

ТЕОРИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ГЕОГРАФИИ

УДК 332.146.2

ФОРМИРОВАНИЕ КОНТУРА АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

© 2015 г. В.И. Павленко*, И.И. Меламед**, С.Ю. Куценко*, М.А. Авдеев**

* Архангельский научный центр УрО РАН Архангельск, Россия; chairman.arhsc@mail.ru

** Международный центр развития регионов Москва, Россия; info@mfr.ru

Поступила в редакцию 16.01.2015 г.

Рассматриваются административно-территориальные, экономические и правовые особенности формирования Арктической зоны Российской Федерации, как нового субъекта государственного регулирования. Сформулированы предложения по разработке соответствующего системообразующего законодательного акта. Определены основные специфические задачи в этой сфере, требующие правового решения.

Ключевые слова: Арктическая зона Российской Федерации, границы, природные ресурсы, экономическое развитие, нормативно-правовое регулирование.

Определение границ. Важнейшей отличительной чертой любого территориального субъекта управления является четкое обозначение на законодательном уровне его границ, в пределах которых осуществляется разнообразная хозяйственная деятельность, предполагающая необходимость отдельного регулирования – как внешнего, по отношению к субъекту управления, так и внутреннего, по отношению к более дробным территориальным образованиям.

Необходимо подчеркнуть, что ни СССР, ни Россией, являющейся правопреемницей СССР, вплоть до 2014 г. территориальный состав Арктической зоны законодательно определен не был.

В 1930-е гг. в систему объектов государственного территориального управления было введено понятие “Крайний Север” с перечнем включенных в него территорий. Основными критериями выделения соответствующих краев, областей, автономных округов и низовых административно-территориальных районов служили суровость климата, отсутствие развитой транспортной сети и ограниченные сроки доставки грузов через механизмы “Северного завоза” для обеспечения жизнедеятельности населения и функционирования хозяйственных, инфраструктурных, оборонных и научных объектов. В 1960-х гг. состав территорий с экстремальными природными условиями был существенно расширен за счет включения большой группы новых регионов, развитие

которых требовало дополнительной поддержки государства. Появилась новая группа объектов территориального планирования и управления – “Районы Крайнего Севера и территории, приравненные к районам Крайнего Севера”.

Впервые в нашей стране состав Арктической зоны был определен 22 апреля 1989 г. решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики (ГКА). Этим решением, фактически подзаконным актом, в арктическую зону страны включили территории Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Таймырского (Долгано-Ненецкого), Чукотского автономных округов (полностью) и частично территории Якутии, Красноярского края, Архангельской и Мурманской областей, включая земли и острова, расположенные в российском секторе Арктики, а также внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

В компетенцию ГКА с этого времени вошел и весь комплекс вопросов обеспечения социально-экономического развития районов страны, прилегающих к побережью Северного Ледовитого океана, протянувшихся с запада на восток более чем на 10 тыс. км и охватывающих площадь суши порядка 14 тыс. км².

Установление ГКА состава и границ Арктической зоны позволяло обеспечить государственное статистическое наблюдение в макрорегионе,

объективно, с общегосударственных позиций, оценить реальный вклад макрорегиона в экономику страны, сопоставить затраты и результаты хозяйственной деятельности, выявить недостатки правового, экономического, структурного и управленческого плана, обеспечить возможности реального планирования и прогнозирования перспективного развития этой огромной территории, обладающей рядом черт внутреннего единства, но не выделенной в качестве субъекта территориального управления.

Начавшаяся в стране “перестройка” и последовавший за этим глубокий финансовый и экономический кризисы не позволили реализовать в полном объеме намеченные ГКА планы. Единственный государственный орган управления Арктической зоной нашей страны – Государственная комиссия при Совете Министров СССР по делам Арктики – была ликвидирована в 1991 г.

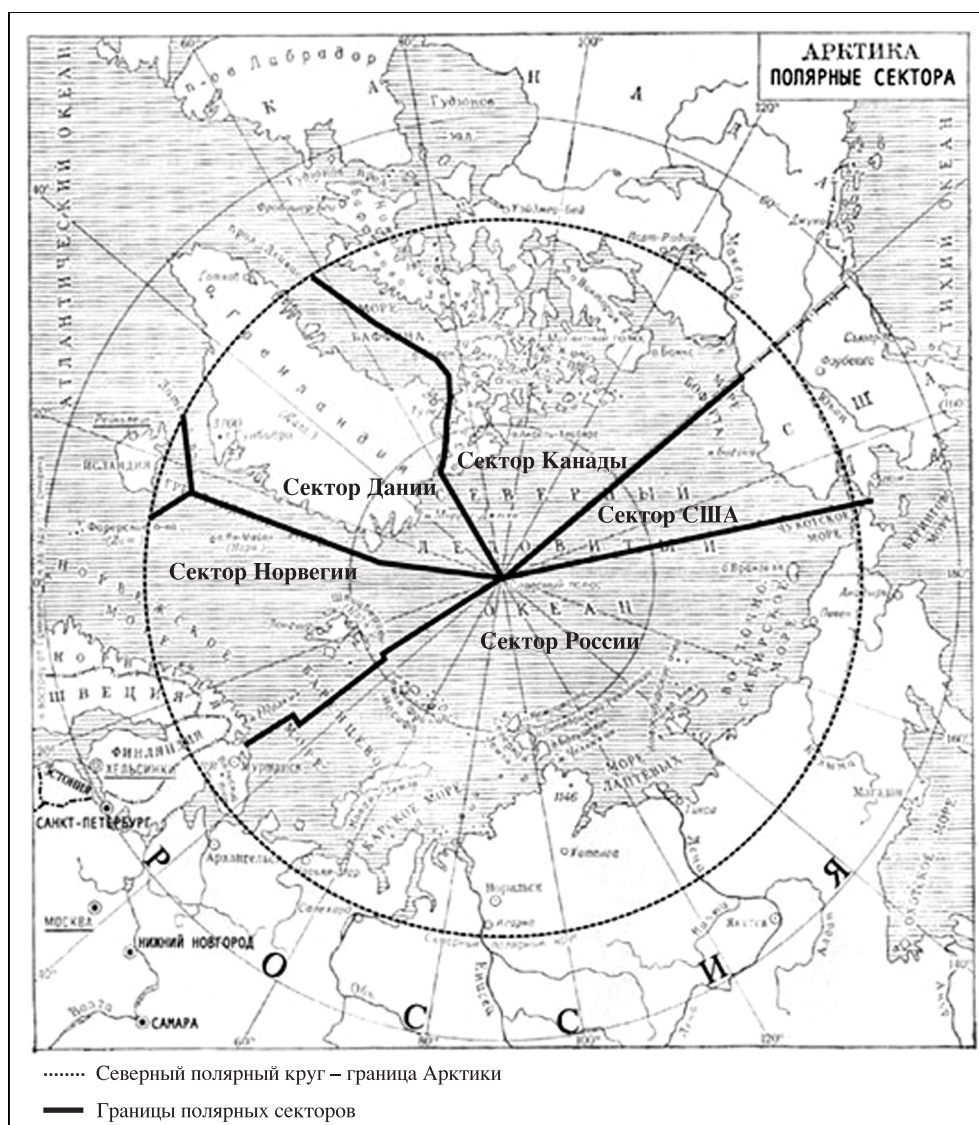
Следует подчеркнуть, что социально-экономическое развитие арктических территорий, которые фактически с XI в. являлись для населения нашей страны объектом осуществления разнообразной и масштабной торговой, транспортной, исследовательской и другой деятельности, всегда являлось стратегическим направлением в системе обеспечения безопасности страны.

Арктическая зона характеризуется следующими чертами: экстремальными природными условиями; наличием разнообразных и значительных по запасам минерально-сырьевых и других ресурсов; существенной, по сравнению с другими регионами, долей коренных малочисленных народов в структуре населения, проживающих компактно и осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности; локализацией объектов экономики и социальной сферы на ограниченных территориях; удаленностью и транспортной труднодоступностью; чрезвычайной уязвимостью и медленной восстановимостью природных экосистем. В арктической зоне добывается около 80% российского газа, более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% платиноидов, 100% барита. Вклад российской Арктики в поддержание глобального экосистемного баланса оценивается в 12% [7] и превосходит совокупный вклад всех других стран арктического региона. Кроме того, в Российской Федерации представлено примерно 80% всего видового биоразнообразия Арктики [4]. Эта специфика зоны предопределяла необходимость выделения Арктической зоны Российской Федерации в самостоятельный объект государственной политики.

В начале XXI в., в связи с резким усилением внимания к арктическим районам со стороны других приарктических и многих неарктических государств, обусловленного локальными проявлениями изменений климата, внедрением в общественное сознание гипотетических возможностей и условий “свободного” (без ледокольного сопровождения) плавания по арктическим морям и, соответственно, доступа к ресурсам Арктики, Российской Федерацией были предприняты адекватные меры. Наряду с усилением пограничного и таможенного контроля, правовой ответственности за несанкционированный доступ в пределы особой экономической зоны страны в Арктике, принимаются государственные документы, определяющие направления и перспективы сбалансированного развития Арктической зоны: в 2008 г. – “Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике” (далее Основы политики), в 2013 г. – Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г.” (далее Стратегия). В принятых документах впервые четко сформулированы национальные интересы России в Арктике, определены принципы, цели, задачи, направления и конкретные мероприятия по достижению поставленных целей социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации в обозримой перспективе.

Среди первоочередных реализованных конкретных мер – утверждение в 2014 г. постановлением Правительства Российской Федерации государственной программы “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года”. В ней, в частности, был актуализирован состав сухопутных территорий Российской Федерации, входящих в ее Арктическую зону.

В 2014 г. Указом Президента Российской Федерации “О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации” был определен состав макрорегиона. В материковую часть Арктической зоны полностью вошли территории Мурманской области, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, территории муниципальных образований Архангельской области – гг. Архангельск, Новодвинск, Северодвинск и районов – Мезенского, Онежского, Приморского, территория муниципального образования городского округа “Воркута” Республики Коми, территории городского округа г. Норильск, Таймырского Долгано-Ненецкого и Туруханского муниципальных районов Красноярского края и территории пяти улусов Республики Саха (Якутия): Аллаховского, Анабарского национального



Сектора ответственности пяти приарктических государств

(Долгано-Эвенкийского), Булу́нского, Нижнеколымского и Усть-Янского. Этим Указом созданы необходимые правовые условия для формирования системы государственного статистического наблюдения в Арктической зоне страны.

Определение состава и, следовательно, южной границы Арктической зоны Российской Федерации, в отличие от внешней (морской) границы – это внутренний вопрос, не требовавший согласования с приарктическими государствами. Вопрос же установления внешней границы континентального шельфа России в Арктике, наряду с необходимостью четкого научного обоснования правоизъявления страны и согласования с соседними приарктическими государствами, требует международного законодательного подтверждения Комиссией ООН по морскому праву.

Следует отметить, что международный статус Арктики закреплен в ряде межгосударственных соглашений, в которых макрорегион поделен на пять секторов ответственности между Россией, США, Канадой, Данией (Гренландия) и Норвегией.

Исторически сложилось так, что арктическим сектором каждого из государств является пространство, основанием которого служит побережье этого государства, а боковой линией – меридианы от Северного полюса до восточной и западной его границ (рисунок). С точки зрения современного международного права линии, обозначающие боковые пределы полярных секторов, не признаются государственными границами. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. установила 12-мильную зону территориальных вод,

Таблица. Некоторые показатели развития арктических территорий иностранных государств, располагающих арктическим шельфом (по [9–14])

Страна	Территории	Численность населения на 01.01.2012 г.	Занято в экономике в 2012 г.	ВРП по ППС в 2012 г.		
		человек		млн долл. США	на душу, тыс. долл. США	на занятого в экономике, тыс. долл. США
Норвегия	Финнмарк, Тромс, Нурланн, Свальбард (Шпицберген)	472 495	242 596	43 565.59	92.20	179.58
Дания	Автономная территория Гренландия	56 749	26 791	2 133.00	37.59	79.62
Канада	Юкон, Северо-Западные территории, Нунавут, Северный Квебек	140 247	68 155	8 519.23	60.74	125.00
США	Аляска	731 449	372 900	51 859.00	70.90	139.07
Россия	Арктическая зона Российской Федерации	2 438 604	1 295 488	92 244.68	39.44	74.06

на которую, равно как и на воздушное пространство над ней, на ее дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим достоянием человечества, то есть все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные организации заявку на разработку ресурсов морского шельфа. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1997 г.

Каждое из упомянутых выше государств, имеющих выход территорий к Северному Ледовитому океану, в одностороннем порядке провозгласило создание собственного сектора в северной полярной области нашей планеты. Во всех пяти арктических странах приняты свои национальные критерии определения полярных областей.

Финляндия с передачей Советскому Союзу района Печенги (Петсамо) лишилась выхода в Северный Ледовитый океан. Исландия определяет всю территорию страны как входящую в арктическую зону, но претензий на собственный арктический сектор не предъявляет.

Экономическое развитие российской Арктики. Не все приарктические страны выделяют свои циркумполярные территории в качестве самостоятельного субъекта статистического наблюдения. Оценки, полученные на основе анализа имеющихся статистических данных по отдельным территориям, приводятся в таблице.

Наиболее высокую производительность труда в Арктике показывает Норвегия – 179.58 тыс. долл. на каждого занятого в экономике в 2012 г. Высока в приарктических странах и доля добавленной стоимости добывающих отраслей. Она составляет 60% в Гренландии, в Норвегии, Швеции, Финляндии, Исландии – не более 15%; на Аляске и в арктической Канаде – около 30%.

В Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ) масштабы хозяйственной деятельности значительно превосходят показатели других циркумполярных стран. Прежде всего, это обусловлено высокой обеспеченностью разнообразными природными ресурсами.

На севере Сибири сконцентрированы уникальные месторождения газа (Уренгойское, Ямбургское, Бованенковское, Заполярное, Харасавейское, Южно-Тамбейское) и крупнейшие месторождения нефти (Русское, Новопортовское, Суторминское, Северо-Комсомольское, Тарасовское, Харам-

пурское). Крупная сырьевая база нефтегазовой промышленности создана в Тимано-Печорской провинции. В арктических морях – Баренцевом, Печорском и Карском (включая заливы и губы) – открыто 27 месторождений нефти и газа. К наиболее значимым из них относятся Штокмановское, Ленинградское, Русановское – газоконденсатные, Юрхаровское – нефтегазоконденсатное, Каменномысское-море – газовое, крупные Долгинское и Приразломное – нефтяные [2, с. 63–65].

Извлекаемые запасы российского арктического шельфа оцениваются в 85 млрд. т условного топлива. При этом уровень геологической изученности шельфа крайне низок. Например, наиболее изучено (порядка 14%) Баренцево море, а суммарная изученность Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей составляет <1%. Можно предположить, что углеводородный потенциал континентального шельфа Российской Федерации в Арктике имеет значительные шансы увеличения [6, с. 20].

Запасы алмазов сконцентрированы в Республике Саха (Якутия) и в Архангельской области. Месторождения медно-никелевых руд сосредоточены в Норильском промышленном районе на полуострове Таймыр. Наряду с высокими содержаниями никеля и меди, руды также содержат металлы платиновой группы, золото, серебро, кобальт. Основные запасы редкоземельных металлов России находятся на месторождениях Мурманской области. Значительны запасы алюминиевого сырья: комплексных апатит-нефелиновых руд Хибинских месторождений; месторождений кианитов, расположенных в неосвоенных районах Кольского полуострова и др. Фосфатное сырье представлено комплексными апатитовыми рудами Мурманской области. Перспективны на коренное и россыпное золото месторождения п-ова Таймыр, архипелага Северная Земля, месторождение “Кючус” полярной Якутии, а также “Купол”, “Двойное” и “Майское” в Чукотском АО. Их совокупный ресурсный запас золота составляет более 950 т. Известны крупные месторождения полиметаллов и проявления марганца на архипелаге Новая Земля. В Чукотском автономном округе расположено крупнейшее месторождение меди “Песчанка”, выявлены крупные ртутные месторождения. Месторождения железных руд расположены в экономически освоенных районах Мурманской области. В Тимано-Печорской провинции известны месторождения угля, бокситов. В пределах Полярного Урала выявлены месторождения железных, полиметаллических, свинцово-цинковых руд, руд редких и рассеянных элементов, хромитов, проявления бокситов.

В АЗРФ находится ряд крупных угольных бассейнов – Печорский, Сосьвинско-Салехардский, Таймырский, Беринговский; основные запасы угля сосредоточены в Таймырском бассейне [2, с. 72–191].

В АЗРФ сосредоточено 40% общероссийских запасов золота, 60% нефти, от 60 до 90% газа, угля, никеля, меди, сурьмы, кобальта, олова, вольфрама, ртути, апатита, флогопита, 97% платиновых металлов, 100% рудных алмазов и вермикулита [2, с. 58].

Значительны запасы ресурсов различных видов рыб акватории Баренцева и Берингова морей. Рыбопромысловый потенциал Баренцева моря формируется запасами трески, пикши, сайды, окуня, зубатки, черного палтуса. Основной потенциал Берингова моря формируется тресковыми видами и донными биоресурсами. При сохранении современных тенденций к потеплению арктических морей может существенно возрасти биопродуктивность Карского моря в результате миграций в него сайки, мойвы, трески [5, с. 20–21].

Россия – несомненный лидер по масштабам освоения Арктики по сравнению с другими приарктическими государствами, но пока аутсайдер по эффективности этого освоения. В настоящее время стратегическая роль макрорегиона в обеспечении национальной безопасности и развития экономики России только усиливается.

Особенности нормативно-правового регулирования. Несмотря на масштабы освоения полярных районов, ни в советский, ни в переходный периоды так и не было сформировано развитое правовое поле по обеспечению их сбалансированного социально-экономического развития. Вполне очевидно доминирование отраслевого принципа управления, который и в настоящее время является основным и универсальным, т. к. регионально-го принципа управления в России фактически не сложилось, несмотря на исключительные размеры территории и большую региональную дифференциацию условий хозяйствования.

Следует также признать и отсутствие до настоящего времени специального, учитывающего специфику макрорегиона, законодательного акта. При этом доля федеральных законодательных актов, связанных с регулированием правоотношений в Арктике, составляет менее 10%, и по-прежнему подзаконные нормативные акты преобладают над законодательными.

Очевидна острая недостаточность федерального уровня правового регулирования решения задач, сформулированных в “Стратегии социаль-

но-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г.” и необходимость подготовки проекта специального системообразующего федерального законодательного акта. Его, по нашему мнению, можно назвать “Об обеспечении социально-экономического развития территорий АЗРФ”.

В рамках закона должны найти правовое решение наиболее актуальные задачи перспективного социально-экономического развития субъектов федерации и муниципальных образований, вошедших в АЗРФ. К их числу следует отнести:

- создание органа управления АЗРФ как нового, нестандартного по размерам, роли и значению для России субъекта государственного управления, на направления и масштабы развития которого накладывает отпечаток необходимость обеспечения внутренних и внешних экономических и экологических интересов, национальной безопасности и обороноспособности, внешнеполитической деятельности, сохранения традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов Севера [5, с. 24];

- формирование современных, адекватных складывающимся условиям и особенностям жизнедеятельности в Арктике, экономических механизмов, инструментов и показателей обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов федерации и муниципальных образований, привлечения инвестиций, расширения масштабов и сфер государственно-частного партнерства, формирования системы расселения, усиления социальной защиты населения, его закрепления и регулирования миграции [5, с. 24–26];

- формирование институциональных условий эффективного функционирования институтов развития АЗРФ и ее территориальных составляющих;

- обеспечение сбалансированности роста масштабов вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов и сохранения качества окружающей среды;

- развитие транспортно-логистической и энергетической инфраструктуры, совершенствование средств транспорта, локальное использование нетрадиционных источников энергии, стимулирование спортивного, экологического и этнографического туризма;

- формирование инфраструктуры телекоммуникаций, информационных и интернет-технологий;

- обеспечение адаптации коренных малочисленных народов Севера к новым экономическим

условиям на основе диверсификации хозяйственной деятельности и регулирования земельных отношений.

Обеспеченность минеральными ресурсами общемирового значения, ресурсами земли и воды, территориями естественной природы, не охваченными промышленным освоением, при наличии сбалансированной программы использования имеющегося потенциала и развитой нормативно-правовой базы, может стать ключевым фактором изменения геополитического значения Арктической зоны России, нахождения ее роли в обеспечении достойного уровня жизни нынешнего и будущих поколений граждан нашей страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арктика на пороге третьего тысячелетия (ресурсный потенциал и проблемы экологии) / И.С. Грамберг, Н.П. Лаверов, Д.А. Додин, В.И. Павленко. СПб.: Наука, 2000. 247 с.
2. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики. Проблемы и перспективы. СПб.: Наука, 2005. 283 с.
3. Меламед И.И., Павленко В.И. Правовые основы и методические особенности разработки проекта Государственной программы “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 г.” // Арктика: экология и экономика. 2014. № 2 (14). С. 6–15.
4. Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России. М.: Наука, 2001. 76 с.
5. Павленко В.И. Арктическая зона Российской Федерации в системе обеспечения национальных интересов страны // Арктика: экология и экономика. 2013. № 4 (12). С. 16–25.
6. Павленко В.И., Паничкин И.В. Экономические оценки состояния и перспектив разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики // Арктика: экология и экономика. 2012. № 3 (7). С. 14–21.
7. Подпрограмма “Освоение и использование Арктики” федеральной целевой программы “Мировой океан”. Постановление Правительства РФ № 919 от 10.08.1998.
8. Проблемы национальной безопасности: экспертные заключения, аналитические материалы, предложения, 2008–2010 / Под общ. ред. Н.П. Лаверова. М.: Наука, 2011. 517 с.
9. <http://www.bea.gov/>
10. <http://www.gks.ru/>
11. <http://www.ssb.no/>
12. <http://www.stat.gl/>
13. <http://www.statcan.gc.ca/>
14. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

Shaping of Contour of the Arctic Zone of the Russian Federation as a Subject of Governance

V.I. Pavlenko*, I.I. Melamed**, S.Yu. Kutsenko*, M.A. Avdeev**

**Arkhangelsk Scientific Center, Ural Branch, Russian Academy of Sciences, Arkhangelsk, Russia;
chairman.arhsc@mail.ru*

***International center for regional development, Moscow, Russia; info@mfr.ru*

Administrative, territorial, economic and juridical peculiarities of the Arctic Zone of the Russian Federation (AZRF) as a new subject of state governance are analyzed. Decree by President of the Russian Federation № 296 from May 2, 2014 has determined the AZRF territory, its composition and Southern borders. Conditions for the state statistic monitoring of the AZRF are also formed. An analysis of prerequisites for macroregional balanced development demonstrates a high availability of various types of mineral, oil and gas, and biological resources. The efficiency of the allocation of resources, primarily to the benefit of the Russian Arctic districts and municipalities, still remains an important issue. The article reveals drawbacks of the socioeconomic development of legal regulations, marks measures for enhancing of the federal legal base related to Arctic issues and institutions of the AZRF governance.

Keywords: the Arctic Zone of the Russian Federation, boundaries, nature resources, economic development, statutory regulation