ПИСЬМА В РЕДАКЦИЮ

ОБЪЕКТ И ГРАНИЦЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ[1]

В. Г. Логинов

Рассмотрены вопросы обоснования объекта исследования и границ арктической зоны и северных районов России, из-за нечеткого определения которых возникают проблемы по реализации государственной социально-экономической политики в отношении этих территорий и проведению научных исследований. Предложено рассматривать территорию Российского Севера как объект исследования в рамках законодательно установленных границ, для Арктической зоны — найдено компромиссное решение их установления путем политического решения на федеральном уровне.

При исследовании процесса социально-экономического освоения и развития северных и арктических районов в нашей стране и за рубежом возникает проблема определения объекта исследования, то есть границ этих территорий. В связи этим особое внимание уделяется понятиям «Север» и «Арктика» и их границам.

Первые научные попытки делимитации Севера в нашей стране относятся к 1920-м гг. Позднее был выделен и законодательно оформлен в 1931–1932 гг. Крайний Север, как регион с особыми природно-климатическими и географическими условиями и национальной спецификой. При этом при определении его границ важнейшим являлся этнический признак. Дальнейшая эволюция данного понятия и его границ была связана с изменением состава этой территории. В 1945 г. введены два понятия — «Крайний Север» и «местности, приравненные к районам Крайнего Севера».

В 1960-е гг. институциональные изменения произошли в связи упорядочением льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (1960 г.), их увеличением и распространением на трудящихся во всех отраслях народного хозяйства (1967 г.). После этого границы Севера неоднократно расширялись за счет включения новых территорий. Последние значительные изменения произошли в 1992–1994 гг., главным образом по политическим соображениям, а также в связи с отнесением к районам Севера высокогорных районов юга Сибири с суровыми природно-климатическими условиями. Им, с чем можно вполне согласиться, предлагалось предоставить статус районов с дискомфортными условиями проживания населения с сохранением существующего уровня гарантий и компенсаций, но в схему районирования Севера не включать из-за отсутствия такого критерия, как «северность» [4, с. 220].

Многие исследователи, как в нашей стране, так и за рубежом, признают исключительную сложность обоснования понятий «Север» и «Арктика». При этом в научном плане наиболее сложной проблемой является обоснование их южной границы, без установления которой невозможно осуществлять управленческую деятельность при решении социально-экономических задач развития территории.

В советский период дискуссии в научной печати шли в основном об определении границ зоны Севера и ее отдельных широтных частей — Ближнего и Дальнего Севера, и о том, какие критерии использовать при этом. Южная граница Севера впервые в экономическом понимании была выделена С. В. Славиным [3]. В качестве показателей определения границ предлагались различные критерии: экономико-географические (С. В. Славин, Г. А. Агранат), для северной техники (Ю. М. Догаев), инженерно-географические (В. Ф. Бурханов), биоклиматические (С. А. Ракита) и др. Позднее, учитывая

[1] Публикация подготовлена в рамках программы Президиума РАН №31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал», при финансовой поддержке Уральского отделения РАН, проект «Разработка стратегических ориентиров развития и институтов освоения северных, полярных и арктических территорий», №12-П-47-2013.

то, что главным фактором оставалась проблема жизни человека в экстремальных условиях, для объективной оценки влияния природно-климатических условий на жизнедеятельность населения, их учета при решении социально-экономических задач, упорядочения федеральной поддержки северным регионам, неоднократно предлагалось заново провести районирование территории Севера и нормативно его закрепить. Инициатором этого являлись представители академической науки (Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН, Институт географии РАН и др.), исполнительной (Госкомсевер РФ) и законодательной ветвей власти (члены Совета Федерации и Госдумы РФ), которыми был подготовлен ряд законопроектов, касающихся данного вопроса. При этом в качестве первоочередных задач районирования выделялись:

— «Уточнение круга регионов, получающих финансовую поддержку в рамках Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19 февраля 1993 г. №4520-1 (в редакции Федерального закона от 8 января 1998 г. №4-ФЗ);

— определение перечня районов с ограниченными сроками завоза, имеющих право претендовать в силу этого на получение федеральной помощи по поставкам продукции».

В настоящее время многие исследователи сходятся в том, что наиболее «объективно проблемы населения на конкретных территориях отражают биологические (физиологические) критерии районирования» [3, с. 79-81].

Для оценки природно-климатических факторов используется биоклиматический индекс суровости метеорежима, продолжительность дня и ночи, отопительного периода и другие показатели. Величина дискомфортности рассчитывается путем сведения частных оценочных показателей в один интегральный показатель. В соответствии с подобной методикой расчета выделяют: абсолютно-дискомфортную арктическую, экстремально-дискомфортную и дискомфортную зоны. Однако рассчитанные интегральные показатели противоречат сложившемуся административному делению северных регионов, так как границы зон разрезают территорию не только субъекта Федерации, но и его отдельных муниципальных районов, что затрудняет деятельность органов управления всех уровней в решении экономических и социальных задач.

Авторы научного труда [2, с. 82] справедливо отмечают недостаток унифицированного районирования по интегральным показателям и необходимость в тематическом районировании для реализации транспортных, экологических и социальных проблем, программ развития коренных малочисленных народов Севера.

Отсутствие единого научного подхода к обоснованию методических положений выделения территорий Крайнего Севера, приравненных к нему местностей, и арктической зоны делает их уязвимыми для критики. С другой стороны, к любому научному обоснованию границ и установлению перечня административных образований Севера и Арктики всегда найдутся претензии как со стороны научных исследователей, так и — особенно — региональных политиков, которые стараются всегда лоббировать свои интересы в отношении этих территорий. Как в нашей стране, так и за рубежом существует практика иногда довольно произвольного включения части субъектов Федерации в состав Севера с целью получения дополнительных преференций из бюджета.

В территориальном аспекте в научной литературе общепринятыми являются два понятия: Дальний (соответствующий Крайнему Северу) и Ближний Север (соответствующий местностям, приравненным к Крайнему Северу). Некоторые исследователи для выделения биоклиматических широтных зон подразделяют территорию Дальнего Севера на две части: Арктическую зону и собственно Дальний Север. Линия разграничения их идет по Северному Полярному кругу, опускаясь на северо-востоке страны до 65° с. ш., соответствуя южной границе тундровой зоны.

В настоящее время Арктика, включающая северные окраины страны и акваторию Северного Ледовитого океана, выделена в самостоятельный объект государственной политики, что обусловлено особыми национальными интересами России в этом регионе.

В отличие от сухопутных северных территорий страны государственные интересы России в акватории Арктики долгие годы носили главным образом стратегический и научный характер. В связи с начавшейся борьбой за Арктику, связанной с открытием на шельфе северных морей крупных ресурсов углеводородов, главными ста-

новятся геополитические и экономические интересы. На повестку дня выходит легитимация прав на участки Северного Ледовитого океана и его морей, где располагаются месторождения полезных ископаемых.

Российский сектор в Арктике ограничен меридианами западной и восточной границы арктического побережья России, сходящимися друг с другом в точке полюса, с расположенными в его пределах островами Северного Ледовитого океана. В настоящее время Россия, в соответствии с международным правом, обладает суверенными правами и юрисдикцией на 12-мильную полосу своего северного и северо-восточного побережья, являющуюся морской государственной границей, и в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. на 200-мильную исключительную экономическую зону и континентальный шельф.

В утвержденном Президентом РФ документе «под Арктической зоной Российской Федерации понимается часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, перечень которых был определен еще решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г.» (см. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Пр. №1969 от 18 сент. 2008 г.)

Решение Государственной комиссии исходило, по-видимому, из международного принципа выделения Арктики, когда к арктическим странам относят государства исходя из ее секторального деления, т. е. имеющие непосредственный выход своих сухопутных границ в Северный Ледовитый океан. В соответствии с этим решением к Арктической зоне относятся территории 3 административных районов и г. Полярный Мурманской области; Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов; Таймырского района (до 2007 г. автономного округа) Красноярского края; пять прибрежных районов Республики Саха [1]. Общая площадь Арктического региона составляет более 3,2 млн км^2, или 18% территории Российской Федерации. Численность населения арктической зоны, если подходить формально к вышеуказанному документу, по данным Переписи населения 1989 г. составляла 1039 тыс. чел., по предварительным итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. она снизилось на четверть — до 791 тыс. чел. Но, на взгляд автора, необходимо также учитывать все городские пункты, расположенные в пределах выделенных районов Мурманской области (г. Мурманск и др.) и Норильского промрайона Красноярского края, расположенного на территории Таймырского муниципального района. С учетом этого общая численность населения составила, соответственно, 1881 (1989 г.) и 1381 (2010 г.) тыс. чел., снизившись более чем на четверть. В других имеющихся документах территория Арктики рассматривается более широко за счет включения дополнительно в ее состав 7 муниципальных районов Республики Саха (Якутия) [5]. В связи с этим общая площадь арктических районов увеличилась до 4,1 млн км^2, а численность населения до 1426 тыс. чел. (2010 г.).

Научное обоснование границ арктической зоны остается пока нерешенной проблемой. Отсутствие единого мнения по этому вопросу делает проблематичным реализацию основ государственной политики и стратегии развития Арктической зоны, так как территориально, из-за отсутствия южной границы, объект не определен.

Более четко границы выделены в пределах Уральского Севера, где территория арктической зоны совпадает с таковой районов Крайнего Севера, включая в свой состав полностью Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО). Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Уватский район Тюменской области относятся к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера. Но и здесь уязвимостью определения границы Арктики является ее слишком южное положение по отношению к установившимся канонам. В ЯНАО она проходит по широте 62,5–64° с. ш. Вследствие этого восточный склон Полярного Урала относится к Арктике, а западный склон (Республика Коми) — нет. Это критически воспринимается соседями — западными и восточными субъектами РФ Арктической зоны, где граница располагается вблизи Северного Полярного круга, рассекая территории Мурманской области, Красноярского края и Республики Саха (Якутия).

В связи с этим для легитимности границ требуется принять политическое решение на федеральном уровне, взяв за основу имеющиеся до-

кументы и подготовленные проекты нормативных правовых актов.

В целом Север, как объект исследования, в настоящее время рассматривается в рамках границ, установившихся в ходе эволюции этого понятия в советский период, с учетом указов Президента РФ первой половины 1990-х гг. В соответствии с этим территория Севера, включая сухопутную часть Арктики, составляет около 70% площади страны, где проживает 7,1% населения Российской Федерации. Хотя следует отметить, что южная граница в некоторых субъектах РФ, и особенно горные участки Алтая и Саян, воспринимаются североведами критически.

При определении этих территорий приходится учитывать сложившиеся административные границы субъектов Федерации, а в рамках субъектов РФ, частично относящихся к Северу, — границы муниципальных районов. Основным мотивом в данном случае является получение необходимой статистической информации для анализа социально-экономической ситуации и разработки прогноза развития производительных сил этих территорий, сбор которой осуществляет Федеральная служба госстатистики, обобщая ее по субъектам Федерации и муниципальным образованиям субъектов РФ, частично относящихся к Северу.

Список источников

1. *Павленко В. И.* Проблемы и перспективы освоения арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальных интересов в Арктике [Электронный ресурс]. URL: http://www.arhc.ru/date/files/2010_03_31/materialy2010/mst11_pavlenko.pdf

2. Север России. Актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. — Москва; Сыктывкар, 2004. — 172 с.

3. *Славин С. В.* Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. — М., 1961. — 302 с.

4. Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России. — Апатиты: Кольский научн. центр РАН, 2002. — 224 с.

5. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (проект). [Электронный ресурс]. URL: fu.ru/development/Stategy_arctic.pdf.

УДК 330.15

ключевые слова: Крайний Север, арктическая зона, критерии выделения северных районов, границы Севера