЭЗ, но не далее 200 миль от их побережий там, где зоны не накладываются.



Условные обозначения:

- линия договора Россия - Норвегия 2010 г.;
- линия договора Норвегия - Дания 2006 г.;
- линия морской границы по решению Международного суда ООН в споре Норвегия - Дания 1993 г.;
- граница полярных владений России 1926 года;
- исключительная экономическая зона и континентальный шельф России;
- континентальный шельф России;
- исключительная экономическая зона и континентальный шельф Норвегии;
- рыболовная зона и континентальный шельф Норвегии в районе о. Ян-Майен;
- континентальный шельф и рыбоохранная зона Норвегии в районе Шпицбергена;
- континентальный шельф Норвегии;
- исключительная экономическая зона и континентальный шельф Исландии;
- континентальный шельф Исландии;
- исключительная экономическая зона и континентальный шельф Дании в районе о. Гренландия и Фарерских островов;
- континентальный шельф Дании в районе о. Гренландия и Фарерских островов.

Рисунок 3. Пространственное положение различных зон, районов юрисдикции в Баренцевом, Норвежском и Гренландском морях и линия разграничения по Договору 2010 г.

В центральной части Баренцева моря находится открытая его часть — анклав, именуемый «Лазейкой» (Loop Hole), ограниченный с юга, востока и севера внешней границей ИЭЗ России, а с запада договорной линией разграничения. Однако континентальный шельф в

этом открытом районе Баренцева моря является шельфом России со всеми вытекающими из этого последствиями.

При такой интерпретации предназначения линии «разграничения морских пространств» возникает целый ряд вопросов, среди которых важнейший и принципиальный такой: «Действительно ли Россия, подписав и ратифицировав Договор 2010 г. о разграничении морских пространств, фактически признала существование шельфа вокруг Шпицбергена и его принадлежность Норвегии, а также признала ещё и 200-мильную рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена?» Полагаю, что это действительно вытекает из анализа прохождения линии разграничения и исходит из положений Договора 2010 г. Справедливости ради надо добавить, что такой вывод базируется и на анализе всех вместе взятых положений Договора, включая разграничение, сотрудничество в области рыболовства и использования углеводородных ресурсов в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Отвечает ли такой подход национальным долгосрочным интересам России? Полагаю, что не отвечает.

Шпицбергенское противостояние

Анализ положений Договора 2010 г. и Приложений к нему подробно изложен в целом ряде статей учёных, специалистов по международному праву, международным отношениям, историков, политиков, практиков. Можно упомянуть следующие труды: [5, Мелков Г.М.; 1, Колодкин Р.А.; 2, Титушкин В.Ю.; 3, 6, Криворотов А.К.; 7, 8 Лукин Ю.Ф.; 9, 10, Вылегжанин А.Н.; 11, 12, Орешенков А.М.; 13, Кисловский В.П.; 14, Бекашев К.А.; 15, Плотников А.Ю.; 16, Порцель А.К.; 17, Дидих В.В.; 18, 19, 20, Зиланов В.К.] Хлестов О.Н., а также автор настоящей статьи дали оценку рассматриваемому договору в своих интервью^{3,4}, можно также отметить публицистические материалы Калашникова Л.И.⁵, Орешенкова А.М.⁶ и Кисловского В.П.⁷ В ряде этих работ отражена точка зрения официальных представителей России — разработчиков текста Договора (Колодкин Р.А., Титушкин В.Ю.), а также тех немногочисленных учёных, специалистов в области международного права (Хлестов О.Н., Бекашев К.А.), которые, как правило, солидарны с позицией разработчиков и отстаивают соответствие

³ Хлестов О.Н. Договор России и Норвегии по разделу Арктики: мнение эксперта (интервью корреспонденту «Голоса России» Исаковой Е.). 16.03.2011. URL: <http://flot2017.com/item/monitoring/36391> (дата обращения: 01.11.2017)

⁴ Вячеслав Зиланов: Договор Медведева-Столтенберга урезал владения России в Арктике. URL: <http://realtribune.ru/news/economics/302> (дата обращения: 01.11.2017)

⁵ Калашников Л. Россия готова подарить Норвегии сотни тысяч квадратных километров Баренцева моря. Очередную «Кемскую волость» сдают в интересах «Газпрома». URL: <https://svpressa.ru/society/article/40913/> (дата обращения 25.11.2017)

⁶ Орешенков А.М. Битва за Шпицберген // Независимая газета. 13 января 2009 г.

⁷ Кисловский В.П. Объекты спора Баренцева моря // Морские вести России. 2013. № 1. С. 8–9. Кисловский В.П. С позиции международного права — ничтожен! // Морские вести России. 2015. № 12. С. 13–15. Кисловский В.П. Пять лет «договору» с Норвегией // Морские вести России. 2016. № 3.

его положений национальным интересам России. Вместе с тем в большинстве других упомянутых выше статей отражена противоположная оценка Договора — несоответствие его положений национальным интересам России ввиду неоправданных с нашей стороны уступок по шельфу, неучёта фактора протяжённости береговой линии, положений Договора о Шпицбергене 1920 г., Границы полярных владений СССР 1926 г. и отхода от принципа справедливости (Мелков Г.М., Калашников Л.И., Криворотов А.К., Плотников А.Ю., Кисловский В.П.⁸ и др.). Наиболее полный анализ разных точек зрения относительно положений Договора 2010 г. и его влияния на российскую ресурсную деятельность выполнен д.и.н., профессором Лукиным Ю.Ф. [7, с. 14–17]. В своём исследовании Лукин Ю.Ф., используя SWOT-анализ, выявил как сильные, так и слабые стороны Договора.

Среди **сильных сторон** им отмечены: завершение процесса разграничения, установление внешней границы континентального шельфа, открывающие возможности освоения углеводородных ресурсов в ранее спорном районе, продолжение и развитие сотрудничества в области рыболовства и по другим направлениям, а также создание предпосылок к продвижению российской заявки на континентальный шельф в Северном Ледовитом океане.

К **слабым сторонам** Договора 2010 г. Лукин Ю.Ф. относит то, что Договор не решает существующие разногласия сторон по морскому району Шпицбергена. Договор 2010 г. также разрушает Границу полярных владений СССР 1926 г., «отодвигая» её на восток на 60–70 миль в результате разграничения. По мнению Ю.Ф. Лукина, Договор «противоречит, откровенно нарушает Договор о Шпицбергене 1920 г.».

В другом исследовании по этому вопросу Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор Г.М. Мелков [5, с. 10–13], который представил на Парламентских слушаниях в Госдуме обстоятельное Правовое заключение на Договор 2010 г., приходит к выводу, что формулировки его положений и, в частности, Статья 2, ведут к признанию Россией «наличия континентального шельфа Норвегии и 200-мильной зоны вокруг Шпицбергена». Всё это уже отражается, прежде всего, на деятельности отечественного рыболовства в морском районе Шпицбергена, где ежегодно нами вылавливается 160–230 тыс. т.

С вступлением в силу Договора 2010 г. рыбопромысловые суда под флагом Российской Федерации пока продолжают промысел морских живых ресурсов в морском районе Шпицбергена в счёт своей национальной квоты, принятой в рамках СРНК. При этом капитаны российских судов, осуществляя здесь рыбопромысловые операции, руководствуются специальным Разъяснением Росрыболовства от 27 июня 2011 г. (далее по тексту — «Разъясне-

⁸ Кисловский В.П. С позиции международного права – ничтожен! // Морские вести России. № 12. 2015. С. 13–15.

ния»), по которому морской район вокруг Шпицбергена рассматривается Россией как район открытого моря. Точка зрения Норвегии другая: вокруг Шпицбергена была и существует, несмотря на Договор 2010 г., 200-мильная норвежская рыбоохранная зона со всеми вытекающими последствиями для рыболовного флота России (рис. 4).

Позиция Норвегии относительно статуса морских пространств, касающихся рыболовства морских живых ресурсов в Баренцевом, Гренландском, Норвежском морях.

Позиция России относительно статуса морских пространств, касающихся рыболовства морских живых ресурсов в Баренцевом, Гренландском, Норвежском морях.

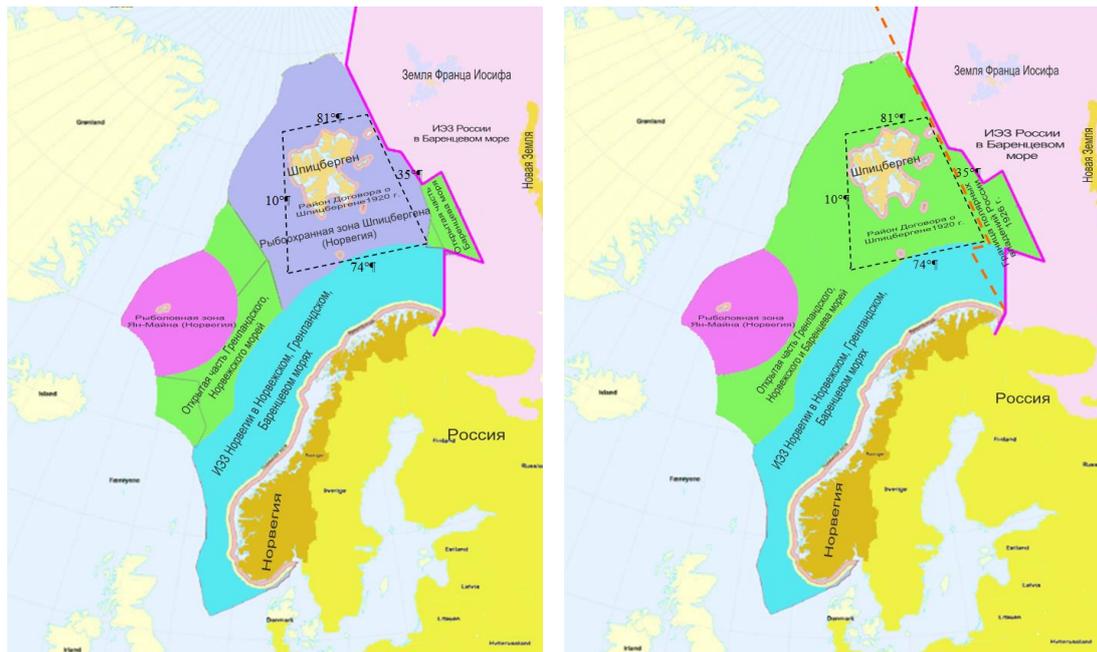


Рисунок 4. Доктринальный подход России и Норвегии относительно статуса морского района вокруг Шпицбергена.

Одновременно с этим капитаны российских рыболовных судов, в соответствии с «Разъяснениями» Росрыболовства, продолжают, как и до вступления в силу Договора 2010 г., допускать на борт норвежских инспекторов Береговой охраны (KYSTVAKT, более известна рыбакам как БОХР), входящих в Вооружённые силы Норвегии, для проверки выполнения мер регулирования рыболовства, действующего для морского района Шпицбергена. По результатам таких проверок, как правило, составляются протоколы, которые капитаны российских рыболовных судов, в соответствии с упомянутыми выше «Разъяснениями», не подписывают, сообщая об этом своему судовладельцу. В тех случаях, когда, по мнению норвежских инспекторов, имеются подозрения или выявлены нарушения правил рыболовства (они принимаются для этого районами норвежскими властями), судно задерживается, и осуществляется разбирательство. При невозможности выявления всех обстоятельств нарушений на месте, судно конвоируется в норвежский порт, где проводится дополнительное рассмотрение дела уже в норвежских судах в соответствии с норвежскими законами. Такие задер-

жания — аресты российских рыболовных судов в морском районе Шпицбергена — происходят регулярно. В последние годы действия Договора 2010 г. таких задержаний, как правило, бывает от 1 до 3 судов в год. Что же касается проверок российских рыбопромысловых судов норвежскими инспекторами БОХР в морском районе Шпицбергена, то ими охвачено почти 100% судов. Как правило, большинство судов инспектируются по 2–3 раза в период нахождения их на промысле. После каждой такой проверки капитан судна получает письменное предупреждение о последствиях неподдачи норвежским властям ежедневных сведений о местонахождении, вылове и т. д. при работе в 200-мильной норвежской рыбоохранной зоне Шпицбергена и требование подписать это предупреждение. Последнее капитанами отвергается со ссылкой на «Разъяснения»; информация об этом направляется судовладельцу.

Все предложения российской стороны урегулировать эти острые конфликтные ситуации, выработав согласованные совместные процедуры контроля и проверок мер регулирования рыболовства, отвергаются норвежцами как затрагивающие их юрисдикцию в этом районе. С вступлением в силу Договора 2010 г. у норвежской стороны появились дополнительные аргументы в свою пользу по этому вопросу: прежде всего то, что по Договору (Статья 2) Россия признала юрисдикцию и суверенные права Норвегии к западу от линии разграничения, куда также входит и 200-мильная рыбоохранная зона Шпицбергена. Именно этот вопрос — признание нами прав Норвегии на морской район Шпицбергена и обеспечение оптимальных условий для работы отечественного флота в нём в условиях вступления в силу Договора 2010 г. — был одним из основных при принятии решения депутатами и сенаторами Федерального Собрания Российской Федерации о его ратификации. Не получив по этому вопросу убедительной аргументации в ходе открытого Пленарного заседания Госдумы от официального представителя Президента Российской Федерации, заместителя министра иностранных дел Титова В.Г., депутаты всё же приняли решение о ратификации Договора (напомню, голосами только одной фракции), сопроводив его Заявлением «В связи с разграничением морских пространств между Российской Федерацией и Норвегией в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» (Приложение 1). В нём законодатели, констатируя основные положения Договора 2010 г. и выразив надежду на возможное дальнейшее укрепление двухстороннего сотрудничества после вступления его в силу, особо отмечают важность при этом ненанесения, «какого-либо ущерба правам и обязанностям Сторон по другим международным договорам», к которым **«безусловно, относится и Договор о**

Шпицбергене 1920 г.»⁹. Этим единственным из всех официальных документов, относящихся к Договору 2010 г., упоминанием о важности для российской ресурсной деятельности морского района, подпадающим под действие Договора о Шпицбергене 1920 г., парламентарии России посылают важный сигнал норвежской стороне о необходимости с этим считаться и учитывать при сотрудничестве в этом районе. К сожалению, текст самого Заявления, по моему мнению, слишком слаб в отношении отстаивания российских интересов в морском районе Шпицбергена, а его уровень (он не является составной частью Федерального закона о ратификации Договора) весьма низок. Он даже не был официально передан норвежской стороне при обмене ратификационными грамотами, хотя и был опубликован в «Парламентской газете».

Как упоминалось выше, основные опасения — вызовы в связи с Договором 2010 г. — обусловлены неясностью возможности долгосрочного продолжения работы отечественного флота к западу от линии разграничения, где наш флот вылавливает в среднем за год до 322 тыс. т, в том числе около 160–230 тыс. т в морском районе Шпицбергена. Значение этого района для отечественного рыболовства в Баренцевом море особенно возрастает в холодные океанографические годы, когда почти вся восточная часть моря, а это ИЭЗ России, покрывается льдом, и вести здесь промысел невозможно. Да и основные объекты рыболовства — треска и пикша — мигрируют в западные, более тёплые, районы моря.

Расположение линии разграничения по Договору 2010 г. и отсутствие в тексте его гарантированных формулировок по обеспечению возможности продолжения работы отечественного рыболовного флота в морском районе архипелага Шпицбергена по существу создают в перспективе серьезную угрозу, при определенных обстоятельствах (санкции и т. д.), «закрытие» норвежской стороной отечественного рыболовства в восточном «ледовом мешке» Баренцева моря (рис. 5). На это, задолго до подписания Договора, обращали внимание его разработчиков, представителей МИДа, рыбаки Северного бассейна и Росрыболовства. Более того, 11 марта 2010 г., за 6 месяцев до подписания Договора, на имя Президента Российской Федерации Медведева Д.А. было направлено письмо с конкретными предложениями по внесению поправок в проект Приложения I Договора (Приложение 2). В последующем эти поправки были рассмотрены и одобрены в ходе заседания специальной Рабочей группы¹⁰ под председательством руководителя Росрыболовства Крайнего А.А. и направлены 17 мая 2010 г., за 4 месяца до подписания, в МИД России, с тем чтобы они были учтены при

⁹ Выделено автором.

¹⁰ Автор данной статьи был членом Рабочей группы Росрыболовства.

окончательном согласовании с норвежской стороной проекта текста Договора. К сожалению, не все предложения Рабочей группы Росрыболовства были учтены в тексте Договора 2010 г. [14, с. 14]. Особенно это касается гарантий по обеспечению интересов отечественного рыболовства в морском районе Шпицбергена: они были отклонены МИДом без объяснения причин. Полагаю, что такой подход российских разработчиков Договора свидетельствует о том, что главенствующими мотивами его поспешной разработки и подписание были не решение всего комплекса проблем, включая рыболовные вопросы, а урегулирование только проблем, связанных с разведкой и разработкой углеводородных ресурсов на континентальном шельфе Баренцева моря. Последнее больше отвечает интересам Норвегии, чем России.

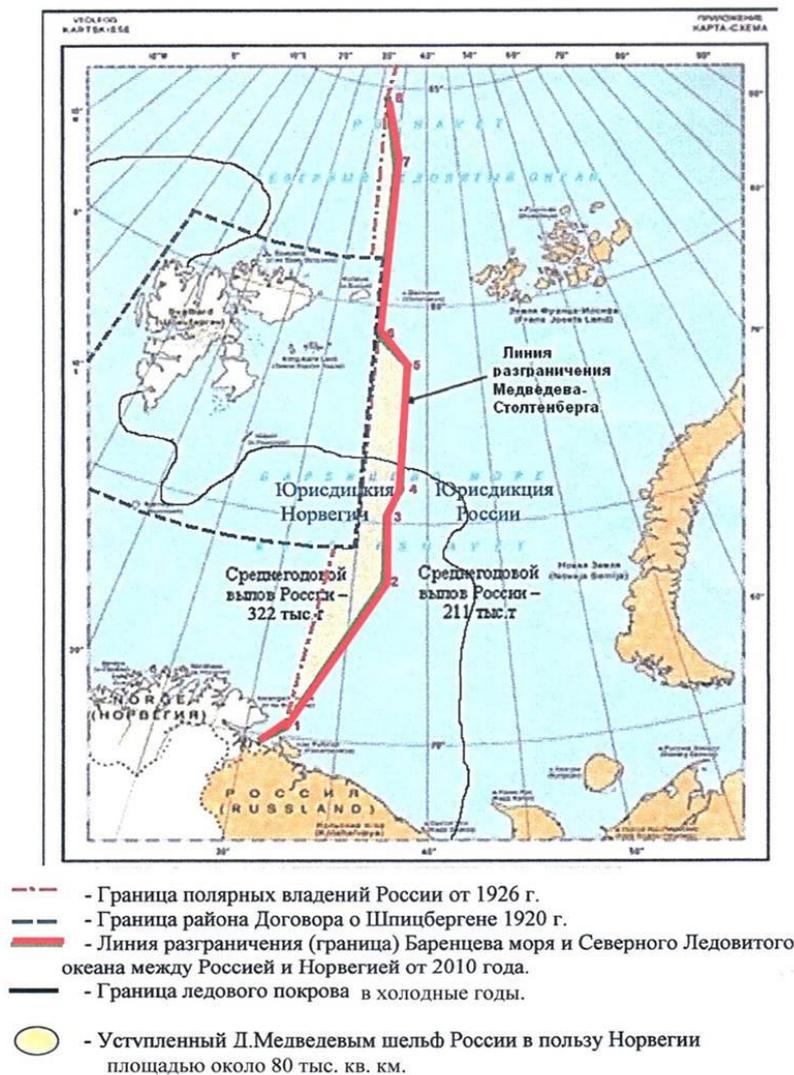


Рисунок 5. Районы юрисдикции России и Норвегии после вступления в силу Договора 2010 г., среднегодовой вылов России в восточных и западных районах Баренцева моря, распространение ледового покрова в холодные годы и уступленные норвежцам площади континентального шельфа.

С вступлением в силу Договора 2010 г. обе стороны в отношении рыболовства в морском районе Шпицбергена сохраняют хрупкий баланс равновесия, который в любой момент может вылиться в российско-норвежский конфликт. И в этом возможном конфликте право-

вой инструментарий, исходя из положений Договора 2010 г., на норвежской стороне. На это особо обращает внимание д.ю.н., профессор Мелков Г.М. [5, с. 10–13; 21, с. 231–245]. В своём Правовом заключении он считает, что с момента вступления Договора 2010 г. в силу:

- «– У России более не будет оснований возражать против 200-мильной зоны Норвегии вокруг Шпицбергена (а до Договора 2010 г. такие основания были согласно Договору о Шпицбергене 1920 г.).
- У России более не будет оснований возражать против континентального шельфа Норвегии вокруг Шпицбергена (а до Договора 2010 г. такие основания были согласно Договору о Шпицбергене 1920 г.).
- У России более не будет оснований возражать против территориального моря Норвегии вокруг Шпицбергена (а до Договора 2010 г. такие основания были согласно Договору о Шпицбергене 1920 г.).
- Всякая экономическая деятельность России после вступления Договора 2010 г. в силу в морских районах вокруг Шпицбергена на основе Договора о Шпицбергене становится юридически невозможной. Такая деятельность возможна только при её полном подчинении законодательству Норвегии в её территориальном море, 200-мильной зоне, континентальном шельфе».

Разделяя такие выводы профессора Мелкова Г.М., замечу, что они своевременно доводились до сведения российских переговорщиков — представителей МИДа. Почему последние ими пренебрегли — тема будущих специальных исследований. Здесь только хочу привлечь внимание к тому, что механизмы принятия решения на федеральном уровне в подобных ситуациях нуждаются в корректировке.

Что же касается разграничения континентального шельфа в Баренцевом море, то и здесь Россия понесла потери по сравнению с ранее заявленными ей претензиями, которые были достаточно аргументированы. По разным оценкам Россия уступила Норвегии от 80 до 143 тыс. кв. км континентального шельфа в Баренцевом море [рис. 5; 19; Кисловский В.П.¹¹]. Пытаясь опровергнуть такие потери в ходе Парламентских слушаний и на Пленарном заседании в Госдуме, представитель Президента Российской Федерации, замминистра иностранных дел Титов В.Г. [22, Стенограмма Парламентских слушаний, с. 337] привёл даже такой пассаж: «если брать Баренцево море в целом, то к нам отходит около 860 тыс. кв. км», а «Норвегии остаётся около 510 тыс.». Однако замечу, объектом разграничения между Сторонами было не Баренцево море, а континентальный шельф и ИЭЗ. А это совершенно разные вещи. Именно из-за уступок части континентального шельфа и созданных угроз, исходя из положений Договора 2010 г., по возможному в перспективе норвежскому запрету нашим рыбакам вести промысел к западу от линии разграничения, и особенно в морском районе архипелага Шпицбергена, депутаты трёх фракций Госдумы и рыбаки Северного бассейна и

¹¹ Кисловский В.П. Объекты спора Баренцева моря // Морские вести России. 2013. № 1. С. 8–9.

выступили против его ратификации. Более того, Договор 2010 г. впервые создал в российско-норвежских рыболовных отношениях правовые основы для такого одностороннего решения норвежской стороной.

Это вытекает и из исследований Кисловского В.П.¹², который, анализируя Договор на соответствие его ряду положений международного права и обращая внимание на отсутствие в тексте даже упоминания на Договора о Шпицбергене 1920 г., который при определении линии разграничения континентального шельфа в Баренцевом море, бесспорно, имеет особое значение, приходит в выводу о том, что Договор 2010 г. «не только не решил существовавших проблем, но и создал новые, вызвав массу вопросов».

Развёрнутый анализ относительно особого значения для ресурсной деятельности в районе, подпадающем по действие Договора о Шпицбергене 1920 г., и обоснование позиции России о непризнании нами объявленной здесь Норвегией 200-мильной рыбоохранной зоны, даны в работах д.ю.н., профессора Вылегжанина А.Н. [23; 10].

Возможно ли сторонам Договора 2010 г. прийти к оптимальному решению возникающих проблем, прежде всего, в области рыболовства в морском районе Шпицбергена, используя провозглашённый в нём принцип «сотрудничества»? Как показывает четырёхлетняя практика его применения, пока сохраняется status quo. Следовательно, сохраняются и возможности для достижения взаимоприемлемого решения этой сложнейшей проблемы.

Договор 2010 г. вступил в силу, и его положения, независимо от его положительных и отрицательных оценок, стали применяться на практике как Россией, так и Норвегией. Как отмечает д.ю.н., профессор Вылегжанин А.Н. [10, с. 5], «в настоящее время Договор — это правовая реальность, часть действующего международного права, предусматривающая весьма конкретные права и обязанности России и Норвегии. Обеим сторонам предстоит исполнять этот Договор». Вместе с тем это не исключает возможности вносить в Договор и в Приложения к нему уточнения, поправки, которые, естественно, могут быть приняты только при согласии Сторон.

Исходя из вышеприведённого и принимая во внимание соответствующие положения Договора 2010 г., касающиеся возможности внесения поправок, прежде всего, в Приложение, своевременным было бы всё же осуществить ранее мною внесённые и скорректированные с учётом практики применения Договора в последние годы и настоящего исследования, следующие изменения:

¹² Кисловский В.П. Объекты спора Баренцева моря // Морские вести России. 2013. № 1. С. 8–9. Кисловский В.П. С позиции международного права — ничтожен! // Морские вести России. 2015. № 12. С. 13–15. Кисловский В.П. Пять лет «договору» с Норвегией // Морские вести России. 2016. № 3.

1. Провести российско-норвежские переговоры относительно внесения поправок в Приложение I Договора 2010 г., касающихся вопросов рыболовства, передав норвежской стороне заблаговременно разработанные учёными, специалистами-практиками и утверждённые Росрыболовством соответствующие предложения по данному вопросу.
2. Информировать Норвегию о том, что до принятия поправок в Приложение I российские суда продолжают осуществлять рыбный промысел в морском районе архипелага Шпицберген с соблюдением мер регулирования и правил рыболовства, принятых СРНК. Контроль над деятельностью судов под флагом России осуществляется в данном районе только российскими компетентными органами.
3. Перспективным представляется осуществление специальных российско-норвежских переговоров для выработки и принятия единых мер регулирования и правил рыболовства, гармонизированных процедур проверки их исполнения как российскими, так и норвежскими судами. А также мер наказания в случае их нарушения по всем промысловым районам Баренцева моря независимо от зон юрисдикции.
4. Направить норвежской стороне Заявление Государственной Думы, которое было принято ею при ратификации, о неизменности позиции России по неукоснительному соблюдению Договора о Шпицбергене (1920 г.) и непризнании нами, как и ранее, так называемой норвежской 200-мильной рыбоохранной зоны, введённой вокруг архипелага Шпицберген.
5. Пересмотреть решение о расширения российской исключительной экономической зоны за пределы 200 миль за счёт якобы полученного от Норвегии «Специального района» в связи с нарушениями соответствующих положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.
6. Разработать и принять на национальном и международном уровнях специальные экологические требования для разведки и разработки углеводородных ресурсов на шельфе Баренцева моря и Северного Ледовитого океана. При этом необходимо отдать предпочтение сохранению традиционного рыболовства, окружающей среды, видового разнообразия и генофонда морских живых ресурсов.
7. Выступить с инициативой создания российско-норвежского Центра мониторинга состояния морских живых ресурсов и контроля деятельности рыбопромысловых судов в Баренцевом море и Международного арбитражного суда по спорам, связанным с экономической деятельностью в морском районе вокруг архипелага Шпицберген.

Исходя из опыта переговорного процесса при разработке и принятия российскими компетентными органами решений по Договору 2010 г., необходимо провести и внутренние мероприятия, среди которых:

1. Повторный анализ ранее принятых, как оказалось, ошибочных решений в отношении переговоров по Договору 2010 г. и процедуры принятия таких решений, а также систему формирования состава делегации. На основе анализа необходимо усовершенствование процедуры принятия решений соответствующими компетентными российскими органами. Необходимо в будущем предусмотреть участие специалистов, учёных, профессиональных общественных неправительственных организаций, представителей бизнес-сообщества и региональных органов исполнительной и законодательной власти по вопросам, имеющим важное государственное значение и касающимся их.

2. Разработка и принятие федеральной целевой программы строительства современного арктического научно-поискового флота для мониторинга состояния живых морских ресурсов и выявления дополнительной сырьевой базы для отечественного рыболовства в Северо-Западной Арктике и прилегающих морях.
3. Возложение контроля над надлежащим исполнением Договора 2010 г. соответствующим НИИ Северного бассейна в тесной кооперации с хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность в морском районе, подпадающем под его действие.

Надлежащее проведение Россией вышеперечисленных мероприятий на международном и внутреннем уровнях позволит действительно создать условия по дальнейшему развитию российско-норвежского сотрудничества в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.

Литература

1. Колодкин Р.А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // Международное право. 2011. № 1. С. 1–12.
2. Титушкин В.Ю. О Договоре между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. // Ежегодник морского права 2010. М., 2011. С. 380–389.
3. Криворотов А.К. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского Договора о разграничении в Арктике // Вестник Московского Университета. 2011. № 2. С. 62–91.
4. Лукашева Е.А. Экспертная лингвистическая оценка Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегии о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане // Рыбное хозяйство. 2013. № 6. С. 33–35.
5. Мелков Г.М. Юридическая оценка Договора между Россией и Норвегией // Рыбные ресурсы. 2010. № 4. С. 10–13.
6. Криворотов А.К. Международно-правовой статус рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена // Московский журнал международного права. 1994. № 3–4. С. 96–113.
7. Лукин Ю.Ф. Договор между Россией и Норвегией — шаг к мирному переделу морских пространств Арктики // Арктика и Север. 2011. № 2. С. 59–87.
8. Лукин Ю.Ф. Российско-норвежский договор о разграничении в Баренцевом море (2010 г.): взгляд из Архангельска // Сборник статей и материалов в честь 20-летия Баренцева Евро-Арктического сотрудничества (1993–2013 гг.). Выпуск 1 (1). Мурманск, 2013.
9. Вылегжанин А.Н. Различия в толковании положений договора о Шпицбергене // Рыбные ресурсы. 2010. № 1. С. 13–16.
10. Вылегжанин А.Н. Правовая модель управления трансграничными морскими минеральными ресурсами в западной части Арктической зоны России // Арктика: Экология и экономика. № 2. 2016. С. 4–9.
11. Орешенков А.М. Норвежский натиск на северо-восток. Памяти Ю.А. Квицинского посвящается // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2010. № 5–8. С. 14.
12. Орешенков А.М. Арктический квадрат возможностей. Северный полюс и шельф Шпицбергена не могут быть норвежскими // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 1. С. 66–74.
13. Кисловский В.П. Делимитация морских пространств в районе Баренцева моря // Рыбные ресурсы. 2011. № 2. С. 6–12.
14. Бекашев К.А. Достойный вклад в укрепление правового режима в Арктике // Альманах кафедры международного права МГЮА им. О.Е. Кутафина. 2012. С. 8–19.

15. Плотников А.Ю. Новое морское разграничение с Норвегией или ещё раз о синдроме «Бейкера – Шеварднадзе» в нашей внешней политике. Историко-правовой анализ // Рыбные ресурсы. 2010. № 4. С. 8–9.
16. Порцель А.К. Спор о Шпицбергене: точка не поставлена // Арктика и Север. 2011. № 3. С. 42–62.
17. Дидих В.В. Развитие российской Арктики: идёт подготовка новых политических решений // Север промышленный. 2011. № 5 (40). С. 11–14.
18. Зиланов В.К. МИДвежья услуга северному рыболовству России. Сценарий отечественного рыболовства в Баренцевом море в условиях Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств // Рыбные ресурсы. 2010. № 3. С. 12–17.
19. Зиланов В.К. Положения Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств, касающиеся отечественного рыболовства в Баренцевом море // Рыбное хозяйство. 2011. № 3. С. 36–41.
20. Зиланов В.К. Баренцевоморская ошибка Президента. Мурманск, 2013. 418 с.
21. Мелков Г.М. Правовое заключение по вопросу ратификации Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане // Зиланов В. Россия теряет Арктику? М., 2013. С. 231–245.
22. Стенограмма Пленарного заседания Госдумы 25 марта 2011 года // Зиланов В. Россия теряет Арктику? М., 2013. С. 336–379.
23. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. М.: СОПС, 2005. 247 с.

References

1. Kolodkin R.A. Dogovor s Norvegiei: razgranichenie dlya sotrudnichestva [Treaty with Norway: delimitation for cooperation], *Mezhdunarodnoe pravo*, 2011, No. 1, pp. 1–12. [in Russian]
2. Titushkin V.Yu. O Dogovore mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Korolevstvom Norvegiya o razgranichenii morskikh prostranstv i sotrudnichestve v Barentsevom more i Severnom Ledovitom okeane ot 15 sentyabrya 2010 g. [About the Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway on Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean on September 15, 2010] *Ezhгодnik morskogo prava 2010*, М., 2011, pp. 380–389. [in Russian]
3. Krivorotov A.K. Neravnyi razdel popolam: k podpisaniyu rossiisko-norvezhskogo Dogovora o razgranichenii v Arktike [The unequal division in half: to the signing of the Russian-Norwegian Treaty on the Delimitation in the Arctic], *Vestnik Moskovskogo Universiteta*, 2011, No. 2, pp. 62–91. [in Russian]
4. Lukasheva E.A. Ekspertnaya lingvisticheskaya otsenka Dogovora mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Korolevstvom Norveгии o razgranichenii morskikh prostranstv i sotrudnichestve v Barentsevom more i Severnom Ledovitom okeane [Expert linguistic evaluation of the Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway on the delimitation of maritime areas and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean], *Rybnoe khozyaistvo*, 2013, No. 6, pp. 33–35. [in Russian]
5. Melkov G.M. Yuridicheskaya otsenka Dogovora mezhdu Rossiei i Norveгии [The legal assessment of the Treaty between Russia and Norway], *Rybnye resursy*, 2010, No. 4, pp. 10–13. [in Russian]
6. Krivorotov A.K. Mezhdunarodno-pravovoi status rybookhrannoi zony vokrug Shpitsbergena [International legal status of the fish protection zone around Svalbard], *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 1994, No. 3–4, pp. 96–113. [in Russian]
7. Lukin Yu.F. Dogovor mezhdu Rossiei i Norveгии — shag k mirnomu peredelu morskikh prostranstv Arktiki [Treaty between Russia and Norway — a step towards a peaceful redistribution of the Arctic marine areas], *Arktika i Sever*, 2011, No. 2, pp. 59–87. [in Russian]
8. Lukin Yu.F. Rossiisko-norvezhskii dogovor o razgranichenii v Barentsevom more (2010 g.): vzglyad iz Arkhangel'ska [The Russian-Norwegian agreement on the delimitation in the Barents Sea (2010): a view from Arkhangelsk], *Sbornik statei i materialov v chest' 20-letiya Barentseva Evro-Arkticheskogo sotrudnichestva (1993-2013 gg.)*, Vypusk 1 (1), Murmansk, 2013. [in Russian]
9. Vylegzhanin A.N. Razlichie v tolkovanii polozhenii dogovora o Shpitsbergene [The difference in the interpretation of the provisions of the treaty on Spitsbergen], *Rybnye resursy*, 2010, No. 1, pp. 13–16. [in Russian]

10. Vylegzhanin A.N. Pravovaya model' upravleniya transgranichnymi morskimi mineral'nymi resursami v zapadnoi chasti Arkticheskoi zony Rossii [Legal model of transboundary marine mineral resources management in the western part of the Arctic zone of Russia], *Arktika: Ekologiya i ekonomika*, 2016, No. 2, pp.4–9. [in Russian]
11. Oreshenkov A.M. Norvezhskii natisk na severo-vostok. Pamyati Yu.A. Kvitsinskogo posvyashchaetsya [The Norwegian onslaught to the northeast. In memory of Yu.A. Kvitsinsky]. *Svodnyi referativnyi sbornik zhurnala «predstavitel'naya vlast' — XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy»*, 2010, No. 5–8, p. 14. [in Russian]
12. Oreshenkov A.M. Arkticheskii kvadrat vozmozhnosti. Severnyi polyus i shelf Shpitsbergena ne mogut byt' norvezhskimi [Arctic square of possibilities. The North Pole and the Spitsbergen shelf cannot be Norwegian], *Arkticheskii region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: Khrestomatiya v 3 tomakh / Ros. sovet po mezhd. delam [pod obshch. red. I. S. Ivanova]*. M.: Aspekt Press, 2013, T. 1, pp. 66–74. [in Russian]
13. Kislovskii V.P. Delimitatsiya morskikh prostranstv v raione Barentseva morya [Delimitation of marine areas in the Barents Sea region], *Rybnye resursy*, 2011, No. 2, pp. 6–12. [in Russian]
14. Bekyashev K.A. Dostoinyi vklad v ukreplenie pravovogo rezhima v Arktike [A worthy contribution to strengthening the legal regime in the Arctic], *Al'manakh kafedry mezhdunarodnogo prava MGYuA im. O. E. Kutafina*, 2012, pp. 8–19. [in Russian]
15. Plotnikov A.Yu. Novoe morskoe razgranichenie s Norvegiei ili eshche raz o sindrome «Beikera – Shevardnadze» v nashei vneshnei politike. Istoriko pravovoi analiz [New maritime demarcation with Norway or once again about the Baker-Shevardnadze syndrome in our foreign policy. Historical legal analysis]. Murmansk, *Rybnye resursy*, 2010, No. 4. pp. 8–9. [in Russian]
16. Portsel' A.K. Spor o Shpitsbergene: tochka ne postavlena [The Spitzbergen dispute: the point is not set], *Arktika i Sever*, 2011, No. 3, pp. 42–62. [in Russian]
17. Didikh V.V. Razvitie rossiiskoi Arktiki: idet podgotovka novykh politicheskikh reshenii [Development of the Russian Arctic: new political solutions are being prepared], *Sever promyshlennyy*, 2011, No. 5 (40), pp. 11–14. [in Russian]
18. Zilanov V.K. MIDvezh'ya usluga severnomu rybolovstvu Rossii. Stsenarii otechestvennogo rybolovstva v Barentsevom more v usloviyakh Dogovora mezhdru Rossiei i Norvegiei o razgranichenii morskikh prostranstv [Disservice to northern Russian fisheries. Scenario of domestic fisheries in the Barents Sea under the Treaty between Russia and Norway on the delimitation of maritime areas], *Rybnye resursy*, 2010, No. 3, pp. 12–17. [in Russian]
19. Zilanov V.K. Polozheniya Dogovora mezhdru Rossiei i Norvegiei o razgranichenii morskikh prostranstv, kasayushchiesya otechestvennogo rybolovstva v Barentsevom more [Treaty between Russia and Norway on the delimitation of maritime areas concerning domestic fisheries in the Barents Sea], *Rybnoe khozyaistvo*, 2011, No. 3, pp. 36–41. [in Russian]
20. Zilanov V.K. *Barentsevomorskaya oshibka Prezidenta* [Barents Sea mistake of the President]. Murmansk, 2013, 418 p. [in Russian]
21. Melkov G.M. Pravovoe zaklyuchenie po voprosu ratifikatsii Dogovora mezhdru Rossiei i Norvegiei o razgranichenii morskikh prostranstv i sotrudnichestve v Barentsevom more i Severnom Ledovitom okeane [Legal opinion on the ratification of the Treaty between Russia and Norway on the delimitation of maritime areas and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean], Zilanov V. *Rossiya teryaet Arktiku?* M., 2013, pp. 231–245. [in Russian]
22. Stenogramma Plenarnogo zasedaniya Gosdumy 25 marta 2011 goda [Transcript of the Plenary Session of the State Duma, March 25, 2011]. Zilanov V. *Rossiya teryaet Arktiku?* M., 2013, pp. 336–379. [in Russian]
23. Vylegzhanin A.N., Zilanov V.K. *Shpitsbergen: pravovoi rezhim prilegayushchikh morskikh raionov* [Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas]. M.: SOPS, 2005, 247 p. [in Russian]

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 25 марта 2011 г. № 5030-5 ГД**

**О ЗАЯВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И НОРВЕГИЕЙ
В БАРЕНЦЕВОМ МОРЕ И СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ»**

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Принять Заявление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с разграничением морских пространств между Российской Федерацией и Норвегией в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане».
2. Направить настоящее Постановление и указанное Заявление Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву, в Правительство Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации.
3. Направить настоящее Постановление и указанное Заявление в «Парламентскую газету» для официального опубликования.
4. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Б. В. ГРЫЗЛОВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПЯТОГО СОЗЫВА****ЗАЯВЛЕНИЕ от 25 марта 2011 г.****В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ****МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И НОРВЕГИЕЙ****В БАРЕНЦЕВОМ МОРЕ И СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ**

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации считает подписанный в присутствии глав государств Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (далее — Договор) значительным событием в новейшей отечественной истории, завершающим более чем сорокалетний переговорный период между двумя государствами и открывающим дополнительные возможности для сотрудничества Сторон в эксплуатации природных ресурсов этого обширного морского района, а также в мирном освоении Арктики.

Договором, ратифицированным Государственной Думой, на основе общепризнанных принципов и норм международного права определяются суверенные права и юрисдикция Российской Федерации и Норвегии в отношении морских пространств общей площадью около 175 тыс. кв. км.

Принципиально важно, что при этом не наносится какого-либо ущерба правам и обязательствам Сторон по другим международным договорам, участниками которых являются Российская Федерация и Королевство Норвегия. К таким международным договорам, безусловно, относятся и Договор о Шпицбергене 1920 г., и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Сохраняют свое действие такие основополагающие договоры, обеспечивающие сотрудничество Сторон в сфере рыболовства, как Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г., Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г.

Со вступлением в силу Договора должны укрепиться основы двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Норвегии, в том числе в комплексном развитии северных регионов двух государств, в рыбопромысловой деятельности, где сложились уникальные в мировой практике механизмы согласования взаимовыгодных решений, и в эксплуатации трансграничных месторождений углеводородов.

Важно, чтобы заложенные в Договоре принципы совместного освоения и распределения природных ресурсов, а также эффективные процедуры урегулирования возможных споров были на практике обеспечены принятием устойчивых и ответственных решений в этой области.

Депутаты Государственной Думы исходят из того, что после вступления Договора в силу режим совместного управления общими рыбными запасами, включая деятельность Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству, будет сохранен и упрочен, а также из того, что Правительство Российской Федерации будет и далее принимать все необходимые меры по обеспечению законных прав и интересов отечественной рыболовной отрасли и неукоснительного соблюдения закрепленного Договором базового принципа отношений Российской Федерации и Норвегии в сфере рыболовства после разграничения морских пространств: Договор не должен негативно влиять на возможности каждой из Сторон в области рыболовства.

Государственная Дума убеждена в том, что завершение процесса разграничения морских пространств между Российской Федерацией и Норвегией в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане окажет положительное воздействие на общую ситуацию в Арктическом регионе и станет конструктивным вкладом в укрепление правового режима Арктики, поддержание мира, взаимопонимания и сотрудничества в этом стратегически важном регионе.

Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Б.В. Грызлов

Приложение 2

№ -01/1-38 от 11.03.2010 г.

Президенту Российской Федерации

Д.А. Медведеву

Уважаемый Дмитрий Анатольевич!

По поступающей информации в настоящее время продолжаются переговоры между Россией и Норвегией по разграничению исключительных экономических зон и континентального шельфа в Баренцевом море и Северо-Западной части Северного Ледовитого океана, и не исключено их завершение в ближайшее время.

Вместе с тем имеются определённые опасения, что при этом вновь, как это было на Дальнем Востоке в Беринговом море при разграничении 200-мильных зон между Россией и США, интересы отечественного рыболовства не будут учтены в полной мере. Подобный подход применительно к Баренцевому морю, куда входит и морской район, подпадающий под действие Договора о Шпицбергене 1920 г., приведёт к потере не менее 50 % отечественного вылова, а это 250–300 тыс. т таких ценных в пищевом отношении объектов как треска, пикша, окунь, палтус, сельдь, мойва и другие виды. В результате наш рыболовный флот может оказаться «закрытым» в восточной части Баренцева моря, где, как известно, промысел не может осуществляться круглогодично в силу биологических и ледовых условий.

Во избежание такой ситуации, уважаемый Дмитрий Анатольевич, предлагаем в рамках переговорного процесса добиваться принятия ряда положений по защите отечественного рыболовства, которые отражены в приложениях к данному обращению.

Не менее важно отстаивать нашу, ранее озвученную Министром иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавровым, позицию о непризнании Россией так называемой «200-мильной рыбоохранной зоны», объявленной Норвегией 03 июня 1977 г. в районе, подпадающем под действие Договора о Шпицбергене 1920 г. Следовательно, этот район не должен быть предметом делимитации исключительных экономических зон между Землёй Франца-Иосифа (Россия) и Шпицбергенем, а также между Новой Землей (Россия) и Шпицбергенем.

Полагаем также, уважаемый Дмитрий Анатольевич, крайне необходимым, чтобы разрабатываемые документы по вопросам рыболовства проходили, прежде чем их принимать, соответствующую экспертизу у производителей-практиков отечественного рыболовства Северного бассейна.

Просим, товарищ Президент Российской Федерации, Вашего соответствующего вмешательства как гаранта Конституции Российской Федерации.

Приложение: по тексту на 2 л.

Председатель правления,

НО «Союз рыбопромышленников Севера»

В.П. Касаткин

Исполнительный директор

ОАО «Мурманский траловый флот»

Н.В. Карлин

Генеральный директор

ОАО «Архангельский траловый флот»

Ю.П. Никулин

Генеральный директор

НО «Союз рыбопромышленников Севера»

В.Ф. Никитин

Исполнительный директор НП «Ассоциация

рыбопромышленников "Северо-Запад"»

В.В. Ажогин

Председатель Координационного совета «Севрыба»

В.К. Зиланов

Председатель совета НО «Баренцевоморская

рыбоперерабатывающая ассоциация»

И.Н. Савченко

**Приложение к письму Президенту РФ Д. А. Медведеву
Приложение I (проект) к Договору между Российской Федерацией
и Королевством Норвегии о разграничении исключительных
экономических зон в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане
Вопросы рыболовства**

Статья 1

Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. и Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических республик и Правительством Королевства Норвегии о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 г. остаются в силе в течение пятнадцати лет после вступления в силу настоящего Договора. После истечения указанного срока каждое из этих Соглашений остается в силе в течение последующих шестилетних периодов, если ни одна из сторон не уведомит другую Сторону о прекращении его действия не позднее, чем за 6 мес. до истечения шестилетнего периода.

Статья 2

В районе, в котором ранее рыболовство регулировалось в пределах 200-мильных исключительных экономических зон от материковых частей Российской Федерации и Королевства Норвегии, Протоколом о временных правилах рыболовства в смежном участке Баренцева моря от 11 января 1978 г. и соответствующими Обменными письмами от 11 января 1978 г., применяются в полном объеме на переходный период в течение десяти лет после вступления в силу настоящего Договора.

Статья 3

Смешанная Российско-Норвежская комиссия по рыболовству, созданная Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических республик и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г., продолжает осуществлять свою деятельность в соответствии с Соглашениями упомянутыми в ст. 1 настоящего Приложения.

Статья 4

Действующие меры регулирования рыболовства для общих запасов и ассоциированных с ними видов, представляющих единый экологический комплекс Баренцева, Норвежского, Гренландского морей и Северо-Западной части Северного Ледовитого океана, которые приняты в рамках Смешанной Российско-Норвежской комиссией по рыболовству (далее Смешанная

комиссия) на момент подписания настоящего Договора остаются в силе в течение десятилетнего периода, если иное не будет принято совместно в Смешанной комиссии.

Статья 5

Стороны будут содействовать в осуществлении совместных научных программ по мониторингу за объектами рыболовства, состоянием окружающей среды, проводимых в своих исключительных экономических зонах, создав для этих целей соответствующий режим наибольшего благоприятствования.

Статья 6

Стороны продолжают в рамках Смешанной комиссии работу по скорейшему принятию единых правил рыболовства, гармонизированных мер контроля за деятельностью рыболовных судов в Баренцевом, Норвежском, Гренландском морях и в Северо-Западной части Северного Ледовитого океана и процедур наказания в случае нарушения совместно принятых правил рыболовства.

Статья 7

В районе, подпадающем под действие Договора о Шпицбергене 1920 г., рыболовство и меры его регулирования осуществляются в соответствии с принятыми в рамках Смешанной комиссии.

Контроль за деятельностью своих судов в этом районе рыболовства каждая Сторона осуществляет самостоятельно, информируя об этом другую Сторону.

Статья 8

Стороны прилагают все усилия для урегулирования любого разногласия в области рыболовства в возможно короткие сроки. Однако если Стороны не могут придти к соглашению, они совместно рассматривают все варианты для разрешения сложившейся ситуации.

УДК [[303.1:304.2]+316.752](985)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.57

Методологические и методические аспекты изучения социального самочувствия населения Арктической зоны Российской Федерации в контексте его ценностных ориентаций¹



© **Максимов Антон Михайлович**, кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории обеспечения жизнедеятельности населения.

Телефон: 89009192304. E-mail: amm15nov@yandex.ru

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени Н.П. Лаверова РАН, Архангельск, Россия.

© **Малинина Кристина Олеговна**, кандидат социологических наук, заведующая лабораторией обеспечения жизнедеятельности населения. Телефон: 89214719540. E-mail: malinina.ciom@gmail.com

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени Н.П. Лаверова РАН, Архангельск, Россия.



© **Блынская Татьяна Анатольевна**, кандидат сельскохозяйственных наук, магистр социологии, старший научный сотрудник лаборатории обеспечения жизнедеятельности населения. Телефон: 89212443958. E-mail: tanja315@yandex.ru

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени Н.П. Лаверова РАН, Архангельск, Россия.



© **Балицкая Светлана Михайловна**, магистр социологии, младший научный сотрудник лаборатории обеспечения жизнедеятельности населения. Телефон: 89532690993. E-mail: swetlan91@yandex.ru

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени Н.П. Лаверова РАН, Архангельск, Россия.



Аннотация. В статье рассматриваются проблемы методологии изучения социального самочувствия населения в связи с его иерархиями ценностей и аттитюдами. Социальное самочувствие интерпретируется как интегральный показатель, имеющий два аспекта. Во-первых, социальное самочувствие отражает объективные параметры качества жизни, связанные с состоянием социально-экономической системы общества, уровня развития инфраструктуры, социальной защищённости и объёма политических прав. Во-вторых, оценку субъективного благополучия, включая общую удовлетворённость жизнью и социальный оптимизм. В статье дана общая характеристика основных международных и российских методик измерения качества жизни. Показана необходимость модификации имеющихся методик, чтобы наряду с сохранением универсальных инструментов измерения социального самочувствия ввести индикаторы, отражающие специфику условий жизнедеятельности в условиях Арктики. Дана характеристика методик международных исследований качества жизни в Арктике как пример такой модификации. В статье выражается идея, согласно которой изучение социального самочувствия следует осуществлять в контексте исследования ценностных ориентаций населения, поскольку последние выступают важной частью механизма интерпретации индивидами своего социально-экономического и политико-правового положения. Предлагается в качестве таких

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке ФАНО России в рамках научного проекта № 0409-2016-0021 «Мониторинг социально-психологической и социокультурной ситуации в Арктической зоне Российской Федерации».

дополнительных переменных, влияющих на состояние социального самочувствия, рассматривать как личные мотивационно-ценностные характеристики (доминирующие терминальные и инструментальные ценности), так и культурно детерминированные ценностно-поведенческие императивы, общепринятые в данном сообществе.

Ключевые слова: социальное самочувствие, ценностные ориентации, качество жизни, субъективное благополучие, Арктическая зона РФ

Methodological and methodical aspects of studying the social well-being of the population of the Arctic zone of the Russian Federation in the context of its value orientation

© **Anton M. Maximov**, Cand. Sci. (Pol), Senior Researcher of the Population Life Support Laboratory. Tel.: +79009192304. E-mail: amm15nov@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research named after N.P. Laverov of the RAS, Arkhangelsk, Russia.

© **Kristina O. Malinina**, Cand. Sci. (Soc.), Head of the Population Life Support Laboratory. Tel.: +79214719540. E-mail: malinina.ciom@gmail.com

Federal Center for Integrated Arctic Research named after N.P. Laverov of the RAS, Arkhangelsk, Russia.

© **Tatyana A. Blynskaya**, Cand. Sci (Agri.), Master in Sociology, Senior Researcher of the Population Life Support Laboratory. Tel.: +79212443958. E-mail: tanja315@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research named after N.P. Laverov of the RAS, Arkhangelsk, Russia.

© **Svetlana M. Balitskaya**, Master in Sociology, Junior Researcher of the Population Life Support Laboratory. Tel.: +79532690993. E-mail: swetlan91@yandex.ru

Federal Center for Integrated Arctic Research named after N.P. Laverov of the RAS, Arkhangelsk, Russia.

Abstract. The article considers the methodology problems of studying the population social well-being in relation to its hierarchies of values and attitudes. Social well-being is interpreted as an integral indicator with two aspects. First, social well-being represents the objective parameters of the quality of life related to the state of the socio-economic system of a society, the level of infrastructure development, social security and the quantity of political rights. Secondly, an evaluation of subjective well-being, including the overall satisfaction with life and social optimism. The article gives a general description of the main international and Russian methods for measuring the quality of life. The necessity of modification of existing methods is shown. It's proposed to be implemented by incorporating indicators that represent the specifics of living conditions in the Arctic, along with the preservation of universal tools for measuring social well-being. The characteristic of the international measurement methods of quality of life in the Arctic is given as an example of such modification. The article offers the idea that the study of social well-being should be done out in the context of the value orientation studies, because the latter is an important part of the individuals' interpretation of socio-economic, political and legal situation. It's proposed to use the additional variables, affecting the state of social well-being, such as personal motivational and value characteristics (dominant terminal and instrumental values) and culturally determined value-behavioral imperatives common in a society.

Keywords: social well-being, value orientations, the quality of life, subjective well-being, the Russian Arctic

Введение

В числе приоритетных направлений Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (далее — АЗРФ) на первое место поставлено её комплексное социально-экономическое развитие. Наряду с экономическими индексами, такими как ВРП, среднедушевой доход, напряжённость на рынке труда и многое другое, ключевыми параметрами

оценки динамики социально-экономического развития выступают показатели, отражающие социальное самочувствие населения. При этом, как показывают исследования отечественных социологов [1, Горшков М.К., с. 52–76], при измерении социального самочувствия важно учитывать ценностные ориентации населения той или иной страны, региона, поскольку оценка индивидами своего социального и материального положения интерпретируется сквозь призму иерархии жизненных ценностей и культурно обусловленных императивов поведения. Таким образом, знание региональных культурных особенностей помогает лучше интерпретировать получаемые данные, а на стадии разработки программы эмпирического исследования — повышать валидность его инструментария. Далее мы рассмотрим методологические и методические аспекты исследований социального самочувствия населения применительно к арктическим территориям, а также определим методологические возможности изучения динамики социально-экономического развития в контексте ценностных трансформаций.

Методологические аспекты эмпирических исследований социального самочувствия

Понятие «социальное самочувствие» не имеет общепринятой строгой дефиниции: его содержание может варьироваться в зависимости от дисциплинарной области (в психологии и социологии интерпретация категории социального самочувствия будет различной). Тем не менее можно утверждать, что существует концептуальное ядро данного термина, сближающее между собой его разнообразные дефиниции. При этом можно говорить о двух основных подходах: первый связан с трактовкой понятия в широком смысле как аналога социальных настроений, второй — в узком: как подобия субъективному благополучию.

Первый подход подразумевает рассмотрение, с одной стороны, общей оценки индивидами собственной жизни в контексте положения в обществе (социальная адаптация, материальное положение, социальный статус и т.п.), а с другой — оценку положения дел в стране (экономической и политической ситуации, деятельности властей и институтов) [2, Кученкова А.В., с. 120]. Второй подход к интерпретации категории социального самочувствия — через измерение удовлетворённости жизнью или различными её аспектами (сферами, доменами) [3, Балацкий Е.В.].

По мнению доктора соц. наук П.М. Козыревой, социальное самочувствие представляет собой субъективное выражение процесса и результата адаптации индивидов к социальным трансформациям и, следовательно, должно изучаться в свете этого явления [4, Козырева П.М., с. 25–26]. Она же предлагает измерять социальное самочувствие посредством трёх ключевых переменных: 1) удовлетворённости и стабильности существования, 2) статусной

идентичности (представления о своём положении в системе стратификации трансформирующегося российского общества), самооценки состояния здоровья (физического и психического) [5, Козырева П.М.].

Социальное самочувствие определяется комплексом факторов объективного и субъективного характера, интегральным показателем которых выступает качество жизни населения (иначе — социальное благополучие) [6, Морозова Т.В., Белая Р.В., Мурина С.Г., с. 141]. Качество жизни традиционно определяется через набор объективных характеристик конкретного социума, отражающих его общее экономическое и технологическое состояние [7, Айвазян С.А.]. Вместе с тем уже в последней четверти XX в. в научной литературе были высказаны критические суждения в отношении данного подхода, суть которых сводится к указанию на односторонность «объективистской» трактовки термина «качество жизни» и порождаемые этим парадоксы: при высоких показателях экономического развития население конкретной страны или региона может испытывать выраженную неудовлетворённость жизнью. В настоящее время справедливость такой критики не вызывает сомнений. В то же время социально-психологический подход, апеллирующий к концепту «субъективного благополучия» [8, Badoux A., Mendelsohn G.A.] как ключевой категории оценки качества жизни, представляет противоположную крайность — субъективные оценки степени удовлетворённости жизнью, представляя собой концентрированное выражение успешности / неуспешности реализации индивидуальной жизненной стратегии, при агрегации массовых данных всё-таки отражают состояние экономической подсистемы конкретного общества. Таким образом, задача состоит в поиске баланса между этими взаимодополняющими подходами.

Важным преимуществом социологического измерения субъективных оценок качества жизни выступает возможность зафиксировать дифференциацию соответствующих показателей по регионам, демографическим и профессиональным группам, обнаружить различия в качестве жизни, обусловленные не столько экономическими параметрами социальной системы, сколько культурными особенностями, коллективными установками и ценностными ориентациями, доминирующими в том или ином сообществе [9, Беляева Л.А., с. 34]. В связи с этим для изучения качества жизни на территориях Российской Арктики, которая представляет собой особое исторически сформировавшееся социокультурное пространство, данные массовых опросов населения на предмет выявления их «субъективного благополучия» являются необходимым дополнением к анализу данных экономической статистики.

Зарубежные и отечественные исследователи обращают внимание на то обстоятельство, что качество жизни определяется не только материальным благосостоянием отдель-

ных социальных групп и общества в целом, но и уровнем развития социальной инфраструктуры, включая институциональные возможности умножения человеческого капитала [10, Михайлова А.Н., Попова Л.Н, с. 264–265]. В Российской Арктике значение инфраструктурных факторов особенно велико, поскольку без обеспечения высокого качества социально-бытовых и культурно-досуговых условий существования населения его удержание на арктических территориях становится крайне проблематичным. Как следствие, без достаточных ресурсов человеческого капитала и квалифицированной рабочей силы реализация многих стратегических задач развития АЗРФ может быть поставлена под сомнение.

***Методики изучения социального самочувствия:
зарубежные и отечественные разработки***

Обращаясь к конкретным методикам измерения социального самочувствия, упомянем в первую очередь те из них, которые используются при проведении сравнительных межстрановых исследований.

Так, исследователи из Института Гэллага Т. Рат и Дж. Хартер, предлагая свою трактовку понятия социального благополучия (well-being), выделяют пять ключевых элементов, из которых оно складывается:

- 1) карьера (career well-being) — отражает то, насколько люди успешно оценивают свой карьерный рост или в целом удовлетворены своей работой;
- 2) личное благополучие (social well-being в узком смысле слова) — показатель качества межличностных отношений в семье и среди друзей (т.н. «сильные связи»);
- 3) финансовое благополучие (financial well-being) — комплексный показатель, включающий уровень дохода, сбережения, имущество и пр.;
- 4) физическое (телесное) благополучие (physical well-being) — самооценка физического и ментального здоровья;
- 5) благополучие человека как члена местного сообщества (community well-being) — показывает степень включённости в жизнь местного сообщества и объём социального капитала (т.н. «слабые связи»; отрицательное значение показателя на практике означает социальную изоляцию индивида) [11, Rath T., Harter J.].

Широко известна методика ООН, используемая для расчёта индекса человеческого развития (до 2013 г. — индекс развития человеческого потенциала). Данный индекс разработан для сравнения стран и публикуется в ежегодных Докладах Программы развития ООН с 1990 г. Расчёт этого индекса возможен также и для отдельных регионов. Индекс человеческого развития, являясь интегральным показателем, включает три компонента:

- 1) индекс ожидаемой продолжительности жизни: здоровье и долголетие, измеряемые показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
- 2) индекс образования: доступ к образованию, измеряемый средней ожидаемой продолжительностью обучения детей школьного возраста и средней продолжительностью обучения взрослого населения;

3) индекс валового национального дохода: достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового национального дохода (ВНД) на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности (ППС).

Каждый из указанных индексов стандартизируется в виде числовых значений от 0 до 1, среднее геометрическое которых и представляет собой индекс человеческого развития (в диапазоне от 0 до 1). Методика расчёта частных индексов подробно описана на сайте Программы человеческого развития ООН (<http://hdr.undp.org/en/data>).

Вместе с тем очевидно, что данный индекс либо не учитывает, либо лишь косвенно отражает такие важные компоненты качества жизни как безопасность жизнедеятельности, состояние окружающей среды, качество политического управления, уверенность в завтрашнем дне (социальный оптимизм) и многие другие.

Среди методик исследования социального благополучия, применяемых международными организациями, заслуживают внимания методики Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

Индекс лучшей жизни (The OECD Better Life Index) представляет собой попытку свести воедино измеримые показатели благосостояния. В соответствии с методологией ОЭСР, для расчёта индекса используются 11 основных категорий, которые отражают различные аспекты жизни людей и параметры общественного благосостояния. В основе каждого аспекта лежит от одного до трёх показателей.

Таблица 1

Система индикаторов для расчёта Better Index of Life²

КАТЕГОРИЯ АНАЛИЗА	ПОКАЗАТЕЛЬ (ИНДИКАТОР)
1. Жилищные условия	<ul style="list-style-type: none"> ▪ количество комнат на человека; ▪ жильё с основными коммунальными удобствами; ▪ расходы на жильё
2. Доходы	<ul style="list-style-type: none"> ▪ скорректированный чистый доход домохозяйства после уплаты налогов; ▪ финансовое благосостояние домохозяйства
3. Работа	<ul style="list-style-type: none"> ▪ уровень занятости; ▪ уровень длительной безработицы; ▪ средняя заработная плата; ▪ гарантия занятости
4. Общество	<ul style="list-style-type: none"> ▪ сеть социальной поддержки
5. Образование	<ul style="list-style-type: none"> ▪ уровень образования; ▪ знания и навыки учащихся³; ▪ количество лет для получения образования
6. Экология	<ul style="list-style-type: none"> ▪ уровень загрязнения воздуха; ▪ качество воды
7. Гражданские права	<ul style="list-style-type: none"> ▪ уровень активности избирателей; ▪ уровень подотчётности государственных учреждений и прозрачности власти при разработке законодательства

² OECD Better Life Index. URL: <http://www.oecdbetterlifeindex.org> (дата обращения: 22.11.2017)

³ Для расчёта используются методики PIRLS, TIMSS, PISA.

8. Здоровье	<ul style="list-style-type: none"> ▪ средняя продолжительность жизни; ▪ самостоятельная оценка состояния здоровья
9. Удовлетворённость	<ul style="list-style-type: none"> ▪ удовлетворённость жизнью
10. Безопасность	<ul style="list-style-type: none"> ▪ показатель количества нападений; ▪ показатель количества убийств
11. Работа / отдых	<ul style="list-style-type: none"> ▪ время, посвящённое работе, в том числе сверхурочной; ▪ время, посвящённое отдыху и уходу за собой

Указанные категории подразделяются на две группы: аспекты благополучия с точки зрения материальных условий жизни (жилищные условия, доход, работа) и с точки зрения возможностей удовлетворения социальных, культурных и политических потребностей (общество, образование, экология, гражданские права, состояние здоровья, удовлетворённость жизнью, безопасность, баланс работы и личной жизни). Индекс определяется путём вычисления средневзвешенного значения перечисленных выше показателей. Показатели базируются на данных государственной статистики и социологических исследований.

Всемирной организацией здравоохранения был разработан опросник качества жизни населения (The World Health Organization Quality of Life — WHOQOL). Качество жизни человека, по определению ВОЗ, — это степень комфортности человека как внутри себя, так и в окружающей среде, которая определяется влияющими на него физическими, социальными и эмоциональными факторами жизни. Хотя опросник WHOQOL в первую очередь направлен на оценку состояния физического и психического здоровья граждан определённой страны, он включает также ряд вопросов, посредством которых измеряется оценка респондентами своего психологического состояния, социального окружения и инфраструктуры, безопасности, жизненных целей, ценностей и убеждений. В соответствии с методикой WHOQOL, все вопросы сгруппированы в блоки (домены). В настоящее время таких доменов выделяется шесть:

1. Физическое состояние.
2. Психологическое состояние.
3. Независимость (от помощи окружающих).
4. Социальные отношения.
5. Окружение (качество внешней среды).
6. Духовная сфера.

Для измерения каждой переменной в вопросах используются порядковые 5-балльные шкалы. Агрегированные показатели рассчитываются как среднее арифметическое / средневзвешенное значений всех индикаторов одного домена⁴.

Методика оценки качеств жизни, предлагаемая ВОЗ, отражает широко распространённый взгляд на этот феномен как комплексный и многофакторный, требующий учёта не

⁴ Подробнее с инструментарием исследования WHOQOL можно ознакомиться на официальном сайте ВОЗ. URL: http://www.who.int/mental_health/publications/whoqol/en/ (дата обращения: 24.11.2017)

только объективно и более-менее точно измеримых показателей экономического благополучия и неравенства, развитости инфраструктуры или медицинских проблем населения, но и субъективных мнений людей касательно условий своего существования, удовлетворённости витальных и духовных потребностей и состоянии социальных отношений. Следует отметить, что в методологии WHOQOL этим аспектам уделяется больше места в сравнении с подходом ОЭСР, что делает её полезной для исследования социального самочувствия жителей какого-либо региона.

Среди отечественных методик обследования качества жизни населения одной из наиболее проработанных является методика, применяемая в рамках проекта НИУ «Высшая Школа экономики» «Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения». Данная методика позволяет собрать репрезентативные данные, прежде всего, по состоянию и динамике микроэкономических показателей домохозяйств и отдельных индивидов, располагаемого ими человеческого капитала (структура доходов и расходов, материальное благосостояние, занятость, миграционное поведение, здоровье и питание, образовательные траектории, досуг и др.). Подробно с методикой, индикаторами, опросниками и данными, ежегодно получаемыми в рамках мониторинга, можно ознакомиться на сайте Высшей Школы экономики (<https://www.hse.ru/rlms/>).

Ещё одна методика измерения качества жизни была разработана в рамках проекта Центра изучения социокультурных изменений Института философии РАН Н.И. Лапиным и Л.А. Беляевой [12, Лапин Н.И., Беляева Л.А.]. Система индексов, предлагаемых этой методикой, отражена в таблице 2 [9, Беляева Л.А., с. 37–38].

Таблица 2

Система индексов для измерения качества жизни по методике Центра изучения социокультурных изменений Института философии РАН

КОМПОНЕНТЫ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ	ЧАСТНЫЕ ИНДЕКСЫ
I. Уровень жизни (благосостояние)	1. Индекс материального уровня жизни 2. Индекс удовлетворённости жильем 3. Индекс доступности медицинской помощи 4. Индекс доступности образования
II. Качество ближайшей социальной среды	1. Индекс самоидентификации с жителями своего поселения 2. Индекс защищённости от преступности 3. Индекс защищённости от бедности 4. Индекс защищённости от произвола чиновников 5. Индекс защищённости от произвола правоохранительных органов
III. Качество окружающей природной среды	1. Индекс защищённости от экологической угрозы 2. Индекс чистоты воздуха 3. Индекс чистоты воды
IV. Социальное самочувствие населения	1. Индекс уверенности в будущем 2. Индекс удовлетворённости жизнью

3. Индекс самостоятельности

Формула расчёта частных индексов: $I_{\text{частн.}} = (X-Y)+100$, где X — доля положительных ответов (оценок), Y — доля отрицательных. Обобщающие индексы по каждому из компонентов качества жизни ($I_{\text{комп.}}$) рассчитываются как среднее арифметическое частных индексов, а интегральный индекс (качества жизни) — как среднее арифметическое обобщающих индексов по компонентам.

Вышеописанные методики, при всех присущих им достоинствах, слабо учитывают специфику жизнедеятельности на арктических территориях, для которых характерны очаговый тип расселения, ограниченность ресурсов транспортной инфраструктуры, экстремальные природно-климатические условия, специфическая отраслевая структура региональных экономик, сохранение элементов традиционного хозяйства и культуры среди проживающих на этих территориях коренных народов, острые демографические проблемы и дополнительные трудности с привлечением, а также воспроизводством и сохранением высококвалифицированной рабочей силы.

С начала XXI в. в среде исследователей Арктики наблюдаются попытки создания и апробации разнообразных методик исследования качества жизни и социального самочувствия населения с учётом специфики условий их жизнедеятельности на арктических территориях. Среди этих попыток наиболее значительными стали проекты The Arctic Social Indicators (ASI) и Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA).

Проект Arctic Social Indicators был инициирован международной группой исследователей Арктики по итогам доклада о человеческом развитии в Арктике (Arctic Human Development Report), подготовленного для Арктического совета в 2004 г. В исследованиях, проводимых по методике ASI, для оценки качества жизни жителей арктических территорий изучаются состояние здоровья населения, материальное благополучие, образовательные возможности, культурное благополучие, связь с природной средой (contact with nature), возможности контролировать свою судьбу (fate control). Разработанная исследовательской группой ASI система индикаторов в общем виде представлена в таблице 3 [13, Arctic Social Indicators, с. 29–145].

Таблица 3

Система индикаторов Arctic Social Indicators

КАТЕГОРИЯ АНАЛИЗА	ИНДИКАТОРЫ
Здоровье	<ul style="list-style-type: none"> - младенческая смертность - детская смертность - доступность медицинского обслуживания - процент самоубийств - самооценка здоровья

		<ul style="list-style-type: none"> - процент страдающих ожирением - процент курящих
Материальное благополучие		<ul style="list-style-type: none"> - ВВП на душу населения - среднедушевой доход - уровень безработицы - уровень бедности - объём продукции традиционного (натурального) хозяйства (на душу населения) - показатель чистой миграции
Образование		<ul style="list-style-type: none"> - доля лиц, получающих профессиональное образование (учащиеся колледжа, университета) - доля лиц, успешно закончивших колледж, университет - доля выпускников колледжей, университетов, которые в течение последующих 10 лет оставались на арктической территории
Культурное благополучие		<ul style="list-style-type: none"> - культурная автономия - сохранение языка (доля представителей малочисленных коренных народов, владеющих родным языком) - процент населения, вовлечённого в рекреационные мероприятия на локальном уровне - процент населения, занятого подсобным хозяйством на локальном уровне
Связь с природной средой		<ul style="list-style-type: none"> - производство продукции (пищевой) традиционного хозяйства - потребление продукции (пищевой) традиционного хозяйства
Возможности контролировать свою судьбу	Индикаторы, характеризующие местное сообщество	<ul style="list-style-type: none"> - представительство коренных народов в местных органах власти - площадь территории, переданной в пользование общинам коренных народов - бюджетные полномочия местных / региональных органов власти на арктических территориях
	Индикаторы, характеризующие участие индивида в жизни местного сообщества	<ul style="list-style-type: none"> - электоральная активность - возможности коллективного (общественного) распоряжения природными ресурсами на локальном уровне - удовлетворённость уровнем жизни - возможности (условия) для сохранения родного языка

Поскольку представленная система индикаторов разрабатывалась в целях обследования условий жизнедеятельности малочисленных коренных народов, проживающих на арктических территориях, очевидны ограничения, которые накладывает методика ASI на изучение качества жизни и социального благополучия жителей Арктики за пределами мест традиционного обитания коренных народов. В урбанизированных зонах со смешанным в этнокультурном отношении населением, включая региональные центры и моногорода, где наблюдаются иные виды хозяйственной активности и наличествуют иные институциональные формы публичной жизни, использование данной методики не вполне адекватно исследовательским задачам измерения социального самочувствия населения. Вместе с тем, данная методика позволяет получить релевантные данные по территориям, где население

представлено преимущественно коренными народами, ведущими традиционный образ жизни.

Методика SLiCA апробировалась и дорабатывалась в рамках реализации многолетнего международного исследовательского проекта изучения условий жизни автохтонного населения арктических территорий США, Канады, Дании, Швеции, Норвегии и России (инуитов, саамов, коренных народов Чукотки)⁵. Несмотря на то обстоятельство, что авторы методики указывают на необходимость адаптации инструментария к особенностям конкретного региона и исследуемой этносоциальной общности, положенные в её основу идеи остаются неизменными. Конкретно исследовательская программа проекта SLiCA предполагает измерение положения жителей арктических территорий по следующим направлениям: семейные отношения и экономика домохозяйства; мобильность (географическая), язык и образование; образ жизни (занятость, досуг, ценности и верования, идентичность, здоровье); среда (жилищные условия, доходы и расходы, безопасность и правовая защищённость, техническая инфраструктура); экологическая обстановка, отношения внутри местного сообщества и участие в публичной сфере [14, Birger Poppel, с. 109].

Социальное самочувствие в свете исследований ценностных ориентаций

В отечественной исследовательской практике имеется опыт изучения социального самочувствия жителей арктических территорий — на основе методик, как рассмотренных выше, так и некоторых других [6, Морозова Т.В., Белая Р.В., Мурина С.Г.; 10, Михайлова А.Н., Попова Л.Н.; 15, Осипова О.В., Маклашова Е.Г.; 16, Попов А.И., Попова Т.Л.; 17, Ромашкина Г.Ф., Крыжановский О.А., Ромашкин Г.С.]. Однако в этих работах не наблюдается попыток выявить связь между переменными, отражающими ценностные ориентации населения, и индикаторами субъективных оценок социального благополучия. Вследствие этого игнорируется важный фактор социального самочувствия, поскольку объективные параметры социально-бытового, экономического и политико-правового положения индивидов влияют на его оценку не непосредственно, а лишь будучи интерпретированы в контексте актуальной ценностной иерархии и установок (аттитюдов). При этом необходимо учитывать, что на индивидуальном уровне, в сравнении с уровнем социетальным, системы ценностей организованы в соответствии с иными принципами. В одном случае мы имеем дело с мотивационно-ценностной системой, организующей приоритетные жизненные цели индивидов и приемлемые с их точки зрения средства целедостижения (терминальные и инструментальные

⁵ Результаты данного исследования были представлены в Гренландском университете в мае 2011 г. Финансовая поддержка была оказана международными организациями, включая Совет Министров Северных Стран, Баренц-Секретариат и др., и государственными структурами ряда стран-участниц Арктического совета.

ценности, согласно М. Рокичу). В другом случае речь идёт о нормативных культурно-ценностных ориентациях, отражающих доминирующие, институционально поддерживаемые коллективные представления о правильном и девиантном поведении, обладающие для индивида принудительной силой. В связи с этим между культурно предписываемыми и личными ценностями в случае, когда они одновременно регулируют одну и ту же сферу социальных практик, вопреки ожиданию вполне может наблюдаться отрицательная корреляция [18, Schwartz S.H.].

Р. Инглхарт, один из инициаторов международного проекта World Values Survey, является ведущей фигурой в области исследования ценностей и убеждений. Он указывает на диалектическую связь между культурными и ментальными характеристиками национальных и региональных сообществ и существующими в них экономическими институтами. Выявленная в ходе масштабных сравнительных эмпирических исследований дифференциация культурных признаков концептуально осмысливается Р. Инглхартом и его коллегами (в частности, К. Вельцелем) через противопоставление систем ценностных ориентаций, а именно 1) традиционные ценности — секулярно-рациональные ценности; 2) «ценности выживания» (survival values) — «ценности самовыражения» (self-expression values) [19, Инглхарт Р., Вельцель К., с. 80].

Одна из продуктивных гипотез учёного связана с идеей, что межпоколенческие изменения в системах ценностей (от традиционных к секулярно-рациональным и от ценностей выживания к ценностям самовыражения), обусловленные первоначально фундаментальными социально-экономическими сдвигами, в свою очередь становятся одним из основных факторов, определяющих содержание повседневных практик индивидов (экономических, политических, семейно-брачных и др.) [20, Инглхарт Р.].

Другая значимая гипотеза Р. Инглхарта и К. Вельцеля, основанная на эмпирически фиксируемой тенденции, заключается в том, что по мере расширения возможностей (экономических, политико-правовых) для достижения социального благополучия в агрегированной оценке социального самочувствия и качества жизни всё большую роль начинает играть оценка людьми возможностей своего участия в жизни социума (посредством публичных и общественных институтов). Отсюда логически следует, что высокий уровень демократизации общества, реальные гарантии политических прав и свобод в условиях культурных и социально-экономических трансформаций в странах Модерна на рубеже XX–XXI вв. становятся необходимым условием для поддержания высокого уровня социального самочувствия, а высокие показатели дохода и экономической безопасности перестают быть достаточным фактором в этом процессе [21, Welzel C., Inglehart R.].

Г. Хофстеде, интерпретируя культуру как «коллективное программирование сознания, которое отличает членов одной группы или типа людей от других» [22, Хофстеде Г., с. 10], на основе данных межстрановых сравнительных исследований культурных различий разработал шестимерную систему ценностных координат, детерминирующих стандарты и паттерны поведения в конкретном обществе. Аспекты (измерения) культуры в этой системе обозначаются им через набор её дихотомических характеристик: «дистанция власти (большая / меньшая)», «избегание неопределенности (большее / меньшее)», «индивидуализм / коллективизм», «маскулинность / феминность», «долгосрочная / краткосрочная временные ориентации», «потворство желаниям / сдержанность» [22, Хофстеде Г., с. 21–33].

Как и у Р. Инглхарта, в центре исследований Ш. Шварца находится взаимосвязь нормативных ценностных предписаний, опосредующих и поддерживающих определённые модели социальных отношений, и уровня социально-экономического развития территорий (стран, регионов). В основе его подхода — выделение базовых культурно обусловленных ценностных ориентаций, преобладающих в определённом обществе, которые отражают то, каким образом в этом обществе организовано разрешение фундаментальных проблем регулирования человеческого поведения. В числе этих проблем Ш. Шварц выделяет 1) определение природы отношений и границ между личностью и группой; 2) обеспечение воспроизводимости социального порядка; 3) регуляцию использования человеческих и природных ресурсов. Учёный априорно вводит для каждой фундаментальной проблемы по два полярных варианта культурного «ответа» (в форме определённой базовой ценностной ориентации), которые являются веберовскими идеальными типами, тогда как реальная ситуация представляет собой тот или иной промежуточный вариант. Рецепт решения первой проблемы заключён в выборе обществом позиции между альтернативными ценностями, обозначенными Ш. Шварцем как автономия и принадлежность. Решение второй проблемы предполагает большую или меньшую приверженность либо ценности равноправия, либо ценности иерархии. Наконец, ответ на третью проблему находится внутри культурной дихотомии, выражающейся через противопоставление ценностей «гармонии» и «мастерства» [23, Шварц Ш., с. 37–67]. В обобщённом виде концепция Ш. Шварца представлена на рис. 1.



Рисунок 1. Культурные ценностные ориентации: теоретическая структура.

Заключение

Эмпирические исследования социального самочувствия населения АЗРФ нуждаются в разработке такого инструментария, который позволил бы интегрировать три группы индикаторов: 1) отражающих социально-экономическое положение жителей Российской Арктики, 2) отражающих их субъективные оценки личного и социального благополучия, 3) отражающие ценностные ориентации, опосредующие связь между переменными первой и второй групп.

В дополнение к адаптированным под специфику арктических территорий методикам измерения социального самочувствия, обращение к рассмотренным выше подходам в исследовании ценностей позволит вписать данные по населению АЗРФ в широкий контекст международного и кросс-регионального сравнительного анализа культур, а значит и определить социокультурную типологическую нишу как Российской Арктики в целом, так и отдельных включённых в неё территорий.

С точки зрения развития социокультурных процессов в пространстве АЗРФ, данная методологическая ориентация представляется плодотворной для определения взаимозависимости этих процессов и социально-экономической динамики арктических территорий России.

Литература

1. Российское общество и вызовы времени. Книга первая / М.К. Горшков [и др.]; под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В. М.: Издательство «Весь Мир», 2015. 336 с.
2. Кученкова А.В. Социальное самочувствие и субъективное благополучие: соотношение понятий и способов измерения // Вестник РГГУ. Серия: Философия. Социология. Искусствоведение. 2016. № 2 (4). С. 118–127.
3. Балацкий Е.В. Методы диагностики социального самочувствия населения // Мониторинг общественного мнения. 2005. № 3. С. 47–53.

4. Козырева П.М. Социальная адаптация населения России в постсоветский период // Социологические исследования. 2011. № 6. С. 24–36.
5. Козырева П.М. Процессы адаптации и эволюция социального самочувствия россиян на рубеже XX–XXI веков. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 2004. 319 с.
6. Морозова Т.В., Белая Р.В., Мурина С.Г. Оценка качества жизни на основе индикаторов социально-экономического благополучия населения // Труды Карельского научного центра РАН. 2013. № 5. С. 140–145.
7. Айвазян С.А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. М.: ЦЭМИ РАН, 2000. 118 с.
8. Badoux A., Mendelsohn G.A. Subjective Wellbeing in French and American Samples: Scale Development and Comparative Data // Quality of Life Research. 1994. Vol. 3. Iss. 6. Pp. 395–401.
9. Беляева Л.А. Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации // Социологические исследования. 2009. № 1. С. 33–42.
10. Михайлова А.Н., Попова Л.Н. Анализ качества жизни и человеческого потенциала (на примере регионов Арктической зоны России) // Теория устойчивого развития экономики и промышленности. СПб, 2016. С. 258–292.
11. Rath T., Harter J. Wellbeing: The Five Essential Elements. Gallup Press, 2011. 240 p.
12. Лапин Н.И., Беляева Л.А. Программа и типовой инструментарий «Социокультурный портрет региона России» (Модификация — 2010). М.: МФРАН, 2010. 111 с.
13. Arctic Social Indicators / Editors: Joan Nymand Larsen, Peter Schweitzer and Gail Fondahl (2010). Copenhagen, Nordic Council of Ministers. 159 p.
14. SLiCA: Arctic living conditions / Birger Poppel (ed.) (2015). Copenhagen, Nordic Council of Ministers. 427 p.
15. Осипова О.В., Маклашова Е.Г. Миграционные намерения молодёжи Арктики в контексте субъективных оценок социального самочувствия // Арктика и Север. 2016. № 24. С. 14–26. DOI 10.17238/issn2221-2698.2016.24.14
16. Попов А.И., Попова Т.Л. Медико-социальные проблемы жителей Ямала: стресс и удовлетворённость жизнью // Научный вестник ЯНАО. 2015. № 3 (88). С. 63–66.
17. Ромашкина Г.Ф., Крыжановский О.А., Ромашкин Г.С. Оценка составляющих социального самочувствия населения Арктического региона // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 58–63.
18. Schwartz S.H. Cultural value differences: Some implications for work // Applied Psychology: An International Review. 1999. № 48. Pp. 23–47.
19. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011. 464 с.
20. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. № 4. С. 6–23.
21. Welzel C., Inglehart R. (2010) Agency, Values, and Well-Being: A Human Development Model. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11205-009-9557-z.pdf> (дата обращения: 07.11.2017)
22. Хофстеде Г. Модель Хофстеде в контексте: параметры количественной характеристики культур // Язык, коммуникация и социальная среда. 2014. № 12. С. 10–49.
23. Шварц Ш. Культурные ценностные ориентации: природа и следствия национальных различий // Психология. Журнал Высшей школы экономики. 2008. Т. 5. № 2. С. 37–67.

References

1. *Rossiiskoe obshchestvo i vyzovy vremeni. Kniga pervaja* [Russian society and challenges of time] / М.К. Gorshkov [i dr.]; pod red. Gorshkova M.K., Petuhova V.V. М.: Izdatel'stvo «Ves' Mir», 2015, 336 p. [in Russian]
2. Kuchenkova A.V. Social'noe samochuvstvie i sub'ektivnoe blagopoluchie: sootnoshenie ponjatij i sposobov izmerenija [Social well-being and subjective well-being: a correlation of concepts and methods of measurement], *Vestnik RGGU. Serija: Filosofija. Sociologija. Iskusstvovedenie*, 2016, No. 2 (4), pp. 118–127. [in Russian]

3. Balackij E.V. Metody diagnostiki social'nogo samochuvstvija naselenija [Methods for diagnosing the social well-being of the population], *Monitoring obshhestvennogo mnenija*, 2005, No. 3, pp. 47–53. [in Russian]
4. Kozyreva P.M. Social'naja adaptacija naselenija Rossii v postsovetkij period [Social adaptation of the Russia's population in the post-Soviet period], *Sociologicheskie issledovanija*, 2011, No. 6, pp. 24–36. [in Russian]
5. Kozyreva P.M. *Processy adaptacii i jevoljucija social'nogo samochuvstvija rossijan na rubezhe XX–XXI vekov* [The processes of adaptation and the social well-being' evolution of Russians at the turn of the XX–XXI centuries], M.: Centr obshhechelovecheskih cennostej, 2004, 319 p. [in Russian]
6. Morozova T.V., Belaja R.V., Murina S.G. Ocenka kachestva zhizni na osnove indikatorov social'no-jekonomicheskogo blagopoluchija naselenija [Evaluation of the quality of life based on the socio-economic well-being of the population' indicators], *Trudy Karel'skogo nauchnogo centra RAN*, 2013, No. 5, pp. 140–145. [in Russian]
7. Ajvazjan S.A. *Integral'nye indikatory kachestva zhizni naselenija: ih postroenie i ispol'zovanie v social'no-jekonomicheskom upravlenii i mezhregional'nyh sopostavlenijah* [Integral indicators of the population' quality of life: their construction and use in socio-economic management and interregional comparisons], M.: CJEMI RAN, 2000, 118 p. [in Russian]
8. Badoux A., Mendelsohn G.A. Subjective Wellbeing in French and American Samples: Scale Development and Comparative Data, *Quality of Life Research*, 1994, Vol. 3, Iss. 6, pp. 395–401.
9. Beljaeva L.A. Uroven' i kachestvo zhizni. Problemy izmerenija i interpretacii [Level and quality of life. The problems of measurement and interpretation], *Sociologicheskie issledovanija*, 2009, No. 1, pp. 33–42. [in Russian]
10. Mihajlova A.N., Popova L.N. Analiz kachestva zhizni i chelovecheskogo potenciala (na primere regionov Arkticheskoj zony Rossii) [The quality of life' analysis and human potential (on the example of the Russian Arctic regions)], *Teorija ustojchivogo razvitija jekonomiki i promyslennosti*, SPb, 2016, pp. 258–292. [in Russian]
11. Rath T., Harter J. *Wellbeing: The Five Essential Elements*, Gallup Press, 2011, 240 p.
12. Lapin N.I., Beljaeva L.A. *Programma i tipovoj instrumentarij «Sociokul'turnyj portret regiona Rossii» (Modifikacija — 2010)* [The program and the standard toolkit "Sociocultural portrait of the Russian region" (Modification — 2010)], M.: MFRAN, 2010, 111 p. [in Russian]
13. Arctic Social Indicators / Editors: Joan Nymand Larsen, Peter Schweitzer and Gail Fondahl (2010). Copenhagen, Nordic Council of Ministers. 159 p.
14. SLiCA: Arctic living conditions / Birger Poppel (ed.) (2015). Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 427 p.
15. Osipova O.V., Maklashova E.G. Migracionnye namerenija molodjozhi Arktiki v kontekste sub'ektivnyh ocenok social'nogo samochuvstvija [Migration intentions of the Arctic youth in the context of social well-being' subjective opinions], *Arktika i Sever*, 2016, No. 24, pp. 14–26. DOI 10.17238/issn2221-2698.2016.24.14 [in Russian]
16. Popov A.I., Popova T.L. Mediko-social'nye problemy zhitelej Jamala: stress i udovletvorennost' zhizn'ju [Medical and social problems of Yamal' residents: stress and satisfaction with life], *Nauchnyj vestnik JaNAO*, 2015, No. 3 (88), pp. 63–66. [in Russian]
17. Romashkina G.F., Kryzhanovskij O.A., Romashkin G.S. Ocenka sostavljajushhih social'nogo samochuvstvija naselenija Arkticheskogo regiona [Evaluation of the components of the social well-being of the population of the Arctic region], *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie)*, 2015, T. 6, No. 4, pp. 58–63. [in Russian]
18. Schwartz S.H. Cultural value differences: Some implications for work, *Applied Psychology: An International Review*, 1999, No. 48, pp. 23–47.
19. Inghart R., Vel'cel' K. *Modernizacija, kul'turnye izmenenija i demokratija: Posledovatel'nost' chelovecheskogo razvitija* [Modernization, cultural change and democracy: The sequence of human development], M.: Novoe izdatel'stvo, 2011, 464 p. [in Russian]
20. Inghart R. Postmodern: menjajushhiesja cennosti i izmenajushhiesja obshhestva [Postmodern: changing values and changing societies], *Polis*, 1997, No. 4, pp. 6–23. [in Russian]
21. Welzel C., Inglehart R. (2010) Agency, Values, and Well-Being: A Human Development Model. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11205-009-9557-z.pdf>

22. Hofstede G. Model' Hofstede v kontekste: parametry kolichestvennoj harakteristiki kul'tur [Hofstede model in the context of: parameters of quantitative characteristics of culture], *Jazyk, kommunikacija i social'naja sreda*, 2014, No. 12, pp. 10–49. [in Russian]
23. Shvarc Sh. Kul'turnye cennostnye orientacii: priroda i sledstvija nacional'nyh razlichij [Cultural value orientations: the nature and consequences of national differences], *Psihologija. Zhurnal Vysšej shkoly jekonomiki*, 2008, T. 5, No. 2, pp. 37–67. [in Russian]

УДК [341+327](47+73)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.74

Правовой спор между Россией и США о Северном морском пути и похожий вопрос о Северо-западном морском пути



© Тодоров Андрей Андреевич, кандидат юридических наук. E-mail: atodorov85@gmail.com

Московский государственный лингвистический университет, Москва, Россия.

Аннотация. В статье проводится анализ правового статуса Северного морского пути (СМП), в отношении которого между СССР / Россией и США существуют разногласия уже более пятидесяти лет. Основной юридический вопрос заключается в том, являются ли проливы Северного морского пути международными, возможно ли там свободное судоходство, или же они считаются внутренними водами России, судоходство в которых подлежит регулированию национальным законодательством. В статье рассматриваются исторические аспекты конфликта, а также действующие положения международного морского права по данному вопросу. Проводится сравнительный анализ схожего правового спора между США и Канадой о правовом статусе Северо-Западного прохода (СЗП). Автор делает вывод о том, что США находятся в невыгодной позиции в споре в связи со сложной доказуемостью соответствия СМП необходимым критериям, выработанной правовой практикой для международных проливов. В настоящее время спор носит теоретический характер и не имеет каких-либо практических последствий. В то же время ситуация может измениться на фоне таяния льдов и планов России по использованию СМП в более крупных международных масштабах.

Ключевые слова: Арктика, Северный морской путь, Россия, США, международные проливы, свобода судоходства, морское право, внутренние воды, суверенитет, Канада, Северо-Западный проход

The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage

© **Andrey A. Todorov**, Cand. Sci. (Law). E-mail: atodorov85@gmail.com

Moscow State Linguistic University, Moscow, Russia.

Abstract. This article examines the legal status of the Northern Sea Route (NSR), which has been a subject of dispute between the Soviet Union/Russia and the United States for over fifty years. The main legal issue of the analysis is the question whether straits of the Northern Sea Route are international, where the freedom of navigation applies, or whether the straits are internal waters of Russia and they are subjected to national rules of navigation. The case of the Northern Sea Route straits is considered from a historical perspective and with references to relevant provisions of the contemporary international law of the sea. A similar dispute between Canada and the USA over the Northwest Passage is assessed as well. The author concludes that the USA has a disadvantageous position in the disputes due to difficulties in proving that both routes can meet necessary criteria for international straits developed by the international law. So far, the debate on legal status of the NSR waters is more of theoretical nature and has no practical implications. However, the situation might change with the Arctic sea ice melting and Russia planning to use the NSR on a much larger international scale.

Keywords: the Arctic, the Northern Sea Route, Russia, the USA, international straits, freedom of navigation, law of the sea, internal waters, sovereignty, Canada, the Northwest Passage

Северный морской путь в ретроспективе

За последние несколько десятилетий в Северном Ледовитом океане наблюдается стремительное сокращение морского льда, что позволяет говорить о ранее недоступных морских путях. В первую очередь, о двух арктических маршрутах: Северном морском пути (СМП) и Северо-Западном проходе (СЗП), которые могут стать альтернативой традиционным южным маршрутам через Суэцкий и Панамский каналы. В то же время правовой статус вод, образующих оба северных маршрута, остаётся спорным. Суть спора может быть отражена в простом вопросе: существует ли и в какой степени возможна свобода судоходства по этим маршрутам, или же они являются водными пространствами прибрежных государств и подпадают под действие национального законодательства?

СМП, иногда называемый Северо-Восточным морским путём, является судоходным маршрутом, соединяющим Европу и Азию, проходящим севернее российского побережья. В перспективе он смог бы сократить дистанцию между Европой и Азией на величину до 40% по сравнению с современным маршрутом через Суэцкий канал (СК) [1, Humpert M., с. 10]. СМП представляет собой не конкретный маршрут, а множество вариаций прохода вдоль сухопутной части российской Арктики, и поэтому он охватывает обширный сегмент Северного Ледовитого океана.

Россия и США давно спорят о правовом статусе Северного морского пути, и это оказывает влияние на двусторонние отношения в Арктике начиная с 1960-х гг. Россия заявляет, что СМП — национальная транспортная артерия, подпадающая под действие национального законодательства в силу исторических причин. США пытаются оспорить эти доводы и считают некоторые проливы — проливы Карского моря и проливы Лаптевых и Санникова — международными, к которым применим принцип свободы судоходства.

В середине XX в. в акватории СМП произошёл инцидент, приведший к обмену дипломатическими нотами между США и СССР. В 1963 г. без предварительного разрешения советских властей американский ледокол «Northwind» исследовал море Лаптевых, а летом следующего года судно «Burton Island» изучило Восточно-Сибирское море. СССР в ответной ноте от 21 июля 1964 г. утверждал, что «...Северный морской путь в некоторых точках проходит через советские территориальные и внутренние воды. В частности, это касается всех проливов на западе и востоке Карского моря, поскольку они два раза перекрываются советскими территориальными водами, а также проливами Дмитрия Лаптева и Санникова, которые объединяют море Лаптевых и Восточно-Сибирское море, исторически принадлежащих СССР. Ни один из указанных проливов, как известно, не используется для международного судо-

ходства. При этом над водами этих проливов в полной мере применяется устав о защите государственных границ СССР, в соответствии с которым иностранные военные корабли будут проходить через территориальные моря и входить во внутренние воды СССР после предварительного разрешения Правительства СССР».¹

США ответили на ноту следующим образом: «Что касается проливов Карского моря, которые перекрываются советскими территориальными водами, то следует отметить, что существует право мирного прохода для всех судов через проливы, используемые для международного судоходства между двумя частями открытого моря, и действие этого права не может быть приостановлено»².

В 1967 г. Соединённые Штаты планировали, что ледоколы береговой охраны «Edisto» «East Wind» дойдут до берегов Новой Земли, Северной Земли, а также окажутся в море Лаптевых и Восточно-Сибирском море. Из-за тяжёлых ледовых условий суда прошли через Карское море и двинулись в сторону пролива Вилькицкого. Советское правительство выразило протест, посчитав действия США нарушением советского законодательства. Заявление руководства СССР вынудило американцев отменить плановую навигацию³.

С тех пор обе стороны придерживались своих позиции по статусу проливов Северного морского пути. В 1980-е гг. руководство СССР стремилось укрепить свой суверенитет в арктических водах и издало специальный документ, в котором был применён секторальный принцип, согласно которому упомянутые выше проливы оказались в составе внутренних вод государства по историческим причинам⁴. Действующее российское законодательство рассматривает СМП в качестве национального морского транспортного пути, к которому применяются специальные национальные правила судоходства⁵. В американских официальных документах, касающихся Арктики, всё так же содержится норма о том, что свобода морей является главным национальным приоритетом для США и, соответственно, это относится к Северо-Западному проходу и некоторым проливам Северного морского пути, т.к. они используются для международного судоходства — а значит, к ним применим режим транзит-

¹ United States responses to excessive national maritime claims — US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs – Limits in the Sea No. 112. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/58381.pdf> (дата обращения: 18.10.2017) — цит. и пер. с англ. версии.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР у материкового побережья и островов Северного Ледовитого океана, Балтийского и Черного морей (утв. Постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г.).

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ. URL: www.arctic-lit.com (дата обращения: 18.10.2017)

ного судоходства⁶. Разница в подходах относительно правового режима арктического судоходства вероятнее всего повлияет на отношения Арктических государств в последующие десятилетия. Следующий раздел настоящей статьи посвящён анализу правового статуса СМП и соответствующих положений Конвенции ООН по морскому праву.

Соответствующие положения международного права

СМП состоит из морских районов с различным правовым статусом. Большая его часть представляет собой районы, где действуют суверенитет или суверенные права Российской Федерации — внутренние морские пространства, территориальные моря или исключительная экономическая зона РФ (ИЭЗ), а также районы, считающиеся открытым морем. Когда пролив составляет часть открытого моря или ИЭЗ, то в этих водных пространствах действует принцип свободного судоходства. Большинство правовых споров возникает тогда, когда проливы являются частью территориального моря или при проведении прямых базовых линий они оказываются в составе внутренних вод прибрежного государства. Здесь понятие базовых линий имеет большое значение. Все морские зоны определяются исходя из базовых линий, установленных прибрежным государством.

Воды, располагающиеся на сухопутной стороне от базовой линии, определяются как внутренние воды. В своих внутренних водах государство имеет право на большую степень контроля по сравнению с другими акваториями. Международное право предусматривает, что внутренние воды полностью находятся под юрисдикцией прибрежного государства, его законодательной, административной, судебной и исполнительной власти [2, Lasserre F., Lalonde S., с. 32]. Основной предпосылкой для включения международных проливов в состав внутренних вод прибрежного государства был принцип прямых исходных линий. Статьей 5 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS) предусмотрено, что базовая линия — это низководная линия вдоль побережья, указанная на крупномасштабных картах, официально признанных прибрежным государством. Однако UNCLOS предусматривает, что «в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега или в непосредственной близости к нему цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря, может применяться метод прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки» (Ст. 7)⁷.

Кроме того, морское право позволяет претендовать на право собственности на внутренние воды в силу исторических оснований, если страна сможет доказать, что в течение

⁶ См.: например, The US National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive NSPD-66 / HSPD-25, 9 January 2009, on Arctic Region Policy.

⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, Vol. 1833 U.N.T.S. 397 — цит. по рус. изд.

длительного периода времени эффективно осуществляла свои исключительные полномочия в отношении рассматриваемого морского района. СССР использовал это положение в специальных декретах Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г., где утверждал, что Белое море, Чешская, Печёрская, Байдарацкая и Обская губы, Енисейский залив, а также проливы, разделяющие острова Новая Земля, Колгуев, Вайгач, Северная Земля, острова Анжу, Ляховские острова и ряд мелких островов с материком, а также проливы, отделяющие указанные острова, земли и архипелаги друг от друга, являются внутренними водами в силу исторических обстоятельств.⁸ Наиболее влиятельный российский эксперт в области морского права А.Н. Вылегжанин в значительной степени развивает идею об исторических претензиях на акватории СМП: «в юридическом смысле, достижения Российской Федерации в Арктике заключаются, прежде всего, в открытии и освоении многих арктических пространств, и право открытия <...> — достаточное основание для распространения суверенитета Российского государства на открытые пространства» [3, Vylegzhanin A., с. 121].

Однако существует ещё один критерий, позволяющий историческую оценку водных пространств — признание. Прибрежное государство должно доказать, что его суверенитет над этими пространствами был признан другими странами, особенно теми, которых это непосредственно касается. Как мы уже отмечали, заявления России, что проливы СМП — её исторические внутренние воды, наталкиваются на противоположную позицию США. В то же время ни одна другая страна не поддержала возражения США по поводу российского суверенитета над СМП [4, Rossi C., с. 505], поэтому вопрос остаётся открытым.

Но даже если рассматривать проливы СМП в качестве внутренних вод России, то следует учитывать важное ограничение, содержащееся в UNCLOS. Статья 8 (2) предусматривает, что «когда установление прямой исходной линии согласно методу, предусмотренному в статье 7, приводит к включению во внутренние воды районов, которые до того не рассматривались как таковые, в таких водах применяется право мирного прохода, предусмотренное в настоящей Конвенции». Относительно правового режима международных проливов, это означает, что Россия должна доказать, что эти проливы не использовались для международного судоходства до разграничения при помощи прямых исходных линий. И вот мы подошли к проблеме правового определения международных проливов.

⁸ Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР у материкового побережья, и островов Северного Ледовитого океана, Балтийского и Черного морей (утв. Постановлениями Совета Министров СССР от 07 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г.).

Проливы — естественные морские проходы, соединяющие части открытого моря, либо моря и океаны. Некоторые проливы, в силу их географического положения и важности для международного судоходства, подпадают под особый международно-правовой режим. UNCLOS не содержит официального определения международных проливов. Тем не менее, есть одно определение, выработанное юридической практикой. В 1949 г. Международный суд ООН принял решение по делу о проливе Корфу⁹, в котором изложены критерии определения пролива, используемые для международного судоходства. Два основных:

- 1) пролив должен соединять две части открытого моря (географическое требование);
- 2) и пролив должен фактически использоваться для международного судоходства (функциональное требование — объём перевозок имеет решающее значение).

Большинство экспертов считает, что как географический, так и функциональный критерий должны быть соблюдены для того, чтобы пролив был признан международным [2, Lasserre F., Lalonde S., с. 34]. Действительно, умышленное использование Судом союза «и» придаёт равный вес обоим критериям. Если применить их к Северному морскому пути, то будет очевидно, что его проливы отвечают географическим требованиям о соединении частей открытого моря или российской ИЭЗ, которые в этом контексте также можно рассматривать как открытое море.

Однако до сих пор продолжаются дебаты по функциональному критерию. Некоторые эксперты по правовым вопросам, в первую очередь из Соединённых Штатов, утверждают, что до тех пор, пока водоёмы потенциально могут использоваться для международного судоходства, функциональный критерий соблюден. Другие считают, что для того, чтобы признать пролив международным, он должен быть «востребованным маршрутом для международных морских перевозок», а также должен использоваться судами иностранных государств на протяжении длительного времени [5, Pharand D., с. 224]. Тогда возникает следующий вопрос: какой объём перевозок требуется? Например, существует мнение, что «достаточная востребованность определяется главным образом двумя факторами: числом судов, использующих пролив, и числом представленных государств флага. Обе эти цифры, как правило, должны достигать той же величины, что в деле канала Корфу. Так, Северный канал Корфу использовался в среднем 137 судами в месяц в течение двадцати одного месяца, и было представлено семь государств флага» [6, Pharand D., с. 107].

В любом случае применение функционального критерия к проливам СМП продемонстрировало бы, что до того, как советское правительство объявило некоторые из своих вод внутренними, они использовались для межнационального судоходства лишь несколько раз.

⁹ Corfu Channel Case, [1949] I.C.J. Reports, 4.

Даже в настоящее время международное судоходство по СМП насчитывает буквально несколько десятков транзитов (2014 — 24 судна, 2015 — 18, только 8 из них — под иностранными флагами). Поэтому обоснованным можно считать вывод о том, что в случае проливов СМП функциональный критерий не выполняется. Однако США придерживаются своей позиции и продолжают настаивать на том, что некоторые проливы могут быть открыты для международного судоходства и признаны международными.

В отличие от правового определения международного пролива, юридический режим судоходства через такие проливы установлен. В части III UNCLOS рассматриваются пять видов проливов, используемых для международного судоходства, каждый из которых имеет свой правовой режим:

1. Проливы, соединяющие одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ (статья 37 — регулируются правилами транзитного прохода);
2. Проливы, соединяющие часть открытого моря / ИЭЗ и территориальное море иностранного государства (статья 45 (1) (b) — регулируется правилами мирного прохода);
3. Проливы, соединяющие одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ, где пролив образуется островной территорией государства, граничащего с проливом и его континентальной частью, и если в сторону моря от острова существует столь же удобный с точки зрения навигации и гидрографии маршрут через открытое море / ИЭЗ. (статья 38 (1) и статьи 45 (1) (a) — не применяются правила мирного и транзитного прохода);
4. Проливы, полностью или частично регулируемые международными конвенциями (статья 35 (C)). UNCLOS не изменяет правового режима проливов, регулируемых более давними международными соглашениями, действующими в отношении определённых проливов. Примеры таких проливов: Дарданеллы и Босфор, балтийские проливы и пр.;
5. Проливы через архипелажные воды регулируются соответствующими правилами архипелажного прохода по морским коридорам (статья 53 (4)).

Большинство проливов Северного морского пути, в отношении которых США требуют статуса международных, можно отнести к первой категории, и, следовательно, их правовой режим можно связать с режимом транзитного прохода. Он применяется к проливам, соединяющим одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ и определяющимся в UNCLOS как проливы, где возможно осуществление свободы судоходства и прохода исключительно с целью непрерывного и быстрого транзита в обычном режиме. Для военных кораблей это означает, что подводные лодки могут свободно проходить через международные проливы погружёнными в воду, так как это их обычный режим работы. Транзитному проходу «нельзя препятствовать». UNCLOS предусматривает определённые ограничения транзитного прохода: все транзитные суда и воздушные суда должны действовать безотлагательно; воздерживаться от угрозы силой или от её применения против суверените-

та, территориальной целостности или политической независимости государств, граничащих с проливом; и воздерживаться от любой деятельности, за исключением деятельности, связанной с их нормальным режимом непрерывного и быстрого транзита (ст. 39 (1)).

Транзитный проход через международные проливы не может быть приостановлен прибрежным государством для каких-либо целей (статья 44). Государства, граничащие с международными проливами, могут устанавливать морские коридоры и предписывать схемы движения для содействия безопасности судоходства.

Возвращаясь к спору между Россией и США о правовом статусе проливов СМП, следует отметить, что проливы, заявленные Соединёнными Штатами как международные — Дмитрия Лаптева, Санникова и некоторые другие — соединяют части открытого моря или ИЭЗ России. Теоретически, если будет доказано, что они — международные проливы, к ним могут применяться нормы UNCLOS, касающиеся транзитного прохода. Однако следует помнить об одном важном вопросе: режим транзитного прохода был установлен только в UNCLOS, и возникает правовая проблема, если считать транзитный проход обычным правом. США ещё не ратифицировали Конвенцию по морскому праву, однако страна признает большинство положений UNCLOS в качестве норм обычного международного права. Очевидно, что США рассматривают режим транзитных проходов в качестве обычного права. Вопреки этому, канадские юристы считают, что эта норма, возможно, не имеет достаточной практики, чтобы претендовать на статус обычного права [7, Jia B., с. 127]. Стоит отметить, что на момент первого обмена дипломатическими нотами между СССР и США по вопросу о правовом режиме проливов СМП в 1960-х гг. Вашингтон утверждал, что проливы были предметом «права мирного прохода». И это неудивительно, ведь режим транзитного прохода был введён позже с появлением UNCLOS в 1982 г.

США могут привести аргумент о том, что свобода судоходства существовала в проливах СМП до 1984 г., когда СССР включал их во внутренние воды. Однако возникает другой вопрос: может ли государство, которое не является участником Конвенции (США), требовать исполнения положения, введённого этим документом (режим транзитного прохода введён UNCLOS), ретроспективно к ситуации, ещё до того, как положение начало действовать (UNCLOS вступила в силу в 1994 г.) и вряд ли сможет превратиться в норму обычного права в течение короткого периода времени? Автор статьи считает, что это не может быть сделано абсолютно законно. Аргументация США предельно очевидна: будучи сторонником свободы судоходства в Мировом океане, государство стремится обеспечить более широкие возможности для своих военно-морских сил. В этом контексте транзитный проход через проливы

является более благоприятным для иностранных судов, чем режим мирного прохода. Однако с точки зрения права и логики, было бы более уместно, чтобы США в своих требованиях ссылались на мирный проход.

Режим мирного, а не транзитного прохода означает меньшую свободу для судов и большую степень суверенитета прибрежного государства. Понятие мирного прохода, как правило, связано с территориальным морем, но также относится к определённым типам проливов — статьи 45 (1) (В) и 38 (1). По сравнению с транзитным проходом, степень, с которой прибрежное государство может вмешиваться в судоходство иностранного судна в режиме мирного прохода, значительно выше. Всё это наглядно представлено в виде перечня законов и правил, которые прибрежное государство может применять в отношении обоих режимов: в режиме мирного прохода этот список вдвое больше, чем в режиме транзита. Более того, мирный проход не столь благоприятен и для военно-морских сил иностранных государств. Например, подводные лодки, проходящие через международные проливы в режиме мирного прохода, должны перемещаться по поверхности и показывать свой флаг (статья 20). Существует важное различие мирного прохода через международные проливы и мирного прохода через территориальное море — нельзя приостановить мирный проход через проливы (ст. 45).

В любом случае сегодня действующее законодательство России рассматривает СМП в качестве национального морского транспортного маршрута. По мнению России, СМП состоит из вод с разным правовым статусом, в каждой из морских зон, кроме открытого моря, — территориальных или внутренних вод, ИЭЗ или сопредельной зоны — где Россия в качестве прибрежного государства осуществляет суверенитет или юрисдикцию. Даже в ИЭЗ Россия обладает специальными полномочиями в соответствии со ст. 234 UNCLOS в области законодательства по предотвращению загрязнения моря. Всё это позволяет России рассматривать СМП в качестве единого комплекса вод с национальным статусом. Целостность маршрута для правового режима подтверждается аргументом России о том, что судоходство в любых частях СМП, которые составляют открытое море, и в которых применяется свобода судоходства, невозможно для иностранного судна без входа в территориальное море и внутренние воды России. Проливы, которые США считают международными, включены во внутренние воды России. На всём Северном морском пути действуют специальные национальные правила судоходства. Одно из важнейших правил заключается в том, что иностранное судно,

желающее пройти через СМП, должно подать заявление в российские органы власти о специальном допуске за 15 дней до судоходства¹⁰.



Рисунок 1. Северный морской путь.

Основным аргументом расширения суверенитета России над водами СМП является то, что на этом маршруте очень суровые климатические и ледовые условия. Россия утверждает, что обязанность прибрежных государств — обеспечить безопасность мореплавания и предотвратить возможные экологические угрозы в связи с разного рода происшествиями на море: разливами нефти, столкновениями судов и т. д. Для управления судоходством и обеспечения судов гидрографической, ледокольной и другой поддержкой прибрежное государство должно получить всю необходимую информацию о проходившем судне. В случае невыполнения судном существующих требований, создающего угрозу безопасности судоходства, Россия может не позволить этому судну пройти через СМП. Хотя на практике случаев отказа иностранным судам в переходе через СМП почти не было. А. Вылегжанин считает, что «основные географические, климатические, политические и правовые характеристики морских акваторий Северного Ледовитого океана заключаются в том, что даже в условиях таяния льдов неарктические государства могут свободно выполнять судоходство, рыболовство и другие виды хозяйственной деятельности в таких крайне тяжёлых полярных областях исключительно с согласия соответствующего Арктического прибрежного государства, опираясь на его береговую инфраструктуру, коммуникационные технологии, возможности реагирования

¹⁰ Правила судоходства в акватории Северного морского пути, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 17 января 2013 года. URL: <http://www.arctic-lio.com> (дата обращения: 18.10.2017).

на чрезвычайные ситуации, поиска и спасения людей и грузов, устранения последствий загрязнения морской среды и т. д.» [8, Vylegzhanin A., с. 6].

Действительно, навигация в акватории СМП в большую часть года вряд ли возможна без поддержки прибрежного государства. Иностранные суда могут рассчитывать на местные ледоколы, прогноз ледовых условий и другие формы помощи. Некоторые утверждают [7, Jia B., с. 129], что в таком случае проливы больше не могут рассматриваться как естественные проливы, и ссылаются на дело 1951 г. об англо-норвежском рыболовецком споре о статусе Индрелеи (Indreleja). Норвегия использовала прямые базовые линии для измерения своего территориального моря, заявив, что морское пространство в сторону суши от этих прямых линий является частью её внутренних вод. Великобритания выступила против. Международный Суд поддержал позицию Норвегии, заявив, что «Индрелея не является проливом, а скорее навигационным маршрутом, который существует благодаря содействию судоходству, предоставляемому Норвегией», и имеет статус внутренних вод Норвегии¹¹. Таким образом, следуя логике этого решения, если существует определённая степень зависимости судоходства от поддержки прибрежного государства, то он может рассматриваться вовсе не как естественный географический пролив, а как некий искусственно поддерживаемый маршрут, который может использоваться иностранными судами только при условии помощи прибрежного государства. Таким образом, к таким маршрутам нельзя применять международные правила транзитного прохода. В случае арктических маршрутов возникает вопрос, может ли прибрежное государство использовать этот аргумент, если помощь оказывается не этим государством или вообще не нужна, например, в случае использования иностранного ледокола или судна арктического класса.

Похожий случай Северо-Западного прохода

Соединённые Штаты и Канада также давно спорят о правовом статусе вод Северо-Западного пролива (СЗП) между проливом Дэвиса, заливом Баффина и морем Бофорта. СЗП определяется как сочетание судоходных путей, соединяющих Атлантический океан с Тихим океаном через североамериканские арктические водные пути. СЗП может функционировать в качестве альтернативы Суэцкому каналу и Панамскому каналу. Его использование может сократить расстояние между Северо-Западной Европой и Азией до 30%, а между Восточным побережьем США и Восточной Азией до 20% [9, Hansen C., Gronsedt P., Graversen C., Hen-

¹¹ Anglo-Norwegian Fisheries Case, 1951 I.C.J. 8 (Order of Jan. 10). URL: http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1951.01.10_fisheries.htm (дата обращения: 16.10.2017)

driksen С., с. 14]. Как и СМП, это не конкретный маршрут, а сочетание нескольких маршрутов из множества различных проливов и водных путей.

Как и в случае с СМП, в конце 1960-х гг. произошёл инцидент с американским судном «Manhattan», прошедшим из моря Бофорта через Северо-Западный проход в пролив Дэвиса. Правительство Канады восприняло эту навигацию в качестве прямой угрозы для канадского суверенитета в Арктике, т.к. США не получали официального разрешения от Канадских властей на судоходство в этом районе [10, Rothwell D., с. 338]. На тот момент не было никаких официальных утверждений относительно канадского суверенитета над акваторией СЗП и окружающими архипелагами. Всё это вынудило канадского премьер-министра Трудо сделать следующее заявление: «Район к северу от Канады, включая острова и воды между островами и районами за их пределами, рассматривается как наш собственный, и нет никакого сомнения у нынешнего правительства, как и не было у предыдущих правительств Канады, что это национальная территория».¹²

После второй навигации судна «Manhattan» через СЗП канадское правительство приняло Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, который расширил канадскую юрисдикцию более чем на 100 морских миль от низководного знака, с тем чтобы обеспечить экологические стандарты на судах, проходящих через арктические воды Канады. Главный аргумент в пользу такого действия — охрана окружающей среды в Арктике. Соединённые Штаты решительно выступили против таких мер со стороны Канады. Как и в случае с СМП, США настаивали на том, что СЗП — это водные пространства, к которым применяется свобода судоходства [10, Rothwell D., с. 340–341].

После инцидентов с судном «Manhattan» Канада продолжала укреплять свой суверенитет над акваторией СЗП. В 1973 г. Канада хотела признать канадский арктический архипелаг «внутренними водам Канады» на исторической основе, хотя они не были объявлены таковыми ни в одном договоре, ни в каком законодательном акте».¹³ Позже, в 1986 г., после ещё одного инцидента с американским ледоколом «Polar Sea», который снова прошёл СЗП без разрешения Канады, претензии Канады были официально подтверждены правительственным актом, устанавливающим прямые исходные линии вокруг Канадского Арктического архипелага. Так эта территория стала официально внутренними водами Канады, над которыми государство обладает полным суверенитетом и юрисдикцией. Соединённые Штаты

¹² Canada, House of Commons, Debates, Vol. 8, at 8720 (May 15, 1969).

¹³ Canadian Practice in International Law during 1973 as Reflected Mainly in Public — Correspondence and Statements of the Department of External Affairs, 12 CAN. Y.B. INT'L L.272, 279 (comp. Edward G. Lee 1974).

выразили «сожаление» по поводу решения правительства Канады и официально возразили против этих действий в письменной форме [10, Rothwell D., с. 345].

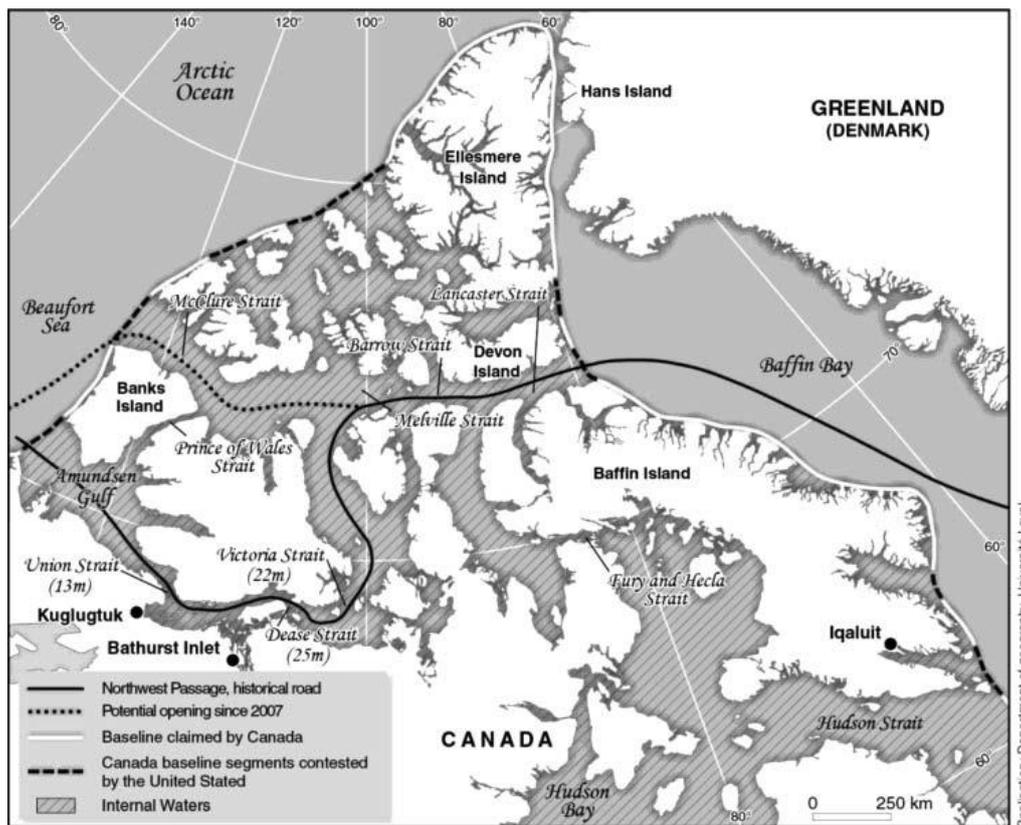


Рисунок 2. Северо-Западный проход.

При рассмотрении вопроса о том, является ли Северо-Западный проход международным проливом, в отношении которого существует право судоходства, применяются те же положения международного права, что и в случае СМП, о котором говорилось ранее. Ключевым моментом здесь также является проверка соответствия СМП функциональному критерию для определения международных проливов. И, как и в случае с СМП, было бы несправедливо утверждать, что СЗП может удовлетворять функциональным требованиям из-за низкого числа зарегистрированных транзитов. Общее количество проходов за всю историю СЗП составляет всего 236 (конец 2015 г.). Рекордное количество (30) судов прошло через Северо-Западный проход в 2012 г.¹⁴ Очевидно, что этого недостаточно, чтобы соответствовать функциональному критерию, установленному Международным Судом ООН.

История противостояния между Канадой и США, однако, развивается дольше, чем российско-американские противоречия. Пытаясь разрешить разногласия между Канадой и США, страны подписали Соглашение о сотрудничестве в Арктике (Arctic Cooperation Agree-

¹⁴ Headland R. K. Transits of the northwest passage to end of the 2015 navigation season Atlantic ocean ↔ Arctic ocean ↔ Pacific ocean / R. K. Headland, University of Cambridge. URL: <http://www.americanpolar.org/wp-content/uploads/2015/10/NWP-2015.pdf> (дата обращения: 16.10.2017)

ment).¹⁵ Соглашение оговаривает условия сотрудничества между правительствами двух стран в координации исследований в арктической морской среде во время ледокольных путешествий и в содействии безопасному, эффективному ледокольному судоходству с арктических берегов. В соглашении содержится важное положение о том, что судоходство ледоколов Соединённых Штатов во внутренних водах Канады будет осуществляться с согласия Канады.

Однако это Соглашение касается только судоходства ледоколов, оставляя в стороне все остальные вопросы коммерческого судоходства. Кроме того, Соглашение не повлияло на позиции обеих стран по правовому статусу СЗП. Обе страны высказали свои мнения, а именно: США — о том, что СЗП является международным проливом и что к нему должен применяться режим транзитного прохода; Канада — о том, что СЗП представляет собой исторические внутренние воды Канады, над которыми она осуществляет полный суверенитет, и что судоходство иностранных судов должно осуществляться с её разрешения.

Заключение

Споры между Россией и Соединёнными Штатами Америки по поводу Северного морского пути, а также между США и Канадой по поводу Северо-Западного прохода продолжают уже более пятидесяти лет. Они послужили причиной важных вопросов относительно территориального суверенитета и национальной безопасности с одной стороны и свободного судоходства — с другой. Важнейшим моментом является правовой статус проливов СМП и СЗП. Противоборствующие стороны полагаются на различные правовые аргументы, которые появились вместе с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и определёнными пробелами в видении того, как определить международный статус проливов. Тем не менее, по мнению автора, Россия и Канада имеют более сильные позиции, так как оба пути, особенно СМП, по-прежнему используются главным образом в качестве внутренних транспортных артерий и служат национальным целям, а также имеют низкое количество международных проходов. Всё это не противоречит утверждению о том, что эти маршруты отвечают функциональному критерию внутригосударственных проливов, разработанному в юридической практике. Более того, даже когда иностранное судно проходит через эти арктические маршруты, оно сильно зависит от поддержки, предоставляемой прибрежными государствами, — гидрографической, ледокольной, метеорологической и др. Зависимость маршрутов от поддержки прибрежных государств позволяет провести аналогию с делом Индрелеи (Indreleja), когда Международный Суд признал этот маршрут внутренними водами Норвегии.

¹⁵ Agreement on Arctic Cooperation, Jan. 11, 1988, U.S.-Can., reprinted in 28 I.L.M. 142 (1989).

В любом случае пока Северный морской путь и Северо-Западный проход не вовлечены в крупномасштабное международное судоходство из-за суровых климатических и ледовых условий и отсутствия развитой инфраструктуры, дебаты по их правовому статусу носят теоретико-практический характер и не имеют практических последствий. Однако климат стремительно меняется и лёд в Арктике тает, а навигация становится дольше. На этом фоне российские власти планируют увеличивать возможности Северного морского пути как международного морского маршрута, соединяющего страны Азии с Европой.^{16,17,18} Рост международного судоходства через СМП означал бы новые аргументы для США за то, чтобы признать проливы СМП международными. Это также означает, что всем странам и сторонам, заинтересованным в использовании Северного морского пути, необходимо будет достичь договорённостей об условиях судоходства в его акваториях, которые, с одной стороны, были бы в интересах свободного и беспрепятственного прохода иностранных торговых судов под флагом и, с другой стороны, должным образом учитывали бы суверенитет и национальную безопасность России.

Литература

1. Humpert M., Raspotnik A. The Future of Arctic Shipping. The Arctic Institute, Washington, 2007, 20 p.
2. Lasserre F. and Lalonde S. The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted? // *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 28–72.
3. Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / Буник И.В., Вылегжанин А.Н., Вылегжанина Е.Е. и др.; отв. ред. Вылегжанин А.Н.; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. М.: «Норма», 2007. 527 с.
4. Rossi C.R. The Northern Sea Route and the Seaward Extension of *Utī Possidetis (Juris)* // *Nordic Journal of International Law*, 2014, Vol. 83, pp. 476–508.
5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit // *Ocean Development and International Law*, 2007, Vol. 38, pp. 3–69.
6. Pharand D. *The Northwest Passage in International Law*, Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 1988, 288 p.
7. Jia B.B. The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime? // *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 123–144.
8. Вылегжанин А.Н. Введение // *Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: матер. Междунар. науч. симпоз. (Москва. 4 сент. 2012 г., РСМД) под ред. А.С. Иванова. М., 2012. С. 4–8.*
9. Hansen C., Gronstedt P., Graversen C., Hendriksen C. Arctic Shipping – Commercial Opportunities and Challenges / Carsten Ørts Hansen, The Arctic Institute, 2016, 94 p. URL: <https://services-web->

¹⁶ The Northern Sea Route For Russia And The World. URL: <http://valdaiclub.com/a/highlights/the-arctic-20-years-later/> (дата обращения: 18.10.2017)

¹⁷ These are the new Barents priorities. URL: <http://barentsobserver.com/en/politics/2015/10/these-are-new-barents-priorities-16-10> (дата обращения: 18.10.2017)

¹⁸ China to get better terms on Northern Sea Route. URL: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/05/china-get-better-terms-northern-sea-route-21-05> (дата обращения: 18.10.2017)

dav.cbs.dk/doc/CBS.dk/Arctic%20Shipping%20%20Commercial%20Opportunities%20and%20Challenges.pdf (дата обращения: 18.10.2017).

10. Rothwell D.R. The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment // *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, Iss. 2, pp. 331–372. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1309&context=cilj> (дата обращения: 18.10.2017).

References

1. Humpert M., Raspotnik A. *The Future of Arctic Shipping*, The Arctic Institute, Washington, 2007, 20 p.
2. Lasserre F. and Lalonde S. The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted? *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 28–72.
3. *Mezhdunarodno-pravovye osnovy nedropol'zovaniya: ucheb. Posobie* [Features of the Legal Regime of Subsoil Use in the Arctic. International Legal Fundamental Principles of the Subsoil Use: Manual] / Bunik I.V., Vylegzhanin A.N., Vylegzhanina E.E. i dr.; otv. red. Vylegzhanin A.N.; Mosk. gos. in-t mezhdunar. otnoshenii (un-t) MID Rossii. M.: «Norma», 2007, 527 p. [in Russian]
4. Rossi C.R. The Northern Sea Route and the Seaward Extension of *Uti Possidetis* (Juris), *Nordic Journal of International Law*, 2014, Vol. 83, pp. 476–508.
5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit, *Ocean Development and International Law*, 2007, Vol. 38, pp. 3–69.
6. Pharand D. *The Northwest Passage in International Law*, Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 1988, 288 p.
7. Jia B.B. The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime? *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 123–144.
8. Vylegzhanin A.N. Vvedenie. [Introduction] *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy, sokhraneniya i ratsional'nogo upravleniya biologicheskimi resursami v Severnom Ledovitom okeane: mater. Mezhdunar. nauch. simpoz.* (Moskva. 4 sent. 2012 g., RSMD) pod red. A.S. Ivanova. M., 2012, pp. 4–8. [in Russian]
9. Hansen C., Gronstedt P., Graversen C., Hendriksen C. *Arctic Shipping – Commercial Opportunities and Challenges* / Carsten Ørts Hansen, The Arctic Institute, 2016, 94 p. URL: <https://services-dav.cbs.dk/doc/CBS.dk/Arctic%20Shipping%20%20Commercial%20Opportunities%20and%20Challenges.pdf> (дата обращения: 18.10.2017).
10. Rothwell D.R. The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment, *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, Iss. 2, pp. 331–372. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1309&context=cilj> (дата обращения: 18.10.2017).

УДК [338.2:331](943.8)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.90

Государственные преференции для населения отдалённых и северных территорий России¹



© **Фаузер Виктор Вильгельмович**, доктор экономических наук, профессор, руководитель отдела социально-экономических проблем, зав. лабораторией демографии и социального управления.

E-mail: fauzer@iespn.komisc.ru; <http://www.vvfauzer.ru>

Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, Сыктывкар, Россия.



© **Лыткина Татьяна Степановна**, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник лаборатории демографии и социального управления. E-mail: tlytkina@yandex.ru



Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, Сыктывкар, Россия.

© **Фаузер Галина Николаевна**, научный сотрудник лаборатории демографии и социального управления. E-mail: gfauzer@iespn.komisc.ru

Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, Сыктывкар, Россия.

Аннотация. Раскрывается необходимость введения особых льгот и гарантий для отдалённых территорий, а затем выделенных в особую группу районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с целью привлечения населения и обеспечения потребностей народного хозяйства природными ресурсами. Приводится авторская периодизация развития законодательства касательно северных льгот и гарантий. Основанием для выделения этапов стали годы районирования отдалённых / северных территорий и комплекс государственных преференций, предоставляемых населению в тот или иной исторический период времени. Выделено пять этапов: первый — досоветский, царский период, когда для отдалённых местностей были установлены льготы и гарантии; второй этап — 1923–1932 гг., были заложены основы льготирования по территориям и отраслям; третий — 1942–1945 гг., охватывает военные годы, когда были свёрнуты либо отменены практически все льготы; четвёртый этап — 1946–1967 гг., идёт восстановление ранее установленных льгот, введение новых; пятый этап — 1990–2014 гг., произошло упорядочение льгот и гарантий с учетом новых экономических реалий, часть льгот отходит в компетенцию трудового права, определяемую Трудовым кодексом Российской Федерации. Делается вывод, что освоение северных территорий было главной задачей государства, а следовательно, приоритетным было нормативное регулирование гарантий и льгот, предоставляемых работникам Крайнего Севера и местностей, приравненных к нему. На протяжении XX в. и в начале XXI в. льготы для работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним, менялись неоднократно. Их то расширяли, то ограничивали в зависимости от необходимости и возможностей государства.

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения НИР «Демографический и трудовой факторы устойчивого развития северных регионов России» (№ ГР АААА-А16-116021210329-2, 2016-2018 гг.).

Ключевые слова: *Крайний Север; районы, приравненные к Крайнему Северу; отдалённые местности, льготы и гарантии, компенсации, проживающее население, этапы введения льгот и гарантий, трудовое законодательство*

State preferences for the people in remote and northern territories of Russia

© **Viktor V. Fauzer**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Department of Socio-Economic Problems and the Laboratory of Demographic and Social Management. E-mail: fauzer@iespn.komisc.ru

Institute of socio-economic and energy problems of the North, Komi Science Centre of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Russia.

© **Tatyana S. Lytkina**, Cand. Sci. (Soc.), the senior researcher of the Laboratory of Demographic and Social Management. E-mail: tlytkina@yandex.ru

Institute of socio-economic and energy problems of the North, Komi Science Centre of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Russia.

© **Galina N. Fauzer**, the researcher of the Laboratory of Demographic and Social Management. E-mail: gfauzer@iespn.komisc.ru

Institute of socio-economic and energy problems of the North, Komi Science Centre of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Russia.

Abstract. The necessity of special benefits and guaranties for distant territories, and areas of the Far North and equivalent territories, allocated in a special group, aimed at involvement of people and providing the needs of national economy with natural resources are described in the article. The author's periodization of the legal development of northern benefits and guaranties was presented. The grounds for separating the periods were the years of regionalization of these territories and a set of state preferences granted to the population in different periods. Five stages are highlighted: first — pre-Soviet, tsarist period, when the benefits and guaranties were introduced for distant localities; second stage — 1923–1932, the foundations of the benefit system by territories and branches were laid; third — 1942–1945, the WWII years, when all benefits were collapsed or cancelled, fourth stage — 1946–1967, recovery of earlier established benefits, introduction the new benefits; fifth stage — 1990–2014, was ordering of benefits and guaranties due to the new economic realities; a part of benefits became a competence of labor law, defined by the Labor Code of the Russian Federation. The authors conclude that the development activities in the northern territories were the main goal of the government, and, therefore, the legal regulation of guaranties and benefits for the employees of the Far North and equivalent for them territories were also a priority. During the 20th century and in the beginning of the 21st century, the benefits for the employees of the Far North and equivalent territories had been repeatedly changed. They were expanded or limited depending on the necessity and opportunities of the state.

Keywords: *the Far North, territories equivalent to the Far North, distant localities, benefits and guaranties, compensation, residents, the steps for introducing benefits and guarantees, labor law*

Введение

На всём протяжении истории российского государства роль отдалённых или окраинных территорий была важной как в геополитическом, так и экономическом значении. Среди окраинных территорий особое место занимали северные и восточные регионы.

Движение на Север началось давно. Известны морские походы новгородцев на запад от Северной Двины до границ с Норвегией. Возникший на рубеже XVI–XVII вв. Архангельск стал первым морским портом, через который Россия была связана с Англией и другими странами Западной Европы. Смелые походы на восток через «камень» — Урал — и плавания

через арктические моря способствовали овладению Россией огромными северными территориями. Наибольший интерес России к Северу был во времена Новгорода Великого, Ивана IV, Петра I, в период, когда молодое российское государство распространяло своё влияние на необжитые, богатые рыбным и пушным промыслом территории, искало выход на запад. В последующий период с основанием Петербурга остыл интерес к Архангельску, отделенному от центральных районов тысячами верст бездорожья [1, Славин С.В., с. 55].

Север был интересен не только России, но и другим государствам. В IX в. финны, шведы, норвежцы и датчане, развивая торговлю, продвинулись к Северу по побережью Ботнического залива и по северному берегу Норвегии.

Особое место в изучении окраинной / северной тематики занимает государственная политика по отношению к коренным народам. Она была в каждой стране специфической, но по своей сути колониальной. Политика царской России по присоединению Севера, Сибири и Дальнего Востока также носила колониальный характер. Однако проводимая политика колонизации была направлена на вовлечение коренных народов в экономическое, политическое и культурное пространство России. Следует отметить, что Скандинавские страны, США и Канада также стремились использовать северные территории, но в отличие от России, они не учитывали интересы коренных жителей.

В XX в. интерес к северным территориям не иссяк. В известном «Наброске плана научно-технических работ» В.И. Ленин в апреле 1918 г. поставил перед Академией наук задачу составления плана рационального размещения промышленности. Он предусматривал самостоятельное снабжение страны собственными ресурсами сырья и энергии. Решение этой задачи требовало в первую очередь широкого изучения природных ресурсов страны и, в частности, северных и восточных территорий, представлявших в отношении изученности в подавляющей своей части «белое пятно».

Для освоения обширных отдалённых / северных малозаселённых территорий нужны были люди, квалифицированные кадры. Это понимало и царское Правительство. Привлечь население в необжитые земли со сложными природно-климатическими условиями можно было экономическими стимулами. В конце XIX в. принимается документ, направленный на компенсацию отдельным категориям работающих неудобств, связанных с проживанием в отдалённых местностях: «Положение об особых преимуществах гражданской службы в от-

далённых местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского»². В нём впервые были прописаны льготы и гарантии для отдельных категорий населения, отраслей и должностей; приводился перечень территорий, на которые распространялось действие Положения. Следует подчеркнуть, что основные принципы выделения территорий и предоставления льгот, заложенные в Положении, были использованы позже в документах советского периода.

С первых дней советской власти Совет Народных Комиссаров уделил большое внимание системе льгот и гарантий для привлечения населения в отдалённые местности Союза ССР. Исходя из экономических интересов и политической обстановки в стране, льготы и гарантии носили выборочный характер. Под их действие попадали отдельные отрасли или предприятия, профессии или категории работников. Все это решало локальные задачи Правительства, но отрицательно влияло на настроения населения территорий, живущего в одинаковых природно-климатических условиях, но имеющего разный уровень доходов, льгот и гарантий. Кроме всего прочего, существующий порядок предоставления льгот и гарантий длительное время не касался местного населения (особенно сельского), что не лучшим образом сказывалось на его взаимоотношении с пришлым населением.

Предметом исследования являются механизмы правового регулирования государственных преференций населению, работающему и проживающему в районах, отнесенных или приравненных к Крайнему Северу.

Цель статьи — систематизация исторической практики нормативно-правового поощрения хозяйственной деятельности человека в экстремальных условиях Севера и Арктики России как основы обоснования авторского подхода к периодизации истории применения государственных льгот, гарантий и компенсаций.

Авторы статьи не утверждают, что смогли проанализировать все нормативно-правовые акты относительно льгот и гарантий для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним [2, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н.]. Но есть надежда, что большинство из них станут доступны широкому кругу исследователей, прочитавших данную статью.

Мы искренне признательны сотрудникам лаборатории демографии и социального управления ИСЭ и ЭПС Коми НЦ УрО РАН Гончаренко Анне Викторовне, Панариной Ирине

² Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдалённых местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского // Свод законов Российской империи в 16-ти томах. Том 3 / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб.: Русское Книжное Товарищество «Деятель», 1912. С. 330–343.

Александровне и Смирнову Андрею Владимировичу за помощь в подготовке рукописи к печати.

Периодизация введения системы льгот и гарантий в XX в. и начале XXI в.

Анализ «северного» законодательства свидетельствует о том, что освоение северных регионов было главной задачей государства, а следовательно, приоритетным было нормативное регулирование гарантий и льгот, предоставляемых работникам Крайнего Севера и местностей, приравненных к нему. На протяжении XX в. и в начале XXI в. льготы для работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним, менялись неоднократно. В связи с чем существует несколько подходов к периодизации истории применения / развития системы льгот и гарантий относительно северных (окраинных / отдалённых) территорий.

Так, А.И. Иванов в целях лучшего усвоения истории развития законодательства о северных льготах условно разделил её в зависимости от уровня экономического развития социалистического государства и содержания самого законодательства на три периода. Первый: с 1923 по 1932 г. (т.е. с момента принятия Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «О льготах для командированных на работу в отдалённые местности РСФСР» от 25 июля 1923 г. и до момента, когда законодательство о северных льготах было выделено в отдельную группу и стало существовать самостоятельно). Второй: с 1932 по 1960 г. — этот период включает предвоенное время, время приостановления действия законодательства о северных льготах в связи с начавшейся Великой Отечественной войной и послевоенное время до введения действующего законодательства. Третий период: с 1960 г. до начала 1990-х гг. Такое деление вытекает из предыстории и самой истории развития законодательства о северных льготах, поэтому и историческая характеристика его дана по периодам [3, Иванов А.И., с. 6].

По мнению Козловой Т.А., развитие законодательства о льготах работникам Крайнего Севера и приравненных к нему местностей прошло несколько этапов, каждый из которых имел свои особенности. Она выделяет четыре этапа: 1) период с 1917 по 1940 г.; 2) период предвоенного времени и Великой Отечественной войны; 3) третий период охватывает значительно больший отрезок времени и в календарном исчислении совпадает с окончанием Великой Отечественной войны (1945 г.) и завершается 2004 г.; 4) последний, четвёртый этап, — это современный период развития законодательства (с 2004 г. и далее) [4, Козлова Т.А., с. 34–52].

В научной литературе существует и другая периодизация. Например, Халдеевой Н.В. определена периодизация исходя из следующих критериев: с 1922 по 1931 г., в этот период

были заложены основы выделения на территории страны отдельных местностей со специальным правовым регулированием; с 1932 по 1991 г. включительно в связи с интенсивным совершенствованием нормативного регулирования в РСФСР и СССР; с 1992 г. по настоящее время — период, характеризующийся развитием новых подходов к регулированию трудовых отношений в районах Крайнего Севера. Такое деление позволяет не только увидеть динамику развития специальных норм и проследить позицию государства в части определения районов со специальным правовым регулированием, но также показать объективные основания дифференциации в разные периоды отечественной истории, установив влияние специальных норм трудового права на формирование трудового потенциала в условиях труда, отличающихся от нормальных [5, Халдеева Н.В., с. 61].

Система льгот, установленная для работников гражданской службы в отдалённых местностях царской России

Чтобы оценить льготы и гарантии, установленные советским правительством в начале 1920-х гг., следует более подробно рассмотреть льготы и гарантии, введенные царским правительством для отдалённых местностей, законодательно закреплённые в «Положении об особых преимуществах...», которые охватывали широкий круг территорий и перечень должностей, на которые они распространялись³.

1. Отдельные льготы распространялись на лиц только определённого пола. Так, особыми преимуществами гражданской службы пользовались лица женского пола, служащие по почтово-телеграфному ведомству в отдалённых местностях и в губерниях Царства Польского. Им предоставлялись следующие привилегии: 1) прогонные деньги в усиленном размере; 2) пособия на подъём и обзаведение; 3) прибавки к жалованию; 4) пособия по выслуге десятилетий; 5) отпуск на льготных основаниях и 6) преимущества пенсионные, причём сроки, установленные на выслугу пенсий и единовременных пособий, им не сокращались.

2. Прослеживался и отраслевой подход. В Положении отмечалось, что особыми преимуществами пользуются по всем отраслям государственной гражданской службы, за исключением ведомства Министерства Императорского Двора, как лица гражданского ведомства, так и военные чины, занимающие гражданские должности, если они будут вызваны или переведены в отдалённые местности на службу из губерний или областей, не смежных с ними и в такие, которые не признаются отдалёнными.

3. Было разделение льгот, которые распространялись только на привлечённых служащих и только на служащих из числа местных уроженцев. Например, из лиц, вызываемых

³ Там же.

или переводимых на службу в отдалённые края, особые преимущества не предоставлялись уроженцам той местности, куда они определяются, за исключением: 1) лиц, получивших высшее образование, и 2) таких уроженцев отдалённой местности, которые пребывали вне её пределов не менее десяти лет подряд перед поступлением туда на службу. Однако в примечании разъясняется, что лица, вызываемые, назначаемые или переводимые на службу в места, в которых предоставляются наибольшие преимущества, не пользуются ими только в том случае, если принадлежат к числу уроженцев именно той из указанных местностей, куда определяются.

Согласно Положению, особые преимущества предоставлялись всем служащим, независимо от того, откуда и на какие должности они назначены и составляли: 1) прогонные деньги в усиленном размере; 2) пособия на подъём и обзаведение; 3) прибавки к жалованию; 4) пособия за выслугу десятилетий; 5) пособия на воспитание детей; 6) отпуск на льготных основаниях; 7) пенсионные преимущества; 8) семейные пособия на лиц, умерших на службе.

Заслуживает особого внимания статья 30, где речь идёт о воспитании детей. В ней отмечается, что для воспитания детей лицами, служившими в отдалённых местностях, без различия приезжих от местных жителей, утверждены казённые стипендии в учебных заведениях как гражданского, так и военного ведомств на основании особых постановлений по данному предмету. Сверх того, приезжим должностным лицам, состоящим на службе в местностях, указанных в примечании 1 к статье 1, предоставляются на каждого сына или дочь, по достижении ими девятилетнего возраста: 1) прогонные деньги на две лошади для доставления их в ближайшее учебное заведение, соответствующее их возрасту и знаниям; 2) до поступления их в такое заведение на казённое содержание ежегодное пособие для обучающихся в учебных заведениях: высших — по триста шестьдесят рублей, средних — по двести сорок и низших — по сто двадцать рублей. Если же дети воспитываются с родителями или в местах их пребывания, то пособие производится: до тринадцатилетнего возраста — в размере ста рублей, а начиная с обозначенного возраста до восемнадцати лет — по сто пятьдесят рублей в год.

Царское Правительство особое внимание уделяло пенсионному обеспечению служащих, работающих в неблагоприятных условиях. В статье 34 прописано, что пенсии и единовременные пособия служащим в отдалённых краях, как и их семьям, назначаются на основании Пенсионного Устава с сокращением пенсионных сроков, а в некоторых местностях — и с повышением окладов пенсий для получающих их по Общему Пенсионному Уставу на

следующих основаниях: 1) в местностях, указанных в примечании 1 к статье 1, два дня службы считаются за три, а размер пенсии повышается на три подразделения (разряда или степени); 2) в остальных частях Приамурского генерал-губернаторства, в Забайкальской области и в Туркестанском генерал-губернаторстве (кроме Семиреченской области) три дня службы считаются за четыре, а размер пенсии повышается на два подразделения; 3) в остальных частях Иркутского генерал-губернаторства, Тобольской и Томской губерниях, а также в Степном генерал-губернаторстве и в Семиреченской области, три дня службы считаются за четыре, и 4) в Уральской и Тургайской областях, как и в указанных в статье 1 местностях Северного Кавказа и в Закавказье, а также в Пинежском, Онежском и Холмогорской уездах Архангельской губернии, в Повенецком и Пудожском уездах Олонецкой губернии и в Яренском и Устьсысольском уездах Вологодской губернии, четыре дня службы считаются за пять.

Ни в одном нормативно-правовом акте СССР, а теперь России, нет той льготы, что была прописана в статье 38. Семейству лица, умершего на службе в отдалённом крае (вдове и незамужним дочерям, а также сыновьям, не достигшим семнадцатилетнего возраста), выдаются нераздельно, независимо от пенсии или единовременного пособия, на основании статей 34 и 37: 1) прогонные деньги по классу должности, которую занимал умерший, в двойном или полуторном размере, согласно статье 8, до места, откуда он был первоначально вызван или переведен на службу в отдалённый край, и 2) пособие – в размере полугодового оклада его жалования.

Как видим, перечень льгот охватывал практически все стороны жизни государственных служащих, работающих в отдалённых местностях. Данное Положение и другие нормативно-правовые акты были нацелены не на привлечение служащих в эти отдалённые края, а на компенсацию суровости климата и неудобства жизнедеятельности, связанные с оторванностью от «центра», от «материка». Недостатком данного положения было то, что оно касалось только государственных служащих, то есть носило выборочный характер.

Льготы и гарантии, установленные для работающих в районах Крайнего Севера в период 1923–1932 гг.

Первым нормативно-правовым актом относительно предоставления некоторых северных льгот был Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июля 1923 г. «О льготах для командированных на работу в отдалённые местности РСФСР»⁴. Этим документом предусматривалась не кратковременная служебная командировка, а направление работника в отдалённую местность на постоянную работу. Декретом устанавливался следующий перечень льгот, распро-

⁴ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июля 1923 г. «О льготах для командированных на работу в отдалённые местности РСФСР» // Собрание указаний РСФСР. 1923. № 69. Ст. 673.

страняющихся на всех лиц, вновь назначенных или переведенных на постоянную работу в отдалённые местности: 1) выплата компенсаций в повышенном размере при переводе на работу в отдалённые местности; 2) оплата расходов на проезд к месту прежнего жительства в случае увольнения по болезни или вследствие увечья; 3) оплата труда по двойным тарифным ставкам в течение первых трёх месяцев; 4) преимущества при увольнении.

Лицам, занимавшим руководящие должности в государственном аппарате, хозяйственных учреждениях, и специалистам дополнительно были установлены следующие льготы: выплата единовременного пособия в размере трёхмесячного заработка после трёх лет работы; бесплатное обучение детей в учебных заведениях и бесплатный проезд их к месту жительства родителей два раза в год в период каникул (если работник проработал в отдалённых местностях не менее трёх лет); дополнительный оплачиваемый трёхмесячный отпуск после пяти лет работы; право на научную командировку после пяти лет работы продолжительностью от трёх до шести месяцев [3, Иванов А.И., с. 6–7].

Спустя два года выходит Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 17 августа 1925 г. «О льготах для лиц, направляемых на работу в отдалённые местности РСФСР государственными учреждениями и предприятиями»⁵. Это Постановление отменяет действие декрета от 25 июля 1923 г.; устанавливает льготы для рабочих и служащих независимо от занимаемой должности и выполняемой работы (ст. 1); ограничивает получателей льгот: они не распространялись при направлении на работу отдельных лиц, если расстояние между пунктом отправления и пунктом назначения менее двухсот пятидесяти верст (ст. 2), т.к. в качестве условия возникновения права на льготы было установлено расстояние; устанавливает перечень отдалённых местностей, которые дают право на льготы (ст. 4). Принятый декрет и Постановление относились к российским территориям.

Одним из первых общесоюзных документов, закреплявших гарантии работникам, переезжавшим на работу в отдалённые местности, было Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 11 мая 1927 г. «О льготах для работников государственных учреждений и предприятий в отдалённых местностях Союза ССР»⁶. Этот документ стал основополагающим для будущих законодателей, разрабаты-

⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 17 августа 1925 г. «О льготах для лиц, направляемых на работу в отдалённые местности РСФСР государственными учреждениями и предприятиями» // Собрание указаний РСФСР. 1925. № 64. Ст. 512.

⁶ Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР и Совета Народных Комиссаров СССР от 11 мая 1927 г. «О льготах для работников государственных учреждений и предприятий в отдалённых местностях Союза ССР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ющих перечень льгот и гарантий по привлечению и закреплению населения в отдалённых местностях.

Постановлением был определён порядок того, на кого распространяются льготы и гарантии: работники, переводимые (хотя бы по личной просьбе) или назначаемые на работу в государственные учреждения и предприятия в отдалённых местностях Союза ССР (ст. 2), если расстояние между первоначальным местом жительства и местом новой работы превышает 1000 километров железнодорожного пути или 500 километров иных путей сообщения, пользуются льготами, предусмотренными ниже (Примечание 1. Действие настоящего постановления не распространяется: а) на состоящих в рядах Рабоче-Крестьянской Красной Армии военнослужащих; б) на случай массовых вербовок и перебросок) (ст. 1).

В целях определения объёма предоставленных льгот все отдалённые местности в зависимости от степени удалённости от центра, от условий работы и культурного уровня населения были разделены на два пояса. *К первому поясу* отнесены местности с особо тяжелыми условиями сообщения и связи с центром, с тяжелыми климатическими условиями и с особо низким культурным уровнем. *Ко второму поясу* отнесены остальные отдалённые местности (ст. 2). Перечень льгот для первого и второго пояса был общим, однако размеры льгот для местностей первого пояса были выше. Приведём наиболее значимые льготы.

Работникам, переводимым по инициативе администрации, возмещаются расходы по переезду и выдаются суточные за время переезда и дополнительно за 6 дней в размере не ниже одной тридцатой месячной заработной платы, единовременное пособие в размере месячной заработной платы, а также, в случае переезда с ними находящихся на их иждивении членов семьи, единовременное пособие в размере стоимости переезда членов семьи, но не ниже 1/4 месячной заработной платы на каждого члена семьи. Размер всех указанных выплат по соглашению сторон может быть повышен, но не более чем до двойного размера (ст. 3).

Для указанных в ст. 1 работников устанавливаются процентные надбавки к получаемому окладу в следующих размерах: а) в местностях первого пояса — 10% по истечении каждого года работы; б) в местностях второго пояса — 10% по истечении каждых трёх лет работы. Общий размер надбавок не может превышать 100% оклада. Надбавки выплачиваются до тех пор, пока работник продолжает работать в местности, служба в которой даёт право на соответствующие надбавки (ст. 5).

Указанные в ст. 1 работники пользуются правом на получение за каждые три года работы у одного и того же нанимателя в местностях первого пояса и пять лет в местностях второго пояса трёхмесячного отпуска (включая очередной) с сохранением содержания. Время,

необходимое для переезда к месту использования отпуска и обратно, не зачисляется в срок последнего, с тем, однако, что общий срок отсутствия не может превышать шести месяцев (ст. 6).

Особо следует обратить внимание на ст. 8, согласно которой дети работников, проработавших более трёх лет в отдалённых местностях, хотя бы служба их протекала в различных государственных учреждениях и предприятиях, в отношении приёма их в учебные заведения приравниваются к лицам физического труда и пользуются устанавливаемыми в порядке законодательства союзных республик льготами в отношении приёма в учебные заведения и платы за обучение, а также проездом за счёт нанимателя в учебные заведения вне места жительства работника и обратно два раза в год по существующему для учащихся тарифу (ст. 8).

Постановление ограничивало возможности работника самостоятельно менять место работы без потери льготного трудового стажа. Так, при переходе работника из одного государственного учреждения или предприятия в отдалённой местности в другое, а равно в случаях перерыва работы в государственных учреждениях и предприятиях в отдалённых местностях, стаж работы в отдалённой местности исчисляется с момента поступления на новую работу. Зачет прежнего стажа может иметь место по соглашению сторон (ст. 10).

Заслуживает внимания ст. 11, которая стимулировала возврат местного / коренного населения в места своего исхода / рождения. Льготы, предусмотренные ст. 7 и 8, распространяются также на работников, указанных в ст. 6 категорий, проживавших до приглашения на работу в данной отдалённой местности (ст. 11), т.е. действие этого Постановления не затрагивало тех местных жителей, кто проживал постоянно и не менял местожительство.

ЦИК и СНК СССР 12 августа 1930 г. утверждают «Положение о льготах для лиц, работающих в отдалённых местностях СССР и вне крупных городских поселений» № 42/2046⁷. В ст. 1 определено, что Положением пользуются лица, работающие по найму в отдалённых местностях и вне крупных городских поселений в государственных учреждениях и предприятиях, смешанных акционерных обществах, кооперативных и общественных организациях. В особо отдалённых местностях Дальне-Восточного края льготы распространяются и на лиц, работающих в частных предприятиях. Последнее дополнение расширило число получателей льгот и гарантий по этому Положению.

В данном Положении в ст. 2, как и в Постановлении от 11.05.1927 г., отдалённые местности разделяются по их отдалённости от центра и трудности условий работы на два

⁷ Положение Центрального Исполнительного Комитета СССР и Совета Народных Комиссаров СССР от 12 августа 1930 г. № 42/2046 «О льготах для лиц, работающих в отдалённых местностях СССР и вне крупных городских поселений». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пояса. К 1-му поясу относятся наиболее отдалённые местности и местности с наиболее тяжёлыми условиями работы. Остальные отдалённые местности относятся ко 2-му поясу.

Новым в данном положении стало и то, что в ст. 3. для определения объёма предоставляемых льгот все работники разделяются на три группы по их квалификации и занимаемым должностям. *К первой группе* относится высший и средний административный персонал и специалисты высшей и средней квалификации промышленности, транспорта, связи, сельского и водного хозяйства, а также медицинский и ветеринарный персонал, работающий по борьбе с эпидемиями и эпизоотиями. *Ко второй группе* относятся не отнесенные к первой группе: а) руководители учреждений и предприятий, не ниже районных; б) специалисты высшей и, в отдельных случаях, средней квалификации; в) судебные работники. *К третьей группе* относятся все прочие работники, не отнесенные к первой и второй группам. Льготы, определённые Постановлением от 11.05.1927 г., были сохранены и дополнены новыми.

Однако, как было отмечено выше, льготы и гарантии были дифференцированы по группам работников. Так, вне крупных городских поселений льготы, предусмотренные настоящим Положением, предоставляются лишь работникам первой группы (ст. 4). Работники второй и третьей групп пользуются льготами в отдалённых местностях, если их прежнее местожительство удалено от места службы не менее чем на 1 000 километров железнодорожного пути или 500 км по другим путям сообщения. Льготы остальным работникам второй и третьей групп предоставляются: а) при работе в учреждениях СССР, предприятиях и организациях общесоюзного значения и концессионных предприятиях в случаях, определяемых инструкцией; б) при работе в прочих учреждениях, организациях и предприятиях в случаях, определяемых законодательством союзных республик (ст. 5). Условия и случаи предоставления льгот работникам, привлекаемым в порядке массовой вербовки, определяются инструкцией (ст. 6). Льготами, предусмотренными в настоящем Положении, не пользуются иностранцы, привлекаемые на работу из-за границы (ст. 7).

Стаж, необходимый для получения льгот, сохраняется: а) в случае перехода с согласия администрации на другую работу в той же или другой отдалённой местности; б) в случае перерыва в работе не более чем на три года, если этот перерыв вызван откомандированием или переводом на работу в другую местность, мобилизацией или призывом на действительную службу в кадры РККА (ст. 8).

Особого внимания заслуживает ст. 9. В ней отмечается, что в отдалённых местностях и вне крупных городских поселений члены одной семьи имеют право работать совместно, ес-

ли на это согласен соответствующий профсоюз. Однако работа членов одной семьи в непосредственном подчинении друг другу не допускается.

Положение от 12 августа 1930 г. предусматривало возможность заключения трудового договора с лицами, работающими в отдалённых местностях, а с работниками первой группы — и вне крупных городских поселений, на срок до пяти лет (ст. 10). Работа по срочному трудовому договору на льготы не влияла.

В Положении прописан порядок расчёта заработной платы. В местностях 1-го пояса по истечении каждого года, а в местностях 2-го пояса и вне крупных городских поселений — по истечении каждых трёх лет работникам выплачивается десятипроцентная надбавка к окладу. Работники первой группы, направленные на борьбу с эпидемиями и эпизоотиями, получают двадцатипроцентную надбавку по истечении каждого года службы (ст. 15). Впервые в местностях 1-го пояса наниматель производит доплату к пособию, получаемому при временной утрате трудоспособности, до полного размера содержания, получаемого по службе. В местностях 2-го пояса и вне крупных городских поселений эта доплата производится, если она предусмотрена соглашением сторон (ст. 17).

Работающие в отдалённых местностях и вне крупных городских поселений получают дополнительный отпуск в 12 рабочих дней для работников первой группы в местностях 2-го пояса и вне крупных городских поселений; для работников второй группы в местностях 2-го пояса; для работников третьей группы в местностях 1-го пояса (ст. 18). Продолжительность очередного отпуска увеличивается против установленного законодательством о труде на один месяц для всех работников первой и второй групп в местностях 1-го пояса, а для работников первой группы, привлекаемых на работу по борьбе с эпидемиями и эпизоотиями, также и в местностях 2-го пояса и вне крупных городских поселений (ст. 19). Работники, прослужившие три года, имеют право в местностях 1-го пояса на трёхмесячный отпуск, а в местностях 2-го пояса на двухмесячный отпуск, включая очередной (ст. 20).

Были сохранены льготы по обучению детей. Так, в ст. 23 прописано, что дети работников первой и второй групп при приёме и обучении во всех учебных заведениях приравниваются к детям рабочих. Кроме того, им предоставляется два раза в год за счёт нанимателя проезд в учебные заведения и обратно по установленному для учащихся тарифу. По соглашению сторон наниматель может выплачивать стипендии детям работников, обучающимся в вузах и техникумах (ст. 24). Сохранялись льготы по предоставлению и оплате жилья, появилась новая льгота: бронирование жилой площади по месту постоянного жительства, которая сохранялась при направлении в местности первого пояса в течение трёх лет, а в прочие

местности — в течение двух лет со дня отъезда (ст. 26). Впервые были предоставлены льготы на исчисление подоходного налога. Ст. 28 устанавливала, что подоходный налог взывается с работников, работающих в местностях 1-го пояса, из расчёта половины общей суммы заработной платы, а с работающих в местностях 2-го пояса — из расчёта 75% её общей суммы.

10 мая 1932 г. Всероссийский ЦИК и СНК РСФСР принимают Постановление «Об утверждении Положения о льготах для лиц, работающих на Крайнем Севере РСФСР»⁸, которое было издано «в изъятие» из общесоюзного от 12 августа 1930 г., действие которого продолжалось и далее: всюду в отдалённых местностях (кроме территорий, признанных Крайним севером) – в полном объёме, а на территории Крайнего Севера – в порядке восполнения пробелов в нормах положения 10 мая 1932 г. Этим постановлением из перечня отдалённых местностей СССР впервые в отдельную группу были выделены районы Крайнего Севера РСФСР. *С этого момента законодательство о северных льготах стало существовать самостоятельно.*

Действие Положения распространяется на работников всех государственных, кооперативных, общественных учреждений, предприятий и организаций и смешанных акционерных обществ как союзного, так и республиканского и местного значения.

В ст. 1 вместо установленных в предыдущем Постановлении трёх групп все работники учреждений, предприятий и организаций Крайнего Севера разделяются на две группы. *К первой группе* относятся: а) высший и средний административный персонал всех учреждений, предприятий и организаций; б) специалисты высшей и средней квалификации всех отраслей народного хозяйства и социально-культурного строительства (работники просвещения, здравоохранения, научные и т.п.); в) судьи, прокуроры, следователи и нотариусы. *Ко второй группе* относятся все прочие работники учреждений, предприятий и организаций Крайнего Севера.

Работники второй группы пользуются установленными настоящим Положением льготами только в том случае, если они направлены для работы на Крайнем Севере из других местностей СССР. На работников 1 группы это ограничение не распространяется (ст. 2), т.е. они получают льготы независимо от того, направлены ли они на работу на Север, прибыли ли по собственной инициативе, или являются местными уроженцами. На иностранных спе-

⁸ Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 10 мая 1932 г. «Об утверждении Положения о льготах для лиц, работающих на Крайнем Севере РСФСР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

циалистов, приглашённых для работы из-за границы, настоящее Положение не распространяется (ст. 3).

Номенклатура льгот для работников первой группы не совпадала с перечнем льгот для работников второй группы. Так, согласно ст. 7, работникам первой группы по соглашению с учреждениями, направляющими их на работу, могут оплачиваться расходы по поездке для предварительного ознакомления с условиями работы. Кроме того, разные группы работников пользовались неодинаковым объёмом льгот. Так, продолжительность очередного отпуска для работников первой группы увеличивается на 1 месяц, а для работников второй группы — на 12 рабочих дней против сроков, установленных законодательством о труде; для работников Мурманского округа продолжительность очередного отпуска, соответственно, увеличивается на 1 1/2 месяца и 24 рабочих дня, причём продолжительность отпуска не должна превышать 2 1/2 месяцев. Работники, прослужившие в местностях Крайнего Севера 3 года, имеют право на получение 3-месячного отпуска с включением очередного (ст. 12).

Вся система северных льгот в этот период состояла из тех льгот, которые предоставлялись работникам в отдалённых местностях, и некоторых совершенно новых, дополнительных. Например, для работников, имевших право на получение пенсии за выслугу лет, год работы на Крайнем Севере засчитывался за два года для получения такой пенсии. Причём лицам, непрерывно проработавшим на Крайнем Севере 10 лет, пенсия по выслуге лет начислялась в размере, установленном за 25-летний стаж, а работавшим в отдалённых местностях эта льгота не предоставлялась.

Это Постановление установило следующую систему северных льгот. Работникам, направляемым на работу в местности Крайнего Севера, выплачивалась: а) стоимость проезда их самих и членов их семьи к месту работы по нормам, установленным законодательством о труде для случаев перевода на работу в другие местности; б) стоимость провоза багажа в размерах по соглашению с командирующим учреждением, но не ниже норм, установленных указанным законодательством о труде; в) единовременное пособие и суточные в двойном размере против норм, установленных законодательством о труде для случаев перевода в другие местности (ст. 8). Работникам Крайнего Севера выплачивается 10% надбавки к основному окладу за каждый год работы; медицинским и ветеринарным работникам, направленным на борьбу с эпидемиями и эпизоотиями, надбавка выплачивается в размере 20% за каждый год работы; для работников Мурманского округа процентные надбавки выплачиваются по истечении каждых шести месяцев работы, причём срок на получение про-

центных надбавок исчисляется с момента приезда на место работы в Мурманском округе, но не ранее 1 января 1932 г. (ст. 10).

Постановление устанавливало / сохраняло льготы по обучению, жилищные, налоговые и по снабжению. Так, работники, прослужившие на Крайнем Севере не менее 2 лет, пользуются правом поступления во все высшие учебные заведения и техникумы в одной очереди с рабочими. Это право сохраняется за ними в течение 3 лет по окончании работы на Крайнем Севере (ст. 17). Дети работников Крайнего Севера в отношении очередности поступления во все учебные заведения приравниваются к детям рабочих. Это право сохраняется за ними в течение 3 лет по окончании срока работы на Крайнем Севере того лица, на иждивении которого они находятся. Проезд детей работников Крайнего Севера в учебные заведения и обратно (два раза в год) оплачивается нанимателем по установленным для учащихся тарифам. Кроме того, соглашением нанимателя с работником может быть предусмотрена выплата нанимателем стипендий детям работника, обучающимся в вузах и техникумах (ст. 18).

Работникам, направленным на Крайний Север из других местностей, наниматель обязан предоставить квартиру. Соглашением работника с нанимателем может быть предусмотрена обязанность выплаты нанимателем полной или частичной стоимости квартирной платы (ст. 19). За работниками, направляемыми на Крайний Север, сохраняется жилая площадь в месте прежнего жительства, независимо от того, остаются ли там члены семьи работника или уезжают вместе с ним (ст. 20). Все виды налога с работников Крайнего Севера исчисляются с 50% получаемой ими заработной платы. Остальные 50% никакому обложению не подлежат (ст. 22). Остающиеся в месте прежнего жительства члены семьи работника, состоящие на его иждивении, пользуются в течение всего срока его работы на Крайнем Севере снабжением продуктами питания и промтоварами по тем же нормам и в том же порядке, как и члены семей сотрудников учреждения, направившего работника на Крайний Север (ст. 25).

В последующие годы объём гарантий работникам, переезжающим на работу в районы Крайнего Севера и работающим в них, уменьшался и / или полностью отменялся нормативными актами СССР и России. Причины, послужившие основанием для изменения нормативного регулирования, были разные, одной из них стала Великая Отечественная война 1941–1945 гг.

Льготы и гарантии, установленные для работающих в районах Крайнего Севера в период 1942–1945 гг.

В связи с войной и переводом страны на военное положение выходит Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г. «О прекращении начисления процентных

надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставления им других льгот, связанных с работой в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере»⁹ 10 Ст. 1 прекращает с 1 октября 1942 г. начисление процентных надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставление им других льгот, связанных с работой в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере, а также выплату единовременных вознаграждений военнослужащим, состоящим на службе в отдалённых местностях. Однако она распространялась только на вновь прибывающих работников.

Указ устанавливал, что суммы процентных надбавок к заработной плате, получаемые к 1 октября 1942 г. работниками учреждений и предприятий в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере, выплачиваются им в течение всего времени их работы в той же местности и при переводе в другую местность, работа в которой давала право на получение таких надбавок (ст. 2).

Действие Указа было непродолжительным. На основании ст. 3 данного указа 12 января 1943 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР издаёт Постановление № 35 «Об изменении законодательства РСФСР в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г. «О прекращении начисления процентных надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставления им других льгот, связанных с работой в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере»¹¹. Указ отменяет все нормативно-правовые акты для всех категорий работников и, в первую очередь, Положение «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера РСФСР», утверждённое Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 10 мая 1932 г. Льготы отменялись практически для всех категорий работников. Исключение было сохранено только для работников Главного управления Северного морского пути, работающих за Полярным кругом.

Понимая важность восстановления народного хозяйства в послевоенный период и роль северных территорий в экономике страны, Президиум Верховного Совета СССР 1 авгу-

⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г. «О прекращении начисления процентных надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставления им других льгот, связанных с работой в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Слово «Север» стало писаться с прописной буквы. — Прим. автора.

¹¹ Об изменении Законодательства РСФСР в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 03 октября 1942 г. «О прекращении начисления процентных надбавок к заработной плате рабочим и служащим и предоставления им других льгот, связанных с работой в отдалённых местностях, вне крупных городских поселений и на Крайнем Севере». Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 января 1943 г. № 35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ста 1945 г. издаёт Указ «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера»¹². Указ постановлял: восстановить с 1 августа 1945 г. для работников государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений и организаций, находящихся в районах Крайнего Севера, следующие, действовавшие до войны, льготы: выплачивать рабочим и служащим на Крайнем Севере по истечении 6 месяцев работы 10% надбавку к ставкам (окладам), общий размер надбавок не должен превышать 100% тарифной ставки (оклада); предоставлять дополнительные отпуска сверх установленных действующим законодательством в местностях Крайнего Севера работникам с нормированным рабочим днём продолжительностью в 18 рабочих дней, а работникам с ненормированным рабочим днём продолжительностью в 30 рабочих дней; предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять работникам и членам их семей жилую площадь по нормам, установленным для данной местности; в случае временной утраты трудоспособности лицами, работающими на Крайнем Севере, предприятие, учреждение и организация обязаны доплачивать им разницу между пособиями по социальному страхованию и фактическим заработком (включая процентные надбавки), однако пособие вместе с доплатой не должно превышать максимального размера пособия по социальному страхованию, установленного действующим законодательством; при исчислении стажа, дающего право на получение пенсии по старости, инвалидности и за выслугу лет, один год работы в местностях Крайнего Севера засчитывается за два года работы; за работниками, переводимыми и направляемыми на работу на Крайний Север, сохранить на весь период действия трудового договора жилую площадь по месту прежнего жительства, независимо от того, остаются ли там члены семьи работника или выезжают вместе с ним.

Льготы, установленные настоящим Указом, предоставлялись с 1 августа 1945 г.: а) лицам, получавшим до 1 октября 1942 г. льготы на основании ранее действовавшего законодательства; б) лицам, направленным на работу до 1 октября 1942 г., но не получившим льгот в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г. об отмене льгот, а также лицам, направленным на работу после 1 октября 1942 г. Действие Указа распространялось на лиц, которые заключили договоры о работе на Крайнем Севере на срок не менее 3 лет.

Дополняет вышеприведенный Указ Постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 2 сентября 1945 г. № 2262 «Об утверждении перечня местностей Крайнего Севе-

¹² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 01 августа 1945 г. «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ра и инструкция Наркомфина СССР и ВЦСПС по применению Указа Президиума Верховного Совета СССР от 1 августа 1945 г. «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера»¹³.

Льготы в этих районах восстанавливаются с существенными изменениями, а именно: рабочие и служащие перестали делиться на две группы по квалификации и занимаемой должности; отменены льготы по соглашению сторон; сокращена продолжительность дополнительного отпуска за работу на Крайнем Севере; сократился перечень льгот (перестали существовать преимущества по обучению для самого работника и для его детей, льготы по командировкам, льготы по исчислению подоходного налога и т.д.). Наиболее существенные изменения, внесенные в законодательство о льготах, состоят в том, что впервые Указом от 1 августа 1945 г. была установлена зависимость между заключением срочного трудового договора и предоставлением льгот: льготы предоставлялись при условии заключения работником трудового договора на срок не менее трёх лет [З, Иванов А.И., с. 14].

Такие договоры с предоставлением льгот по инструкции Наркомфина заключались с работниками государственных, кооперативных и общественных организаций, учреждений и предприятий, находящихся на Крайнем Севере: а) переводимыми по распоряжению вышестоящих органов, хотя и по личной просьбе работников, а также направляемыми или приглашаемыми на работу вновь; б) направляемыми или переводимыми советскими органами, а также партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями; в) направляемыми в установленном порядке на работу по окончании учебных заведений, курсов и т.п.; г) направляемыми в экспедиции, при условии продолжительности работы экспедиции больше года; д) направленными до 1 октября 1942 г., но не получившими льгот в связи с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г. об отмене льгот, а также направленными на работу после 1 октября 1942 г.; е) работающими на Крайнем Севере и получавшими льготы на основании ранее действовавшего законодательства.

Территория Крайнего Севера устанавливается в границах меньше довоенных. Однако в том же 1945 г. утверждается «Перечень отдалённых местностей, приравненных к районам Крайнего Севера» (гл. 1), где льготы должны применяться с пониженными надбавками к заработной плате за работу в этих местностях и с дополнительными отпусками меньшей про-

¹³ Постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 2 сентября 1945 г. № 2262 «Об утверждении перечня местностей Крайнего Севера и инструкции Наркомфина СССР и ВЦСПС по применению Указа Президиума Верховного Совета СССР от 1 августа 1945 г. «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

должительности — 12 рабочих дней для работающих с нормированным рабочим днём и, соответственно, 24 рабочих дня для работников с ненормированным рабочим днём. Действие Указа способствовало и закреплению освободившихся из системы ГУЛАГ, и привлечению нового населения в районы Крайнего Севера [6, Лыткина Т.С., Фаузер В.В.; 7, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., с. 128-129; 8, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н., с. 159–160].

Льготы и гарантии, установленные для работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним в период 1946–1967 гг.

Послевоенное законодательство о северных льготах сыграло важную роль в деле привлечения населения и трудовых ресурсов в северные районы страны, способствовало закреплению прибывших в этих районах и тем самым внесло значительный вклад в восстановление разрушенного войной народного хозяйства страны. Законодательство о северных льготах этого периода не было лишено определённых недостатков, т.к. действовало множество различных нормативных актов, регулирующих порядок предоставления льгот отдельным отраслям или специальностям, но они не носили всеобщего порядка.

Постановлением Совета Министров СССР от 25 августа 1946 г. были установлены районные коэффициенты к заработной плате работников Урала, Сибири и Дальнего Востока от 1.15 до 1.7. В последующие десять лет наблюдается тенденция отраслевого регулирования величины районных коэффициентов. Так, например, Постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 27.07.1959 г. № 527/13 установлены районные коэффициенты для работников нефтяной и газовой промышленности, другое постановление устанавливало районные коэффициенты для работников строительства, третье — для работников здравоохранения и т.п. Наличие такого количества документов, фактически регулирующих сходные или даже однородные общественные отношения, негативно сказывалось на правоприменительной практике и усложняло работу кадровикам, создавало условия для дискриминации по роду занятий, хотя степень воздействия неблагоприятных производственных факторов чаще всего была одна и та же [4, Козлова Т.А].

В целях упорядочения законодательства о льготах для работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»¹⁴ и Постановление Совета Министров СССР от 10 февраля 1960 г. № 148 «О порядке применения Указа Президиума Верхов-

¹⁴ Указ Президиума ВС СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного Совета СССР от 10.02.1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»¹⁵. В соответствии с Указом и Постановлением были установлены льготы и гарантии указанным работникам в области заработной платы, времени отдыха, порядка исчисления стажа работы, гарантий при переезде, а также в области права на жилище.

В области регулирования заработной платы указанных работников был определён порядок назначения и размер надбавок за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Размер надбавок за работу в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, зависел от степени вредного воздействия климатических условий в том или ином районе. Так, в Чукотском автономном округе Магаданской области, Корякском автономном округе и Алеутском районе Камчатской области, а также на островах Северного Ледовитого океана и его морей (за исключением островов Белого моря) — 10% по истечении первых шести месяцев работы, с увеличением на 10% за каждые следующие шесть месяцев работы. В остальных районах Крайнего Севера — 10% по истечении первого года работы, с увеличением на 10% за каждый следующий год работы. В местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, — 10% по истечении первых двух лет работы с увеличением на 10% за каждые следующие два года работы. Максимальный размер надбавки во всех случаях не мог быть выше: в районах Крайнего Севера 80% заработка и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, — 50% заработка, и не должен был превышать для районов Крайнего Севера 240 руб. и для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, — 150 руб. При этом надбавки выплачивались ежемесячно, но начислялись только на заработок в пределах до 300 руб. в месяц. Таким образом, Указ удлинит сроки для начисления процентных надбавок к заработной плате, сократил ритм их возрастания и снизил потолок надбавок. Гарантии в области времени отдыха заключались в установлении порядка предоставления и установления продолжительности дополнительных отпусков работникам Крайнего Севера и приравненных к нему местностей. Дополнительные отпуска были установлены для всех категорий работников следующей продолжительности: работающим в районах Крайнего Севера — 18 рабочих дней, а в местностях, приравненных к Крайнему Северу, — 12 рабочих дней. Как это было и ранее, отпуска работников Крайнего Севера и приравненных местностей допускалось суммировать, но не более чем за три года,

¹⁵ Постановление Совета Министров СССР от 10 февраля 1960 г. № 148 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но впервые нормативно была закреплена обязанность работодателя предоставить не менее 6 рабочих дней отпуска ежегодно, а суммироваться должны были дополнительные отпуска за этот период и оставшаяся часть отпуска за вычетом шести рабочих дней. Время, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно, один раз в три года не засчитывалось в срок отпуска. Стоимость проезда к месту использования отпуска и обратно раз в три года оплачивалось предприятием, учреждением или организацией.

Указ от 10 февраля 1960 г. разделил северные льготы на две группы: а) основные, предоставляемые всем рабочим и служащим государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений и организаций на Севере (включая лиц, прибывших по собственной инициативе, и местных жителей) и б) дополнительные, которые получают работники, переведённые, направленные или приглашённые на работу в районы Севера из других местностей страны. Дополнительные льготы предоставляются только при условии заключения индивидуальных письменных трудовых договоров сроком на пять лет, а на островах Северного Ледовитого океана — два года. К ним относились льготы, связанные с переездом на работу в другую местность и в части оплаты проезда и провоза имущества, и в части выплат в период переезда и / или в связи с ним (суточные, единовременное пособие, сохранение заработной платы), а также жилищные льготы и льготы по бронированию жилого помещения по прежнему месту жительства на весь срок трудового договора о работе в указанных местностях. Однако стаж работы в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к указанным местностям, уже исчислялся несколько иначе: уже не год работы на Крайнем Севере за два года работы, а год работы на Крайнем Севере всего за один год и шесть месяцев работы в местностях с обычными климатическими условиями. Не в полном объёме дополнительные льготы предоставлялись лицам, прибывшим в данные районы по собственной инициативе и заключившим срочный трудовой договор о работе в этих районах.

Однако установленные Указом от 10 февраля 1960 г. льготы не обеспечивали в достаточной мере притока трудовых ресурсов на Крайний Север. Недостаточная материальная заинтересованность рабочих и служащих не способствовала их закреплению на длительный период в этих районах и местностях, поэтому в последующие годы происходило дальнейшее расширение льгот работникам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В соответствии с Директивами XXIII съезда КПСС выходит Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. № 1908-VII «О расширении льгот для лиц, работающих в районах

Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»¹⁶. Данный Указ значительно расширял перечень и размер льгот, определённых Указом от 10 февраля 1960 г. Он устанавливал новый порядок начисления районных коэффициентов, дифференцируя территории по степени дискомфорта.

Действие Указа постановляло выплачивать всем рабочим и служащим государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений и организаций надбавку к их месячному заработку (без учета районного коэффициента и вознаграждения за выслугу лет) в следующих размерах: а) в Чукотском автономном округе и Северо-Эвенском районе Магаданской области, Корякском автономном округе и Алеутском районе Камчатской области, а также на островах Северного Ледовитого океана и его морей (за исключением островов Белого моря) — 10 процентов по истечении первых шести месяцев работы, с увеличением на 10 процентов за каждые последующие шесть месяцев работы. Повысить максимальный размер надбавок в указанных районах и местностях до 100 процентов заработка или до 300 рублей в месяц; б) в остальных районах Крайнего Севера — 10 процентов по истечении первых шести месяцев работы, с увеличением на 10 процентов за каждые последующие шесть месяцев работы, а по достижении шестидесятипроцентной надбавки — 10 процентов за каждый последующий год работы; в) в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, — 10 процентов по истечении первого года работы, с увеличением на 10 процентов за каждый последующий год работы (ст. 1). Согласно Указу, сократились сроки начисления надбавок: если по Указу от 10 февраля 1960 г. в районах Крайнего Севера работник мог получить 80%-ую надбавку за 8 лет, то по Указу от 26 сентября 1967 г. — за 5 лет; в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, работник мог получить максимальную 50%-ую надбавку за 5 лет вместо 10 лет работы.

Впервые данным Указом закреплялось снижение пенсионного возраста лицам, длительное время работавшим в местностях с неблагоприятными климатическими условиями. Так, рабочим и служащим, проработавшим в районах Крайнего Севера не менее 15 календарных лет, а в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, — не менее 20 календарных лет, пенсии по старости назначать мужчинам — по достижении 55 лет и женщинам — по достижении 50 лет (ст. 2).

Настоящий Указ преследовал и цель закрепления населения в районах Севера. Впервые, была сокращена продолжительность трудового договора, дающего право на полу-

¹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. № 1908-VII «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чение льгот, с пяти до трёх лет. Во-вторых, теперь все указанные льготы предоставлялись лицам, прибывшим в эти районы и местности по собственной инициативе, при условии заключения ими трудовых договоров на срок три года, а на островах Северного Ледовитого океана — два года (ст. 3).

Указ стимулировал продление трудовых договоров на новый срок. При перезаключении первого трудового договора работнику выплачивалось единовременное пособие в размере 50 процентов среднемесячного заработка без учета районного коэффициента, вознаграждения за выслугу лет и надбавок за работу в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (ст. 4).

Появилась норма, позволяющая суммировать трудовой стаж членам семьи рабочих и служащих, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, за период сезонных работ и женщинам, временно оставившим работу для ухода за детьми дошкольного возраста или по состоянию здоровья, дающий право на получение льгот, предусмотренных настоящим Указом (ст. 5).

Новым в Указе стало и то, что было обращено внимание на колхозное крестьянство, правда, лишь выборочно. Они могли начать получать льготы, если меняли род своей деятельности. В ст. 6 прописано: засчитывать специалистам, работникам, занимающим выборные должности, и другим руководящим работникам колхозов время работы их в колхозах, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в трудовой стаж, дающий право на получение льгот, если после прекращения работы в колхозе до поступления на работу в качестве рабочего или служащего прошло не более трёх месяцев.

Льготы, установленные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26.09.1967 г., были дополнены Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»¹⁷.

Принципиально новыми стали два положения Постановления. Предлагалось ввести с 1 января 1968 г. районные коэффициенты к стипендиям аспирантов, студентов и учащихся высших и средних специальных учебных заведений, расположенных в районах Край-

¹⁷ Постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029 «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

него Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в размерах, установленных в соответствующих районах к заработной плате работников просвещения (ст. 4).

Был прописан механизм решения жилищной проблемы после работы на Крайнем Севере не менее 15 лет. Постановлением разрешалось Совету Министров Бурятской АССР, Совету Министров Коми АССР, исполкомам Красноярского краевого Совета депутатов трудящихся, Иркутского, Томского, Тюменского, Мурманского и Архангельского областных Советов депутатов трудящихся организовывать из рабочих и служащих, проработавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не менее 15 лет, жилищно-строительные кооперативы для строительства жилых домов в городах и рабочих поселках других республик, краёв и областей, кроме административных центров союзных республик, г. Москвы и Ленинграда, Московской области, а также курортных местностей (ст. 5).

Льготы и гарантии, установленные для работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним в период 1990–2014 гг.

В первую очередь заслуживает внимания Постановление Совета Министров РСФСР от 22 октября 1990 г. № 458 «Об упорядочении компенсаций гражданам, проживающим в районах Севера»¹⁸. В нём была сделана попытка унификации подхода к порядку предоставления гарантий и льгот работникам Крайнего Севера и приравненных к нему районов. Данным Постановлением уточняется порядок исчисления и сохранения непрерывного трудового стажа для получения права на надбавку за работу в неблагоприятных климатических условиях. Особый упор делается на привлечение в районы Крайнего Севера и закрепления на предприятиях, расположенных в данных регионах, молодежи, а также семей, имеющих детей. Постановление закрепило особый порядок исчисления непрерывного трудового стажа для женщин, имеющих детей: «Непрерывный трудовой стаж, дающий право на получение компенсаций женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет или ребенка-инвалида в возрасте до 16 лет (в том числе находящихся на их попечении), сохраняется при условии поступления их на работу в период, не превышающий указанный возраст, независимо от причины увольнения (за исключением увольнения за виновные действия) и продолжительности перерыва в работе». Для молодёжи предусматривалось установление надбавок к заработной плате в повышенном размере и при наличии непрерывного стажа меньшей продолжительности, чем у работников более старшего возраста. Молодёжи, прожившей не менее одного года в районах Крайнего Севера и вступающей в трудовые отношения, надбавки к зара-

¹⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 22 октября 1990 г. № 458 «Об упорядочении компенсации гражданам, проживающим в районах Севера». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ботной плате устанавливались с 1 января 1991 г. в размере 20% по истечении первых шести месяцев работы с увеличением на 20% за каждые последующие шесть месяцев, а по достижении 60% надбавки выплачивались в размере 20% — за один год работы, а в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и в районах, где надбавки выплачиваются в порядке и на условиях, предусмотренных Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 апреля 1972 г. № 255, — в размере 10% за каждые шесть месяцев работы [4, Козлова Т.А.].

В современной истории наиболее значимым нормативно-правовым документом по упорядочению / расширению льгот и гарантий для северян можно считать принятый Государственной думой РФ 19 февраля 1993 г. Федеральный закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» № 4520-1¹⁹ (в ред. Закона РФ от 02.06.1993 № 5082-1, с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 24.12.1993 № 2288).

Впервые действие принятого Закона стало распространяться на лиц, работающих по найму постоянно или временно на предприятиях, в учреждениях, организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, независимо от форм собственности, и лиц, проживающих в указанных районах и местностях.

Государственные гарантии и компенсации были предоставлены неработающим пенсионерам, военнослужащим, уволенным по возрасту или в связи с сокращением Вооружённых Сил Российской Федерации, студентам высших и средних специальных учебных заведений, учащимся профессионально-технических училищ и общеобразовательных школ, а также членам семей, прибывшим в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности вместе с кормильцем (ст. 1).

Источниками финансирования затрат на государственные гарантии и компенсации были определены республиканский бюджет Российской Федерации, а также Пенсионный фонд Российской Федерации — для лиц, получающих государственные пенсии, Фонд социального страхования Российской Федерации — для лиц, получающих пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и имеющих право на выплаты, связанные с санаторно-курортным лечением, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (по отношению к фонду занятости населения постановление утратило силу с 1 января 2001 г. на основании Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ) — для лиц,

¹⁹ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

имеющих право на гарантии в области занятости, – в соответствии с положениями об указанных фондах.

За счёт консолидированного бюджета Российской Федерации компенсировались расходы, связанные с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, работникам бюджетных учреждений, организаций, проработавшим в указанных районах и местностях не менее трёх лет, пенсионерам, инвалидам, лицам, потерявшим работу и зарегистрированным в качестве безработных в этих районах и местностях, в размере 100 процентов произведённых затрат, а лицам, проработавшим не менее трёх лет на государственных предприятиях, расположенных в указанных районах и местностях, – 50 процентов произведённых затрат, но не превышая норм, предусмотренных статьёй 35 настоящего Закона (ст. 4).

Предприятия, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, освобождались от уплаты налогов на часть прибыли (дохода), направляемую на капитальные вложения производственного и непроизводственного назначения (ст. 5).

Лицам, высвобождаемым с предприятий, из учреждений, организаций в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в связи с их реорганизацией либо с ликвидацией, сохранялась на период их трудоустройства, но не свыше шести месяцев, средняя заработная плата с учётом месячного выходного пособия.

Выплата месячного выходного пособия и сохраняемой средней заработной платы производилась по прежнему месту работы за счёт предприятий, учреждений, организаций (ст. 6).

Лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и признанным в установленном порядке безработными, пособия по безработице выплачивались с учётом районного коэффициента (ст. 9).

Молодёжи (лицам в возрасте до 30 лет) процентная надбавка к заработной плате выплачивалась в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях не менее пяти лет (ст. 11).

Кроме установленных законодательством дополнительных отпусков, предоставляемых на общих основаниях, лицам, работающим в северных районах России, устанавливался также в качестве компенсации ежегодный дополнительный отпуск: в районах Крайнего Севера — 21 рабочий день; в приравненных к ним местностях — 14 рабочих дней; в остальных районах Севера, где установлены районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате, — 7 рабочих дней (ст. 14). Полное или частичное соединение отпусков лицам, ра-

ботающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, допускалось не более чем за два года. Время, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно, один раз в два года не засчитывалось в срок отпуска (ст. 15).

За лицами, прибывающими в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, на все время работы в этих районах и местностях бронировалась в установленном порядке жилая площадь по прежнему месту жительства на территории Российской Федерации (ст. 17).

Гражданам, в том числе коренным жителям, проработавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 10 календарных лет, а работникам, получившим инвалидность (в том числе и по общему заболеванию) или профессиональное заболевание, — до истечения указанного срока предоставлялось право по вновь избранному месту жительства на приобретение квартиры или приоритетное вступление в жилищно-строительный кооператив либо выделялся земельный участок для индивидуального жилищного строительства (ст. 18).

Лицам, обучающимся в высших и средних учебных заведениях, профессиональных училищах и школах различного профиля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на стипендию начисляются районный коэффициент и процентная надбавка. Как видим, в отличие от Постановления Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029, статья 20 в число льготников включила обучающихся в профтехучилищах и школах различного профиля, но исключала аспирантов. Предусматривалось выплачивать не только районный коэффициент, но и процентную надбавку.

Лицам, обучающимся на дневных отделениях в высших и средних специальных учебных заведениях, учащимся школ, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и нуждающимся в стационарном лечении, оплачивался проезд к месту лечения в другие регионы Российской Федерации и обратно, если таких услуг нет в месте проживания (ст. 20).

В Законе особое внимание уделяется материнству и женщинам. Так, женщинам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющим детей до 16 лет, предоставляется право на ежемесячный дополнительный выходной день без сохранения заработной платы (ст. 21). *Для женщин устанавливалась 36-часовая рабочая неделя, если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена для отдельных категорий женщин иными законодательными актами Российской Федерации. При этом заработная плата выплачивалась в том же размере, что и при полной рабочей неделе (ст. 22).*

В случае временной нетрудоспособности лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачивалось пособие по временной нетрудоспособности в размере полного заработка с учетом районного коэффициента и процентной надбавки (ст. 24).

Предусматривалась льготная пенсия. Пенсия в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях устанавливалась: мужчинам — по достижении 55 лет и женщинам — по достижении 50 лет, если они проработали не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеют общий трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет.

Женщинам, имеющим двух и более детей, пенсия устанавливалась по достижении 50 лет при общем трудовом стаже 20 лет, если они проработали не менее 12 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 17 календарных лет в приравненных к ним местностях.

Гражданам, работавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, пенсия устанавливалась за 15 календарных лет работы на Крайнем Севере. При этом каждый календарный год работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, считается за девять месяцев работы в районах Крайнего Севера.

Гражданам, проработавшим в районах Крайнего Севера не менее 7 лет 6 месяцев, пенсия назначалась с уменьшением общеустановленного возраста (для мужчин — 60 лет, для женщин — 55 лет) на четыре месяца за каждый полный календарный год работы в этих районах (ст. 25).

В Законе особое место отведено занятым специфическим трудом и малочисленным народам Севера. Право на пенсию на льготных основаниях имеют оленеводы, рыбаки, охотники-промысловики, проживающие постоянно в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: мужчины — по достижении 50 лет и при стаже указанной работы не менее 25 лет и женщины — по достижении 45 лет и при стаже указанной работы не менее 20 лет (ст. 26). Социальные пенсии, установленные Законом РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР», гражданам из числа малочисленных народов Севера назначаются: мужчинам — по достижении 55 лет, женщинам — по достижении 50 лет в размере минимальной пенсии по старости (ст. 27).

При подсчете трудового стажа для назначения пенсии на общих, льготных основаниях, а также в связи с особыми условиями труда период работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях исчисляется в полуторном размере независимо от факта

заключения срочного трудового договора (контракта) (ст. 28).

По Закону для граждан, проживающих в районах, где установлен районный коэффициент к заработной плате, размеры трудовых и социальных пенсий определяются с применением соответствующего районного коэффициента к заработной плате (ст. 30). Причём пенсия назначается и выплачивается с учетом районного коэффициента к заработной плате независимо от места проживания и времени обращения за пенсией (ст. 31).

Лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, гарантировалось медицинское наблюдение в процессе занятости, частичная оплата проезда для медицинской консультации или лечение в другие регионы Российской Федерации и обратно, если таких услуг нет в месте проживания. Для малочисленных народов Севера организуется обязательная ежегодная диспансеризация (ст. 32). Кроме того, Закон предусматривал компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, в том числе пенсионерам и инвалидам (ст. 33, 34).

В случае переезда или смены местожительства Закон гарантировал компенсации расходов, связанных с переездом, лицам, прибывшим в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности из других регионов Российской Федерации и других государств и заключившим трудовой договор (контракт), а также молодым специалистам, прибывшим на предприятия, в учреждения, организации, независимо от постоянного места жительства.

Им предоставлялись следующие гарантии и компенсации: единовременное пособие в размере двух должностных окладов (ставок) и единовременное пособие на каждого члена семьи в размере половины должностного оклада (ставки); оплата стоимости проезда работника и членов его семьи и провоза багажа, но не свыше 5 тонн на семью по фактическим расходам; суточные работника; оплачиваемый отпуск на сборы и обустройство на новом месте продолжительностью 7 календарных дней. В случае переезда работника к новому месту жительства в связи с прекращением или расторжением трудового договора (контракта) по любым основаниям, за исключением увольнения за виновные действия, оплачивается стоимость проезда работника и членов его семьи и провоза багажа, но не свыше 5 тонн на семью по фактическим расходам (ст. 35).

С момента принятия Закона № 4520-1 от 19.02.1993 г. произошли значительные перемены в социально-экономическом развитии России. Учитывая произошедшие изменения, 22 августа 2004 г. Государственная дума принимает Федеральный Закон № 122-ФЗ, который внёс существенные изменения в действующий Закон. В последующих редакциях Закона № 4520-1 часть льгот и гарантий были «перенесены» в Трудовой кодекс (принят 30.12.2001 №

197-ФЗ). Последняя редакция Закона была сделана 31.12.2014 г.²⁰ На ней и остановим свой анализ.

Статья 1. Действие настоящего Закона распространяется на лиц, работающих по найму постоянно или временно в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, независимо от форм собственности, и лиц, проживающих в указанных районах и местностях *(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ)*.

В случаях, предусмотренных настоящим Законом, гарантии и компенсации предоставляются неработающим пенсионерам, военнослужащим, уволенным по возрасту или в связи с сокращением Вооружённых Сил Российской Федерации, лицам, обучающимся в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, а также членам семей, прибывшим в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности вместе с кормильцем *(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ)*.

Основным «новшеством» 122-ФЗ является то, что гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в организациях, финансируемых из федерального бюджета, устанавливаются федеральными законами; в организациях, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, — законами субъектов Российской Федерации; в организациях, финансируемых из местных бюджетов, — муниципальными правовыми актами; в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, — работодателем, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом *(часть третья введена Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ)*.

Предусмотренные настоящим Законом гарантии и компенсации для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, применяются к лицам, работающим у резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с учётом особенностей, установленных Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» *(часть четвёртая введена Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ)*.

Статья 4. Финансовое обеспечение гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*.

²⁰ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 (ред. от 31 декабря 2014 г.) «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Гарантии и компенсации, установленные настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, являются расходными обязательствами Российской Федерации в части, касающейся граждан, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, лиц, обучающихся за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, военнослужащих, уволенных по возрасту или в связи с сокращением Вооружённых Сил Российской Федерации, в части граждан, получающих пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам за счёт средств Фонда социального страхования Российской Федерации, в части неработающих граждан, получающих страховую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению за счёт средств Пенсионного фонда Российской Федерации и федерального бюджета *(в ред. Федеральных законов от 02 июля 2013 г. № 185-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)*.

Компенсация расходов, связанных с переездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, гражданам, указанным в части шестой статьи 35 настоящего Закона, осуществляется за счёт бюджетных ассигнований, предоставляемых из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации *(часть вторая введена Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 231-ФЗ)*.

Гарантии и компенсации, установленные для граждан, работающих в организациях, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Гарантии и компенсации, установленные для лиц, работающих в организациях, финансируемых за счёт местных бюджетов, являются расходными обязательствами муниципальных образований.

Гарантии и компенсации, установленные для граждан, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, осуществляются за счёт средств работодателя.

Статья 5. Гарантии в области занятости населения, оплаты труда, продолжительности отпусков, льгот для отдельных категорий населения, социального страхования и пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, порядок установления трудового стажа *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*.

Гарантии в области занятости населения, оплаты труда, продолжительности отпусков, льгот для отдельных категорий населения, социального страхования и пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, порядок установления трудового стажа регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации в

области социального страхования, пенсионного обеспечения и занятости населения.

Наибольшему изменению подверглась статья 11. В базовом варианте она была прописана следующим образом: «Молодёжи (лицам в возрасте до 30 лет) процентная надбавка к заработной плате выплачивается в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях не менее пяти лет». Приведём новую редакцию.

Статья 11. Процентная надбавка к заработной плате *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*. «Лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачивается процентная надбавка к заработной плате за стаж работы в данных районах или местностях. Размер процентной надбавки и порядок её выплаты устанавливаются в порядке, определяемом статьёй 10 настоящего Закона для установления размера районного коэффициента и порядка его применения».

Приведём и ст. 10, на которую делается ссылка. Ст. 10. Районный коэффициент к заработной плате, пособиям, стипендиям и компенсациям *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ)*. Размер районного коэффициента и порядок его применения для расчёта заработной платы работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, пособий, стипендий и компенсаций лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются Правительством Российской Федерации *(в ред. Федеральных законов от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)*.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе за счёт средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для государственных органов и государственных учреждений субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений. Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен предельный размер повышения районного коэффициента, устанавливаемого входящими в состав субъекта Российской Федерации муниципальными образованиями *(в ред. Федерального закона от 02 апреля 2014 г. № 55-ФЗ)*.

В отличие от старой редакции, в новой нет прямого изложения о праве молодёжи, родившейся на Севере, получать процентные надбавки к заработной плате с первого дня работы. Словосочетание «процентные надбавки» просто отсутствует. Рассмотрев все отсыл-

ки к другим законам и нормативным актам, находим, что молодёжь не будет получать процентные надбавки с первого дня работы. Она должна их зарабатывать, правда, для местной молодежи предусмотрен ускоренный порядок их получения.

В заключение приведём содержание ст. о гарантиях и компенсации расходов, связанных с переездом (*в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ*).

Лицам, заключившим трудовые договоры о работе в организациях, финансируемых из федерального бюджета, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и прибывшим в соответствии с этими договорами из других регионов Российской Федерации, за счёт средств работодателя предоставляются следующие гарантии и компенсации: единовременное пособие в размере двух должностных окладов (месячных тарифных ставок) и единовременное пособие на каждого прибывающего с ним члена его семьи в размере половины должностного оклада (половины месячной тарифной ставки) работника; оплата стоимости проезда работника и членов его семьи в пределах территории Российской Федерации по фактическим расходам, а также стоимости провоза багажа не свыше пяти тонн на семью по фактическим расходам, но не свыше тарифов, предусмотренных для перевозки железнодорожным транспортом; оплачиваемый отпуск продолжительностью семь календарных дней для обустройства на новом месте.

Право на оплату стоимости проезда и стоимости провоза багажа членов семьи сохраняется в течение одного года со дня заключения работником трудового договора в данной организации в указанных районах и местностях.

Работнику организации, финансируемой из федерального бюджета, и членам его семьи в случае переезда к новому месту жительства в другую местность в связи с расторжением трудового договора по любым основаниям (в том числе в случае смерти работника), за исключением увольнения за виновные действия, оплачивается стоимость проезда по фактическим расходам и стоимость провоза багажа из расчёта не свыше пяти тонн на семью по фактическим расходам, но не свыше тарифов, предусмотренных для перевозок железнодорожным транспортом.

Гарантии и компенсации, предусмотренные настоящей статьёй, предоставляются работнику организации, финансируемой из федерального бюджета, только по основному месту работы.

Размер, условия и порядок компенсации расходов, связанных с переездом, лицам, работающим в организациях, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в

организациях, финансируемых из местных бюджетов, — органами местного самоуправления, в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, — работодателем.

Лицам, являющимся получателями трудовых пенсий и (или) пенсий по государственному пенсионному обеспечению, не работающим по трудовым договорам, не получающим выплат и иных вознаграждений по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг, по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведений науки, литературы, искусства и не осуществляющим иной деятельности, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с законодательством Российской Федерации, и членам их семей, находящимся на их иждивении, в случае переезда из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей к новому месту жительства на территории Российской Федерации, не относящемуся к указанным районам и местностям, однократно компенсируются расходы на оплату стоимости проезда к новому месту жительства и стоимости провоза багажа (*часть шестая введена Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 231-ФЗ*).

Как видим, все годы отдельные статьи «базового / основополагающего» Закона существенно редактировались²¹, что в конечном итоге привело к видоизменению / потере части льгот и гарантий. Чтобы знать и применять / использовать полный перечень льгот и гарантий, установленных для работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, необходимо обращаться и к Трудовому Кодексу РФ.

Заключение

Правительство России в целях решения своих социально-экономических и политических задач, а также следуя интересам обороноспособности страны, активно использовало природные ресурсы отдалённых территорий. Однако, учитывая их слабую заселённость, государство вынуждено было использовать разные методы привлечения и закрепления населения в этих регионах. До конца 1950-х гг. это были преимущественно методы принуждения. В последующие годы государство перешло к мерам поощрения.

Следует подчеркнуть, что перечень / набор льгот, гарантий и компенсаций, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях неодно-

²¹ Обзор изменений Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. N 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Изменения внесены Указом Президента от 24 декабря 1993 г. № 2288. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

кратно или расширялся, или уменьшался. Бесспорно, что соответствующие коррективы вносились как под влиянием факторов экономического и политического характера с учётом непосредственных задач социально-экономической политики на данном этапе и возможностей государства, так и той роли, которая отводилась Северу в разные исторические периоды развития страны. Законодательство о льготах, компенсациях и гарантиях вначале для отдалённых местностей, затем районов Крайнего Севера и, наконец, для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, прошло пять этапов. Основанием для выделения этапов стали два момента: 1) годы районирования отдалённых / северных территорий и 2) комплекс государственных преференций, предоставляемых населению в тот или иной исторический период времени [2, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н., с. 18–37].

Включая те или иные территории в особый Перечень, государство определяло / дифференцировало набор льгот и гарантий для каждой категории местностей. До 1932 г. льготы и гарантии распространялись на отдалённые территории, включенные в Перечень. Постановление СНК РСФСР от 26 октября 1932 г. выделило из состава отдалённых местностей районы Крайнего Севера, на которые стали распространяться льготы, принятые Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 мая 1932 г. После отмены льгот на период Великой Отечественной войны для большинства работающих они вновь восстанавливаются в 1945 г. Затем неоднократно принимались Постановления ВЦИК и СНК об упорядочении, о расширении системы льгот, гарантий и компенсаций для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

Важным этапом в развитии системы льгот, гарантий и компенсаций стал рубеж перехода страны от советской плановой системы к рыночной экономике. Основательно была пересмотрена система льгот и гарантий, которую закрепил ФЗ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» № 4520-1 от 19.02.1993 г. Этот документ отразил в себе всё лучшее, что было наработано в предшествующие годы.

В 2000-е гг. произошли значительные перемены в социально-экономическом развитии России, что нашло отражение в Федеральном Законе № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. Этим актом Государственная дума вносит существенные изменения в Закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Часть льгот была либо урезана, либо отменена. В последующих редакциях Закона № 4520-1 отдельные льготы и гарантии были «перенесены» в

Трудовой кодекс РФ. В обществе до сих пор нет однозначной оценки этому обновлённому Закону.

Можно заключить, что существующее районирование и принятая система льгот и гарантий преследовали две цели: 1) компенсацию за проживание и работу в экстремальных природно-климатических условиях; 2) привлечение и закрепление населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Оценкой эффективности государственной политики по районированию и предоставлением льгот и гарантий населению служит миграционный баланс между Севером и «материком» в разные исторические периоды. В последние десятилетия, а особенно в 2000-е гг., миграционный баланс стал отрицательным [10, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., с. 141–149].

В завершение статьи хотелось бы обратить внимание ещё на два момента. Во-первых, государственные преференции на всех этапах освоения и обживания Севера способствовали привлечению и закреплению населения на этих суровых территориях. Бесспорно, что только при стабильном / постоянном населении может быть устойчивым развитие северных и арктических территорий, страны в целом [11, Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н., с. 229–234]. В настоящее время льготы и гарантии не в полной степени выполняют свою функцию. Во-вторых, в последние годы Правительство России больше внимания стало уделять сухопутным территориям Арктической Зоны РФ. Есть опасение, что северные территории, не вошедшие в Арктику, в очередной раз станут отдалёнными или «отделёнными» от финансов, материальных ресурсов, внимания и протекционизма государства.

Литература

1. Славин С.В. Освоение Севера. М.: Издательство «Наука», 1975. 200 с.
2. Демографические и миграционные процессы на Российском Севере: 1980–2000 гг.: монография / В.В. Фаузер, Т.С. Лыткина, Г.Н. Фаузер; отв. ред. д-р экон. наук, профессор В.В. Фаузер. Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2016. 158 с.
3. Иванов А.И. Льготы для работников Севера. М., 1991. 143 с.
4. Козлова Т.А. Правовое регулирование труда работников Крайнего Севера и приравненных к Крайнему Северу местностей (динамика и развитие на современном этапе) // Трудовое право. 2006. № 12. С. 34–52.
5. Халдеева Н.В. Трудовые отношения в районах Крайнего Севера: теория и практика правового регулирования: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014. 448 с.
6. Лыткина Т.С., Фаузер В.В. Государственное управление принудительной миграцией как способ освоения Севера России в 1930–1950-е гг. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2016. Т. XIX. № 1 (84). С. 90–109.
7. Фаузер В.В., Лыткина Т.С. Принудительные миграции советского периода: хронология и масштабы // Демографические процессы на постсоветском пространстве: сборник материалов VI Уральского демографического форума с международным участием. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2015. С. 124–131.

8. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ (электронный журнал). 2015. № 3. С. 151–168.
9. Гинцбург Л.Я., Смирнова Н.М. Льготы работающим на Крайнем Севере. М., 1975. 215 с.
10. Фаузер В.В., Лыткина Т.С. Миграционные процессы на Российском Севере // Социальная политика и социология. 2017. Том 16. № 1 (120). С. 141–149.
11. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Демографические аспекты устойчивого развития северных территорий // Новые подходы и методы управления устойчивым социально-экономическим развитием регионов: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 24–25 октября 2017 г., ИПРЭ РАН. СПб.: ГУАП, 2017. С. 229–234.

References

1. Slavin S.V. *Osvoenie Severa* [The development of the North]. Moscow: Izdatel'stvo «Nauka», 1975, 200 p. [in Russian]
2. *Demograficheskie i migratsionnye protsessy na Rossiiskom Severe: 1980–2000 gg.: monografiya* [Demographic and migratory processes on the European North: 1980–2000: monograph] / V.V. Fauzer, T.S. Lytkina, G.N. Fauzer. Syktyvkar: Izd-vo SGU im. Pitirima Sorokina, 2016, 158 p. [in Russian]
3. Ivanov A.I. *L'goty dlya rabotnikov Severa* [Benefits for employees on the North]. Moscow, 1991, 143 p. [in Russian]
4. Kozlova T.A. Pravovoe regulirovanie truda rabotnikov Krainego Severa i priravnennykh k Krainemu Severu mestnostei (dinamika i razvitie na sovremennom etape) [Legal regulation of labor of the employees on the Far North and equivalent localities (dynamics and development on the modern stage)], *Trudovoe pravo*, 2006, No. 12, pp. 34–52. [in Russian]
5. Khaldeeva N.V. *Trudovye otnosheniya v raionakh Krainego Severa: teoriya i praktika pravovogo regulirovaniya* [The labor relations on the regions of Far North: theory and practice of legal regulation], Diss. dokt. yurid. nauk. Moscow, 2014, 448 p. [in Russian]
6. Lytkina T.S., Fauzer V.V. Gosudarstvennoe upravlenie prinuditel'noi migratsiei kak sposob osvoeniya Severa Rossii v 1930–1950-e gg. [State management of forced migration as a way of development the North in 1930–1950], *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii*, 2016, Vol. XIX, No. 1 (84), pp. 90–109. [in Russian]
7. Fauzer V.V., Lytkina T.S. Prinuditel'nye migratsii sovetskogo perioda: khronologiya i mashtaby [Forced migrations of the soviet period: chronology and scales], *Demograficheskie protsessy na postsovetskom prostranstve: sbornik materialov VI Ural'skogo demograficheskogo foruma s mezhdunarodnym uchastiem*, Vol. I, Ekaterinburg: Institute of Economics (Ural branch of RAS), 2015, pp. 124–131. [in Russian]
8. Fauzer V.V., Lytkina T.S., Fauzer G.N. Gosudarstvennoe upravlenie migratsiei naseleniya: ot prinuzhdeniya k pooshchreniyu [State management of population migration: from compulsion to encouraging], *Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik NITs KPUVI SyktGU (elektronnyi zhurnal)*, 2015, No. 3, pp.151–168. [in Russian]
9. Gintsburg L.Ya., Smirnova N.M. *L'goty rabotayushchim na Krainem Severe* [The benefits for employees of Far North]. Moscow, 1975, 215 p. [in Russian]
10. Fauzer V.V., Lytkina T.S. Migratsionnye processy na rossijskom Severe [Migration processes in the Russian North], *Social'naya politika i sociologiya*, 2017, Vol. 16, No. 1 (120), pp. 141–149. [in Russian]
11. Fauzer V.V., Lytkina T.S., Fauzer G.N. Demograficheskie aspekty ustojchivogo razvitiya severnykh territorij [Demographic aspects of the sustainable development of the northern territories]. *Novye podhody i metody upravleniya ustojchivym social'no-ehkonomicheskim razvitiem regionov: Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii 24–25 oktyabrya 2017 g., IPREH RAN*, St. Petersburg: State University of Aerospace Instrumentation, 2017, pp. 229–234. [in Russian]

УДК 343.326(985)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.128

Противодействие терроризму в российской Арктике: законодательство и ключевые субъекты¹



© Эльгсаас Ингвилль Мое, научный сотрудник Центра норвежской и европейской безопасности. Тел.: +47 23 09 59 07. E-mail: ingvill.elgsaas@ifs.mil.no
Норвежский институт оборонных исследований (IFS), Осло, Норвегия.

Аннотация. Стратегические интересы России в Арктике в сочетании с комплексной и неопределенной террористической угрозой стали причиной появления феномена антитеррористической деятельности в Арктике. Противодействие терроризму в Арктике — новая и недостаточно изученная тема, которая до сих пор не получила должного внимания. В настоящей статье рассматриваются правовые аспекты, а также основные участники противодействия тер-

роризму в российской Арктике. Автор считает, что правовые рамки для борьбы с терроризмом обширны, однако они сконцентрированы в ряде базовых документов. Аналогичным образом противодействие терроризму включает в себя множество разнообразных субъектов, объединённых в относительно простую и хорошо налаженную общегосударственную систему борьбы с терроризмом. Существующее правовое регулирование и организация обеспечивают прочную основу для эффективного управления антитеррористической деятельностью, в том числе и в Арктике. Важным моментом является концентрация координационных полномочий в руках одного субъекта — ФСБ. Кроме того, система симметрична и соответствует федеральной организации России. Соответствующие координирующие органы присутствуют во всех регионах, в том числе в Арктике. Обновлённое законодательство в сфере борьбы с терроризмом имеет тенденцию к ужесточению наказаний, а также свидетельствует о более широкой трактовке понятия «терроризм». Потенциально слабым звеном можно считать неопределённую роль вновь созданной Росгвардии в системе противодействия терроризму. Такая неопределённость может оспорить позицию ФСБ и негативно сказаться на координации всей системы противодействия терроризму в будущем.

Ключевые слова: терроризм, противодействие терроризму, российская Арктика, законодательство, субъекты

Counterterrorism in the Russian Arctic: legal framework and central actors

© **Ingvill Moe Elgsaas**, Fellow, Centre for Norwegian and European Security. Tel.: +47 23 09 59 07. E-mail: ingvill.elgsaas@ifs.mil.no

Norwegian Institute for Defence Studies (IFS), Oslo, Norway.

Abstract. Russia's strategic interests in the Arctic coupled with a complex and diffuse terrorist threat has produced a niche topic: Arctic counterterrorism. Arctic counterterrorism is, yet, a new and underdeveloped topic that has received only limited attention. This article contributes a discussion of the legal framework and the main actors involved in countering terrorism in the Russian Arctic. The author finds that the legal framework for counterterrorism is extensive yet centered in core documents. Similarly, counterterrorism involves many and varied actors united in a relatively simple and streamlined national system for counterterrorism. Current legal regulation and organization provide a solid base that may support efficient management of counterterrorism, also in the Arctic. A notable strength is the concentration of coordination responsibilities in the hands of one central actor, the FSB. Another important characteristic is that the system is symmetrical and follows Russia's federal organization with coordinating bodies for all regions includ-

¹ Статья была подготовлена в рамках международного исследовательского проекта «Готовность к чрезвычайным ситуациям на море и развитие международного сотрудничества на Крайнем Севере».

ing those in the Arctic. Counterterrorism legislation is kept up to date and the trend is towards tougher punishments and a wide understanding of terrorist offenses. A potential weak spot is the unclear role of the newly formed National Guard. The uncertainty surrounding the role of the National Guard in the fight against terrorism may challenge the FSB and weaken coordination of the system for counterterrorism in the future.

Keywords: *terrorism, counterterrorism, Russian Arctic, legislation, actors*

Введение

Президент Владимир Путин включает терроризм в число угроз, которые необходимо учитывать для комплексного обеспечения безопасности российской Арктической зоны². Хотя «терроризм» и «Арктика» являются актуальными темами, они редко пересекаются. Как бы сильно мы ни надеялись, что такое разделение сможет сохраниться и что Арктика останется относительно не затронута терроризмом, существуют веские причины, по которым мы, как делает президент России, должны включить терроризм в число многочисленных вызовов, с которыми мы должны быть готовы столкнуться в Арктике.

Согласно Глобальному индексу терроризма (Global Terrorism Index), террористическая активность за последние годы значительно возросла, что привело к увеличению количества смертей и распространению атак с большим числом жертв.³ Большинство террористических атак совершается в конкретных географических регионах вдали от Арктики. И всё же, недавние нападения и террористическая пропаганда демонстрируют способность и желание наносить удары за пределами регионов, которые мы привычно связываем с террористической деятельностью.

Кроме того, повышенное внимание к Арктике как к стратегическому активу и хранилищу ресурсов сопряжено с риском того, что регион будет восприниматься в качестве престижной цели для террористов, рассчитывающих на дальнейшее расширение географии своей деятельности. В сочетании с расширением активности в Арктике и облегчением доступа в регион, расширение террористических угроз и осознание стратегической важности Арктики могут послужить триггером для нежелательной деятельности, такой как терроризм.

Настоящее исследование посвящено российской системе противодействия терроризму с особым упором на Арктику. Целью работы является оценка её нынешнего состояния и направлений дальнейшего развития. Результаты представлены в трёх разделах. Следующая после введения часть представляет собой аналитическую выдержку на тему развития терро-

² Заседание Совета Безопасности «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845> (дата обращения: 31.05.2017)

³ Global Terrorism Index, 2014:2. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

ризма и последних событий, далее — интересы России в Арктике, связь между терроризмом и Арктикой, а также методологию и источники нашего исследования. Пятый раздел посвящён организации антитеррористической работы в России. Мы рассмотрим правовые рамки антитеррористической деятельности России центральных субъектов российской системы борьбы с терроризмом, а также деятельность России по противодействию терроризму в Арктике. Заключительный раздел содержит выводы по теме исследования.

Кратко о терроризме

Не будучи новым явлением, международный терроризм привлёк всеобщее внимание в 2001 г., когда проведённые 11 сентября атаки стали причиной начала глобальной войны с терроризмом.

Несмотря на эту войну, в последние годы мы стали свидетелями роста числа террористических нападений. География террористической угрозы расширяется. По данным Глобального индекса терроризма (Global Terrorism Index) за 2015 г., в период с 2000 г. по 2014 г. смертность от терроризма увеличилась в девять раз.⁴ Индекс также показывает учащение террористических атак с высокой смертностью (50 жертв и более).⁵ Новейший глобальный индекс терроризма (Global Terrorism Index 2016) свидетельствует о том, что две крупные террористические организации «Боко Харам» и ИГИЛ (запрещены в России) расширили территорию своих операций.⁶ ИГИЛ обошла «Боко Харам» по смертоносности в 2015 г.⁷, она также была связана с несколькими недавними терактами в Европе. Международный масштаб этих террористических организаций был подчёркнут в марте 2015 г., когда «Боко Харам» заявила о своей приверженности ИГИЛ.⁸ Ряды ИГИЛ пополняются за счёт иностранных боевиков, завербованных со всего мира, что можно назвать «по-настоящему глобальной мобилизацией в эпическом масштабе».⁹ По данным Global Terrorism Index, с 2011 г. в Ирак и

⁴ Global Terrorism Index, 2014:2. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

⁵ Там же.

⁶ Global Terrorism Index, 2016. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

⁷ Global Terrorism Index, 2014:2. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf> (дата обращения: 22 August 2017) and Global Terrorism Index, 2016. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

⁸ Elbagir N., Cruickshank P. and Tawfeeq M. Boko Haram purportedly pledges allegiance to ISIS. URL: <http://edition.cnn.com/2015/03/07/africa/nigeria-boko-haram-isis/> (дата обращения: 10.05.2015)

⁹ Awan A.N. What Happens when ISIS Comes Home? *The National Interest*. 29th September. URL: <http://nationalinterest.org/feature/what-happens-when-isis-comes-home-11363> (дата обращения: 10.04.2015)

Сирию прибыли около 25–30 тыс. иностранных боевиков из 100 различных стран.¹⁰ Этим иностранным боевикам поощряют к распространению джихада на свои страны.

Россия — одно из многих государств, где ИГИЛ вербует сторонников. По словам директора ФСБ Александра Бортникова, до 1,7 тыс. российских граждан могут воевать в Ираке.¹¹ А. Бортников подчёркивает необходимость *«выстраивать работу, чтобы предотвратить выезд, и с другой стороны, делать всё необходимое, чтобы после возврата этих граждан в страны исхода... делать всё, чтобы не пропустить террористические вылазки и атаки»*.¹² В список целей ИГИЛ попали как Президент России Владимир Путин, так и вся страна. Сделано это было в ответ на поддержку Россией сирийского президента Башара Асада.¹³

Россия хорошо знакома с угрозой терроризма. Дореволюционная и советская Россия имели за плечами богатый опыт борьбы с террором. Первый крупный теракт в постсоветской России произошел в июне 1995 г., когда группа чеченских боевиков во главе с Шамилем Басаевым напала на г. Будённовск в Ставропольском крае. Всё закончилось осадой городской больницы и тысячами заложников. Эти события стали переломным моментом в ходе первой чеченской кампании и повлияли на заключение Хасавюртовского соглашения, положившего конец войне в августе 1996 г. [1].

Среди других печально известных террористических актов можно назвать события в театральном центре на Дубровке в октябре 2002 г. и захват школы в Беслане в сентябре 2004 г. Число жертв этих терактов исчисляется сотнями. В обоих случаях террористы требовали независимости Чечни и вывода российских войск. Террористическая атака в Беслане стала третьей по числу жертв за период с 2002 по 2011 гг.¹⁴

Кроме того, Россия подверглась множеству менее масштабных, но не менее смертоносных терактов. В Глобальной базе данных терроризма Национального консорциума по изучению терроризма и средств противодействия терроризму зарегистрировано 2 158 слу-

¹⁰ Global Terrorism Index, 2015:3. URL:<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf> (дата обращения: 01.08.2017)

¹¹ Глава ФСБ: до 1,7 тыс. российских граждан могут воевать в Ираке. URL:<http://ria.ru/world/20150220/1048707159.html>. (дата обращения: 13.04.2015)

¹² Там же.

¹³ Video: ISIS personally threatens Russian President Putin with seized Russian fighter jets. URL: <http://www.iraqinews.com/arab-world-news/urgent-video-isis-personally-threatens-russian-president-putin-seized-russian-fighter-jets/> (дата обращения: 13.04.2015)

¹⁴ Global Terrorism Index, 2012. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/156010/2012-Global-Terrorism-Index-Report1.pdf> (дата обращения: 22.04.2017)

чая в России за период с января 1992 по декабрь 2016 г.¹⁵ Бывший глава Следственного Комитета при Прокуратуре Российской Федерации Александр Бастрыкин говорил о 661 случае преступной террористической деятельности в России всего лишь за 2013 г.¹⁶ В 31 из этих случаев речь идёт о терактах, в результате которых погибло 40 и было ранено несколько десятков человек.¹⁷ Один из последних терактов был осуществлён в петербургском метро третьего апреля 2017 г. Он унёс жизни 10 человек. По неподтверждённым данным, нападение было совершено по приказу лидера «Аль-Каиды» Аймана аль-Завахри в ответ на действия русских в Сирии, Чечне и Ливии.¹⁸

Глобальные индексы терроризма представляют собой оценки прямого и косвенного воздействия терроризма (0–10) и ранжируют страны в соответствии с ними¹⁹. Рейтинг России высок, но за последние годы снижается. Анализ количества раз конкретные страны входили в десятку стран, наиболее пострадавших от терроризма, показывает, что в период с 2000 по 2014 гг. Россия входила в первую десятку ни много ни мало 9 раз. Эту сомнительную честь Россия разделяет с Алжиром. Хуже показатели только у Ирака (12 раз), Афганистана (13 раз), Пакистана (13 раз) и Индии (14 раз).²⁰ Россия входит в число стран, на территории которых было осуществлено значительное число террористических актов, что, в свою очередь, способствовало резкому росту терроризма в период 2002–2009 гг.²¹ На долю России пришлось 4% от общего числа террористических актов, совершенных в мире за этот период.²²

В 2011 г. рейтинг России составлял 7.07, что ставит её на 9-е место в списке государств, наиболее пострадавших от терроризма.²³ В 2013 г. и 2014 г. рейтинг России составлял 6.76 и 6.207, что поместило её соответственно на 11-е и 23-е места.²⁴ Самый последний ин-

¹⁵ Global Terrorism Database. URL: http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?expanded=yes&casualties_type=&casualties_max=&success=yes&country=167&ob=GTIDID&od=desc&page=1&count=100 (дата обращения: 01.08.2017)

¹⁶ Russia hit by 31 terror attacks in 2013 — chief investigator. URL: <http://rt.com/politics/russian-terrorism-investigator-committee-993/> (дата обращения: 10.09.2014)

¹⁷ Там же.

¹⁸ Kupfer M. After Metro Bombing, Russia Confronts New Terror Challenges. URL: <https://themoscowtimes.com/articles/after-metro-bombing-russia-confronts-new-terror-challenges-57910> (дата обращения: 09.05.2017)

¹⁹ Влияние терроризма здесь понимается как гибель людей, ранения, материальный ущерб и психологические последствия терроризма.

²⁰ Global Terrorism Index, 2015, Table 1. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf> (дата обращения: 01.08.2017)

²¹ Global Terrorism Index, 2012:6. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/156010/2012-Global-Terrorism-Index-Report1.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ Global Terrorism Index, 2015. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf> (дата обращения: 01.08.2017) and Global Terrorism Index, 2014. URL:

декс за 2015 г. для России составляет 5.43, что означает 30-е место в рейтинге стран, наиболее пострадавших от терроризма.²⁵ Теперь Россия находится в так называемой «оранжевой» группе государств (4-6 баллов) наряду с Саудовской Аравией, Великобританией и США.²⁶

Российская Арктика

Наряду с Норвегией, Данией (Гренландия), Канадой и США (Аляска) Россия является одним из пяти прибрежных арктических государств. Арктические водные пространства России простираются от Баренцева моря на западе через Карское море и море Лаптева до Восточно-Сибирского моря на востоке. Исключая спорные морские территории, внутренние воды России, её территориальное море и исключительная экономическая зона в Арктике занимают примерно такую же площадь, как морские арктические владения остальных четырёх государств. Существуют различные способы установления внешних границ Арктики (Северный полярный круг, северная граница распространения лесов или июльская изотерма 10 °С). Независимо от метода определения границ, российская Арктика обширна и разнообразна, как и интересы России в регионе.

Президент В.В. Путин начал своё выступление в Совете Безопасности 22 апреля 2014 г. с заявления, что Арктика была и остаётся в сфере особых интересов России и что «здесь сосредоточены практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный».²⁷ Благодаря такой концентрации интересов российские власти стремятся подходить к Арктике систематически и с долгосрочной перспективой, что нашло своё отражение в нескольких стратегических документах, которые конкретно затрагивают Арктику или же, где Арктика является одним из регионов/тем, представляющих особый интерес для Российской Федерации.

В 2008 г. президент Дмитрий Медведев утвердил «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».²⁸ В документе перечислены основные национальные интересы России в регионе, в том числе использование Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-

<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

²⁵ Global Terrorism Index, 2016. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/Global-Terrorism-Index-2016.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

²⁶ Там же.

²⁷ Заседание Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845> (дата обращения: 31.05.2017)

²⁸ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. URL: <http://government.ru/media/files/A4qP6brLNJ175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf> (дата обращения: 04.08.2017)

экономического развития страны и использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике (раздел II, статья 4). В государственной политике Российской Федерации в Арктике перечислен ряд целей и стратегических приоритетов, в том числе обеспечение потребности страны в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видов стратегического сырья; поддержание необходимого военного потенциала в регионе; и развитие инфраструктуры в АЗРФ (раздел III, статьи 6 и 7). Среди основных задач, которые предстоит выполнить для достижения этих целей, называется создание системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (раздел IV, статья 8). Арктическая политика должна осуществляться в три этапа, а её заключительный этап (2016–2020 гг.) должен преобразовать АЗРФ в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации (раздел VI, статья 11).

В 2013 г. Россия также приняла «Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (Арктическая стратегия).²⁹ Арктическая стратегия определяет приоритетные направления развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России, включая международное сотрудничество в Арктике и обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике (раздел III, статья 7). Особое внимание уделяется важности Арктики для социально-экономического развития России, а также её военной безопасности.

Причина, по которой Арктика занимает столь важное место в долгосрочной стратегии социально-экономического развития России, кроется в природных ресурсах и стратегическом расположении региона. Российская Арктика имеет богатые месторождения полезных ископаемых: золото, алмазы, апатиты, никель, медь и др., а также имеет большое значение для горнодобывающей промышленности. Примерно 90% от общего объёма добычи никеля и кобальта приходится на Арктику.³⁰ Там же располагается российский рыболовный флот Северного бассейна. Однако наибольшее внимание в последние годы привлекают арктические месторождения нефти и газа. По данным Всероссийского научно-исследовательского геологического нефтяного института, ресурсы углеводородов арктиче-

²⁹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. URL: <http://government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf> (дата обращения: 04.08.2017)

³⁰ Природные ресурсы Арктики. Справка. URL: https://ria.ru/arctic_spravka/20100415/220120223.html (дата обращения: 04.12.2017)

ского континентального шельфа России составляют более 100 млрд тонн нефтяного эквивалента или более 87% ресурсов континентального шельфа страны [2].

Роль Арктики в военной безопасности России связана с её географическим расположением и военным потенциалом. Российская Арктика является базой Северного военного флота России. Базирующийся на Кольском полуострове (арктическая территория на Северо-Западе России) Северный флот является одним из двух флотов, обладающих стратегическим ядерным арсеналом. Сегодня мы видим, что вдоль арктического побережья строится или перестраивается военная инфраструктура, а Вооружённые силы России всерьёз рассматривают арктическое измерение своей деятельности. На базе Северного флота создан новый «Арктический военный округ» — Объединённое стратегическое командование «Север» (ОСК «Север»). В его состав передаются не только Северный флот (ранее — часть Западного ВО), но и подразделения из состава Центрального и Восточного военных округов. Подобная реорганизация подчёркивает неизменную важность Арктики в военно-стратегической перспективе.

Арктические интересы России прослеживаются и в других стратегических документах России, таких как «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (2009 г.)³¹ и «Военная доктрина Российской Федерации» (2014 г.)³². Стратегия национальной безопасности России указывает на важность энергоресурсов и утверждает, что международная политика в долгосрочной перспективе будет сосредоточена на обладании источниками энергоресурсов, которые находятся на шельфе Баренцева моря и в других районах Арктики (раздел II, статья 11). Стратегия также предусматривает необходимость повышения эффективности охраны государственной границы в АЗРФ (раздел IV-2, статья 42). Военная доктрина России перечисляет Арктическую стратегию среди документов, соответствующие положения которых учтены в доктрине (статья 4). Среди основных задач Вооружённых Сил и других силовых структур перечисляется обеспечение национальных интересов Российской Федерации в Арктике (статья 32).

В этом году во время «прямой линии» у Президента В.В. Путина спросили, почему Россия так заинтересована в Арктике и тратит на неё огромные ресурсы.³³ Ответ В.В. Путина

³¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/424> (дата обращения: 04.08.2017)

³² Военная доктрина Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> (дата обращения: 04.08.2017)

³³ «Прямая линия» с Владимиром Путиным. Онлайн-трансляция. URL: <https://rg.ru/2017/06/15/priamaia-liniia-s-vladimirom-putinyim-onlajn-translaciia.html> (дата обращения: 15.06.2017)

представляет собой краткую иллюстрацию официального российского взгляда на Арктику, а также приоритетов в регионе:

*«Арктика — важнейший регион, который будет обеспечивать будущее России. Возможности РФ будут прирастать Арктическим регионом. Примерно 30 процентов всех углеводородов будут добывать в Арктике. Если климат будет меняться, значит, период навигации в арктической зоне увеличится. К этому региону проявляют интерес и не региональные державы. Это хорошо, мы готовы сотрудничать, но мы должны обеспечить свой приоритет. Нужно обеспечить хозяйственную деятельность в Арктике. Нужно обеспечить и военное присутствие, обеспечить охрану границ. Там проходят трассы пролета межконтинентальных ракет, мы должны следить. А не занимались этим не потому, что это было неважно, а потому что не могли. Теперь возможность появилась».*³⁴

Терроризм и Арктика

Судя по всему, Арктика призвана стать главной базой стратегических ресурсов России, прежде всего — нефти и газа, поэтому неудивительно, что Президент В.В. Путин, выражая озабоченность по поводу терроризма в Арктике, заявил: «Объекты нефтегазодобычи, погрулочные терминалы, трубопроводы должны быть надёжно защищены от террористов и иных потенциальных угроз».³⁵

В статье под заголовком «Следующая цель для террора» («Terror's Next Target»), Гал Люфт (Gal Luft) и Энн Корин (Anne Korin) утверждали, что мировая энергетическая система, скорее всего, станет предпочтительной целью для террористических организаций [3]. Действительно, как отмечают авторы статьи, нефтегазовые объекты уже давно стали мишенью террористов, что, однако, не получало должного внимания, поскольку эти нападения рассматривались как часть «индустриальных рисков» [3].

По данным Информационного центра энергетической политики (Energy Policy Information Center), «энергетика и терроризм имеют давнюю историю, а отношения между ними, видимо, укрепляются».³⁶ Такие выводы основываются на анализе, который показывает, что нападения на нефтегазовые объекты резко возросли как в совокупном, так и в относительном выражении. Количество террористических атак на нефтегазовые объекты увели-

³⁴ Там же.

³⁵ Заседание Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845> (дата обращения: 31.05.2017)

³⁶ The Growing Connection between Oil and Terror. URL: <http://energypolicyinfo.com/2014/09/the-growing-connection-between-oil-and-terror/> (дата обращения: 06.05.2015)

чилось с менее чем 100 в 1970-х гг. до почти 600 только в 2013 г.³⁷ В середине 1990-х атаки на нефтяную и газовую промышленность составили менее 2,5% от общего числа террористических нападений, тогда как 600 атак на нефтегазовые объекты в 2013 г. составили почти четверть всех нападений за год.³⁸

Индустриальные это риски или нет, но уязвимость энергетических объектов перед лицом терроризма получает сегодня больше общественного внимания. Отчасти это происходит из-за резонансных нападений, как в случае нападения на месторождение Ин-Аменас (Алжир), которое совместно управлялись компаниями Sonatrach, BP и Statoil, когда в результате теракта 16–19 января 2013 г. погибли 40 человек, а добычу прекратили на год.³⁹ В 2015 г. американское газоперерабатывающее предприятие в Леоне (Франция) стало одним из объектов скоординированной террористической атаки на энергетическую систему.⁴⁰ Ответственность за теракт взяла на себя ИГИЛ.⁴¹ Как написал Джон Сицилиано, эти атаки «пролили свет на то, что многие эксперты по безопасности называют неизбежной физической или кибернетической атакой на американскую энергетическую сеть».⁴²

События в области киберпреступности и огромные потенциально пагубные последствия кибертерроризма ставят эту диффузную угрозу на первое место в повестке дня борьбы с терроризмом. Кибератаки позволяют террористам нацеливаться на объекты далеко за пределами их географических районов деятельности, без необходимости физического присутствия рядом с объектами атак. Хотя кибератаки в настоящее время не входят в число *modi operandi* террористических организаций, существует обеспокоенность, что ситуация изменится. Согласно Стратегии кибербезопасности Европейского Союза (the Cybersecurity Strategy of the European Union), террористы являются одним из потенциальных источников угроз кибербезопасности всей Европы.⁴³

Одно из немногих исследований, посвящённое взаимосвязи между терроризмом и Арктикой, — статья Ксении Бидной о кибертерроризме как угрозе государственной безопасности в Арктическом регионе [4]. Автор изображает потенциальную террористическую угро-

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

³⁹ Statoil, The In Amenas Attack, 2013. URL: <https://www.statoil.com/content/dam/statoil/documents/In%20Amenas%20report.pdf> (дата обращения: 01.08.2017)

⁴⁰ Siciliano J. New wave of terror attacks shows energy infrastructure at risk. URL: <http://www.washingtonexaminer.com/new-wave-of-terror-attacks-shows-energy-infrastructure-at-risk/article/2567159> (дата обращения: 01.08.2017)

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

⁴³ Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. 2013:3. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf (дата обращения: 04.08.2017)

зу в Арктике, исходящую из противоречий между арктическими государствами. В будущем, пишет К.В. Бидная: «борьба за Арктику между Россией и США перейдет в плоскость киберпространства» [4]. Бидная также раздумывает, что взлом и вывод из строя буровых установок России на арктической шельфе и последующие разливы нефтепродуктов могут быть использованы как сфальсифицированный аргумент США, используемый для подтверждения нанесения Россией ущерба экологии Арктики [4].

Более широкий анализ темы представлен Романом Залывским в его статье об угрозе терроризма в российской Арктике [5]. Автор рассматривает ряд важных основополагающих факторов терроризма в России, таких как безработица среди молодёжи и т.д. [5]. Он также указывает на интересные тенденции, такие как «отвлекающие удары», которые предшествовали нескольким крупным терактам в России, в том числе теракты на Дубровке и в школе № 1 в Беслане [5]. Залывский Р.Н. обсуждает весьма спорные утверждения о заговоре времён холодной войны с целью дестабилизации России путём разжигания исламского недовольства на Кавказе и в Центральной Азии [5]. По его словам, «План этот, как видно, вполне успешно выполняется нашими «добрыми коллегами» [5]. Далее он пишет о том, что эти «друзья» России даже финансируют террористов [5].

По мнению автора, потенциальная террористическая угроза в Арктике никак не связана с потенциальными конфликтами в Арктике и другими источниками напряженности между арктическими государствами. Ни одно из арктических государств не было помечено как террористическая организация, и, хотя недавние инциденты с хакерами, безусловно, негативно повлияли на отношения между арктическими государствами, эти случаи не были названы кибертерроризмом. Сосредоточение на государствах и на напряжённости между Россией и Западом (и, следовательно, между арктическими государствами), которое можно видеть в статьях К.В. Бидной и Р.Н. Залывского, отвлекает внимание от реальных истоков и потенциала терроризма в Арктике. Террористическая угроза в Арктике будет исходить от террористических организаций, если они станут активными в данном регионе (физическое присутствие) или в форме кибератак, нацеленных на арктические объекты из-за пределов арктического региона.

Если арктические государства сделают следующий шаг и начнут разработку и использование месторождений нефти и газа в Арктике, то нельзя исключить, что террористы (в том числе и экологические террористы) могут выбрать в качестве своих целей эти нефтегазовые объекты. На сегодняшний день экологические движения уделяют достаточно внимания Арктике и проводят кампании против экономических проектов, которые могут повлиять на уяз-

вимум экологическую среду Арктики. Акция протеста «Гринпис» в 2013 г. на нефтяной платформе «Приразломная» в Печорском море наглядно иллюстрирует незащищённость таких объектов. Можно предположить, что арктические нефтегазовые объекты имеют определённый уровень безопасности ввиду их удалённого расположения и сурового климата. Однако сам факт того, что группа активистов добралась до платформы и даже начала взбираться на неё до того, как их задержали, свидетельствует о другом.

Такая уязвимость не осталась незамеченной главой ФСБ Александром Бортниковым, который заявил, что деятельность антитеррористических агентств в Арктике имеет некоторые недостатки, особенно в обеспечении безопасности Северного морского пути и морских хозяйственных предприятий. В частности, нуждается в совершенствовании нормативная правовая база, регламентирующая вопросы антитеррористической защищённости атомных ледоколов, морских буровых платформ и подводных сооружений, отмечает Бортников. Также надо разработать порядок проведения мероприятий, направленных на минимизацию и ликвидацию последствий террористических нападений на инфраструктуру Северного морского пути. Региональным антитеррористическим комиссиям следует взять на особый контроль состояние антитеррористической защищённости и транспортной безопасности морских портов в российской Арктике.⁴⁴

Помимо нефтегазовых объектов (нынешних и будущих) и инфраструктуры Северного морского пути существуют и другие потенциальные цели терроризма в Арктике. Они варьируются от зон общественного пользования и притягивающих внимание толп событий, до стратегических объектов, выбираемых из-за величины потенциального ущерба, например, аэропортов, вокзалов, школ, ядерных объектов и т. д. Две из десяти действующих российских АЭС находятся в Арктике (Кольская АЭС в Мурманской области и Билибинская АЭС на Чукотке). Кроме того, в Арктике расположено большое количество ядерных объектов Вооружённых сил РФ. В статье о кибертерроризме как угрозе для арктического региона К.В. Бидная выделила российскую систему противоракетной обороны (ПРО), а также компьютерные системы управления буровыми установками в качестве потенциальных мишеней для террористов [4].

Исходя из информации базы данных глобального терроризма (Global Terrorism Database), среди многочисленных происшествий, зарегистрированных в России в постсоветский период, два произошли в Арктике. В 1998 г. группа военных взяла в заложники детей и

⁴⁴ Russian security chief urges stronger anti-terror defense for Arctic. URL: <https://www.rt.com/politics/312187-russian-security-chief-urges-international/> (дата обращения: 12.08.2015)

учителей в школе на Новой Земле (Архангельская область). Они угрожали убийством заложников, если им не будут предоставлены оружие и самолёт.⁴⁵ Второй инцидент произошёл в том же регионе в 2006 г. Тогда в автомобиле рядом с отделом Министерства природных ресурсов и лесного хозяйства взорвалась бомба.⁴⁶

На сегодняшний день сложно предсказать траектории развития арктического региона в долгосрочной перспективе. Тем не менее, чем большую роль будет играть Арктика в качестве стратегического хранилища ресурсов или важного транспортного пути, тем выше вероятность того, что регион привлечёт больше внимания со стороны инвесторов, стремящихся получить здесь прибыль, активистов, мечтающих сдержать экономическое развитие Арктики, или террористов, планирующих нанести удар по стратегически важным объектам.

Методы и источники

Противодействие терроризму в Арктике — относительно новая и малоизученная тема. Целью настоящего исследования является частичное устранение этих «белых пятен» путём предоставления исходного тематического исследования по борьбе с терроризмом в российской Арктике, ограниченного двумя тематическими единицами анализа: правовым регулированием и формальной организацией. Выбор этих двух единиц анализа обусловлен новизной темы, которая требует создания фундамента для последующего анализа более сложной специфики борьбы с терроризмом в Арктике.

Основой исследования послужили первичные источники, такие как федеральные законы, концептуальные и стратегические документы. В качестве метода анализа был избран методологический качественный анализ текста. Выбор этого метода обусловлен функциями и полномочиями этих документов. Проанализированные федеральные законы, концепции и стратегические документы являются юридически обязательными и руководящими. Именно они представляют собой публичное выражение целей и задач российских властей по вопросам, относящимся к рассматриваемой теме. Иными словами, эти тексты раскрывают правовую базу и организацию системы противодействия терроризму в российской Арктике, как они воспринимаются российскими властями. В ходе исследования нами были также использованы вторичные источники, такие, например, как глобальные индексы терроризма и средства массовой информации. Вторичные источники в основном информируют о контексте,

⁴⁵ Incident Summary GTD ID 199809050002. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=199809050002> (дата обращения: 16.08.2017)

⁴⁶ Incident Summary GDT ID 200602020002. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=200602020002> (дата обращения: 16.08.2017)

представленном во введении, а также дают представление о антитеррористической деятельности в российской Арктике.

Система противодействия терроризму в Российской Федерации

В данном разделе рассматривается организация борьбы с терроризмом в Российской Федерации в целом и в российской Арктике в частности. Раздел состоит из трёх частей: презентация нормативно-правовой базы, регулирующей антитеррористическую деятельность; презентация субъектов, ответственных за разработку и осуществление мер противодействия террору; и презентация деятельности по противодействию террору в российской Арктике.

Правовые основы

Существует ряд нормативно-правовых документов, регулирующих противодействие терроризму в Российской Федерации. Центральными из них являются Федеральный закон № 35 «О противодействии терроризму» (2006 г.) и Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (2009 г.). Антитеррористическое законодательство России значительно шире и включает в себя многие нормативные акты, регулирующие соответствующую деятельность (законы, регулирующие поездки, транспорт, связь, разведывательную деятельность и т.д.). Основное внимание мы уделим Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35, Концепции противодействия терроризму 05 октября 2009 г. и Уголовному кодексу Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. В завершении презентации будут даны некоторые комментарии по поводу последних изменений в антитеррористическом законодательстве, также известных как «пакет Яровой».

Уголовный кодекс

Уголовный кодекс Российской Федерации⁴⁷ содержит главу «Преступления против общественной безопасности», куда включены террористические акты. УК РФ даёт следующее определение понятия «террористический акт»:

«Совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.» (УК РФ, Ст. 205, п. 1).

⁴⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. URL:<http://ivo.garant.ru/#/document/10108000/paragraph/26654339:5> (дата обращения: 04.08.2017)

Осуществление террористического акта карается лишением свободы на срок от 10 до 20 лет и с последующим возможным ограничением свободы. К числу отягчающих обстоятельств относятся совершение преступления организованной группой или, если деяния сопряжены с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ (УК РФ, Ст. 205, п. 1–3).

Другие связанные с этим обвинения включают участие в террористических организациях или ассоциациях и публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма. Наказанием за подобные преступления может быть лишение свободы (от 2 до 20 лет или пожизненное лишение свободы) и/или ограничение свободы (1–2 года), штраф ($\leq 1\ 000\ 000$ руб. или ≤ 5 -летний доход), принудительные работы (до 5 лет) и запрет на занятие общественной и политической деятельностью (до 5 лет) (УК РФ, Ст. 205–205.5).

В России было несколько попыток восстановить смертную казнь, и терроризм является одной из категорий преступлений, которая, как утверждается, оправдывает введение данной меры наказания. Эти призывы не привели ни к какому результату, но выдвигались и иные и более успешные способы расширения сферы охвата Уголовного кодекса и увеличения возможностей для прямого или косвенного наказания террористов. Подробнее об этом — ниже.

Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г.

Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» был принят 6 марта 2006 г.⁴⁸ Закон определяет основные принципы принятия антитеррористических мер и перечисляет полномочия Президента России, Правительства, региональных органов власти и органов местного самоуправления. Особое внимание уделяется трём аспектам: пресечению террористических актов в воздушной среде; пресечению террористических актов на море (во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и обеспечение безопасности судоходства) и участию ВС РФ в проведении контртеррористической операции. В целом, любое воздушное судно или плавательное средство, не подчинившееся требованиям или командам, может быть уничтожено ВС РФ, если существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (Ст. 7–9). ВС РФ могут также ис-

⁴⁸ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12145408/paragraph/17901:2> (дата обращения: 04.08.2017)

пользоваться в антитеррористических операциях за пределами государственных границ России (Ст. 10).

Антитеррористические операции могут быть инициированы в случае, если другие средства предотвращения теракта считаются недостаточными (Ст. 12.1). В этом случае может быть введён особый правовой режим для регулирования территории на период проведения контртеррористической операции, минимизации последствий терактов и защиты жизненно важных интересов. Такой правовой режим может означать эвакуацию людей или карантин, изъятие транспортных средств, контроль над телефонными линиями и другими средствами коммуникации (Ст. 11). Закон открывает возможность для ведения переговоров с террористами в ходе антитеррористической операции, однако утверждает, что не следует рассматривать какие-либо политические требования (Ст. 16).

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации

В октябре 2009 г. Президент Дмитрий Медведев утвердил Концепцию противодействия терроризму в Российской Федерации⁴⁹. Её цель — определить основные принципы государственной политики России в области противодействия терроризму и сформулировать цели, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации (Преамбула). Концепция включает перечень основных тенденций современного терроризма, в том числе увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц, а расширение географии терроризма и интернациональный характер террористических организаций (раздел I, Ст. 1 а и б).

Концепция представляет общенациональную систему противодействия терроризму, состоящую из совокупности субъектов противодействия терроризму и нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и расследованию террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма (раздел II, Ст. 5). Организация общегосударственной системы противодействия терроризму рассматривается в разделе 2.2.

В соответствии с Концепцией, нормативно-правовая база общегосударственной системы противодействия терроризму состоит из Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативно-правовых актов президента и правительства, Стратегии национальной безопасности до 2020 года, Концеп-

⁴⁹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2009/10/20/zakon-dok.html> (дата обращения: 04.08.2017)

ции внешней политики, Военной доктрины, Концепции противодействия терроризму, и других нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование деятельности в данной области (раздел I, Ст. 9). Несмотря на то, что эти документы (или общие категории документов) важны для российской правовой системы, многие из них только поверхностно касаются терроризма или не касаются его вовсе.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (2009 г.) затрагивает как терроризм, так и Арктику, но эти две темы не связаны напрямую. Стратегия определяет терроризм, как международный, так и национальный, как угрозу национальной безопасности России. В Стратегии отмечается, что для обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу необходимо постоянное совершенствование правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма (раздел IV–1, Ст. 36). Как уже упоминалось выше, Стратегия подчеркивает важность месторождений углеводородов, а также необходимость улучшения пограничного контроля в Арктике.

Концепция внешней политики Российской Федерации (2016)⁵⁰ описывает усиление угрозы международного терроризма, как одну из наиболее опасных реалий современного мира (Раздел II, Ст. 14). Глобализация приводит к появлению новых «криминальных центров силы», объединяющих значительные ресурсы и последовательно расширяющих сферы влияния преступных организаций, в том числе путём установления связей с террористическими и экстремистскими организациями (раздел II, Ст. 16).

В военной доктрине Российской Федерации (2014) терроризм перечислен среди внешних и внутренних военных опасностей Российской Федерации (Ст. 12 и 13). Участие в борьбе с международным терроризмом входит в число задач, которые Россия берёт на себя для сдерживания и предотвращения военных конфликтов (Ст. 21). В доктрине также утверждается, что международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом является недостаточно в условиях «растущей угрозы глобального экстремизма (терроризма) и его новых проявлений» (Ст. 12).

«Пакет Яровой»

Летом 2016 г. в России приняли антитеррористический пакет законов — «пакет Яровой» (Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ и Федеральный закон от 6 июля 2016

⁵⁰ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.). URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 04.08.2017)

г. № 375–ФЗ⁵¹), который внёс изменения в ряд нормативно-правовых актов, включая федеральный закон № 35 «О противодействии терроризму» и статью 205 УК РФ «Террористический акт». Новый пакет законов подвергся сильной критике как в России, так и за рубежом в связи с тем, что он, среди прочего, предполагает расширение сферы применения антитеррористического законодательства.⁵²

Изменения, внесённые в УК РФ, предусматривают повышение минимального наказания за некоторые преступления террористического характера. За совершение теракта, служившего ранее основанием для лишения свободы на срок от 8 до 15 лет, минимальный срок сегодня составляет 10 лет. За совершение террористического акта организованной группой срок лишения свободы ранее составлял 10–20 лет, а в настоящее время — 12–20 лет (Ст. 205). Публичные призывы или оправдание терроризма в СМИ грозят тюремным заключением на срок до 7 лет. Сегодня за подобные заявления, сделанные в средствах массовой информации, через электронные или информационно-телекоммуникационные сети, в том числе в Интернете, предусмотрен и минимальный срок наказания в виде 5 лет лишения свободы (Ст. 205.2 УК РФ). В Уголовный кодекс внесена новая спорная категория террористических преступлений: несообщение о лице (лицах), которое готовит, совершает или совершило террористическое преступление (Ст. 205.6). Изменения в федеральном законе о противодействии терроризму включают в себя несколько дополнений и спецификаций обязанностей, в частности, касающихся координации усилий между различными субъектами и вовлечения субъектов более низкого уровня в превентивную деятельность. Подробнее об этом в разделе ниже.

Центральные субъекты

Многие различные субъекты обязаны участвовать в деятельности по противодействию терроризму в России, начиная от органов государственной власти, через неправительственные организации и до отдельных граждан. Настоящий подраздел посвящён формальной организации борьбы с терроризмом в России, наиболее важным государственным структурам и координирующим органам в общегосударственной системе противодействия терроризму.

⁵¹ Федеральный закон от 6 июля 2016 г. N 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71437484/paragraph/1:1> (дата обращения: 04.08.2017); URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71437612/paragraph/1:3> (дата обращения: 04.08.2017)

⁵² Borshchevskaya A. "Brave New World": Russia's New Antiterrorism Legislation. URL: <https://www.forbes.com/sites/annaborshchevskaya/2016/07/08/brave-new-world-russias-new-anti-terrorism-legislation/#17509123d559> (дата обращения: 6.09.2016 г.)

Президент Российской Федерации

Высшей инстанцией в борьбе с терроризмом в Российской Федерации является президент. Президент определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму, определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом, а также принимает решение о применении ВС РФ для борьбы с терроризмом за пределами страны.⁵³ Президент также имеет полномочия по формированию коллегиального органа по координации и организации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по противодействию терроризму. Президент принимает решение о том, что соответствующие органы могут формироваться с участием представителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также региональных органов государственной власти. Решения, принимаемые этими органами в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми органами государственной власти.⁵⁴

Правительство Российской Федерации

Федеральное правительство определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму, разрабатывает и осуществляет меры по предупреждению терроризма в соответствии с указаниями президента, отвечает за обеспечение деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по противодействию терроризму.⁵⁵ Правительство РФ также устанавливает требования к антитеррористической защищенности объектов, категории объектов, порядок контроля выполнения этих требований, а также порядок выдачи паспортов безопасности для таких объектов.⁵⁶ Новшество, появившееся после введения в действие «пакета Яровой», заключается в том, что Правительство устанавливает порядок взаимодействия между федеральными, региональными и местными органами власти, а также отдельными лицами и организациями при проверке информации об угрозе совершения террористического акта и при информировании субъектов противодействия терроризму о выявленных террористических угрозах.⁵⁷

⁵³ Федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Ст.5, ч.1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/ (дата обращения 13.11.2017)

⁵⁴ Там же. Ст. 5, ч. 4 и ч. 4.1.

⁵⁵ Там же. Ст. 5, ч.2.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Там же. Ст. 5, ч. 2, § 5.

Региональные власти

Региональные власти многих субъектов (регионов) Российской Федерации играют определённую роль в борьбе с терроризмом. Эта роль в основном возлагается на высшее должностное лицо в регионе, в большинстве случаев на губернатора, и высший исполнительный орган субъекта — региональное правительство.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации отвечает за реализацию государственной политики в области противодействия терроризму на территории региона. Он координирует ответные и профилактические мероприятия региональных государственных органов по профилактике терроризма, а также организует деятельность антитеррористических органов с участием территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, региональных государственных органов и др. соответствующих организаций, созданных по распоряжению президента.⁵⁸

На возглавляемое губернатором региональное правительство наложено много обязательств в области противодействия терроризму. Сюда входит разработка и реализация региональной государственной программы по борьбе с терроризмом, реабилитация жертв терроризма, организация обучения методам выявления террористических угроз и минимизации последствий террористических актов, а также осуществление межрегионального сотрудничества в целях противодействия терроризму.⁵⁹

Органы местного самоуправления

Роль органов местного самоуправления в борьбе с терроризмом раньше была минимальна. Среди изменений, внесенных в законодательство после принятия «пакета Яровой», можно отметить статью с перечнем полномочий местного самоуправления в области противодействия терроризму: разработка и реализация муниципальных программ по предупреждению терроризма, организация в учебных заведениях информационно-пропагандистских мероприятий по разъяснению сущности терроризма и его опасности для общества, а также по формированию у населения неприятия идеологии терроризма.⁶⁰

Общегосударственная система противодействия терроризму

Как уже упоминалось выше, согласно концепции борьбы с терроризмом, общегосударственная система противодействию терроризму состоит из совокупности субъектов противодействия терроризму. Этими органами являются все уполномоченные органы государственной власти (т. е. федеральные и региональные органы власти) и органы местного само-

⁵⁸ Там же. Ст. 5.1, ч. 1.

⁵⁹ Там же. Ст. 5.1, ч. 2.

⁶⁰ Там же. Ст. 5.2.

управления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, а также негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористических мероприятий.⁶¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» содержит описание возможного состава группировки сил, привлекаемых для проведения контртеррористической операции: подразделения, воинские части и соединения Вооружённых Сил РФ, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, обеспечения деятельности войск Росгвардии, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территории при чрезвычайных ситуациях, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.⁶² Излишне говорить, что с таким обширным и разнообразным составом участников общегосударственной системы противодействия терроризму требуется эффективная координация.

Ответственность за координацию деятельности возложена на Национальный антитеррористический комитет (НАК), Федеральный оперативный штаб (ФОШ) и оперативные штабы (ОШ) в субъектах РФ.⁶³ Кроме того, существуют региональные антитеррористические комиссии (АТК) в каждом из регионов страны.⁶⁴ Эти координационные органы предшествовали Концепции противодействия терроризму, так как они были созданы в соответствии с указом президента в 2006 г. в целях совершенствования государственного управления противодействием терроризму.⁶⁵ Все члены координационных органов общегосударственной системы противодействия терроризму действуют *ex officio*. НАК даёт Президенту Российской Федерации рекомендации по вопросам формирования антитеррористической политики России и формулирования антитеррористического законодательства России.⁶⁶ НАК также

⁶¹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, раздел II, ст. 7. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/5c221ddd782ef12b8d4bc4fd0e409ca29edf8190/ (дата обращения: 13.11.2017)

⁶² Федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Ст. 15.3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/5c221ddd782ef12b8d4bc4fd0e409ca29edf8190/ (дата обращения: 13.11.2017)

⁶³ Концепция противодействия терроризму, раздел II, статья 8. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/5c221ddd782ef12b8d4bc4fd0e409ca29edf8190/ (дата обращения: 13.11.2017)

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», Преамбула. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901968230> (дата обращения: 13.11.2017)

⁶⁶ Там же. Положение о Национальном антитеррористическом комитете.

участвует в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму и в подготовке международных договоров.⁶⁷ АТК координируют деятельность территориальных подразделений федеральных исполнительных органов, региональных исполнительных органов и местных органов по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений.⁶⁸ ФОШ и ОШ ответственны за планирование контртеррористических операций.⁶⁹

Координационные органы российской системы противодействия терроризму объединяют должностных лиц, занимающих руководящие должности в различных государственных органах, в том числе руководителей служб безопасности. В таблице 1 перечислены члены НАК и лица, занимающие в нём ключевые позиции.

Таблица 1

Члены НАК и их должности

Члены НАК [Должность в НАК]
Директор Федеральной службы безопасности (ФСБ) [Председатель НАК]
Министр внутренних дел (МВД) [Заместитель Председателя НАК]
Заместитель директора ФСБ [руководитель аппарата НАК и заместитель председателя НАК]
Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Полномочный представитель Президента Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу
Первый заместитель руководителя администрации президента
Первый заместитель Председателя Совета Федерации (по согласованию)
Первый заместитель Председателя Государственной Думы (по согласованию)
Министр по чрезвычайным ситуациям (МЧС)
Министр иностранных дел
Министр обороны
Министр юстиции
Министр здравоохранения
Министр промышленности и торговли
Министр связи и массовых коммуникаций
Министр транспорта
Министр энергетики
Директор Службы внешней разведки (СВР)
Директор Национальной гвардии и главный командующий силами Национальной гвардии (добавлено. N 657, 07.12.16)
Директор Федеральной службы охраны (ФСО)
Директор Росфинмониторинга
Начальник Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации-первого заместителя министра обороны
Заместитель секретаря Совета безопасности Российской Федерации
Председатель Следственного комитета Российской Федерации

Источник: Указ Президента РФ от 2 сентября 2012 г. № 1258 «Об утверждении состава Национального антитеррористического комитета по должностям и внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», Ст.3. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118476/ (дата обращения: 13.11.2017)

⁶⁹ Там же. Ст.4.

Как видно из таблицы 1, представители Федеральной службы безопасности (ФСБ) занимают посты председателя и заместителя председателя НАК. Роль ФСБ в общегосударственной системе противодействия терроризму ещё больше укрепляется полномочиями председателя НАК по назначению руководителя ФОШ. Центральная роль ФСБ в борьбе с терроризмом в России также проявляется и в региональных антитеррористических органах. В то время как должность председателя АТК занимает глава исполнительной власти региона, начальник регионального управления ФСБ исполняет функции заместителя председателя АТК, а также, по умолчанию, является руководителем ОШ. Министерство внутренних дел (МВД) также занимает центральное место в общегосударственной системе противодействия терроризму. Министр внутренних дел выполняет функции заместителя руководителя ФОШ, а также является заместителем председателя НАК, а руководители главных управлений внутренних дел субъектов РФ — функции заместителя руководителя ОШ и члена АТК. Однако последние изменения ослабляют роль этого органа в борьбе с терроризмом. В прошлом году (2016) мы стали свидетелями создания новой организации в системе безопасности России — Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (ФСВНГ РФ), Росгвардии.⁷⁰ Новая служба взяла на себя контроль над внутренними войсками, ранее входившими в составе МВД РФ, в том числе различными подразделениями быстрого реагирования и специального назначения.⁷¹ В длинный список задач Росгвардии входят охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, борьба с терроризмом и обеспечение правового режима контртеррористической операции.⁷² По словам президента В.В. Путина, основной задачей Росгвардии является борьба с терроризмом и организованной преступностью.⁷³ В декабре 2016 г. директор Росгвардии был включен в состав НАК и ФОШ.⁷⁴

Включение представителя Росгвардии в состав координирующих органов общегосударственной системы противодействия терроризму не привело к его доминированию в со-

⁷⁰ Указ Президента РФ от 05 апреля 2016 г. № 157 (ред. от 30.09.2016) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196284 (дата обращения: 13.11.2017)

⁷¹ Nikolsky A. Russia's New National Guard: Foreign, Domestic and Personal Aspects // Moscow Defense Brief. 2016. № 2. С. 16–17. URL: <http://mdb.cast.ru/mdb/5-2017/item3/article3/> (дата обращения: 13.11.2017)

⁷² Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200506 (дата обращения: 13.11.2017)

⁷³ Putin Announces Establishment of Russian National Guard. URL: <https://themoscowtimes.com/news/putin-announces-establishment-of-russian-national-guard-52400> (дата обращения: 29.06.2017)

⁷⁴ Указ Президента РФ от 07 декабря 2016 г. № 657 (ред. от 19.04.2017) «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208324 (дата обращения: 29.06.2017)

ставе НАК. Создание Росгвардии и акцент на её роли в борьбе с терроризмом лишь привели к домыслам об изменении позиции ФСБ в борьбе с терроризмом. Из-за новизны этого шага и отсутствия общедоступной информации, мало что можно сказать насчёт подобных домыслов, кроме того, что пока ФСБ сохраняет свои центральные позиции в координационных органах общегосударственной системы противодействия терроризму, а Росгвардия включена в число рядовых членов координационных органов.

Российская Арктика

Формирование упорядоченной системы противодействия терроризму – Общегосударственной системы противодействия терроризму, представленной выше, обеспечивает создание антитеррористических органов и в российской Арктике.

Антитеррористические органы в российской Арктике

В дополнение к двум федеральным органам власти — НАК и ФОШ, в Арктике существует восемь региональных антитеррористических комиссий и оперативных штабов: Мурманские АТК и ОШ, Архангельские АТК и ОШ, Ненецкий АТК и ОШ, Коми АТК и ОШ, Ямало-Ненецкий АТК и ОШ, Красноярский АТК и ОШ, Саха-Якутский АТК и ОШ, и Чукотский АТК и ОШ.⁷⁵

Эти органы обеспечивают определённое внимание к теме борьбы с терроризмом, так как их встречи часто освещаются в региональных средствах массовой информации, наряду с краткой информацией о центральных пунктах повестки дня в которую часто включается обсуждение мер предотвращения угроз в адрес публичных мероприятий, стратегических объектов и т.д., а также контртеррористические учения.

Как и следовало ожидать, смысл существования антитеррористической деятельности в Арктике сегодня связан с развитием событий за пределами этого региона, а не в самой Арктике. Выступая на заседании Красноярского АТК в декабре 2014 г., губернатор Виктор Толоконский указал на «необходимость повышения качества работы комиссии по всем направлениям в 2015 г., учитывая произошедшие в последнее время изменения во внешней среде».⁷⁶ «В борьбе с терроризмом, — сказал губернатор, — нужно максимально усилить практическую деятельность. Все мы знаем о тяжёлых последствиях действий экстремистов и

⁷⁵ Количество региональных координационных органов на арктической территории варьируется в зависимости от того, где проходит внешняя граница Арктики. Автор включил в подсчёт все регионы с территорией (сушей и/или морской территорией) к северу от Полярного круга. Если, например, следовать стандарту, установленному соглашением Арктического совета от 2011 г., можно было бы также включить девятую пару региональных координационных органов – Камчатский АТК и ОШ.

⁷⁶ Виктор Толоконский: «В борьбе с терроризмом нужно максимально усилить практическую деятельность». URL: <http://www.krskstate.ru/safety/news/0/news/76324> (дата обращения: 04.06.2015)

террористов в ряде регионов страны».⁷⁷ На этом же заседании были представлены итоги за 2014 г.: «террористических преступлений в регионе зафиксировано не было».⁷⁸

В Красноярском крае проходит ежегодный специализированный форум-выставка «Современные системы безопасности — антитеррор» и всероссийская конференция, посвящённая теоретическим и практическим вопросам противодействия террористической идеологии. Такие события подчёркивают более широкое географическое распространение антитеррористической, чем террористической деятельности. Красноярский край — это большой регион, простирающийся с самого Севера России почти до её южных границ, столица края — г. Красноярск (где проходит форум и конференция) расположена в южной части края, а не в его арктической части. В Красноярске был зафиксирован единственный по всему краю акт, зарегистрированный в базе данных глобального терроризма (GTD), — избиение иностранного студента в 2006 г.⁷⁹

Противодействие терроризму в российской Арктике не ограничивается встречами органов, которые физически расположены на арктической территории. Фактически в российской Арктике проводятся регулярные контртеррористические учения.

Антитеррористические учения в российской Арктике

Вот несколько примеров контртеррористических учений, которые проводились в российской Арктике за последние годы. Эти учения проходили на территории Мурманской области, расположенной в западной части российской Арктики.

Антитеррор—2011. Учения проходили в Мурманском морском порту в июне 2011 г. По легенде учений, группа вооружённых террористов на скоростном катере проникает в порт. Они намерены захватить судно и направить его на портовый терминал, чтобы нанести максимальный ущерб деятельности порта. Патрульный катер перехватывает террористов и, после короткой погони и перестрелки, задерживает их, и отбуксирует катер террористов. Это было уже второе учение с использованием некоторых частей Мобильного комплекса физической защиты объектов, поступившего на вооружение двумя годами ранее. Радиолокационная установка этой системы была использована для обнаружения катера террористов, а видеокамеры дальнего действия позволяли отследить передвижения террористов в режиме реального времени⁸⁰.

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ GTD incident No. 200604010030 URL: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=200604010030> (дата обращения: 04.08.2017)

⁸⁰ В Мурманском порту прошли учения «Антитеррор-2011». URL: <http://news.vmurmanske.ru/v-murmanskom-portu-proshli-ucheniya-antiterror-2011/> (дата обращения: 18.10.2016). «Морской порт Мурманск. Антитеррор-

Антитеррор—2013. Учения прошли в порту Витино (на Белом море) в августе 2013 г. По легенде учения, на территорию нефтебазы проник террорист и заложил взрывное устройство, выдвинув затем свои требования. Вся территория была перекрыта, террорист был обнаружен с помощью радара и задержан патрульным катером после короткой погони⁸¹.

Кольский залив, июнь 2015 г. По легенде учения, террористы захватывают судно «Михаил Дудин» в Кольском заливе. Они угрожают убить заложников и взорвать корабль. В знак серьёзности своих намерений они выбрасывают за борт двух членов экипажа. Во время переговоров выясняется, что у террористов закончилось топливо. Под предлогом доставки топлива проводится захват. Оставшиеся заложники освобождены, террористы задержаны, а два члена экипажа были подняты из воды и переправлены в безопасное место. Комментируя это мероприятие, губернатор Марина Ковтун подчеркнула, что Мурманский порт и весь Кольский залив «как ключевые точки Северного морского» пути требуют особого внимания к обеспечению безопасности в их акваториях. М.В. Ковтун также заявила, что такие учения необходимы для слаженного взаимодействия всех привлечённых подразделений.⁸²

Аналогичный сценарий учений был использован в июне 2017 г.: нефтеналивной танкер, направлявшийся из Архангельска в Мурманск, был захвачен террористами из числа его экипажа. ТВ-21 сообщил, что террорист выдвинул «немыслимые политические требования», и оперативный штаб принял решение штурмовать танкер, чтобы освободить заложников и обезвредить террористов. С этой целью суда береговой охраны (ФСБ) и Северного флота, а также авиация ФСБ объединяют свои силы для осуществления антитеррористической операции. В то время как боевые пловцы проникают на танкер с воды, спецназ десантируется с вертолета. Учения были объявлены успешными после того как террористы были нейтрализованы, их лидер ликвидирован, а заложники освобождены. Начатый террористами на танкере пожар был легко потушен. По словам начальника погрануправления ФСБ России по западному арктическому району Игоря Константинова, все сотрудники отлично справились с задачами.⁸³

2011». URL: <http://www.uvo-murmansk.ru/component/content/article/1-latest-news/74-morskoy-port-antiterror> (дата обращения: 18.10.2016).

⁸¹ В морском порту Витино прошли учения «Антитеррор-2013». URL: <http://www.tv21.ru/news/2013/08/27/v-morskoy-portu-vitino-proshli-ucheniya-antiterror-2013> (дата обращения: 06.09.2016)

⁸² В акватории Кольского залива состоялись масштабные учения с участием всех спецслужб Мурманска. URL: <http://www.tv21.ru/news/2015/06/05/v-akvatorii-kolskogo-zaliva-sostoyalis-masshtabnye-ucheniya-s-uchastiem-vseh-specsluzhb-murmanska> (дата обращения: 15.06.2015).

⁸³ В Баренцевом море пограничники обезвредили условных террористов, захвативших танкер. URL: <http://www.tv21.ru/news/2017/06/07/v-barencevom-more-pogranichniki-obezvredili-uslovnyh-terroristov-zahvativshih-tanker> (дата обращения: 04.08.2017)

Заключение

Противодействие терроризму в российской Арктике стало повторяющейся темой дискурсов: дискурса о российских интересах в Арктике и — в меньшей степени — дискурса о борьбе с терроризмом. Вместе с тем противодействие терроризму в Арктике представляется второстепенной и слабо развитой темой, в том числе и в рассуждениях о российских интересах в Арктике. Её включение в повестку дня скорее представляется попыткой прикрыть тылы, а не ответом на прямую угрозу. И хотя это и усложняет задачу изучения борьбы с терроризмом в Арктике, характер этого терроризма требует отношения к нему по принципу «лучше перестраховаться, чем потом сожалеть».

Внимание к арктическому антитерроризму в России связано с желанием превратить Арктику в базу стратегических ресурсов и существующими опасениями, что это может привлечь террористов к инфраструктуре Северного морского пути и другим морским объектам. Этот страх подпитывается недавними событиями, подтверждающими тот факт, что террористические организации выходят за традиционные географические рамки. Россия — это одна из стран, наиболее пострадавших от терроризма. Помимо угрозы международного терроризма, в России существуют и внутренние террористические организации, чьё дело поддерживается международными террористическими организациями.

Хотя сроки для превращения АЗРФ в базу стратегических ресурсов России крайне нереальны, важность Арктики и её стратегических ресурсов в долгосрочной перспективе является причиной для принятия превентивных мер. Направления деятельности, которые, вероятно, будут наиболее привлекательными для региона — энергетика и транспорт — уже давно привлекают и террористов. Потенциальные риски кибертерроризма, с его потенциально широким охватом и пагубным воздействием, неизбежно приводят нас к необходимости рассматривать Арктику в качестве возможной (хотя до сих пор не очень вероятной) цели для террористов.

Целью данной работы было провести исходное тематическое исследование борьбы с терроризмом в российской Арктике и сделать выводы о современном состоянии российской контртеррористической системы в Арктике и направлениях для дальнейшего развития. Настоящее тематическое исследование было посвящено двум формальным аспектам арктического антитеррористического процесса: его правовой базе и организационной структуре. Выбор этих аспектов был обусловлен новизной темы и необходимостью заложить основу для дальнейшего анализа того, что вполне может стать важной темой в будущем.

Как это часто бывает в российской правовой традиции, правовая основа арктической борьбы с терроризмом весьма обширна. Тем не менее, наличие относительно новых основополагающих документов делает это относительно хорошо отрегулированной областью. Кроме того, антитеррористическое законодательство постоянно обновляется и пересматривается. Данная тенденция сама по себе позитивна, хотя некоторые наблюдатели и не согласны с отдельными изменениями.

Для повышения эффективности борьбы с терроризмом создана общегосударственная система противодействия терроризму с координирующими органами на двух уровнях государственной власти. Мы видели, что ключевую роль в этой системе играет ФСБ. В последнее время статус ФСБ может поколебать новообразованная Росгвардия. Если это случится, то общегосударственная система борьбы с терроризмом может стать жертвой борьбы органов безопасности за сферы влияния, сценарий которой хорошо известен в российском контексте. Такой поворот событий может серьёзно препятствовать работе общегосударственной системы борьбы с терроризмом.

Преимущество общегосударственной системы противодействия терроризму заключается в том, что она упрощает и делает более гибкой антитеррористическую деятельность на всей территории России, включая Арктику. Антитеррористические меры также заметны благодаря регулярным учениям, направленным на улучшение сотрудничества и согласованности действий между субъектами, участвующими в борьбе с терроризмом. Проводимые учения и их сценарии отражают предполагаемую потенциальную угрозу экономической деятельности и инфраструктуре российской Арктики.

Литература

1. Foxall A. *Russia's Canary in the North Caucasus' Mine: Stavropol'skii krai, in The Fire Below: How the Caucasus Shaped Russia*, R.B. Ware, Editor. 2013, Bloomsbury: London.
2. Каминский В., Супруненко О., Смирнов А. Минерально-сырьевые ресурсы арктической континентальной окраины России и перспективы их освоения // Арктика: экология и экономика. 2014. № 3 (15). URL: [http://www.ibrae.ac.ru/docs/3\(15\)/052_061_АРКТИКА_3\(15\)_09_2014.pdf](http://www.ibrae.ac.ru/docs/3(15)/052_061_АРКТИКА_3(15)_09_2014.pdf) (дата обращения: 22.08.2017)
3. Luft G., Korin A. *Terror's Next Target* // The Journal of International Security Affairs, December 2003. URL: <http://www.iags.org/n0111041.htm> (дата обращения: 23.08.2015)
4. Бидная К.В. Кибертерроризм как угроза государственной безопасности в Арктическом регионе // Арктика и Север. 2012. № 7. С. 4–7. URL: http://narfu.ru/upload/uf/60b/AaN_2012_7.pdf (дата обращения: 02.08.2017)
5. Залывский Р.Н. Угрозы терроризма в Российской Арктике // Арктика и Север. 2014. № 17. С. 44–59. URL: <http://narfu.ru/upload/uf/eb0/17-ais.pdf> (дата обращения: 03.08.2017)

References

1. Foxall A. *Russia's Canary in the North Caucasus' Mine: Stavropol'skii krai, in The Fire Below: How the Caucasus Shaped Russia*, R.B. Ware, Editor. 2013, Bloomsbury: London.

2. Kaminskij V., Suprunenko O., Smirnov A. Mineral'no-syr'evye resursy arkticheskoy kontinental'noj okrainy Rossii i perspektivy ih osvoenija [Mineral resources of the Arctic continental margin of Russia and prospects for their development], *Arktika: jekologija i jekonomika*, 2014, No. 3 (15), pp. 52–61. URL: [http://www.ibrae.ac.ru/docs/3\(15\)/052_061_ARKTIKA_3\(15\)_09_2014.pdf](http://www.ibrae.ac.ru/docs/3(15)/052_061_ARKTIKA_3(15)_09_2014.pdf) (accessed: 22.08.2017) [in Russian]
3. Luft G. and A. Korin Terror's Next Target, *The Journal of International Security Affairs*, December 2003. URL: <http://www.iags.org/n0111041.htm> (accessed: 23.08.2015)
4. Bidnaja K.W. Kiberterrorizm kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti v Arkticheskom regione [Cyber-terrorism as a threat to national security in the Arctic region], *Arktika i Sever*, 2012, No. 7, pp. 4–7. URL: http://narfu.ru/upload/uf/60b/AaN_2012_7.pdf (accessed: 02.08.2017) [in Russian]
5. Zalyvskij R.N. Ugrozy terrorizma v Rossijskoj Arktike [The threat of terrorism in the Russian Arctic], *Arktika i Sever*, 2014, No. 17, pp. 44–59. URL: <http://narfu.ru/upload/uf/eb0/17-ais.pdf> (accessed: 03.08.2017) [in Russian]

ОБЗОРЫ И СООБЩЕНИЯ. REVIEWS AND REPORTS

УДК 910.4(470.22)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.157

На берегу студёного моря, среди скал, лесов...



© **Обоимов Александр Петрович**, действительный член Русского географического общества, инспектор отдела государственной наблюдательной сети Северного УГМС. Телефон 8-953-931-3231, (8182) 22-15-43. E-mail: kitttems@yandex.ru

Северное управление гидрометеорологической службы, Архангельск, Россия.

Аннотация. Статья посвящена авторскому путешествию в село Гридино (Северная Карелия, Россия). А.П. Обоимов повествует о быте работников местной метеостанции, занятиях и особенностях жизненного уклада аборигенов поморского села, а также о красотах северной природы. Статья сопровождается серией пейзажных и портретных фотографий.

Ключевые слова: Северная Карелия, поморы, Гридино, метеостанция МГ-2 Гридино

On the shore of the icy sea, among the rocks, and forests...

© **Alexander P. Oboimov**, full member of the Russian Geographical Society, inspector of the Department for the State Observation Network of the Northern Administration of Hydrometeorological Service. Tel: +79539313231, +7 (8182) 22-15-43. E-mail: kitttems@yandex.ru

Northern Administration of hydrometeorological service, Arkhangelsk, Russia.

Abstract. The article is devoted to the author's trip to the village of Gridino (Northern Karelia, Russia). Oboimov A.P. tells about the life of the employees of the local weather stations, peculiarities of lifestyle of Pomor villages and the beauty of the Northern nature. The article is accompanied by a series of landscape and portrait photos.

Keywords: Northern Karelia, Pomors, Gridino, meteostation MG-2 Gridino

*Синий предел – вольная высь,
Даль манит за горизонт.
Назло всем смертям, с рожденья ставит на жизнь
В море влюблённый народ.
© Константин Кинчев*

Эх, дороги...

О поморском селе Гридино я слышал немало рассказов, но бывать приходилось только на одноимённой гидрометеорологической станции МГ-2 Гридино, что находится в нескольких километрах к юго-востоку, да и то практически проездом, точнее, пролётом — на вертолёте с НЭС «Михаил Сомов». А мне давно хотелось побывать в этих краях и не спеша побродить по местным окрестностям.

Поезд рано утром прибыл на железнодорожный полустанок Энгозеро, встретила меня бывший начальник метеостанции Антонина Валентиновна Родина, которая отдала больше двадцати лет работе на МГ-2 Гридино. Она и помогла найти попутку до конечной точки

моей командировки. Ехать всего 52 км, но это не трасса М-8: экстрим, да и только. Геннадий, водитель квадроцикла, сказал, что если повезёт, то через 3-4 часа будем на месте.

— А если не повезёт? — с улыбкой спросил его я.

— Об этом лучше и не думать, — засмеялся Геннадий. — Нам нужно успеть до прилива, иначе придётся пешком до станции добираться по пересечённой местности несколько километров. А с Вашим грузом это будет сложно.

До моря мы добрались довольно-таки быстро — всего за три часа, но измотавшись совершенно, по дороге, местами напоминающей просто расчищенное от деревьев место, где в прихотливом порядке торчат дикие камни и «бараньи лбы». Порой кажется, что это вообще и не дорога, а некое пространство, засыпанное камнями разного калибра. Плюс ко всему тому, нам несколько раз пришлось форсировать водные преграды, и тогда наш внедорожник превращался в вездеход-амфибию. Один раз перевернулись: кто-то разобрал часть моста через ручей, и наше транспортное средство не удержалось на хлипкой переправе.

Оставалась пара километров до станции. Но, как я ни всматривался, дорогу или её подобие мне увидеть не удалось.

— Дороги тут нет, нужно ехать чуть ли не по наитию, среди камней, по литорали. Добраться можно только вот на такой технике, ничто другое проехать здесь не сможет, — пояснил мне Геннадий.

На метеостанции

МГ-2 Гридино совсем затерялась на Карельском берегу Студёного моря среди скал, лесов, и видно её только с водной глади. Метеостанция была открыта в октябре 1915 г. Расположена она на мысе Гиблый (Могильный). Он представляет собой каменистый плоский выступ в море, довольно круто поднимающийся к станции. На этом мысе похоронены в разное время бывшие начальники МГ-2 Гридино.

Прибыв на станцию, мы были тепло встречены её аборигенами, Тимуром Зайцевым и Альбиной Васильевой, которые приехали сюда в прошлом году. Тимур до этого работал на МГ-2 Мыс Константиновский и на МГ-2 Мудьюг, Альбина — на М-2 Мосеево. Волей случая познакомились в отпуске и решили ехать на любую станцию, но вместе.

Тимур на правах начальника метеостанции повёл меня по окрестностям. Надо сказать, что построек тут хватает. Чего только стоит дом 1915 г., ровесник основания станции, правда, сейчас он используется как склад, но я не преминул осмотреть его изнутри. Первое, что мне бросилось в глаза, — это добротность и фундаментальность: что ни говори, а умели раньше строить, а ведь дому уже больше века. На полке я увидел старинный самовар с тру-

бой, возможно, что тоже первой половины прошлого века. Рядом со станцией огород, в котором ребята выращивают картофель, свёклу, морковь, зелень, там же расположены две теплицы с помидорами и огурцами. Одним словом, натуральное хозяйство.

— Продуктов нам хватает, обеспечение нормальное, а если что необходимо, так мы привезём из деревни, — смущённо улыбаясь, говорит молодая хозяйка метеостанции.

— Дрова заготавливаем сами, берём порубочный талон и валим сухостой, плюс ко всему и плавника по берегу много, — вступает в разговор Тимур. — Техника у нас в рабочем состоянии, трактор незаменим летом, а зимой сильно выручает снегоход, правда, он уже выработал свой ресурс, постоянно требует ремонта. Зимой за водой ездить к роднику далеко, пешком не находишься, до него почти четыре версты. Электричество вырабатываем бензоагрегатами, но нас очень сильно бы выручил ветрогенератор. И топливо бы сэкономилось, да и для экологии намного лучше. Ветер тут всегда дует, так что без дела он бы не стоял.

Ещё когда мы ехали на квадроцикле, я поинтересовался, много ли грибов в здешних местах. Геннадий хмуро ответил, что сей год на грибы — крайне неурожайный.

Как же мне было удивительно, прибыв на станцию и сделав первую рекогносцировку, обнаружить обилие грибов: не уходя дальше трёхсот метров, за час я с лёгкостью набрал две внушительные корзины моховиков и маслят. Правда, кроме грибов вблизи метеостанции были обнаружены и следы жизнедеятельности «хозяина леса» — Михаила Потапыча. Так что впредь я вёл себя не так беспечно и был осмотрительнее.

Оказывается, местные жители эти грибы и за грибы не считают, им только белые подавай. А Тимур и Альбина не знали, что эти грибы съедобные. Таким образом, рацион местным обитателям станции я разнообразил, и с моей помощью за несколько дней было заготовлено не один десяток банок даров леса.

Кроме них на станции проживают на законных правах кошка Мурка и собака по кличке... Какой бы вы думали? Правильно: Грида!

Первые два дня погода нам благоволила, но потом задул жёсткий норд-ост с порывами до 20 м/с. Низкие свинцовые облака буквально сливались с морем, волны с грохотом обрушивались на скалистый берег. О вожденной рыбалке, которую мне обещал начальник станции, на время можно было позабыть.

О рыбалке

Время шло, основная работа была выполнена. Из Управления наконец-то сообщили, что завтра ветер стихнет и погода улучшится. Настроение сразу же приподнялось. Ближе к обеду ветер стих, как по мановению волшебной палочки, облака рассеялись, и выглянуло

долгожданное солнышко. Наши коллеги-синоптики из Гидрометцентра не ошиблись, прогноз их оправдался на все 100%. По отливу с Тимуром накопили морских червей и собрались за треской. В этих краях далеко рыбачить в море никто не уходит, метров двести-триста максимум, да и смысл уходить дальше: там открытое море, ловля происходит у небольших островов, которые находятся недалеко от берега. Треска представлена своим подвигом, отличающимся от атлантической «сестрицы» вдвое меньшими размерами. Длина тела беломорской трески, как правило, не превышает полуметра, однако и такие крупные экземпляры — не часты. Различают мелкую «летнюю» (поморы зовут её «пертуй»), и более крупную «зимнюю» треску. Вот за ней мы и едем. Искать крупную треску лучше всего у отвесно уходящих в море скал с резким свалом глубины под водой, мелкая неплохо ловится и на мелководье у скалистого берега. В открытой морской части треска предпочитает держаться около банок (каменных гряд), покрытых донной морской растительностью — ламинарией (морская капуста), резко возвышающихся над остальным рельефом дна и нередко осыхающих в верхней части на отливе. Такие места на Северо-Карельском побережье Белого моря называют корги, баклыши.

Быстро настраиваем нехитрую снасть, опускаем на дно, и вот она — первая поклёвка. Тресочка уж точно не баренцовская, мелковата, но всё же.

— Возьмём количеством, — улыбаясь, говорит Тимур.

Через пару часов ящик был полон рыбы. Рыбалка удалась, впечатления получены в полном объёме. Позже был вечер у костра, поморская уха из свежепойманной трески, чай с брусникой и рыбацкие байки (куда же без них). Затем мы все замолкли без команды — слушали тишину. Осенний вечер медленно поглотил нас, только треск поленьев, шум прибора, да редкие крики чаек напоминали нам, что всё это реально, а не иллюзорно.

«Руссо туристо»

Командировка подходила к своему логичному завершению, впору теперь было подумать об обратной дороге. На мою удачу, на метеостанцию заглянули туристы из Подмосквья. Их большая моторная лодка свободно вместила бы и ещё одного пассажира. Бутылка «пшеничного сока» ускорила переговоры и наше отправление до села Гридино. Оттуда до Энгозера найти попутку не составит проблем.

По морю до этого старинного поселения не более восьми километров. По пути разговорились, оказывается, они уже десятую осень приезжают в эти места. Манит их плеск солёных волн, крики чаек, отшлифованные ледником скалы и изумрудная зелень лесов, слегка тронутая багрянцем. Андрей — один из тех, кому не нужен берег турецкий.

— Ничто не сравнится с нашим Русским Севером. Но не всем туристам по душе будет этот край, слишком уж суровые здесь места, холодное Белое море, огромные валуны покрытые лишайниками, не подходят для вольготной и праздной жизни. Здесь уж точно нет «All inclusive», — смеётся он. — На первый взгляд может показаться, что это обычная деревня. Ничего подобного! Если хоть раз побывать тут, то всегда захочется вернуться в это прекрасное место, в Гридино. Свежий воздух, запах моря, хвойного леса, зелёной травы и вкус сочных ягод снится мне, и, думаю, когда-нибудь приснится и вам...

Его товарищ Игорь продолжает: «Никакое южное море так не зацепит никогда: эти люди, один на сто квадратных километров, этот суровый простор, этот северный ветер, моторка, прыгающая по волнам и обдающая тебя холодными солёными брызгами!»

Андрей перебивает его: «А где вы ещё увидите ели, размазанные северным ветром по скалам, неизвестно из какого прошлого выплывшие заброшенные останки деревянных карбасов, выброшенные морем на берег, деревянные купола часовен из неведомых времён? Здесь начинаешь чувствовать, что такое «русский». Это понимаешь даже не головой, а сердцем!»...

Поморская быль

Первое впечатление от увиденного, когда наша лодка уткнулась носом в гридинский берег, — потрясение. Такого необычного рельефа мне не приходилось видеть никогда. Затем, поднявшись наверх, мы оказались на хребте огромного каменного кряжа, который тянется примерно до середины деревни, а потом резко обрывается. На самой макушке этой скалы возвышается большой поклонный крест. Вокруг на скалах прилепились дома, амбары, бани. Они отвоёвывают себе местечко среди диких камней, не приспособленных ни для строительства, ни для ходьбы.

С кряжа открывается великолепный вид на морской залив, выходящий в открытое море. Вдали виднеются острова с колхозными амбарами, сейчас опустевшими.

Поседевшие от морского солёного ветра деревенские дома, деревянные мостки на камнях, бани, амбары, кривые заборчики из жердей... Кажется, что время застыло здесь давным-давно. Стоящая в центре села разваливающаяся церквушка тоже добавляет впечатлений.

Кажущаяся на первый взгляд хаотичность застройки Гридино объясняется особенностями ландшафта. Дома расположены на практически лишённой растительности скале, террасами спускающейся к берегу реки. Большинство жилых домов и хозяйственных построек ори-

ентировано окнами главных фасадов на юг. Отличительной особенностью является система дощатых мостков, обозначающих улицы и позволяющих передвигаться по селу.

Разговорился с одним из жителей, познакомились. Максим Михнин, так зовут моего собеседника, родом из этого села, да и предки его отсюда. Михнины и Коноваловы были первыми поселенцами здешних мест. Максим сетует, что как таковых поморов здесь уже почти не осталось. Колхоз развалился в начале нулевых, и жители были предоставлены сами себе. Выживать-то надо: кто-то занялся обслуживанием туристов, кто-то уехал в более привлекательные места, а кто-то стал браконьерничать. Максим решил жить в ладу с законом, стал индивидуальным предпринимателем. Занимается ловлей рыбы на законных основаниях. Сам гоняет браконьеров, не даёт перегораживать нерестовые реки сетями, помогает рыбинспекторам.

— Настоящих туристов приезжает сюда немного, под словом «настоящие», я имею в виду тех, кто после себя не оставляет мусор и живёт в полном единении с матушкой-природой. Их я уважаю, если нужно, то всегда помогу и словом и делом. А этих, которым «после меня хоть трава не расти», — на дух не переносу, — делится наболевшим Максим...

Гридино одно из немногих сохранившихся до нашего времени жилых поморских сёл, которое находится под охраной ЮНЕСКО. Состояние домов уже давно так себе, местами проглядывают пластиковые окна, иногда на дрова пускают и исторические амбары, но жителей можно понять — денег на содержание старинных домов не выделяют, а жить как-то надо. В посёлке много лодок, местами попадаются деревянные санки, висят на стенах домов сети и якоря. Население живёт в основном рыбалкой, что понятно: климат там суровый для сельского хозяйства, а море — вот оно, под боком. Но переезжать в города жители отсюда не стремятся, за редким исключением — привыкли и к определённому свободному жизненному укладу, да и по красоте с этими местами мало какой край сравнится.

Люди в Гридино особенные, настоящая поморская кость — крепкая, основательная. Никакой суеты, пустословия, хвастовства, об этих качествах и говорить нечего. И ещё очень заметна любовь к чистоте. Нам, горожанам, есть чему у них поучиться.

Фотовпечатления и не только...

Рассвет, а особенно здесь, в Карелии, — капризный, но очень красочный. Можно сколько угодно выжидать, стоять под дождём и ветром, с надеждой смотреть на розовеющие перья высоких облаков. И ровным счётом ничего не дожидаться. Я надеялся, что у меня всё будет иначе. Ведь времени было предостаточно, но шли дни, командировка заканчива-

лась, а ранние подъёмы и минуты ожидания не приносили ожидаемых результатов. Но такова природа с её прихотями и законами. Мне оставалось только принять эти правила игры.

И вот уже перед самым отъездом установилась идеальная погода, и раннее утро не обмануло мои предчувствия. Тонкая полоска света, появившаяся на самом горизонте, постепенно разгоралась, становилась всё ярче. Ещё немного, и сизые животы низких облаков начали окрашиваться в едва различимый малиновый цвет. С каждой минутой цвета становились всё отчетливее и ярче, как вдруг поблекли. Но это была только передышка перед кульминацией симфонии цвета и света. Через пару минут солнце, скрытое тучами, окрасило облака во всю гамму теплых тонов. Цвета переливались, перетекали, пока не начали постепенно меркнуть. Это был настоящий тихий осенний рассвет на море. Кроме того, мне удалось увидеть и туман на болоте, и яркие закаты, и красоту лесной чащи, паутину и росу на ней, величие каменных глыб и всё это она — Северная Карелия!

Уже на обратной дороге было такое чувство, что Гридино не отпускает. Вспоминались люди, уповающие на приезжего человека с фотоаппаратом и блокнотом в руках: «Помоги, напиши, чтобы жизнь в селе наладилась». Горькое чувство сожаления возникает, когда думаю о поморах: если промысел на море не возродится, исчезнет крепкая северная основа в людях, они будут вынуждены выживать и заниматься обслуживанием туристов.

Но было там ещё ощущение покоя, когда кончается пространство и останавливается само время, ощущение, которое не найдёшь ни в больших, ни в маленьких городах, и это то, ради чего стоит приехать в этот Богом созданный край.

*Северная Карелия, Гридино, сентябрь 2017
Все фотографии предоставлены автором статьи.*



Рисунок 1. Деревянные амбары — неотъемлемая часть интерьера поморского села



Рисунок 2. Добраться можно только по отливу



Рисунок 3. Дом метеостанции 1915 г. постройки



Рисунок 4. Золотая осень



Рисунок 5. Максим Михнин — гроза браконьеров



Рисунок 6. Начальник МГ-2 Гридино Тимур Зайцев



Рисунок 7. Не перевелись ещё лодочные мастера



Рисунок 8. Переправа, переправа...



Рисунок 9. Поклонный крест на вершине скалы



Рисунок 10. Сказочный пейзаж вблизи метеостанции



Рисунок 11. Церковь Николая Чудотворца



Рисунок 12. Старинные дома в Гридино



Рисунок 13. «Руссо туристо»



Рисунок 14. «Руссо туристо»-2

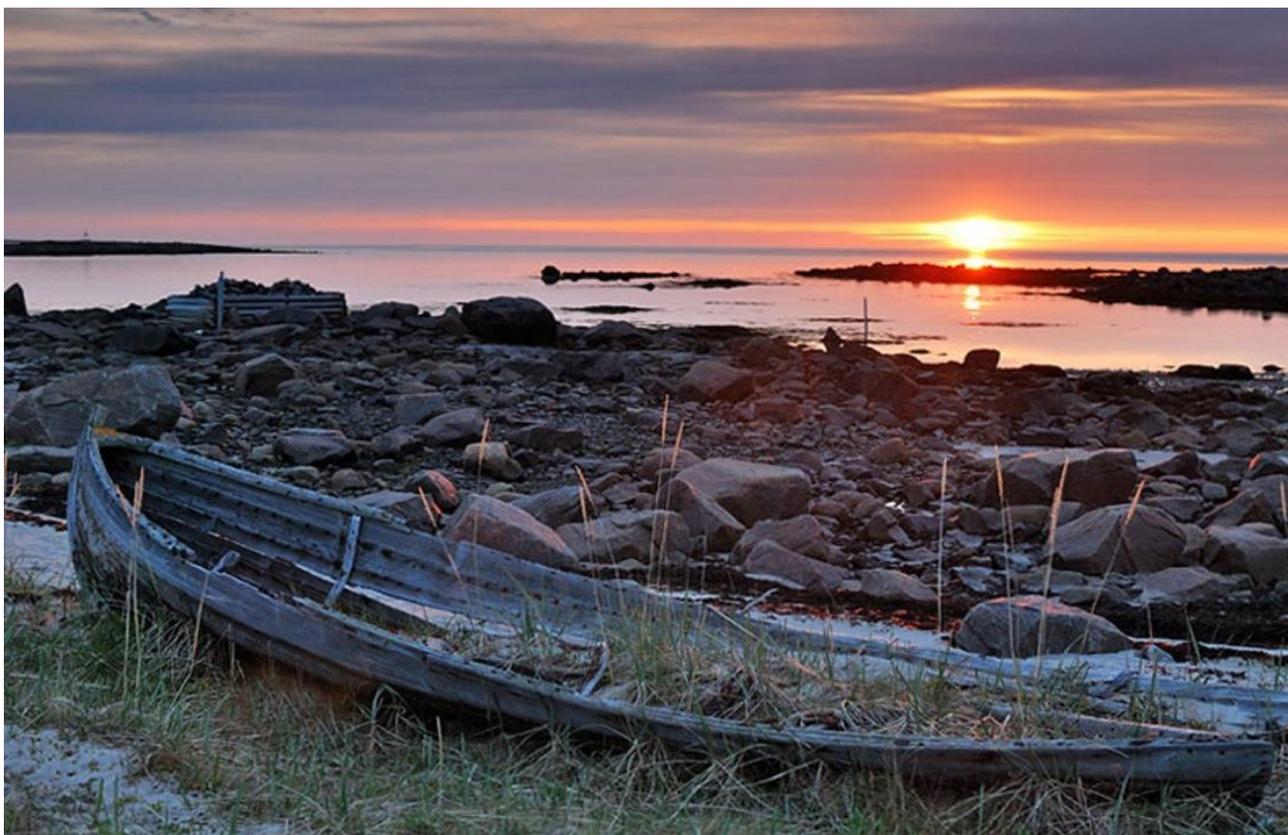


Рисунок 15. Утренний пейзаж



Рисунок 16. Эх, дороги...



Рисунок 17. Туман на болоте



Рисунок 18. Страж

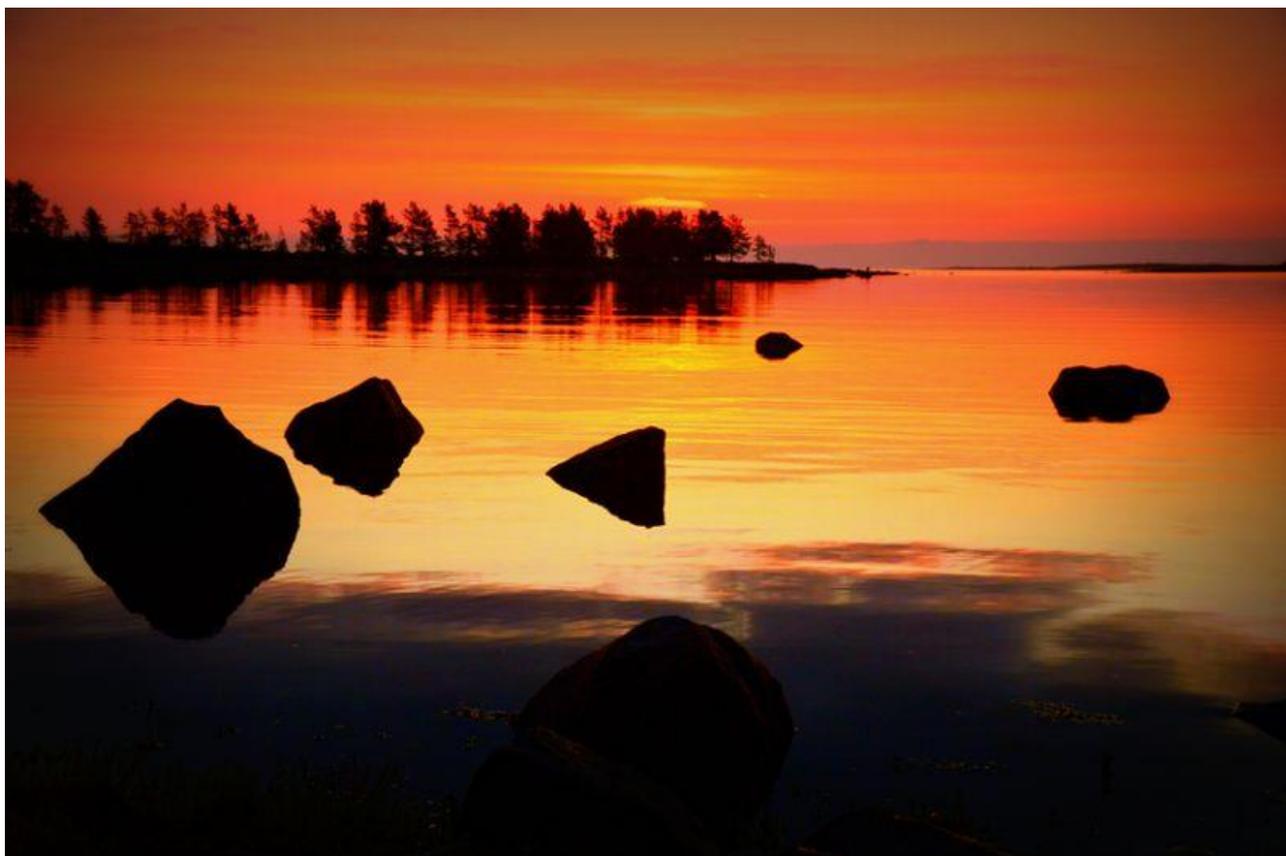


Рисунок 19. Симфония цвета и света



Рисунок 20. Сейды Карелии



Рисунок 21. Рассвет на метеостанции

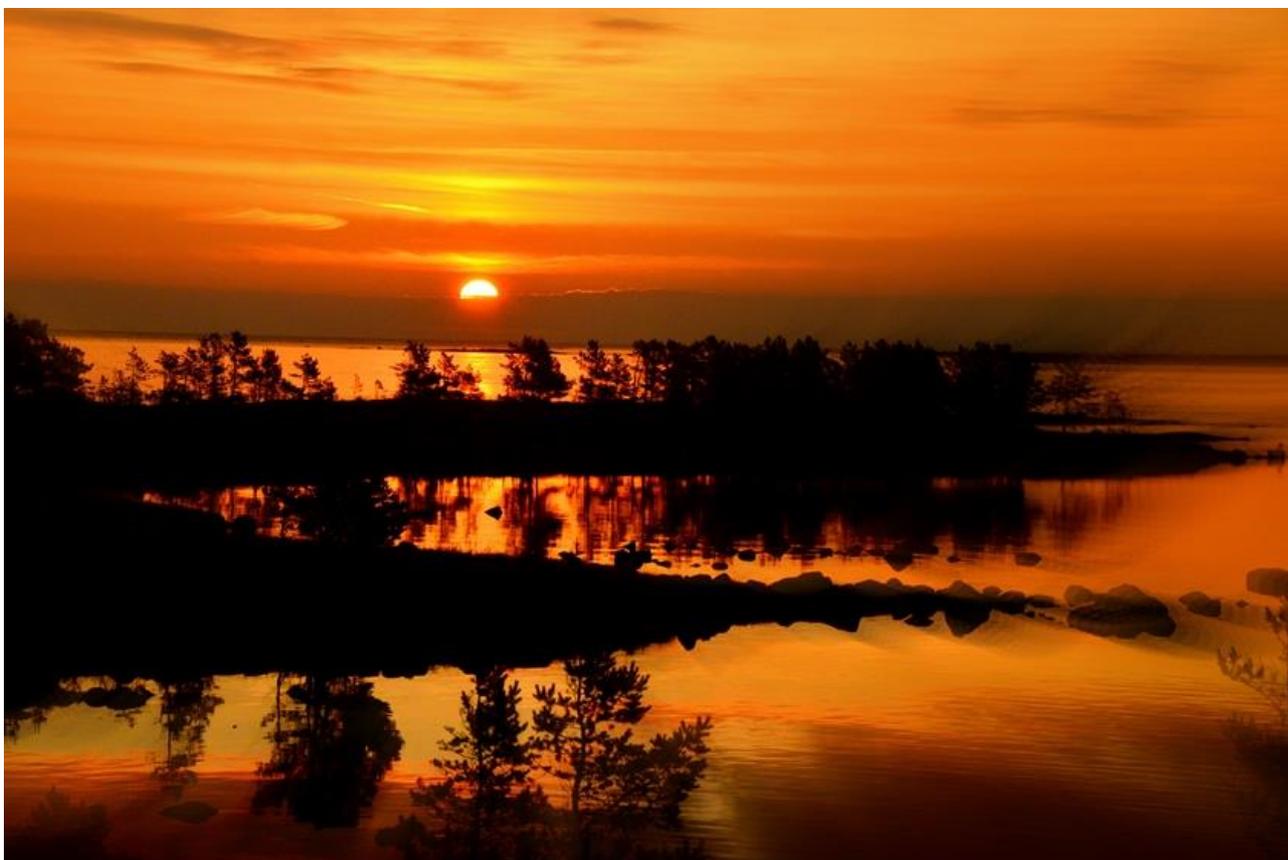


Рисунок 22. Рассвет



Рисунок 23. Красоты Северной Карелии



Рисунок 24. На карельских скалистых берегах

УДК 327(47+481)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.176

«Соседи на крыше Европы» укрепляют побратимские связи



© **Шубин Сергей Иванович**, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии. E-mail: serg1946@atknet.ru

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

© **Рогачев Иван Викторович**, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры регионоведения и международных отношений. E-mail: i.rogachev@narfu.ru



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

Аннотация. Статья посвящена анализу российско-норвежской конференции «Потенциал побратимства — для эффективного развития северных территорий», прошедшей в Архангельске 22 сентября 2017 г. В обзорной статье рассматриваются результаты обсуждения участниками и гостями форума состояния и перспектив развития приграничного сотрудничества северных регионов России и Норвегии. Особое внимание уделено формированию инновационных межрегиональных проектов с участием бизнеса, научных кругов и муниципалитетов двух стран, а также изучению опыта взаимодействия сторон в социально-экономической и культурно-духовной сферах.

Ключевые слова: *Россия, Норвегия, регионы, муниципалитеты, деловой форум, приграничное сотрудничество, бизнес, инновации, проекты*

“The neighbors on the roof of Europe” strengthen friendly relations

© **Sergey I. Shubin**, Dr. Sci. (Hist.), Professor of the Department of Regional Studies, International Relations and Political Science, The Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication. E-mail: serg1946@atknet.ru

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

© **Ivan V. Rogachev**, Cand. Sci. (Hist.), Associated Professor of the Department of Regional Studies, International Relations and Political Science, The Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication. E-mail: i.rogachev@narfu.ru

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

Abstract. The article is devoted to analysis of Russian-Norwegian conference “Potential of town twinning for the effective development of the Northern territories” held in Arkhangelsk on the 22nd of September 2017. The review article examines the results of discussion about conditions and prospects of cross-border cooperation in the Northern areas of Russia and Norway. Special attention is paid to the innovative inter-regional projects with the participation of business, academia and municipalities of two countries, and studying the experience of the parties in the social, economic and cultural spheres.

Keywords: *Russia, Norway, regions, municipalities, business forum, cross-border cooperation, business, innovation, projects*

«С добрым умыслом» — это крылатое выражение начальника отдела культуры, туризма и спорта администрации Пинежского района Архангельской области Л.А. Житова, взятое из обихода предков, поддерживавших активное сотрудничество с норвежцами ещё в XIX и начале XX в., стало лейтмотивом пленарного заседания российско-норвежской конферен-

ции «Потенциал побратимства — для эффективного развития северных территорий», прошедшей в Архангельске в рамках знаменитой Маргаритинской ярмарки 22 сентября текущего года.

Исполнением государственных гимнов России и Норвегии Международный форум торжественно открыл сводный оркестр музыкантов Архангельска и Тромсё.

Конференция в форме делового побратимского диалога представителей семи коммун Северной Норвегии и девяти муниципальных образований Архангельской области была организована совместными усилиями мэрии Архангельска, Представительства МИД России в Архангельске, Генерального консульства Норвегии в Мурманске, Почётного консула Королевства Норвегии в Архангельске А.А. Шалева и Баренцева Секретариата.

Участников конференции приветствовали руководитель Собрания депутатов Архангельской области В.Ф. Новожилов и руководитель городской Думы В.В. Сырова. В своем приветственном слове Валентина Сырова подчеркнула, что в условиях расширяющейся санкционной политики ряда государств в отношении России на региональном уровне взаимодействие двух стран проходит в атмосфере взаимной заинтересованности, налаживания партнёрских и деловых связей. В подтверждение этого депутат отметила важность географических, исторических и социокультурных факторов, которые превалируют над политическими аспектами в отношениях между Россией и Норвегией.

О значении побратимских связей северных муниципалитетов для укрепления взаимопонимания и сотрудничества между регионами Северной Норвегии и Архангельской области говорил Генеральный консул Норвегии в Мурманске Эрик Сведал, а также мэры городов-побратимов Архангельска и Вардё — Игорь Годзиш и Роберт Йенсен.

Генеральный консул Норвегии в Мурманске Эрик Сведал отметил особое место Архангельска в области реализации приграничного сотрудничества двух стран, указав на всевозрастающий интерес норвежцев к взаимодействию со своими соседями. Одним из факторов, способствующих укреплению взаимодействия двух народов, Э. Сведал назвал богатый опыт выгодной традиционной поморской торговли.

В своих выступлениях И. Годзиш и Р. Йенсен также подчеркнули, что со времени заключения первого российско-норвежского Соглашения о побратимстве между Архангельском и коммунной Вардё в 1989 г. достигнуты заметные результаты по линии реализации двусторонних проектов в образовательной и культурной сфере, а также в сфере взаимодействия молодёжи двух стран. И. Годзиш обратил внимание гостей на тот факт, что благодаря богатому опыту реализации международных связей Архангельск занимает лидирующие по-

зиции среди муниципальных образований Архангельской области в развитии международных связей и готов приложить все усилия для создания нового импульса для развития межрегиональных связей России и Норвегии.



Рисунок 1. Председатель Архангельской городской Думы Валентина Сырова и заместитель председателя Максим Корельский.

М.А. Преминин, 3-й секретарь Представительства МИД России в Архангельске, выступил перед участниками пленарного заседания с анализом всестороннего сотрудничества России и Норвегии, подчеркнув, что торговый оборот между двумя странами в 2017 г., несмотря на санкционную внешнюю политику, имеет тенденцию к росту. Так, в январе–апреле этого года объём двустороннего товарооборота увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. на 9,2 процента. «Региональное сотрудничество и особенно побратимские связи на севере Европы являются уникальным явлением, — подчеркнул Максим Александрович, — Их значимость в нынешних условиях неуклонно возрастает и отвечает современным и долгосрочным интересам как России, так и Норвегии». О конкретных проявлениях нарастающей динамики сотрудничества сообщил заместитель мэра Архангельска Н.В. Евменов.



Рисунок 2. Глава Архангельска Игорь Годзиш и Генеральный консул Норвегии в Мурманске Эрик Сведаль (3-й справа).

Кристин Рёймо, мэр муниципалитета Тромсё, подчеркнула: «Весь мир смотрит на нас. И наша задача — оправдать надежды мирового сообщества на устойчивое развитие Арктики. Значительная роль сыграна нами и в сфере развития арктического туризма. По опросу, проведённому в КНР, около 300 млн китайцев хотели бы познакомиться с Арктикой, и мы должны укреплять трансграничное сотрудничество, чтобы помочь им в реализации этого желания. Очень важно не на словах, а на деле демонстрировать единство, учитывая нашу общую ответственность за арктический макрорегион в качестве «соседей на крыше Европы».

Президент союза «Архангельская торгово-промышленная палата» В.Ю. Сидоровский предложил расширить текст резолюции разделом «Экономическое сотрудничество», активнее используя для этого канал торгово-промышленных представительств России и Норвегии.

О необходимости баланса между официальными и народными отношениями говорил депутат областного собрания Финнмарка Реми Странд: «От вежливых фраз чиновников — к истинному сотрудничеству между народами северных регионов Норвегии и России при поддержке Москвы и Осло, только так мы сможем убедить все категории населения в важности и выгоды сотрудничества норвежцев и россиян», — подчеркнул депутат.

Пленарное заседание, таким образом, дало старт работе секций, мастер-классов. Большим успехом пользовалась, в частности, выставка книг в Архангельской областной научной библиотеке имени Н.А. Добролюбова, посвящённая истории сотрудничества стран

Баренцева региона: от плаваний скандинавов по Белому морю на Русский Север в IX в. и развития поморской торговли до подписания Киркенесской декларации 11 января 1993 г. Посетители смогли познакомиться с исследованием К.Ф. Тиандера «Поездки скандинавов в Белое море», опубликованным в 1906 г., с альбомами фотографий о природе Баренцева региона и с исследованиями в различных областях, а также с ярмаркой «Идеи российско-норвежских проектов».

Культурная программа завершилась вечером Дружбы.



РЕЗЮМЕ. SUMMARY

Авторы, названия, аннотации, ключевые слова
 Authors, titles, abstracts, and keywords

ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, СОЦИУМ И КУЛЬТУРА
 ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE, SOCIETY AND CULTURE

Задорин М.Ю., Минчук О.В. Этнополитика России в Арктической зоне: интеграция, региональная мультикультуральность, традиция

Maxim Yu. Zadorin, Oleg V. Minchuk The ethnopolitics of Russia in the Arctic zone: integration, regional multiculturalism, and tradition

Аннотация. Статья посвящена стратегическим вопросам развития национальной этнополитики в Арктической зоне Российской Федерации. В настоящее время в науке конституционного права и политологии не существует однозначного понимания модели этнонациональной политики России в Арктике, отсутствуют понятные дефиниции и критерии, по которым можно оценить существующую и желаемую модель, которая бы удовлетворяла интересы государства и поликультурного общества. Также важно отметить, что нередко течение тех или иных этнических процессов в России в целом и в АЗРФ в частности детерминируется посредством государственного механизма, главным инструментом которого является регулирование общественных отношений правовыми и политическими методами. В данной статье авторы предприняли попытку осмысления политико-правового механизма действующей модели этнополитики России в Арктике. Практической целью является выработка конструктивных предложений по совершенствованию основных компонентов в целях формирования более развитой модели. Авторами определено десять основных элементов этнополитики России в Арктической зоне, воплощенных в политико-правовых институтах (в том числе с использованием авторских теоретических разработок в области понятийного и категориального аппаратов), и обозначено девять практических предложений по совершенствованию указанной модели.

Ключевые слова: этнополитика, АЗРФ, модель, коренные малочисленные народы, население, мигранты, идентичность, этничность

Зиланов В.К. Арктическое разграничение России и Норвегии: новые вызовы и сотрудничество

Vyacheslav K. Zilanov Delimitation between Russia and Norway in the Arctic: new challenges and cooperation

Аннотация. В статье анализируются положения Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом мо-

Abstract. The article is dedicated to the strategic issues of the ethnic policies' development in the Arctic zone of the Russian Federation. Nowadays the academic knowledge of constitutional law and political science doesn't demonstrate clear understanding of the Russian ethnic national policy model in the Arctic, there are no comprehensible definitions and criteria, which could be used to estimate the present and desired model satisfying interests of the state and polytechnic society. It is also important to note that the course of certain ethnic processes in Russia and in the Russian Arctic is determined by the state mechanism. Its main instrument is the regulation of public relations with legal and political methods. In this article, the authors tried to understand the political and legal mechanism of the current Russian ethnic policy model in the Arctic. The practical goal is to develop proposals for improving its main components to form a more advanced policy model. The authors identified ten basic elements of the ethnopolitics of Russia in the Arctic zone, embodied in political and legal institutions (including the author's theoretical ideas about conceptual and categorical apparatus), and indicated eight practical proposals for improving this model.

Keywords: ethnopolitics, AZRF, model, indigenous small-numbered peoples, population, migrants, identity, ethnicity

Abstract. The article analyzes the provisions of the Treaty between the Russian Federation and Kingdom of Norway on delimitation of the sea areas and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean

ре и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. Даётся оценка соответствия Договора национальным интересам России, рассматриваются результаты его практического влияния на ресурсную деятельность в Северо-Западном секторе Арктики, особенно на отечественное рыболовство. Предлагаются шаги по защите отечественных интересов в условиях вступления в силу и практического влияния положений Договора 2010 г. на морскую ресурсную деятельность в Северо-Западном секторе Арктики. В частности, предложено провести российско-норвежские переговоры, с тем чтобы достичь понимания между сторонами о продолжении отечественного рыболовства с учётом его традиционности в морском районе архипелага Шпицберген, а также разработать и принять единые меры контроля за рыболовством и гармонизированные меры наказания при нарушении согласованных правил рыболовства для всего Баренцева моря.

Ключевые слова: Баренцево море, Северный Ледовитый океан, разграничение, сотрудничество, Россия, Норвегия, Договор о разграничении, морские живые ресурсы, континентальный шельф, 200-мильные зоны, рыболовная политика, Конвенция ООН по морскому праву, международные договоры и соглашения

Максимов А.М., Малинина К.О., Блынская Т.А., Балицкая С.М. Методологические и методические аспекты изучения социального самочувствия населения Арктической зоны Российской Федерации в контексте его ценностных ориентаций

Anton M. Maximov, Kristina O. Malinina, Tatyana A. Blynskaya, Svetlana M. Balitskaya Methodological and methodical aspects of studying the social well-being of the population of the Arctic zone of the Russian Federation in the context of its value orientation

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы методологии изучения социального самочувствия населения в связи с его иерархиями ценностей и аттитюдами. Социальное самочувствие интерпретируется как интегральный показатель, имеющий два аспекта. Во-первых, социальное самочувствие отражает объективные параметры качества жизни, связанные с состоянием социально-экономической системы общества, уровня развития инфраструктуры, социальной защищённости и объёма политических прав. Во-вторых, оценку субъективного благополучия, включая общую удовлетворённость жизнью и социальный оптимизм. В статье дана общая характеристика основных международных и российских методик измерения качества жизни. Показана необходимость модификации имеющихся методик, чтобы наряду с сохранением универсальных инструментов измерения социального самочувствия

of 15 September 2010 and it also provides an assessment of the conformity of the Treaty to national interests of Russia. The article considers the results of its practical impact on fishing activity in the North-Western sector of the Arctic, especially in the Russian home fisheries. The author discussed steps necessary for the protection of national interests after the Treaty of 2010 and its influence on fishing in the North-Western sector of the Arctic. It is proposed to hold additional Russian-Norwegian negotiations to reach an understanding between parties about the home fisheries based on traditional character near the Spitsbergen Archipelago, as well as to adopt unified measures to control fishing and harmonize penalties for violation of the agreed fishing rules for all the fishing activities at the Barents Sea.

Keywords: the Barents Sea, the Arctic Ocean, delimitation, collaboration, Russia, Norway, the Treaty on delimitation of marine living resources, continental shelf, 200-mile zone, fisheries policy, the UN Convention on the Law of the Sea, international treaties and agreements

Abstract. The article considers the methodology problems of studying the population social well-being in relation to its hierarchies of values and attitudes. Social well-being is interpreted as an integral indicator with two aspects. First, social well-being represents the objective parameters of the quality of life related to the state of the socio-economic system of a society, the level of infrastructure development, social security and the quantity of political rights. Secondly, an evaluation of subjective well-being, including the overall satisfaction with life and social optimism. The article gives a general description of the main international and Russian methods for measuring the quality of life. The necessity of modification of existing methods is shown. It's proposed to be implemented by incorporating indicators that represent the specific of living conditions in the Arctic, along with the preservation of universal tools for measuring social well-being. The character-

ввести индикаторы, отражающие специфику условий жизнедеятельности в условиях Арктики. Дана характеристика методик международных исследований качества жизни в Арктике как пример такой модификации. В статье выражается идея, согласно которой изучение социального самочувствия следует осуществлять в контексте исследования ценностных ориентаций населения, поскольку последние выступают важной частью механизма интерпретации индивидами своего социально-экономического и политико-правового положения. Предлагается в качестве таких дополнительных переменных, влияющих на состояние социального самочувствия, рассматривать как личные мотивационно-ценностные характеристики (доминирующие терминальные и инструментальные ценности), так и культурно детерминированные ценностно-поведенческие императивы, общепринятые в данном сообществе.

Ключевые слова: социальное самочувствие, ценностные ориентации, качество жизни, субъективное благополучие, Арктическая зона РФ

Тодоров А.А. Правовой спор между Россией и США о Северном орском пути и похожий вопрос о Северо-западном морском пути

Andrey A. Todorov The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage

Аннотация. В статье проводится анализ правового статуса Северного морского пути (СМП), в отношении которого между СССР / Россией и США существуют разногласия уже более пятидесяти лет. Основной юридический вопрос заключается в том, являются ли проливы Северного морского пути международными, возможно ли там свободное судоходство, или же они считаются внутренними водами России, судоходство в которых подлежит регулированию национальным законодательством. В статье рассматриваются исторические аспекты конфликта, а также действующие положения международного морского права по данному вопросу. Проводится сравнительный анализ схожего правового спора между США и Канадой о правовом статусе Северо-Западного прохода (СЗП). Автор делает вывод о том, что США находятся в невыгодной позиции в споре в связи со сложной доказуемостью соответствия СМП необходимым критериям, выработанным правовой практикой для международных проливов. В настоящее время спор носит теоретический характер и не имеет каких-либо практических последствий. В то же время ситуация может измениться на фоне таяния льдов и планов Рос-

istic of the international measurement methods of quality of life in the Arctic is given as an example of such modification. The article offers the idea that the study of social well-being should be done out in the context of the value orientation studies, because the latter is an important part of the individuals' interpretation of socio-economic, political and legal situation. It's proposed to use the additional variables, affecting the state of social well-being, such as personal motivational and value characteristics (dominant terminal and instrumental values) and culturally determinates value-behavioral imperatives common in a society.

Keywords: social well-being, value orientations, the quality of life, subjective well-being, Russian Arctic

Abstract. This article examines the legal status of the Northern Sea Route (NSR), which has been a subject of dispute between the Soviet Union/Russia and the United States for over fifty years. The main legal issue of the analysis is the question whether straits of the Northern Sea Route are international, where the freedom of navigation applies, or whether the straits are internal waters of Russia and they are subjected to national rules of navigation. The case of the Northern Sea Route straits is considered from a historical perspective and with references to relevant provisions of the contemporary international law of the sea. A similar dispute between Canada and the USA over the Northwest Passage is assessed as well. The author concludes that the USA has a disadvantageous position in the disputes due to difficulties in proving that both routes can meet necessary criteria for international straits developed by the international law. So far, the debate on legal status of the NSR waters is more of theoretical nature and has no practical implications. However, the situation might change with the Arctic sea ice melting and Russia planning to use the NSR on a much larger international scale.

сии по использованию СМП в более крупных международных масштабах.

Ключевые слова: Арктика, Северный морской путь, Россия, США, международные проливы, свобода судоходства, морское право, внутренние воды, суверенитет, Канада, Северо-Западный проход

Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Государственные преференции для населения отдалённых и северных территорий России

Viktor V. Fauzer, Tatyana S. Lytkina, Galina N. Fauzer State preferences for people in remote and northern territories of Russia

Аннотация. Раскрывается необходимость введения особых льгот и гарантий для отдалённых территорий, а затем выделенных в особую группу районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с целью привлечения населения и обеспечения потребностей народного хозяйства природными ресурсами. Приводится авторская периодизация развития законодательства касательно северных льгот и гарантий. Основанием для выделения этапов стали годы районирования отдалённых / северных территорий и комплекс государственных преференций, предоставляемых населению в тот или иной исторический период времени. Выделено пять этапов: первый — досоветский, царский период, когда для отдалённых местностей были установлены льготы и гарантии; второй этап — 1923–1932 гг., были заложены основы льготирования по территориям и отраслям; третий — 1942–1945 гг., охватывает военные годы, когда были свёрнуты либо отменены практически все льготы; четвёртый этап — 1946–1967 гг., идёт восстановление ранее установленных льгот, введение новых; пятый этап — 1990–2014 гг., произошло упорядочение льгот и гарантий с учетом новых экономических реалий, часть льгот отходит в компетенцию трудового права, определяемую Трудовым кодексом Российской Федерации. Делается вывод, что освоение северных территорий было главной задачей государства, а следовательно, приоритетным было нормативное регулирование гарантий и льгот, предоставляемых работникам Крайнего Севера и местностей, приравненных к нему. На протяжении XX в. и в начале XXI в. льготы для работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к ним, менялись неоднократно. Их то расширяли, то ограничивали в зависимости от необходимости и возможностей государства.

Ключевые слова: Крайний Север; районы, приравненные к Крайнему Северу; отдалённые местности, льготы и гарантии, компенсации,

Keywords: the Arctic, the Northern Sea Route, Russia, the USA, international straits, freedom of navigation, law of the sea, internal waters, sovereignty, Canada, the Northwest Passage

Abstract. The necessity of special benefits and guarantees for distant territories, and areas of the Far North and equivalent territories, allocated in a special group, aimed at involvement of people and providing the needs of national economy with natural resources are described in the article. The author's periodization of the legal development of northern benefits and guarantees was presented. The grounds for separating the periods were the years of regionalization of these territories and a set of state preferences granted to the population in different periods. Five stages are highlighted: first — pre-Soviet, tsarist period, when the benefits and guarantees were introduced for distant localities; second stage — 1923–1932, the foundations of the benefit system by territories and branches were laid; third — 1942–1945, the WWII years, when all benefits were collapsed or cancelled, fourth stage — 1946–1967, recovery of earlier established benefits, introduction the new benefits; fifth stage — 1990–2014, was ordering of benefits and guarantees due to the new economic realities; a part of benefits became a competence of labor law, defined by the Labor Code of the Russian Federation. The authors conclude that the development activities in the northern territories were the main goal of the government, and, therefore, the legal regulation of guarantees and benefits for the employees of the Far North and equivalent for them territories were also a priority. During the 20th century and in the beginning of the 21st century, the benefits for the employees of the Far North and equivalent territories had been repeatedly changed. They were expanded or limited depending on the necessity and opportunities of the state.

Keywords: The Far North, territories equivalent to the Far North, distant localities, benefits and guarantees, compensation, residents, the steps for

проживающее население, этапы введения льгот и гарантий, трудовое законодательство *introducing benefits and guarantees, labor law*

Эльгсаас И.М. Противодействие терроризму в российской Арктике: законодательство и ключевые субъекты

Ingvill M. Elgsaas Counterterrorism in the Russian Arctic: legal framework and central actors

Аннотация. Стратегические интересы России в Арктике в сочетании с комплексной и неопределенной террористической угрозой стали причиной появления феномена антитеррористической деятельности в Арктике. Противодействие терроризму в Арктике — новая и недостаточно изученная тема, которая до сих пор не получила должного внимания. В настоящей статье рассматриваются правовые аспекты, а также основные участники противодействия терроризму в российской Арктике. Автор считает, что правовые рамки для борьбы с терроризмом обширны, однако они сконцентрированы в ряде базовых документов. Аналогичным образом противодействие терроризму включает в себя множество разнообразных субъектов, объединённых в относительно простую и хорошо налаженную общегосударственную систему борьбы с терроризмом. Существующее правовое регулирование и организация обеспечивают прочную основу для эффективного управления антитеррористической деятельностью, в том числе и в Арктике. Важным моментом является концентрация координационных полномочий в руках одного субъекта — ФСБ. Кроме того, система симметрична и соответствует федеральной организации России. Соответствующие координирующие органы присутствуют во всех регионах, в том числе в Арктике. Обновлённое законодательство в сфере борьбы с терроризмом имеет тенденцию к ужесточению наказаний, а также свидетельствует о более широкой трактовке понятия «терроризм». Потенциально слабым звеном можно считать неопределённую роль вновь созданной Росгвардии в системе противодействия терроризму. Такая неопределённость может оспорить позицию ФСБ и негативно сказаться на координации всей системы противодействия терроризму в будущем.

Ключевые слова: *терроризм, противодействие терроризму, российская Арктика, законодательство, субъекты*

Abstract. Russia's strategic interests in the Arctic coupled with a complex and diffuse terrorist threat has produced a niche topic: Arctic counterterrorism. Arctic counterterrorism is, yet, a new and underdeveloped topic that has received only limited attention. This article contributes a discussion of the legal framework and the main actors involved in counterterrorism in the Russian Arctic. The author finds that the legal framework for counterterrorism is extensive yet centered in core documents. Similarly, counterterrorism involves many and varied actors united in a relatively simple and streamlined national system for counterterrorism. Current legal regulation and organization provide a solid base that may support efficient management of counterterrorism, also in the Arctic. A notable strength is the concentration of coordination responsibilities in the hands of one central actor, the FSB. Another important characteristic is that the system is symmetrical and follows Russia's federal organization with coordinating bodies for all regions including those in the Arctic. Counterterrorism legislation is kept up to date and the trend is towards tougher punishments and a wide understanding of terrorist offenses. A potential weak spot is the unclear role of the newly formed National Guard. The uncertainty surrounding the role of the National Guard in the fight against terrorism may challenge the FSB and weaken coordination of the system for counterterrorism in the future.

Keywords: *terrorism, counterterrorism, Russian Arctic, legislation, actors*

ОБЗОРЫ И СООБЩЕНИЯ. REVIEWS AND REPORTS

Обоимов А.П. На берегу студёного моря, среди скал, лесов...

Alexander P. Oboimov On the shore of the icy sea, among the rocks, and forests...

Аннотация. Статья посвящена авторскому путешествию в село Гридино (Северная Карелия, Рос-

Abstract. The article is devoted to the author's trip to the village of Gridino (Northern Karelia, Russia).

сия). А.П. Обоимов повествует о быте работников местной метеостанции, занятиях и особенностях жизненного уклада аборигенов поморского села, а также о красотах северной природы. Статья сопровождается серией пейзажных и портретных фотографий.

Ключевые слова: Северная Карелия, поморы, Гридино, метеостанция МГ-2 Гридино

Oboimov A.P. tells about the life of the employees of the local weather stations, peculiarities of life-style of Pomor villages and the beauty of the Northern nature. The article is accompanied by a series of land-scape and portrait photos.

Keywords: Northern Karelia, Pomors, Gridino, meteorostation MG-2 Gridino

Шубин С.И., Рогачев И.В. «Соседи на крыше Европы» укрепляют побратимские связи

Sergey I. Shubin, Ivan V. Rogachev "The neighbors on the roof of Europe" strengthen friendly relations

Аннотация. Статья посвящена анализу российско-норвежской конференции «Потенциал побратимства — для эффективного развития северных территорий», прошедшей в Архангельске 22 сентября 2017 г. В обзорной статье рассматриваются результаты обсуждения участниками и гостями форума состояния и перспектив развития приграничного сотрудничества северных регионов России и Норвегии. Особое внимание уделено формированию инновационных межрегиональных проектов с участием бизнеса, научных кругов и муниципалитетов двух стран, а также изучению опыта взаимодействия сторон в социально-экономической и культурно-духовной сферах.

Ключевые слова: Россия, Норвегия, регионы, муниципалитеты, деловой форум, приграничное сотрудничество, бизнес, инновации, проекты

Abstract. The article is devoted to analysis of Russian-Norwegian conference "Potential of town twinning for the effective development of the Northern territories" held in Arkhangelsk on the 22nd of September 2017. The review article examines the results of discussion about conditions and prospects of cross-border cooperation in the Northern areas of Russia and Norway. Special attention is paid to the innovative inter-regional projects with the participation of business, academia and municipalities of two countries, and studying the experience of the parties in the social, economic and cultural spheres.

Keywords: Russia, Norway, regions, municipalities, business forum, cross-border cooperation, business, innovation, projects

Редакционный совет журнала «Арктика и Север»
Editorial board of “Arctic and North” journal

1. Alfred Colpaert (Альфред Кулпарт), доктор географических наук, профессор физической географии и геоинформатики, отделение географии и истории, Университет Восточной Финляндии.
2. Arild Moe (Арилд Мое), кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт Фритьофа Нансена, Норвегия.
3. Jens Petter Nielsen (Йенс Петтер Нильсен), доктор исторических наук, профессор отделения истории и религиоведения, Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
4. Jukka Nyysönen (Юкка Нюссонен), доктор философии, профессор отделения культурологии, Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
5. Lassi Heininen (Ласси Хайнинен), доктор политических наук, профессор арктической политики, отделение социальных наук, Университет Лапландии, Финляндия.
6. Maria Lähteenmäki (Мария Лахтенмаки), доктор философских наук, профессор истории, отделение географии и истории, Университет Восточной Финляндии.
7. Natalia Loukacheva (Лукашева Наталья Вячеславовна), доктор юридических наук, заведующая кафедрой управления и прав коренных народов, отделение политических наук, Университет Британской Колумбии, Канада.
8. Andrey N. Petrov (Петров Андрей Николаевич), PhD (география), адъюнкт-профессор (доцент) кафедры географии, директор Центра междисциплинарных исследований Арктики, отдалённых и холодных территорий, Университет Северной Айовы, США.
9. Øyvind Ravna (Ойвинд Равна), доктор юридических наук, профессор права юридического факультета, Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
10. Paul Josephson (Пол Джозефсон), доктор политических наук, профессор, отделение истории, Колби Колледж, США.
11. Голохваст Кирилл Сергеевич, доктор биологических наук, проректор по научной работе, Дальневосточный федеральный университет.
12. Дрегалю Александр Алексеевич, доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
13. Зайков Константин Сергеевич, кандидат исторических наук, директор Арктического центра стратегических исследований, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
14. Кефели Игорь Фёдорович, доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой глобалистики и геополитики Балтийского государственного технического университета «Военмех» имени Д.Ф. Устинова (Санкт-Петербург). Главный редактор журнала «Геополитика и безопасность». Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
15. Котляков Владимир Михайлович, доктор географических наук, профессор, директор Института географии РАН (Москва). Действительный член Российской Академии наук, член Европейской академии наук, иностранный член Французской и Грузинской академий наук. Учёная степень Doctor Honoris Causa Тбилисского государственного университета. Почётный член Американского, Мексиканского, Итальянского, Грузинского, Эстонского и Украинского географических обществ, Почётный президент Русского географического общества. Член Межправительственной группы экспертов по проблеме изменения климата, удостоенной (2007) Нобелевской премии мира. Лауреат 11 золо-

- тых медалей и премий, в том числе Государственной премии РФ в области науки и техники (2001).
16. Кудряшова Елена Владимировна, доктор философских наук, профессор, ректор, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
 17. Лукин Юрий Федорович, доктор исторических наук, профессор. Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
 18. Маслобоев Владимир Алексеевич, доктор технических наук, профессор, директор Института проблем промышленной экологии Севера Кольского научного центра Российской академии наук (ИППЭС КНЦ РАН).
 19. Сергиенко Людмила Александровна, доктор биологических наук, профессор кафедры ботаники и физиологии растений Института биологии, экологии и агротехнологий, Петрозаводский государственный университет.
 20. Сергунин Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет.
 21. Соколова Флера Харисовна, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
 22. Титова Вера Эдуардовна, доктор экономических наук, кандидат геолого-минералогических наук, профессор, директор Центра «Недропользование в арктических регионах: экономические и правовые аспекты», Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
 23. Ульяновский Виктор Иванович, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Почётный работник высшего профессионального образования России.
 24. Федоров Павел Викторович, доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина, руководитель лаборатории геокультурных исследований и разработок Автономной некоммерческой организации ВПО «Международный банковский институт» (Санкт-Петербург).

Утверждён на заседании редакции журнала «Арктика и Север»

08 ноября 2017 года

Благодарности. Acknowledgements

Редакция электронного научного журнала «Арктика и Север» выражает благодарность следующим людям, оказавшим неоценимую помощь редакции в 2017 г. своими рецензиями, консультациями, предложениями по развитию и улучшению журнала:

1. Enbuske Matti (Энбуске Матти), Университет Оулу.
2. Nyussonen Jukka (Нюссонен Юкка), Университет Тромсё — Арктический университет Норвегии.
3. Верещагин Илья Фёдорович, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
4. Востряков Лев Евгеньевич, Санкт-Петербургский государственный институт культуры.
5. Егорова Екатерина Николаевна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
6. Журавель Валерий Петрович, Институт Европы РАН.
7. Задорин Максим Юрьевич, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
8. Зайков Константин Сергеевич, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
9. Залывский Николай Павлович, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
10. Звягин Сергей Александрович, Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики.
11. Каторин Игорь Вячеславович, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
12. Котлова Екатерина Сергеевна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
13. Крейденко Татьяна Федоровна, Российский университет дружбы народов.
14. Липина Светлана Артуровна, Совет по изучению производительных сил Министерства экономического развития России.
15. Лукин Юрий Федорович, редсовет журнала «Арктика и Север».
16. Маслобоев Владимир Алексеевич, Кольский научный центр РАН.
17. Медведев Дмитрий Андреевич, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.
18. Ненашева Лариса Викторовна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
19. Орешенков Александр Михайлович, Посольство России в Эстонии.
20. Плисецкий Евгений Евгеньевич, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
21. Поликин Дмитрий Юрьевич, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
22. Порцель Александр Константинович, Мурманский государственный технический университет.

23. Рябова Лариса Александровна, Кольский научный центр РАН.
24. Селин Владимир Степанович, Кольский научный центр РАН.
25. Сергунин Александр Анатольевич, Санкт-Петербургский государственный университет
26. Соколова Флера Харисовна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
27. Тамицкий Александр Михайлович, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
28. Титова Вера Эдуардовна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
29. Ульяновский Виктор Иванович, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
30. Фаузер Виктор Вильгельмович, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра УрО РАН.
31. Шадрина Ольга Николаевна, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.
32. Шапаров Александр Евгеньевич, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова.

Выходные данные. Output data**АРКТИКА и СЕВЕР № 29**

DOI 10.17238/issn2221-2698.2017.29

Главный редактор — Кудряшова Елена Владимировна.

Ответственный секретарь — Шепелев Евгений Александрович. E-mail: e.shepelev@narfu.ru

Редактор — Грошева Татьяна Евгеньевна. E-mail: t.grosheva@narfu.ru

Художественный редактор (английская версия) — Котлова Екатерина Сергеевна. E-mail: e.kotlova@narfu.ru

Размещение на сайте — Шепелев Евгений Александрович.

Свидетельство о регистрации — Эл № ФС77-42809 от 26 ноября 2010 года

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

Адрес учредителя: Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17

Адрес для писем и иной корреспонденции: Россия, 163002, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17, редакция журнала «Арктика и Север»

Электронный адрес редакции: e.shepelev@narfu.ru

Подписано «в печать» для размещения на сайте <http://narfu.ru/aan> — 28.12.2017

ARCTIC and NORTH № 29

DOI 10.17238/issn2221-2698.2017.29

Editor-in-chief — Kudryashova E.V.

Executive secretary — Shepelev E.A. E-mail: e.shepelev@narfu.ru

Editor — Grosheva T.E. E-mail: t.grosheva@narfu.ru

Art editor (English version) — Kotlova E.S. E-mail: e.kotlova@narfu.ru

Placement on the webpage by E.A. Shepelev.

Registration certificate EI № FS77-42809 from November 26, 2010

Founder — Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

Address of the founder: 17, Northern Dvina Embankment, Arkhangelsk, Russia, 163002

Address for letters and other correspondence: “Arctic and North” journal, 17, Northern Dvina Embankment, Arkhangelsk, Russia, 163002

E-mail address of the editorial office: e.shepelev@narfu.ru

Signed for placement on the webpage <http://narfu.ru/aan> on 28.12.2017