

# АРКТИКА

В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы управления



Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

# **АРКТИКА В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Проблемы управления**

*Монография*

Санкт-Петербург  
2020



УДК 332.1  
ББК 65.9  
А 85

*Научный редактор:* **В. А. Шамахов** — д-р экон. наук, канд. ист. наук, директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса

*Рецензенты:*

**М. М. Кучерявий**, д-р полит. наук, государственный советник Российской Федерации 1 класса;

**А. И. Субетто**, д-р экон. наук, д-р филос. наук, канд. тех. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, лауреат Премии правительства РФ, директор Центра ноосферного развития Научно-исследовательской лаборатории россиеведения, евразийства и устойчивого развития СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ, профессор РГПУ им. А. И. Герцена, почетный президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Петровской академии наук и искусств;

**В. И. Евсеев**, д-р техн. наук, профессор, президент Союза литейщиков Санкт-Петербурга

А 85 **Арктика в пространственном развитии Российской Федерации. Проблемы управления** : монография / колл. авт. — СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2020. — 378 с.

ISBN 978-5-89781-670-5

Книга содержит пять экспертных мнений, пять подходов к достижению важнейшей стратегической цели России — в ближайшие пять-семь лет достичь долговременного устойчивого развития Арктики и Севера в условиях нестабильного природного и социально-экономического окружения. Подлинным экспертам чуждо единомыслие. Они не претендуют на то, что их идеи и рекомендации будут восприняты всеми как истины в последней инстанции. Каждый из пяти российских ученых — профессионал в своей области знаний и высказывается исключительно в рамках своей компетенции. Большинству прочитавших эту книгу станет ясно: позиции авторов могут быть разными, поскольку примеры из практики освоения Севера у каждого были свои, взятые в разных ситуациях и в разные эпохи развития страны, однако выводы авторов сходятся в одной критической точке XXI столетия. Чтобы совершить прорыв и войти в число самых развитых государств мира, Российская Федерация должна управлять социально-экономическим развитием своего Севера. Только грамотное государственное управление северными тылами позволит успешно наступать по всему арктическому фронту, от добычи и транспортировки сырья на Запад и Восток до разумного, эффективного и безопасного продвижения в непознанные глубины Арктики.

Издание предназначено для широкого круга специалистов, и прежде всего для работников исполнительной и законодательной власти федерального и регионального уровня.

УДК 332.1  
ББК 65.9

ISBN 978-5-89781-670-5

© Коллектив авторов, 2020  
© Северо-Западный институт управления РАНХиГС, 2020

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Андреева Елена Николаевна**, кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник Института системного анализа федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (1990 г. — наст. время).

Основная сфера деятельности в течение более 30 лет — исследования проблем Арктики и Севера. Основные направления исследований связаны с изучением влияния развития добывающих отраслей промышленности на формирование новой структуры хозяйства территорий, состояние окружающей среды, расселение и влияние на коренное население.

Работая в Институте географии (1975–1990), принимала участие во многих экологических экспертизах как эксперт государственных комиссий, в региональных арктических проектах в Ямало-Ненецком, Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском округах. В 1991–2000 гг. — член экспертного совета Госкомсевера РФ.

С 1995 по 2014 г. — заведующая лабораторией арктических проблем Института системного анализа РАН, принимала участие во многих международных проектах Международного арктического научного комитета, участник программы INSROP (International Northern Sea Route Program), международной программы «Land-ocean interaction in coastal zone» («Взаимодействие суши и океана в прибрежной зоне»), в том числе один из инициаторов программы «Взаимодействие суши-океана в прибрежной зоне Российской Арктики». Участник программы «Арктический мост», (Россия-Канада), руководитель социального-экономического проекта программы Международного полярного года 2005–2010. В 2011–2013 гг. — член экспертного совета Арктического центра Университета Лапландии (Финляндия). В последние годы занимается проблемами законодательства, корпоративной социальной ответственности и управления в Арктике, являлась членом экспертного совета по делам Арктики в Госдуме РФ.

Опубликовано более 150 научных работ.

**Воронина Елена Петровна**, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник Института системного анализа федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук.

Сфера научных интересов — исследования процессов социально-экономического развития арктических регионов РФ на основе теории и практики рискологии, разработка механизмов управления рисками регионального развития арктических территорий в контексте рационального освоения и комплексного использования нефтегазовых ресурсов, транспортного потенциала.

Работая в Институте проблем нефти и газа РАН (1998–2005), в Центре социально-экономических и правовых проблем освоения нефтегазовых ресурсов,

участвовала в проекте «Экономические, политические, экологические и социальные аспекты при решении задач оптимизации транспортных потоков углеводородного сырья арктического шельфа России».

Автор более 50 научных работ, участник аналитических работ, выполняемых совместно с Советом Федерации РФ, Морской коллегией при Правительстве РФ, Министерством транспорта РФ, Министерством экономического развития РФ.

**Зайдфудим Павел Хаскельевич**, доктор биологических наук, профессор, почетный полярник, заместитель председателя Государственного комитета по социально-экономическому развитию Севера России (1991–1994), заместитель министра Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики (1994–1996), первый заместитель министра — председателя Государственного комитета по вопросам развития Севера (1996–1998), директор Национального центра проектирования культурной среды сельских и городских поселений Ассамблеи народов России, научный руководитель центра «Ноополис Луговой».

На протяжении почти десяти лет курировал вопросы социального развития Севера, коренных малочисленных народов Севера, строительства жилья для северян, международного сотрудничества в Арктике и на Севере. За время работы в Правительстве РФ принял непосредственное участие в разработке и реализации десятков проектов и программ развития территорий Арктики, Сибири и Дальнего Востока, стал инициатором многих проектов сотрудничества в Арктике и на Северах России со странами арктического региона. Курировал разработку проекта сотрудничества России и Канады «Арктический мост». Принял участие в создании Кольского филиала Петрозаводского государственного университета в г. Апатиты Мурманской области, а позже и первой в России кафедры североведения в этом вузе. В 1998–2002 гг. работал президентом и председателем правления Международного общественного фонда содействия экономическому и социальному развитию коренных народов Севера. Без отрыва от основной профессиональной деятельности закончил Дипломатическую академию МИД РФ (1996–1998).

В 2002 г. возглавил представительство Пензенской области при Правительстве РФ, а затем и должность заместителя губернатора Пензенской области (2002–2003). В 2003–2006 гг. занимал пост генерального директора Центра экологической информации, исследований, образования и воспитания «Ноополис Луговой» (Пензенская область), сотрудничая с институтами РАН (Институт природного и культурного наследия и Институт водных проблем). В 2006–2007 гг. работал ведущим научным сотрудником в Институте проблем управления РАН.

В последние годы принимал участие и был инициатором многих инновационных проектов по созданию технополисов, систем экологического и социального мониторинга в различных регионах России, в том числе на Сахалине, Долгано-Ненецком округе, активно участвовал в национальной программе «Чистая вода» в бассейне р. Суры.



**Ильина Людмила Николаевна**, кандидат географических наук.

В 1970–1980 гг. работала старшим научным сотрудником в Институте географии Сибири и Дальнего Востока Сибирского отделения Академии наук СССР в г. Иркутске. В 1970–1975 гг. занималась оценкой и картографированием биоресурсов перед началом интенсивного освоения нефтегазовых месторождений Западной Сибири. Позднее Ильина изучала биоресурсный потенциал на прилегающих к БАМу территориях.

С 1980 г. в течение 10 лет руководила группой картографов, готовящих фундаментальный атлас «Природная среда и ресурсы мира» в Институте географии АН СССР. Ее научные интересы также были сосредоточены на картографировании природной среды и ресурсов Российского Севера.

В 1989 г. Л. Н. Ильина выехала в качестве приглашенного профессора в Институт природных ресурсов Университета Манитоба, г. Виннипег, Канада. Принимала участие в трех международных проектах — создании компьютерного атласа России, работах по проекту «Арктический мост» и подготовке атласа Российского Севера. Ее практический опыт основан на экспедициях и научной работе в Сибири, на Дальнем Востоке России и на Канадском Севере.

Л. Н. Ильина является автором и соавтором более 170 публикаций, в том числе четырех книг. Некоторые ее научные статьи переведены и опубликованы за рубежом (Германия, США, Канада).

**Ольга Викторовна Подшувейт**, кандидат географических наук, директор филиала Музея Мирового океана в Санкт-Петербурге «Ледокол “Красин”» (с 2018 г.), преподаватель кафедры региональной политики и политической географии, факультет географии и геоэкологии Санкт-Петербургского государственного университета: дисциплины «География иностранных инвестиций» «Региональное программирование и планирование»; «Региональная диагностика» (2009 г. — наст. время).

В 2014–2016 гг. работала помощником депутата Законодательного собрания Санкт-Петербурга по вопросам евразийской интеграции, экологизации экономики и туризма, развития детско-юношеского туризма; консультантом отдела международных программ, приграничного и двустороннего сотрудничества Комитета по внешним связям Ленинградской области, по вопросам сотрудничества Ленинградской области со странами региона Балтийского моря, по международным программам и проектам сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза.

Длительное время (2003–2014) работала ведущим специалистом отдела стран СНГ и Балтии в отделе внешних связей Правительства Ленинградской области и Комитете по внешним связям Петербурга.

В 2002 г. принимала участие в научно-производственной экспедиции на научно-исследовательском судне «Петр Котцов» в рамках проекта по прокладке оптико-волоконной линии связи «Поларнет» в Баренцевом море.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Вступительное слово директора Северо-Западного института управления РАНХиГС В. А. Шамахова</i> .....	8
<i>Вступительное слово генерального директора Музея Мирового океана С. Г. Сивковой</i> .....	9
<i>Вступительное слово государственного советника Российской Федерации 1 класса М. М. Кучерявого</i> .....	10
<b>Введение</b> .....	17
<b>Глава 1. Арктический формат России: новые вызовы и проблемы управления (Е. Н. Андреева)</b> .....	25
1.1. Российская Арктика — сфера особых интересов: мировой ресурсный резерв с глубокими структурными территориально-отраслевыми диспропорциями.....	27
1.2. Арктическая прибрежная зона РФ — регион с упущенной выгодой при высоких конкурентных преимуществах экономического развития.....	52
1.3. Единая система управления — залог комплексного развития СМП как общенационального проекта.....	69
Заключение.....	96
<b>Глава 2. Освоение арктических территорий Российской Федерации: обоснование рисков в процессе управления (Е. П. Воронина)</b> ....	102
Введение.....	102
2.1. Создание и формирование опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации: ситуационный анализ.....	104
2.2. Риск-анализ в плоскости координат.....	115
2.3. Идентификация рисков реализации инфраструктурно- производственных проектов на российской территории Арктики.....	126
2.4. Стратегическое планирование развития арктических регионов Российской Федерации: механизмы рискозащищенности.....	132
Заключение.....	138

---

<b>Глава 3. Опыт государственного управления Российским Севером (П. Х. Зайдфудим)</b> .....	142
Введение .....	142
3.1. История создания Государственного комитета Российской Федерации по делам Севера .....	147
3.2. Цели и задачи Госкомсевера России .....	150
3.3. Структура, состав, функции .....	156
3.4. Основные направления работ Госкомсевера .....	161
3.5. Достигнутые результаты .....	186
Заключение .....	194
<b>Глава 4. Канада и Россия управляют Севером. Управленческие стратегии: достижения и просчеты (Л. Н. Ильина)</b> .....	212
Понятийный аппарат (вместо введения) .....	212
4.1. Канадский опыт управления Дальним и Средним Севером. ...	215
4.2. Международный проект «Арктический мост, Черчилл — Мурманск (Arctic Bridge, Churchill — Murmansk)» .....	221
4.3. Канадцы на Российском Севере .....	235
4.4. Канада и Россия: обмен опытом .....	248
4.5. Канадский опыт в России .....	263
Заключение .....	281
Выводы .....	283
<b>Глава 5. Историческое и культурное наследие Арктики как объект государственного управления (О. В. Подшувейт)</b> .....	329
Введение .....	330
5.1. Становление государственной политики изучения и освоения Арктического региона России .....	332
5.2. На пути к созданию ледокольного флота России .....	340
5.3. Система управления Арктикой в начале XX века. Советский период .....	354
5.4. Этнокультурное наследие Арктики и Севера как объект музеефикации .....	366
Заключение .....	370





### **Уважаемые читатели!**

Перед вами книга российских ученых об исторической и будущей роли Арктики и Севера в пространственном становлении России как мировой державы.

Данная работа выгодно отличается от многочисленных публикаций на столь важную для нашей страны тему. Авторы имеют большой научный и практический опыт исследования Арктики и Севера, приоб-

ретенный в СССР, России и за рубежом. Много ли у нас тех, кто занимается этим вопросом 45–50 лет?!

Прислушаемся к их мнению. Опыту и интуиции таких специалистов можно доверять. Великий Эйнштейн говорил: «Я верю в интуицию... она охватывает все на свете, стимулирует прогресс и является источником его эволюции. Строго говоря, это реальный фактор научного исследования».

В представляемой книге несколько важнейших выводов:

- природные ресурсы Арктики и Севера можно и нужно использовать;
- естественные богатства, этнокультурные ценности, генетические ресурсы нации, особенно коренных народов Севера, необходимо сохранить и передать будущим поколениям россиян. Совместить достижение этих целей невозможно в раздробленной на куски, неуправляемой части России, составляющей две трети ее территории;

- успешное государственное управление Арктикой и Севером как целостным регионом требует создания единого управляющего органа, который целесообразно разместить в Северной столице России, Санкт-Петербурге.

***В. А. Шамахов,***

*доктор экономических наук, профессор,  
действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса  
директор Северо-Западного института управления РАНХиГС*

**Дорогие друзья!  
Глубокоуважаемые читатели!**

Музей Мирового океана — один из самых молодых и современных музеев в России, но за 30 лет работы мы не понаслышке узнали, как важно и сложно сохранять историческое и культурное наследие. Время — материально и осязаемо, к нему можно прикоснуться. Музейные предметы хранят память, а выставочные экспозиции вызывают гордость за славную историю Отечества, доблесть и отвагу первооткрывателей и мореходов.



Филиал Музея Мирового океана в Санкт-Петербурге — легендарный ледокол «Красин» — флагман нашего исторического флота, единственный сохранившейся в России корабль — участник полярных конвоев, ветеран морских сражений и самоотверженной работы по трассе Северного морского пути. В год 75-летия Победы в Великой Отечественной войне он как живой свидетель напоминает нам о значимости Арктики и Крайнего Севера не только в те страшные годы, но и во все времена становления России как самодержавного государства.

В мире стремительных изменений и повседневных тревог, меняющегося мировоззрения и ценностей так важно помнить и знать о славных страницах нашей истории, традициях предыдущих поколений.

Музей дает возможность познать истину, почувствовать настроение и осознать опыт предыдущих поколений, арктические собрания передают нам бесценные знания и понимание стихии Северного Ледовитого океана и цивилизации Крайнего Севера, что является незыблемой основой будущего успешного управления самыми суровыми территориями нашего государства.

Самое ценное в том, что Музей объединяет людей разных специальностей, национальностей и возрастов. Здесь каждый может найти ответ на свой вопрос, встретить неслучайных на своем жизненном пути людей. Исторические материалы, представленные в книге, в контексте управления Арктикой подчеркивают государственное значение Музея.

Уверена, в перспективе роль исторических, морских музеев будет возрастать. Без анализа прошлого невозможно представить будущее страны!

**С. Г. Сивкова,**

*лауреат Государственной премии России в области литературы и искусства  
за вклад в изучение, сохранение и популяризацию морского наследия,  
генеральный директор Музея Мирового океана*



## **Уважаемые читатели! Дорогие друзья!**

Арктические территории имеют колоссальное значение, прежде всего для обеспечения национальной безопасности России. Правильное использование богатств и стратегических преимуществ выгодного географического положения территорий в бассейне Северного Ледовитого океана возможно исключительно при условии объединяющего Российский Север государственного начала. Природные богатства и этнокультурное многообразие арктической цивилизации должны использоваться и приумножаться!

Действующие государственные программы управления Арктикой, роль Северного Морского пути, риски и проблемы современных методов освоения северных территорий, опыт российско-канадского сотрудничества, опыт деятельности Госкомсевера анализируются авторами монографии с учетом личного многолетнего опыта работы. Культурное, историческое и технологическое наследие Арктики — незыблемая опора будущего развития страны и важный объект государственного управления, а также воспитания нынешнего и последующих поколений полярников, формирования чувства гордости за тех, кто были первопроходцами, и ответственности за то, что будет дальше.

В 2017 г. инициативной группой при поддержке в то время губернатора Санкт-Петербурга Г. С. Полтавченко были подготовлены и направлены в Администрацию Президента Российской Федерации документы с обоснованием создания в Северной столице Санкт-Петербургского центра по развитию регионов арктической зоны. Данная инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации В. В. Путиным.

Санкт-Петербург — благодаря исторически сложившемуся экономическому, политическому, военному, научно-образовательному, техническому и культурному потенциалу может стать местом создания государственного центра управления Российской Арктикой, развития



международного сотрудничества, оперативного решения крайне сложных научно-производственных и кадровых вопросов.

Полагаю, что книга будет не просто интересна широкому кругу читателей, но и востребована специалистами в качестве руководства к действию.

***М. М. Кучерявый,***


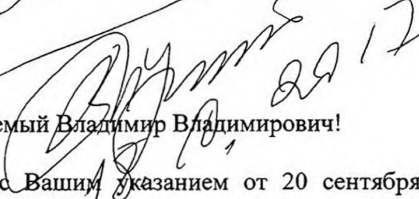
*генерал-лейтенант, доктор политических наук,  
государственный советник Российской Федерации 1 класса*



Пр-2111

Президенту Российской Федерации

В.В.ПУТИНУ

  
  
Уважаемый Владимир Владимирович!

В соответствии с Вашим указанием от 20 сентября 2017 г. № Пр-1920 рассмотрено обоснование создания центра управления Арктической зоной Российской Федерации в Санкт-Петербурге.

В обосновании указано, что одной из основных проблем в Арктической зоне является недостаточно скоординированное управление данным регионом и отсутствие единого органа управления. При этом отмечается, что в Санкт-Петербурге создан задел для формирования центра управления Арктической зоной, поскольку там расположены ведущие научные и научно-производственные организации, уже интегрированные в исследовательский процесс освоения Арктики, а также ВУЗы, у которых есть соответствующий научно-педагогический потенциал. На основании чего предлагается открыть новое Управление (орган исполнительной власти) «Санкт-Петербургский центр по развитию регионов Арктической зоны», а также ввести в состав Правительства Санкт-Петербурга должность Вице-губернатора Санкт-Петербурга по инновациям и экологической безопасности.

Необходимо отметить, что в состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации полностью или частично входят Мурманская область, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Саха (Якутия) и Красноярский край. Кроме того, стратегические задачи Арктической зоны, в частности, промышленное освоение Арктического шельфа, возведение транспортной инфраструктуры, сбережение экологической системы Арктики, обеспечение национальной безопасности Арктики являются задачами федерального значения и



решаются в рамках государственной политики Российской Федерации.

В настоящий момент обеспечение развития Арктической зоны предусматривает деятельность Государственной комиссии по вопросам развития Арктики при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации во главе с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, Совета Арктики и Антарктики при Совете Федерации Российской Федерации и ряда других организаций, в частности, предусмотрено в рамках департамента регионального развития Министерства экономического развития Российской Федерации.

Вместе с тем, как справедливо отмечено в обосновании создания центра управления Арктической зоной Российской Федерации, управление Арктической зоной с точки зрения скоординированного развития инфраструктуры, нормотворчества, администрирования взаимодействия заинтересованных сторон, привлечения инвесторов на федеральном уровне не имеет единого ответственного исполнительного органа государственной власти.

В связи с этим представляется целесообразным поручить Правительству Российской Федерации:

определить Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за развитие Арктики и Антарктики;

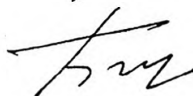
рассмотреть возможность создания подведомственного вышеуказанному органу Федерального Агентства по Арктике и Антарктике и возможность его размещения в г. Санкт-Петербург.

На Ваше решение.


Помощник Президента  
Российской Федерации

А4-16912Пба  
11.10.2017

С уважением,



А.Белоусов

  
16.10.17.





**ГУБЕРНАТОР  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

Смольный, Санкт-Петербург, 191060  
Тел. (812) 576-7433 Факс (812) 576-7827  
E-mail: gov@gov.spb.ru  
http://www.gov.spb.ru



2 100042 68955 8

Пр-1829

Адм. Губернатора СПб  
№ 07-139-9087/18-2-0  
от 09.10.2018



Президенту Российской Федерации

Путину В.В.

19.09.2018 № 07-139/9087

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уважаемый Владимир Владимирович!



На протяжении многих лет в Российской Федерации сложилась успешная практика привлечения внимания широкой общественности к актуальным историческим и культурным событиям и датам.

Россия является признанным лидером среди держав мирового сообщества по открытию, изучению и освоению новых районов и регионов Земли.

Санкт-Петербург – исторический Центр исследования Арктики и Антарктики: отсюда выдвигались полярные экспедиции, здесь формировались научные и образовательные центры. На петербургских верфях и по сей день строятся уникальные корабли и ледоколы для работы в северных широтах.

4 июля 1819 года экспедиция под командованием Ф.Ф.Беллинсгаузена и М.П.Лазарева на двух кораблях «Восток» и «Мирный» отправилась в кругосветное путешествие из Кронштадта и 28 января 1820 года они открыли новый континент, который назвали Антарктида.

Сегодня Арктика и Антарктика являются наиболее значимыми и перспективными полярными регионами, которые способны обеспечить земную цивилизацию энергоресурсами, биопродуктами, цветными и драгоценными металлами, а также пресной водой.

В целях ознакомления широкой российской и международной общественности с историческими, географическими, экономическими, научно-исследовательскими аспектами российского присутствия в Арктике и Антарктике и в связи с 200-летием со дня открытия нового шестого континента Земли ходатайствую об объявлении 2020 года в Российской Федерации «Годом Арктики и Антарктики» и издании соответствующего Указа Президента Российской Федерации.

*С уважением,*

Губернатор  
Санкт-Петербурга

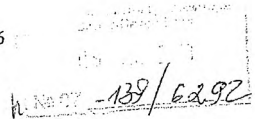
Г.С.Полтавченко

Ann. в-г СПб Кучерявого М.М.  
№ 25-07-2335/18-0-0  
от 12.10.2018



2 100051 23927 0

№ 68711  
08.10.2018 17:36



## **Положение о почетном звании «Заслуженный полярник Российской Федерации»**

1. Почетное звание «Заслуженный полярник Российской Федерации» присваивается за заслуги перед государством и народом, связанные с деятельностью по:

- разработке и внедрению новых технологий и оборудования для использования в фундаментальных и прикладных исследованиях Арктики и Антарктики;

- созданию и укреплению материально-технических баз для выполнения современных научно-исследовательских работ в полярных районах;

- подготовке квалифицированных кадров для развития и освоения Арктики и Антарктики.

2. Почетное звание «Заслуженный полярник Российской Федерации» присваивается, как правило, не ранее чем через 10 лет с начала осуществления профессиональной деятельности, связанной с участием в полярных экспедициях, зимовками на береговых, островных или дрейфующих станциях (не менее чем в трех), научными исследованиями в области развития и освоения Арктики и Антарктики и при наличии у представленного к награде лица наград федеральных или региональных органов государственной власти Российской Федерации.

3. Заслуженному полярнику Российской Федерации вручается нагрудный знак «Заслуженный полярник Российской Федерации».

4. Нагрудный знак «Заслуженный полярник Российской Федерации» носится на правой стороне груди.



**ГУБЕРНАТОР  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

Смольный, Санкт-Петербург, 191060  
Тел. (812) 576-7433 Факс (812) 576-7827  
E-mail: gov@gov.spb.ru  
http://www.gov.spb.ru

Адм. Губернатора СПб  
№ 07-139-6292/18-7-0  
от 09.10.2018



2 100042 68960 2

Пр-1830



Администрация Губернатора  
Президенту Российской Федерации  
**КОНТРОЛЬ**  
Путину В.В.  
Документ подлежит возврату в Секретариат  
Администрации Губернатора Санкт-Петербурга

19.09.2018 № 07-139/6292

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уважаемый Владимир Владимирович!

Благодаря самоотверженному труду полярников - покорителей Арктики и Антарктики Российская Федерация стала мировым лидером в развитии и освоении полярных территорий.

Достижения мужественных и сильных духом людей разных профессий, внесших свой вклад в обеспечение устойчивого развития Арктики и Антарктики, способствовали укреплению национальной безопасности России и достойны высокой оценки на государственном уровне.

В связи с приближающейся юбилейной для Российской Федерации датой - 200-летием со дня открытия Антарктиды и значительными заслугами полярных исследователей в деле освоения Арктики, прошу Вас поручить рассмотреть возможность учреждения Почетного звания Российской Федерации «Заслуженный полярник Российской Федерации».

Учреждение звания «Заслуженный полярник Российской Федерации» будет способствовать не только признанию личного вклада исследователей в освоении полярных территорий, но и повышению престижности арктических профессий для молодого поколения.

Приложение: Проект положения о почетном звании «Заслуженный полярник Российской Федерации» - на 2 л.

Губернатор  
Санкт-Петербурга

Г.С.Полтавченко

Апп. в-г СПб Кучерявого М.М.  
№ 25-06-2337/18-0-0  
от 12.10.2018



2 100051 23933 1

68715  
08.10.2018 17:40

08.10.2018  
№ 07 - 139 / 6292

## ВВЕДЕНИЕ

Авторы этой книги посвятили десятки лет науке и практике управления Севером и Арктикой, как целостной системой, так и отдельными отраслевыми и региональными подсистемами на северных территориях.

В центре монографии — проблемы управления Севером и Арктикой — огромной и наиболее сложной в природном и социально-экономическом отношении территорией государства Российского. В советский и постсоветский периоды здесь успешно работал единый орган управления — Государственный комитет (министерство) по делам Севера (Госкомсевер). Расформирование Госкомсевера вызвало множество негативных последствий не только в северных регионах, но по всей стране. Пострадала навигационная и береговая инфраструктура Северного морского пути (СМП) и Тихоокеанского побережья, повсеместно нарушились связи «север-юг» и контакты между регионами, возникли проблемы с завозом продуктов жизнеобеспечения в приарктические населенные пункты, резко вырос отток населения к югу и западу. Север обезлюдел.

*Но наиболее опасным является усиливающийся процесс дезинтеграции Российского Севера, остановить который сегодня может только президентская власть.* Для этого необходимо воссоздание на государственном уровне централизованной системы управления Севером и Арктикой, с использованием опыта Госкомсевера и учетом современных инноваций.

Проблемы управления отдельными регионами Севера и Арктики обсуждались и продолжают обсуждаться на многих совещаниях и конференциях с участием специалистов по бизнесу и технологиям, работников науки, североведов и управленцев всех уровней. За последние годы опубликованы десятки статей и книг, прямо или косвенно касающихся анализа сложившейся ситуации в переходный период экономических реформ. В публикациях затрагиваются вопросы преодоления негативных последствий всевозможных противоречивых и не всегда оправданных действий со стороны руководящих органов, которые заняты реорганизациями или созданием новых структур, а также внедрением не до конца согласованных программных и регуляторных документов.

Учитывая сказанное, содержание монографии выстроено таким образом, что к центральной конструктивной теме читатель приходит после ознакомления с экспертно-аналитическими оценками сложившейся на приарктических территориях и в Арктике ситуации, тормозящей эффективное освоение и развитие Севера и России в целом.

В первой части работы рассмотрены проблемы формирования концептуальных документов по планам и программам социально-экономического развития Арктической зоны, специфика освоения и управления областями максимальной концентрации экономической жизни и максимальной экологической уязвимости — прибрежных зон, современных локаций опорных зон и центров роста. Е. Н. Андреева уделила в своей главе большое внимание главному драйверу экономического развития — Северному морскому пути в его современном положении огромной востребованности и неустойчивого состояния из-за неразвитых портовых мощностей по всей трассе.

В главе Е. П. Ворониной детально проанализированы возможные риски сложного процесса в новом формате — активизации освоения Арктики как геостратегических территорий и их главных областей развития — опорных зон.

Центральной теме монографии посвящена глава П. Х. Зайдфудима о Госкомсевере — единственном государственном органе, эффективно управлявшем огромной территорией российских северов в течение многих лет. Госкомсевер был основан на базе разработок Совета по изучению производительных сил (СОПС) при Госплане СССР, успешно управлял Севером в наиболее тяжелые для России годы после развала СССР и был расформирован по неизвестным причинам. Госкомсевер занимался кадровой политикой всех уровней, организацией работ по материально-техническому и прочему снабжению (северному завозу), мониторингом научных и этнокультурных программ, контролем строительства на мерзлоте, координацией межрегиональной деятельности с приоритетом государственных интересов, т. е. управлением в полном смысле этого слова. Анализ работы этой организации показывает, что ее аналог вполне мог бы сегодня заниматься адаптацией и внедрением новых методов управления, сочетающих государственные программы, национальные проекты и федеральные программы со спецификой северных территорий. Мониторинг и контроль из единого центра дешевле и эффективнее по сравнению с руководством разрозненными северными «анклавами» — производственными, научно-прикладными или административно-регуляторными. Цифровой формат в качестве государственного управляющего

звена (механизма) возможен при условии, что будет осуществляться напрямую из центра, без посредников регионального уровня, даже такого крупного, как Дальний Восток.

Целесообразность и эффективность использования опыта Госкомсевера на современном этапе затрагивается в главе Л. Н. Ильиной о канадско-российском взаимодействии. В свое время канадцы успешно приспособили к своим условиям советский опыт освоения экстремальных северных территорий, о чем поставили в известность сотрудников Госкомсевера в 1990-е гг., перенимая и внедряя российский опыт централизованного управления. Сегодня советско-канадские методы помогают успешному продвижению Канады в районы Дальнего Севера.

Наконец, историческому взгляду на важнейшие события в освоении Арктики посвятила свою главу О. В. Подшувейт. В контексте воссоздания Севморпути особую значимость приобретают вопросы истории судоходства в акватории Северного Ледовитого океана и развития ледокольного флота России. С другой стороны, автор полагает, что экскурсии в историю позволяют увидеть элементы, «зародыши» управляющих структур, получившие впоследствии развитие в работах государственного органа управления Российским Севером.

Традиционное определение понятия «управление» за полвека, по сути, не изменилось. Анализируя многочисленные дефиниции, можно прийти к некоему интегральному определению: управление — это осознанное целенаправленное воздействие на управляемую систему для приведения ее в состояние, необходимое управляющему субъекту. Ключевые составляющие управления — субъект, объект и цель. Субъекты управления в нашем исследовании — государство и руководство административных единиц. Объектами управления предлагается считать Север с Арктикой или те северные районы, развитие которых обеспечивает менее затратное и экологически допустимое освоение арктических ресурсов.

Какое состояние Севера и Арктики необходимо управляющему субъекту, т. е. Российскому государству? Прежде всего, целеполагание должно обеспечивать долговременное устойчивое развитие территориальной системы «природа-население-хозяйство». В зарубежных изданиях распространена несколько иная, но очень близкая к российской формулировка цели: устойчивое развитие объекта в состоянии неустойчивости или в неустойчивом мире (*sustainable development in a state of flux*).

В Российской Федерации генеральная цель развития страны определена как «социально-экономический прорыв», а это значит, что *фронт освоения важнейших природных ресурсов будет проходить в районах Край-*



него Севера и Арктике. По мнению авторов, *главной целевой установкой в приарктических районах должно быть создание единого, хорошо управляемого тыла для продвижения к ресурсам Арктики.* Так, развитие береговой инфраструктуры превращает Северный морской путь из транзитного прохода «восток-запад-восток» в управляемую подсистему, с одной стороны, мегарегиона Российский Север с Арктикой, с другой — единой транспортной системы Российской Федерации, со всеми широтными и меридиональными магистралями. В свою очередь, развитие СМП позволяет рассматривать отдельные очаги освоения (Воркута, Ямал-Гыдан, Норильск, Певек) в качестве устойчивых баз для дальнейшего наступления и «прорыва» к северу.

Организация процессов управления характеризуется определенной последовательностью управляющего воздействия: целеполаганием, прогнозированием, планированием, оперативным управлением, распоряжительством, координацией, стимулированием, учетом и контролем. Грамотный подход к управлению подразумевает, что названные выше функции объединяются в единый целенаправленный процесс, при котором руководство представляет собой органическое единство планирования и оперативного управления. Это — альфа и омега управленческой деятельности. Соблюдение алгоритма определенной последовательности актов (процессов) управляющего воздействия не менее значимо, чем набор необходимых функций.

Если верить доступным официальным документам о том, как сегодня управляется Арктика (или районы Крайнего Севера?), то в процессе управления заметны лишь элементы краткосрочного планирования, распоряительства, координации и стимулирования, в редких случаях — учета некоторых результатов, иногда частичного расследования. Никаких обоснованных материалов, позволяющих говорить о концептуально значимых целях и прогнозе, о долгосрочном планировании развития, нет, как нет и надлежащего учета и контроля над выполнением оперативных действий. Это свидетельствует об отсутствии грамотного подхода к управлению огромной территорией, составляющей 2/3 России. Подчинение в марте 2019 г. Арктики (Арктической зоны или Крайнего Севера?) Владивостоку является прямым тому доказательством.

Учитывая сказанное, авторы монографии считали своей основной задачей оценить состояние управленческой деятельности по ряду направлений и дать рекомендации по улучшению управления как единого целенаправленного процесса в специфических условиях Российского Севера.

С 2019 г. в России введена «суперсовременная» система управления страной. По мнению Кабинета министров Российской Федерации, она сочетает, должна сочетать разумно скоординированную работу федеральных программ, национальных проектов и государственных программ.

Остается надеяться, что те организации и коллективы, которые создают программы и проекты «наверху», и те рабочие группы «внизу», кому предстоит их внедрять и координировать в отдельных специфических регионах России, владеют материалом, обладают опытом многофакторного анализа и синтеза разнокачественных данных — от развития экспортных отраслей хозяйства до бытовых потребностей местного населения и охраны природной среды. Эксперты регионального уровня, внедряя спущенные сверху инновации, должны видеть место и роль своего региона в стране, профессионально учитывать местные нужды в сочетании с государственными приоритетами. В некоторых крупных регионах России (Центр, Северо-Запад) такие специалисты подготовлены, в других — квалифицированные кадры на подходе, их заботливо выращивают и обучают. Что касается Российского Севера, то в большинстве приарктических регионов координированное сочетание госпрограмм и нацпроектов с учетом федеральных интересов осуществлять некому.

Грустным примером тому стали результаты 2019 г., когда выяснилось, что в результате внедрения новой системы управления около 1 трлн (!) руб. «готовых к употреблению» бюджетных средств остались невостребованными.

Поскольку в данной работе речь идет не только об отраслевых объектах управления (транспортных или энергетических), но и о территориальных системах «природа-население-хозяйство», то грамотное управление такими объектами подразумевает, в первую очередь, четкое определение границ. Если исключить служебные документы, читателю доступен единственный опубликованный источник, характеризующий понятие «Арктика» и границы Арктической зоны. Это два тома «Арктической энциклопедии» издательства «Паулсен» (М., 2017). Энциклопедия дает общепланетарное определение Арктики и варианты ее границ. «Арктика — единый физико-географический регион Земли, примыкающий к Северному полюсу, в состав которого входят акватории морей Северного Ледовитого океана (СЛО), многочисленные острова и архипелаги, а также прибрежные территории трех материков — Европы, Азии и Северной Америки» (Т. 1, с. 17). Авторы приводят 9 критериев, или «междисциплинарных подходов», к проведению южных границ Арктики, в разных местах энциклопедии именуемой Арктической зоной, арктическим по-

ясом и арктическим регионом. В числе критериев три физико-географических, остальные шесть — социально-экономические, т. е. временные, зависящие от уровня развития региона или страны.

Вкладка 1 в энциклопедии представляет две карты с границами Арктической зоны и Арктики. На одной из них — «Административно-территориальное деление Российской Арктики» — южная граница так называемой Арктической зоны проведена в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Граница определена в соответствии с девятью критериями, включая шесть социально-экономических. Вполне понятно, что она оказалась несопоставимой с международными (природными) границами Арктики, о чем свидетельствует соседняя циркумполярная карта «Границы Арктики в соответствии с разными критериями ее определения». Если Арктика — «физико-географический регион Земли», то ее границы должны проводиться исключительно по природным критериям, среди которых большой выбор физико-географических характеристик и констант (изотермы, суммы температур, ландшафтные, ледовые и мерзлотные характеристики, границы водосбора бассейна СЛО, пределы распространения лесной растительности и др.). Авторы карт не дают обоснований и объяснений, как проводились границы арктического физико-географического пояса и Арктической зоны. Можно только догадываться, что в соответствии с Указом Президента выделена не «физико-географическая зона», «пояс» или «регион Земли», а определенное административное или социально-экономическое образование, расположенное на приарктических землях вдоль Северного Ледовитого океана. Несколько лет назад эти территории вполне понятно именовались Крайним Севером. Ведущие североведы определили и обосновали границы Крайнего Севера для конкретных целей — введения северных надбавок, коэффициентов, льгот и преференций. Чтобы радикально изменить прежнюю систему и переименовать часть Крайнего Севера в Арктическую зону, необходимо было предъявить серьезные научные и практические основания, с которыми желательно ознакомиться, прежде чем одобрить или отвергнуть нововведения.

На процессы управления напрямую может повлиять южная граница так называемой Арктической зоны, которая имеет мало общего с природными границами Арктики. Административно-территориальный принцип проведения границ на основе социально-экономических показателей применялся и применяется для решения определенных социальных или

хозяйственных задач внутри отдельно взятого государства на конкретном этапе его развития. Как известно, в ближайшие годы целью развития России является экономический «прорыв» с выходом на уровень ведущих стран мира. Соответственно, в ходе освоения северных ресурсов «прорывные пути» ведут в Арктику. В этом вопросе важно определиться с фронтом и тылами, без укрепления которых «арктические прорывы» нереальны.

В связи с вышесказанным, по южной границе Арктической зоны к авторам энциклопедии есть вопросы. Например, почему Котлас и южная часть Архангельской области на циркумполярной карте (вкладка 1 в «Арктической энциклопедии») отнесены к Арктической зоне, а на соседней карте России — нет? Как получилось, что Красноярский край до 60 параллели включен в Арктическую зону, а Верхоянск и Оймякон — полюсы холода — арктическими не считаются? Еще больше путаницы в определении объекта управления внесло подчинение Арктики Дальнему Востоку. Если Архангельск подчиняется Владивостоку, то кому подчиняются «неарктические» Котлас и южная часть области — Москве? Та же путаница в Красноярском крае, Саха-Якутии, других расчлененных южной границей «зоны» административных единицах.

В большой мере понятийная неразбериха (зона, регион, пояс) и необоснованность проведения границ объясняются чрезмерно расширенным распространением понятия «Арктика», в которую стали произвольно включать отдельные районы Севера.

Арктика — природный феномен планеты, управлять ее частями невозможно. Там нет населения и хозяйства (кроме медведей), нечем и нечем управлять. Однако такой подход не исключает требований жесткого контроля и ответственности каждой из пяти приарктических стран за процессы, происходящие в сфере их влияния.

Управлению подлежат регионы Севера, в пределах которых можно выделять социальные или хозяйственные объекты управления в зависимости от поставленных целей и задач на конкретном уровне развития государства.

Российский Север — это 10 крупных административных единиц с 11-часовой разницей во времени, несколько природных зон и подзон, десятки рек, в том числе три артерии планетарного значения, пересекающие приарктические территории — всевозможные предельные рубежи дробят Север на сотни разноуровневых по социальному и экономическому развитию районов. Далеко не случаен тот факт, что расформирование Госкомсевера привело к разобщению, а затем — дезинтеграции россий-

ских северов буквально за несколько лет. Причины дезинтеграции разнообразны и в равной степени опасны для целостности Севера и российской государственности. Стремление к национальному суверенитету, сокращение дотаций из Центра, проблемы с транспортной доступностью и «северным завозом», отток населения из одних районов и повышение антропогенной нагрузки в других местах, близость соблазнительно благополучных зарубежных соседей, резкое увеличение спроса на энергоресурсы, интенсификация их добычи, как и других видов минерального сырья, — подобные тренды углубляют диспропорции между районами и резко дестабилизируют Север. Если же говорить о Крайнем Севере и акваториальной Арктике, то последствия «разгосударствления» могут быть значительно более затратными, чем в среднеширотных регионах Сибири и Дальнего Востока. В перспективе возрастет значение экологической составляющей освоения. Чтобы контролировать уровень нагрузок на природную среду, необходимо избавиться от стихийного («рыночного») отраслевого типа развития, заменив его государственным управлением территории Севера с Арктикой. В этом случае одной из наиболее действенных превентивных мер, ослабляющих негативные последствия освоения, станет укрепление тыловой инфраструктуры Ближнего и Среднего Северов, что, в свою очередь, позволит постепенно «подтягивать» развитие Крайнего Севера для оказания помощи фронту продвижения в Арктику.

Для успешного социально-экономического прорыва и выхода России в пятерку развитых стран требуется модель, которой может стать наиболее перспективный мегарегион страны — Российский Север с Арктикой, при условии создания единого государственного органа управления его территорией, населением и хозяйством.

## Глава 1

# АРКТИЧЕСКИЙ ФОРМАТ РОССИИ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

*В главе рассматривается формирование концептуального и программного аппарата управления социально-экономическим развитием самого сложного для освоения и заселения региона РФ с экстремальными природно-климатическими условиями. Процесс осложняется незавершенным состоянием экономики переходного периода, реструктуризацией пространственного и хозяйственного наполнения региона при расширении санкционного давления Запада на болевые точки России — технологии, финансы, продукцию высокой обработки. Анализ проводится на примере двух важнейших пространственных объектов Арктики — прибрежной зоны, как области максимальной динамики природных процессов и одновременно максимальной концентрации хозяйственного освоения, и Северного морского пути — национальной транспортной магистрали, главного драйвера всей экономической жизни высокоширотных регионов России, имеющего стратегическое значение для развития всей страны.*

Для такой крупной в территориальном смысле страны, как Россия, проблема жизненного пространства для населения никогда не стояла так остро, как для большинства государств мира, например, стран Западной Европы, Китая или Японии. Но рациональная организация пространства с пониманием и использованием его геополитических, ресурсных, социально-экономических, демографических особенностей и преимуществ как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе развития остается далеко нерешенной задачей. В этом видится определенная ущербность

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы президиума РАН «Социально-гуманитарные аспекты устойчивого развития и обеспечения стратегического прорыва России» (подпрограмма «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов»).



представлений о большой территории скорее как о бремени, требующем излишних расходов и напряжений в управлении (что зачастую определяется узостью географического мышления), нежели чем о Богом данной определенной нации форы для ее развития. Не вдаваясь в исторический экскурс и положительную оценку российских правителей прошлого, дальновидно понимавших значение территории и поддерживающих изучение, заселение и освоение дальних территорий большой страны, стоит обратить внимание на настоящий период постсоветской истории заторможенного пространственного развития, когда за возобладавшими теориями макроэкономики и монетаризма был потерян взгляд на Россию как на единое национальное пространство, требующее постоянного внимания и государственной поддержки.

Вполне очевидно, что в последние годы положение медленно, но все же меняется. И чем более сложная складывается геополитическая ситуация вокруг Российской Федерации в связи с политическими и военными кризисами, в которые в той или иной степени наша страна оказывается втянута, тем более актуальным становится взгляд на собственные резервы, на слабо используемые возможности географического положения, позволяющие развитие многофункциональных режимов хозяйствования, возрождение промышленного потенциала с выстраиванием в богатом пространстве новых точек роста и производственных связей между ними. Последние, при внедрении инновационных технологий и методов управления, должны стать реальной опорой новой России.

Сибирь, Дальний Восток и Арктика — огромные территориальные и ресурсные резервы России, полноценное освоение и вовлечение в хозяйство страны которых еще далеко не завершено. Поступательное движение советского периода, бездумно остановленное, затормозившее социально-экономическое развитие огромных территорий на несколько десятилетий, с большим напряжением возвращается к жизни. Однако старые энергозатратные методы с грязными экологическими технологиями, неэффективным менеджментом, необеспеченные высокими информационными, в том числе геоинформационными, технологиями, в современной высоко конкурентной среде и при декларируемом сегодня дефиците федерального бюджета неприемлемы и бессмысленны. В научной среде по вопросам регионального развития и управления рассматриваются, а на практике уже активно внедряются различные технологии прорыва для перехода на новый уровень развития — территории опережающего развития, кластеры, государственно-частное партнерство, инновационные технологии и методы для формирования более благоприятного инвести-

ционного климата, привлечения иностранных технологий и иностранного капитала, развитие международного сотрудничества. Но главным локомотивом остается крупный бизнес, для которого государству необходимо создавать меры поддержки для функционирования в сложных природно-климатических условиях, при высоких рисках, недостатке квалифицированных кадров, все еще неразвитой инфраструктуре слабо освоенных территорий. За ним неизбежно потянутся и различные формы среднего и малого бизнеса, что и может наполнить хозяйственную ткань территории, привлечь и закрепить кадры. Но именно региональная политика пока все еще не имеет системного и скоординированного подхода, несмотря на многочисленные государственные документы и научные разработки, которые в практической реализации либо буксуют, либо просто не дают ожидаемого результата.

### **1.1. Российская Арктика — сфера особых интересов: мировой ресурсный резерв с глубокими структурными территориально-отраслевыми диспропорциями**

За последние 15 лет в Российской Федерации принято немало документов, которые могли бы изменить печальную судьбу северных регионов: в них Арктике и Северу отводится исключительно важная, а иногда даже ключевая роль в будущих мировых и глобальных процессах. Это и Концепция устойчивого развития Арктической зоны РФ [1], и ФЗ «О развитии морских портов» [2], и «Основы госполитики РФ в Арктике до 2020 г. и на дальнейшую перспективу» [3], и «Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» [4].

Тем не менее ни явных, ни скрытых сдвигов в регионах Арктики не происходит, положение дел в экономике и социальной сфере не удовлетворяет ни органы управления, ни население. Основные проблемы — нерентабельность производства, изношенность производственных фондов, неразвитость инфраструктуры, отток квалифицированной части трудового населения, перекалывание на региональные и муниципальные бюджеты непосильных непрофильных активов, в результате чего положение населения еще более ухудшается.

Как модернизировать столь сложный территориальный объект хозяйствования и — главное — как повысить эффективность выборочных мер,

на которые приходится идти при нехватке финансовых ресурсов, поскольку о комплексном оздоровлении северной экономики в обозримом будущем речь вообще не идет? При анализе региональной ситуации Арктика представляет собой классический пример инерционности пространственной организации жизнедеятельности в России, когда период реорганизации пространственной архитектуры социоэкономического потенциала страны длителен, неравномерен, динамически неустойчив и содержательно противоречив [5].

В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.08 № Пр-1969), действующих до текущего периода (в конце 2019 г. Министерство по делам Дальнего Востока (Минвостокразвития) внесло в кабмин проект указа Президента РФ об основах государственной политики в Арктической зоне до 2035 г.), прослеживается основная концепция развития: поддержание имиджа России как сверхдержавы с опорой на природные ресурсы, и Арктика должна сыграть в этом главную роль. Жесткая сырьевая ориентация экономики уже много лет подвергается критике как ослабляющая экономику. Но принимаемые программы развития подтверждают безуспешность такой критики и демонстрируют достойное иное применение упорство в сохранении ресурсоориентированной экономики. Арктика и в XXI в. останется чрезвычайно затратным регионом, поскольку на повестке дня стоит задача освоения месторождений углеводородного сырья на арктическом шельфе и развитие инфраструктуры. Внушает некоторый оптимизм, что в новом проекте президентского указа об основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2035 г. разработанном в недрах Минвостокразвития и Арктики, приоритетность целей изменена. Так, в представленном документе указывается:

«Целями государственной политики в Арктике являются:

- а) повышение качества жизни в Арктической зоне Российской Федерации до среднероссийского уровня;
- б) ускорение экономического развития территорий и увеличение вклада Арктической зоны в экономический рост Российской Федерации;
- в) сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики;
- г) сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства».

Остается только ждать, согласится ли правительственное и законодательное лобби, провозглашающее незыблемый приоритет добывающих отраслей, прежде всего нефтегазового сектора, со смещением акцентов в государственной политике и отразится ли это на уровне финансируема-

ния и господдержке программ и мероприятий социального характера, а также насколько такие установки приведут к диверсификации экономики арктических регионов.

### 1.1.1. Кому управлять Арктикой?

*Минвостокразвития: Арктика — посильна ли ноша?*

Российская Арктика с ее природными ресурсами, с ее уникальным географическим положением между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, близостью Северо-Востока к североамериканскому континенту, с накопленным за десятилетия освоения опытом деятельности человека в высоких широтах, с человеческим капиталом — по сути, является глобальным преимуществом Российской Федерации, которого в таком формате нет ни в одной стране мира. Как используется это преимущество на государственном уровне для обеспечения достойного уровня жизни населения страны, для создания должного авторитета и влияния в мире, соответствующих великой державе, зависит только от качества и профессионализма управления таким богатством. Арктика — чрезвычайно сложный регион для хозяйственного освоения и для организации жизни человека в экстремальных природно-климатических условиях, и при этом нигде нет более тесных взаимосвязей природных, экономических, социальных и экологических составляющих, какие присущи арктическим системам. Это предопределяет острейшую необходимость и единственно допустимый подход к решению арктических задач любого порядка — комплексный взгляд на основе системного анализа всех взаимодействующих элементов внутри системы и воздействующих на нее факторов внешней среды.

В ряду территориальных и ресурсных резервов Российская Арктика занимает особое место. Опясывая целиком страну с севера, арктический фасад представлен и сушей, и прилегающими морями с островами и континентальным шельфом, которые вместе являются и вместилищем огромных запасов полезных ископаемых, ресурсной базой не одного столетия, и мегаэкосистемой вкпе с Ледовитым океаном, влияющей на климат всей планеты, и военным форпостом страны. Протяженность Арктической зоны по Северному полярному кругу составляет 7250 км, а побережья окраинных морей российского сектора Ледовитого океана и Берингова моря достигают 10400 км, т. е. 68% протяженности побережий окраинных морей России. В Арктическую зону России включены целиком Мурманская область и Чукотка, северная половина Якутии (13 районов), три примыкающих к Белому морю района Карелии (Лоух-

ский, Кемский и Беломорский), Архангельск и входящие в Архангельскую область Северодвинск и Новодвинск, Онежский, Приморский и Мезенский районы и все острова региона, город Воркута в Коми, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа Тюменской области, Норильск, Игарка и Таймырский район Красноярского края (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Состав Арктической зоны РФ

Источник: Лукин Ю. Ф. Арктические проекты межрегиональной интеграции // Арктика и Север. — 2013. — №13. — URL: <https://narfu.ru/upload/iblock/6ba/02.pdf>

Если сравнивать современные методы решений сложных задач в арктическом регионе с советским периодом, то можно с уверенностью констатировать, что методы нового периода проигрывают прежде всего из-за отсутствия пространственного видения сложной территориальной системы, которой невозможно эффективно управлять разрозненными, слабо скоординированными действиями в условиях, когда государственное участие не обеспечивает достаточной финансовой поддержки и еще более своевременного и жесткого контроля за использованием выделяемых средств, а в регионах и муниципалитетах открыто проявляется доминирование узко корпоративных интересов крупных компаний. Последние хотя и ведут деятельность в арктическом регионе, но ее масштабы не выходят за рамки отраслевых интересов, и уж тем более слабо

работают на решение проблем арктических территорий и местного населения. Корпоративная социальная ответственность (КСО), о которой продекларировали в конце 90-х и в начале нулевых практически все крупные российские компании с подтверждением их приверженности международным стандартам в этой области, КСО оказывается явно урезанной и реализуется на том уровне, который на сегодняшний момент удобен и выгоден компании. Нельзя не признать, что в советский период освоения Арктики и Севера был сильный перекоп в сторону промышленного освоения без учета экологических проблем при высокой уязвимости природы высоких широт (как это было и в других арктических странах до конца 60-х гг. прошлого века) и, безусловно, недостаточно учитывались социальные аспекты как пришлого, так и коренного населения. Но работал Госплан СССР, обеспеченный научными разработками Совета по организации производительных сил (СОПС), Госплан РСФСР с Институтом экономических проблем, Совет Министров РСФСР, госорганы, занимающиеся вплотную планированием и координацией социально-экономических процессов в регионах. Огромную роль сыграло Главное управление по Северному морскому пути, в полномочия которого входили не только вопросы атомных ледоколов и северного завоза, но и строительство морских портов, координация морских и речных перевозок, строительство аэродромов, развитие промышленных предприятий на территориях, прилегающих к морским портам, хозяйство которых было ориентировано на морскую транспортную магистраль. Результаты этой деятельности хорошо известны: в сложнейших природно-климатических условиях в молодой республике без какой-либо помощи извне был создан уникальный промышленный пояс, который и сегодня, хотя и в ослабленном варианте, составляет хозяйственную основу арктического региона. Сегодня для него необходимо найти новые алгоритмы возрождения, развития и создания реального катализатора экономического развития России, формирования надежного щита обороноспособности при современных претензиях многих стран на арктические моря и территории. Очевидно, что столь сложная геополитическая ситуация, которая сложилась за последнее десятилетие вокруг Арктики, не ограничится XXI в., напротив, коллизии будут нарастать, и внутренние ресурсы при грамотной организации и использовании всех преимуществ способны решить многие проблемы будущего России. Но все это реально при адекватном уровне понимания задач и профессионального управления с высокой долей как государственного участия, как и государственно-частного партнерства.



Вопрос управления сложнейшим комплексом задач развития арктического региона стоит особенно остро все последние годы после ликвидации Госкомитета по делам Севера и малочисленных народов в 2000 г. Комитет требовал отчетности от промышленных компаний, развернувших бурную деятельность по освоению природных ресурсов, в том числе, локализация которых часто совпадала с землями традиционного природопользования коренных народов, с землями государственного пользования. Надо было получать разрешения на промышленные работы на этих землях. Работали государственные комиссии Министерства охраны окружающей среды РФ по экологическим экспертизам проектов промышленных разработок месторождений и строительства крупных промышленных объектов. Все эти действия не устраивали компании, в результате эти государственные органы перестали существовать под предлогом их якобы неэффективности. Проблема обострилась еще ранее вследствие недостаточного внимания к проблемам Арктики и Севера в 90-е гг., тяжелые годы перестройки, что привело к закрытию ряда промышленных объектов, которые не выдержали конкуренции на мировых сырьевых рынках в новых условиях, что стало сопровождаться разрушением производственной и социальной инфраструктуры, и, как следствие, — отток населения практически со всех северных субъектов Федерации. Исключение составили только три нефтегазовых региона и Саха (Якутия). И эти процессы не удастся преодолеть и в настоящее время. Предстоит не только восстановление и реконструкция нарушенного хозяйства, но и формирование инновационного, технологически преобразованного, обеспеченного финансовыми и трудовыми ресурсами региона в соответствии с поставленными амбициозными государственными целями развития Арктики в современных экономических и геополитических реалиях.

То что Арктике нужен единый хозяин, единый заказчик, координатор процессов реконструкции и развития на новом уровне, признавали не только эксперты, но и управленцы высокого ранга. На повестке дня стоят проблемы федерального и регионального уровня, связанные с координацией деятельности различных министерств и управлений, которые необходимо планомерно преодолевать. Все последние годы активно обсуждался вопрос создания единой системы стратегического управления Арктической зоной Российской Федерации, и обязательным условием создания такого центра должно быть наличие управленческого, научного, промышленного и образовательного потенциала.

В 2014 г. Президент России В. В. Путин предложил создать отдельный государственный орган для реализации политики России в Арктике (РИА

«Новости», 22 апреля 2014 г.). По его словам, стране нужна «гибкая структура», которая будет координировать действия министерств, регионов и бизнеса, а не «громоздкий бюрократический орган». Целью создания такого органа является повышение качества государственного управления и выработки решений. Президент предложил наделить новое ведомство теми же полномочиями, которые были предусмотрены для Министерства по делам Дальнего Востока. С этим предложением были согласны и экспертные советы по делам Арктики при Совете Федерации и Госдуме. Однако поступившее в 2019 г. предложение Председателя Правительства о создании департамента по Арктике в составе Минвостокразвития вызвало у специалистов и всех заинтересованных организаций, мягко выражаясь, недоумение и глубокое разочарование. В современной сложной экономической и политической обстановке, при стремительно возрастающем значении арктического региона и для национальной экономики, и для мира в целом, передачу полномочий по стратегическим вопросам министерству, плохо справляющемуся со своими собственными региональными проблемами, удаленному территориально от объекта управления на несколько тысяч километров, практически не имеющему специалистов по Арктике, трудно признать рациональной, и уж вряд ли стоит ждать серьезных подвижек в улучшении ситуации с решением накопившихся сложных проблем арктического региона. Теперь вместо центрального объекта управления он будет фигурировать в роли «падчерицы», что будет влиять и на финансирование, и на скорость рассмотрения актуальных проблем и принятия необходимых решений. Озвученные аргументы в пользу выбора Дальнего Востока — экономия финансовых средств при отказе от создания самостоятельного органа управления и сходство проблем Дальнего Востока и Арктики не могут убедить тех, кто представляет реальные масштабы, значение и суть комплекса проблем Арктики. Практически вопрос был решен формально, и, к сожалению, негативные последствия не заставят себя долго ждать.

В советские времена существовала практика, когда к успешному совхозу присоединяли запущенный бедный совхоз, и через несколько лет умный и умелый руководитель превращал два совхоза в единое процветающее хозяйство. А к чему и к кому присоединили Арктику? Как справляются в этом регионе с управлением собственного сложного и многопрофильного хозяйства?

Дальневосточный федеральный округ — огромная территория, составляющая 36% площади Российской Федерации. В него входят 9 субъектов РФ: Амурская, Магаданская и Сахалинская области, Камчатский,

Приморский и Хабаровский края, Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область. А его территория совпадает с территорией Дальневосточного экономического района. Несмотря на то внимание, которое федеральный центр уделяет Дальнему Востоку, социально-экономическая ситуация остается крайне неудовлетворительной, по оценке экспертов — «запущенной», и эта запущенность сохраняется и нарастает последние 30 лет. Проблем слишком много, упомянем здесь только наиболее вопиющие, требующие прежде всего полной перестройки социально-экономической модели развития и еще больше — грамотной команды, понимающей эти проблемы и представляющей пути их преодоления. Неудовлетворительная кадровая политика в регионе создала для населения дополнительный резко негативный фон: выявленные коррупционные преступления первых лиц только подтверждают низкое качество и недостаточную заинтересованность управляющих кадров в решении реальных проблем региона.

Дальний Восток богат природными ресурсами, имеет выход к двум океанам, это практически уникальная территория для успешного развития. При этом, однако, квалифицированные и трудоспособные кадры неумолимо покидают Дальний Восток (по данным зам. полпреда Президента РФ на Дальнем Востоке О. Скуфьиинского, за последние 5 лет из региона уехали более 100 тыс. чел., и них 85% молодежь и квалифицированные кадры). Демографическая ситуация неблагоприятная, средняя продолжительность жизни не превышает 70 лет, среди мужчин высокая смертность из-за высокого уровня сердечно-сосудистых заболеваний, алкоголизма и ДТП. Социологические опросы показывают, что молодежь считает жизнь в регионе *малоперспективной* и *малопривлекательной*. Жителей не устраивает слабый уровень образования, усиление экономической зависимости от сопредельных стран при экономической оторванности от центральной России, низкая транспортная доступность. Экономисты отмечают, что проблема усугубилась из-за развала системы внутри региональных авиаперевозок, а также водного пассажирского транспорта. При очень высокой стоимости авиабилетов малая разветвленность маршрутной сети и недостаточная частота рейсов. Отмечают также недостаток рабочих мест на современных предприятиях при их малом количестве, низкий инновационный потенциал экономики даже крупных городов, слабое развитие сельского хозяйства, и в связи с этим — плохие продукты питания, поступающие главным образом из Китая [6]. Сырьевая направленность экономики преобладает, и проблема ее диверсификации стоит очень остро. При этом из год в год сохраняется низкая эффективность освоения

бюджетных средств, что не позволяет быстро и за разумные деньги строить инфраструктуру, необходимую для новых производств. Отсюда и наличие существенных диспропорций в промышленном развитии территорий; на всех рынках ДВФО наблюдается разрыв между способностью производить товары и услуги и качеством жизни.

Особая беда ДФО — экологические проблемы, связанные с нерациональным, истощительным природопользованием в течение многих десятилетий, что привело к загрязнению природной среды множественными источниками загрязнения как суши, так и прилегающих акваторий, широко распространено браконьерство и незаконная вырубка ценных древесных пород, одного из главных природных богатств региона. Природные катаклизмы, резко обострившиеся и усилившиеся по масштабам и уровню воздействия вследствие глобального изменения климата, в последние 5–7 лет наносят ежегодно колоссальный ущерб, разрушая как природную среду, так и поселения человека. С этими явлениями связаны большие затраты как федерального, так и региональных бюджетов на восстановительные работы и спасение человеческих жизней.

Весьма показательна современная карта территориального охвата зоны управления молодого Министерства по развитию Востока и Арктики (рис. 1.2), почти половина площади Российской Федерации. Накопившиеся проблемы Арктической зоны вкуче с социально-экономическими и экологическими проблемами Дальнего Востока реально представляют собой колоссальный объем предстоящих управленческих, координационных, интеграционных мероприятий, требующих законодательных взаимоотношений, мощной научной поддержки, госучастия и бизнеса.

Большие надежды на Дальнем Востоке связывают с национальными проектами и дополняющей их Национальной программой до 2030 г. Программа должна комплексно включать в себя специальные дальневосточные разделы всех национальных проектов, государственных программ и программ развития госкомпаний и корпораций, выполнение всех мероприятий по строительству социальных инфраструктурных объектов в регионах Дальнего Востока, меры по демографической поддержке населения макрорегиона [7]. Все эти вопросы обсуждались на прошедшем в сентябре 2019 г. Восточном экономическом форуме, предложена широкая программа мероприятий по преодолению сложившейся неблагоприятной социально-экономической ситуации с введением новых льгот и преференций, с вливанием дополнительных значительных средств из федерального бюджета.



*Рис. 1.2. Арктика и Дальний Восток*

Источник: Козлов А. Год в составе ДФО. Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики. — 03.11.2019. — URL: <https://minvr.ru/press-center/news/23723/>

Даже беглый обзор ситуации в Дальневосточном федеральном округе свидетельствует о большой текущей нагрузке на все органы управления в регионе, о том, насколько напряженные предстоят преобразовательные процессы, в которые должны быть вовлечены все слои населения и организации всех форм собственности, заинтересованные в преодолении негативных тенденций в социально-экономической жизни региона. В такой ситуации для Министерства по делам Дальнего Востока подключение в его сферу управления и еще более сложного по своим задачам огромного региона — Арктики представляется крайне неудачным и малоэффективным управленческим решением.

#### *1.1.2. Новые документы об управлении и их научное обоснование. Нужен ли закон об Арктической зоне?*

Управление Арктической зоной — сложнейшая методологическая проблема, которая занимает умы экспертов, ученых и органы управления не один десяток лет. В последние годы обсуждаемые государственные документы — «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегия развития Арктической зоны и обеспечение национальной безопас-

ности до 2020 г.», программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020» — принятые и утвержденные, а также не утвержденный, но широко обсуждаемый проект федерального закона Минрегиона РФ от 23 января 2013 г. «Об Арктической зоне Российской Федерации» трактуют этот регион и как возможный единый объект управления, и как множество субъектов Федерации, которые должны иметь собственные программы управления и развития, и как составную часть единого пространства РФ, управление которой не требует отдельных правовых актов, отражающих специфику региона, а соответственно и особые условия для хозяйствующих субъектов и проживания населения. Регионы приняли активное участие в обсуждении проекта ФЗ «Об Арктической зоне РФ», и за эти годы содержание будущего закона подверглось изменениям, внесено много поправок и предложений. То есть это был очень нужный и ожидаемый всеми северянами закон. Однако он так не был принят, хотя появились планы развития опорных зон, и фактически в регионах уже началась активная работа по кооперации бизнеса, промышленности, науки и органов управления по формированию арктических кластеров, которые должны стать основными драйверами будущего социально-экономического развития региона, центрами для вложения инвестиций, привлечения квалифицированных кадров.

Программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» хотя и была утверждена Постановлением Правительства от 21 апреля 2014 г. № 336 (ред. от 17.12.14), но не отличалась тщательностью проработки, что и было сразу отмечено экспертами. В частности, Счетной палатой РФ в 2014 г. была проведена ее проверка на предмет оценки сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий, финансовых ресурсов, а также ее соответствие долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Результаты проверки зафиксировали многочисленные нарушения и недостатки этой программы. Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН, которому также направляли на оценку эту программу, выявил существенные недостатки концептуального характера. Во-первых, в стратегии неоднократно подчеркивается ориентация практически исключительно на эксплуатацию природных ресурсов Арктики с одновременным «сокращением сфер деятельности непрофильных отраслей и производств». Во-вторых, в стратегии чрезвычайно мало внимания уделяется человеческому фактору, социальной инфраструктуре, необходимости сохранения и развития человеческого капитала. Такой подход противоречит существующим установкам инно-



вационно-ориентированного развития как национальной экономики в целом, так и регионов, территории которых полностью или частично отнесены к зоне Арктики [8].

Проведение подобной политики противоречит и богатому международному опыту управления арктическими территориями. Опыт многих десятилетий зарубежных стран по развитию таких территорий свидетельствует о существенных усилиях по обеспечению максимально возможной диверсификации экономики, исходя не только из экономических, но и из внеэкономических факторов. При этом базовой задачей регулирования является не только привлечение населения на эти территории с помощью различного рода льгот, государственных гарантий, но и обеспечение именно долгосрочного, «многопоколенного» закрепления населения с помощью создания благоприятной социально-экономической среды именно «обживания» территорий Арктики [8].

В 2016 г. вышел в свет основательный научный труд известных ученых-экономистов: д-ра экон. наук профессора В. Н. Лексина и чл.-кор. РАН д-ра экон. наук Б. Н. Порфирьева «Государственное управление развитием Арктической зоны РФ: задачи, проблемы решения», научный редактор — академик РАН В. В. Ивантер. Авторы обосновывают в качестве наиболее целесообразного и эффективного подхода к проблемам управления столь сложным, пространственно неоднородным в природном, экономическом, социальном, экологическом, этнографическом плане регионом **программно-целевой, при котором предполагается жесткая связь целей и затрат на их достижение во всех структурных подразделениях органов исполнительной власти**. Такой подход требует овладения программно-проектными технологиями и их постоянного использования в самом процессе государственного (федерального и регионального) и муниципального управления, а следовательно, и постоянной оценки результативности принимаемых программных решений [9]. Большинство положений программно-целевого подхода зафиксировано в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. и доп.). Документы стратегического планирования должны разрабатываться в рамках целеполагания, которое определяет направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В свою очередь приоритеты и цели должны быть **предварительно определены** в стратегии социально-экономического развития, в отраслевых документах стратегического планирования, в стратегии пространственного развития и в основных направлениях деятельности Правительства



РФ. Авторы, анализируя проект закона об Арктической зоне, оценивают ее как документ технологически устаревший и не отвечающий вызовам современной экономической и геополитической ситуации. При этом авторы делают подробный анализ, каким образом следует методологически переработать арктическую программу, чтобы она стала действенным инструментом для работы исполнительных органов по достижению главной цели развития региона. Здесь стоит полностью привести **авторскую формулировку цели развития Арктической зоны**, которая должна была бы определить последующие задачи и направления программ, действующих в направлении к этой цели. А именно:

«Главная цель комплексного развития (переосвоения) Арктической зоны РФ — переход к новому качеству функционирования этой зоны, необходимыми условиями которого являются:

- сбалансированность национальных и корпоративных интересов,
- применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и использование эффективных ресурсосберегающих технологий;
- рациональное сочетание мест постоянного и временного нахождения людей с безусловным обеспечением современных условий их жизнеобеспечения и основных социально-бытовых и культурных потребностей,
- органическое включение восстанавливаемого военного присутствия и задач обеспечения безопасности населения и территорий при чрезвычайных ситуациях в общую концепцию комплексного развития Арктической зоны;
- повсеместное и бесперебойное транспортное сообщение внутри этой зоны и за ее пределами; реальное обеспечение прав малочисленных народов Севера;
- особое государственное регулирование трудовых, бюджетных, налоговых, национальных и иных отношений» [Там же].

Подчеркивается, что не программа реализации мегапроекта должна собираться из частных заданий (фрагментов) ранее принятых частных программ и проектов, а последние должны быть пересмотрены и скоординированы в соответствии с целевыми установками специально разработанной и самостоятельной программы переосвоения Арктики. Необходимо наряду с составлением развернутого перечня задач включить в программу **ожидаемые параметры функционирования** каждой территориальной единицы, требуется качественная и количественная оценка возможностей развития территориальных единиц при реализации проектов переосвоения Арктики. Без этих установок сложно не только вы-

полнение программы (вслепую), но и практически невозможно оценить эффективность исполнения заданий программы. В монографии предложен **последовательный алгоритм реструктуризации** государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ до 2020 г.». Эта задача по многовариантности и наличию рисков не имеет равных по сложности исполнения, и соответственно требует принципиально иного информационно-аналитического обоснования всего спектра государственных решений.

Предстояла большая и кропотливая работа по оценке системных и частных рисков реализации предлагаемых решений, разработка сценарных вариантов реализации программы в зависимости от прогнозируемого влияния внешних и внутренних факторов, с определением приоритетных решений, формирование системы программно-целевого управления, адекватной целям и объему работ по реализации программы.

Основным разработчиком программы социально-экономического развития Арктической зоны, так же, как и доработки проекта федерального закона «Об Арктической зоне», является Министерство экономического развития РФ и подведомственные ему институты. Однако внутри этих организаций, очевидно, было принято решение упростить столь сложную коллизию по длительному согласованию и главное, задачу сложнейшей разработки этих документов, требовавших привлечения высококлассных специалистов, экспертов, огромных массивов информационных данных и аналитических материалов. Обсуждался вопрос и о возможности вообще отказаться от закона «Об Арктической зоне РФ», поскольку тем же ведомством разрабатывался параллельно другой, не менее важный документ «Стратегия пространственного развития РФ» (СПР), и его положения могли исключить необходимость закона об Арктике.

Проект СПР был разработан Минэкономразвития России в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с учетом указов Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» и от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», а также в соответствии с Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития России и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории России и приоритетных направлениях

размещения производительных сил (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.15 № 870).

Новый документ был утвержден Правительством РФ (Распоряжение № 207-р) 13 февраля 2019 г., в нем территория РФ была подразделена на 12 макрорегионов: Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный. Так, Омская область вошла в Южно-Сибирский макрорегион вместе с Республикой Алтай, Алтайским краем, Кемеровской, Новосибирской и Томской областями. Арктическая зона не вошла в список макрорегионов, а ее отдельные части получили статус **приоритетных геостратегических территорий**. Как производилось это выделение с географической точки зрения, не поддается никакой критике, потому что в макрорегионы вошли арктические территории субъектов Федерации. Получается, что Арктическая зона вроде как бы существует согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», но как единый объект управления в РФ исчезла.

Не удивительно, что этот документ вызвал очень много вопросов и шквал критики на всех уровнях. Экспертов и особенно представителей северных регионов удивило, как мало внимания уделено в новом законе о пространственном развитии региону, который занимает более 40% территории страны. И это при том, что закон об Арктической зоне так и не принят, так же как и законопроект «Об опорных зонах» после пяти вариантов обсуждения его в Госдуме. Более того, все проблемы этого сложного региона в СПР сведены к трем позициям.

Основными направлениями социально-экономического развития приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации, являются:

- инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров;
- модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути;
- содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики.

В СПР крайне небрежно проведена и специализация городов, пропущены важные отрасли, которые уже задействованы в промышленных

российских центрах. Для функционирования СМП критическое значение имеет развитие портовой системы на новом уровне, тогда как в СПР специализация строительства и модернизации морских портов не указана ни для одного промышленного центра Арктической зоны. На этом фоне становится не ясным статус вступившей в силу госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». В 2019 г. она прошла двойную редакцию, уточнены этапы и сроки реализации, объемы финансирования, определены ответственные федеральные органы, а также обязанности и участие регионов. Хотя этот документ отличается по степени проработки от сырого варианта 2014 г., его исполнение сдерживает отсутствие федерального закона об Арктической зоне. Да и неуверенный руководитель — Министерство по делам Дальнего Востока и Арктики — показал первый результат: крайне низкий уровень исполнения госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны» в 2018 г., что выявила Счетная палата: «Как отмечается в отчете, в 2018 г. Минэкономразвития РФ оценило как высокую эффективность реализации по 22 госпрограммам, выше среднего уровня — по 13 госпрограммам, ниже среднего уровня — по 4 госпрограммам, *низкую — лишь по 1 госпрограмме — “Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ”*» [10]. Результат вполне закономерный: для Министерства по делам Дальнего Востока и Арктики складывается неясная картина — чем управлять, на какие проекты и как распределять финансы, с кем согласовывать. Ведь для управленцев ДВО Арктика — пока «terra incognita», а при такой чехарде с государственными документами и несогласованностью позиций федеральных и региональных властей положение осложняется прежде всего для тех, кто должен реализовывать эти решения.

Тем не менее перед Минвостокразвития поставлена задача: к концу 2019 г. министерство должно разработать два документа — «Основы государственной политики...» и «Стратегию развития Арктики». Министр А. А. Козлов пояснил: «В первом документе будут содержаться общие подходы и принципы. Во втором непосредственная стратегия, где будут сформулированы очень четкие цели — измеримые и понятные. Стратегия обязана ответить на все вопросы в Арктике, включая социальные. В Арктической зоне проживает 2,5 млн чел. Наша задача добиться повышения качества жизни людей в Арктике. Для этого мы совместно с губернаторами проанализируем, насколько мероприятия, предусмотренные национальными проектами, позволяют достичь результатов» [11].

В последние годы объективно формируется новая парадигма освоения и экономического развития северных территорий — использование новейших технологий, тесное взаимодействие бизнеса и науки, высокая экологическая ответственность бизнеса и минимальное использование трудовых ресурсов при их высокой квалификации. Новый вызов — введение западных санкций на ограничение использования заемных средств западных банков и западных технологий ставит главную задачу — необходимость реализации амбициозных целей в Арктике, опираясь на свои финансовые ресурсы и достижения в области новых технологий и технических средств. Нельзя игнорировать тот факт, что природные, ресурсные, инфраструктурные особенности имеют столь отличительные черты от остальной части РФ, что обойтись без специального закона о развитии арктического региона было бы большой не только тактической, но и стратегической ошибкой. Это подтверждается многолетними обсуждениями на уровне регионов, всех ветвей власти и реальными потребностями населения северных территорий. То, что законы об Арктике не идут дальше обсуждений, а с финансированием программы «Социально-экономического развития Арктической зоны» происходят непростительные задержки (программа была разработана в 2014 г., финансирование открыто в 2017 г., а за 2018 г. выделенные средства не были реализованы в субъектах Федерации, входящих в Арктическую зону), естественно, не может не сказываться негативно на социальной атмосфере в регионе: отток населения, которое не видит для себя перспективы, продолжается. Остро требуется стабилизация населения для решения масштабных задач по развитию Арктического региона и возрождению Северного морского пути. Пока этого, несмотря на принимаемые правительством меры, добиться не удастся. Скорость миграционной убыли — около 50 тыс. чел. в год. Отток идет из всех субъектов, за исключением Ямало-Ненецкого и Ненецкого округов. По данным Росстата (2018), более четверти выбывших выбирают местом нового жительства Санкт-Петербург, Краснодарский край, Москву, Московскую, Ленинградскую области и южные районы Тюменской области, Красноярского и Хабаровского краев. Проведенные исследования показали, что одним из важнейших факторов, влияющих на удовлетворённость сотрудника своим статусом и местом жительства, является наличие льгот. *Речь идет не о государственных гарантиях, а о программах корпоративной социальной ответственности компаний, которые берут на себя «повышенные» обязательства.* Это немаловажная часть работы в области создания кадрового резерва и мотивации сотрудников к повышению своего профессионального уровня. Ведь

сегодня решения, которые принимаются различными министерствами и ведомствами, плохо скоординированы по целям, срокам и масштабам, а потому зачастую противоречат друг другу и далеко не всегда способствуют эффективному развитию региона.

В управлении Арктической зоной России задействованы различные органы государственного управления — Минэкономразвития, Минвостокразвития, Минтранс, Минпромторг, Минобороны, ФСБ России, а также органы государственной власти субъектов РФ, входящих в Арктическую зону, и органы местного самоуправления. Координацию их деятельности осуществляют территориальные подразделения Администрации Президента РФ — аппараты полномочного представителя Президента РФ на местах. Созданная в 2015 г. Государственная комиссия по делам Арктики — довольно громоздкий орган, включающий в своем составе крупных чиновников министерств и комитетов, не может работать на регулярной основе, и собирается от раза к разу, а на официальном сайте Комиссии за последние три года нет вообще материалов об обсуждении каких-либо важных вопросов. Сам факт создания Госкомиссии по замыслу должен был заменить госорган управления по делам Арктики, но, по сути, у них совершенно разные сферы деятельности.

Северный вектор развития РФ сегодня — объективная реальность и стратегическая необходимость, что уже неоднократно подчеркивалось на всех уровнях федерального и регионального управления, что обусловлено как современными внутренними факторами экономического развития страны, так и внешними вызовами — ростом потребностей в природных ресурсах во всем мире и притязаниями западных стран на арктические ресурсы и территории. Последнее диктует необходимость развития потенциала северных территорий и акваторий для закрепления в настоящем, и еще более в будущем, экономического и политического суверенитета в арктическом регионе. Арктическая зона России сегодня — это глобальный ресурс природного сырья, территории, биоразнообразия, уже вовлеченный в мировую экономику, и будет играть еще более весомую роль в будущем. Во всех государственных документах, принятых в отношении Российской Арктики, подчеркивается в качестве главных целей создание в этом регионе крупнейшей ресурсной базы страны благодаря уже открытым и эксплуатируемым месторождениям полезных ископаемых, включая уникальные по масштабам запасы углеводородов, и еще более те, которые предстоит открыть. Добываемые в пределах Арктики полезные ископаемые, их разведанные запасы и прогнозные ресурсы составляют основную часть минерально-сырьевой базы РФ. Здесь производит-



ся более 90% никеля и кобальта, 60% меди, извлекается около 80% газа и 60% нефти, большая часть алмазов России. При этом потенциальные запасы перечисленных видов сырья составляют свыше 70–90% от общероссийских. Арктика обеспечивает 11% национального дохода страны, здесь создается 22% объема общероссийского экспорта. На севере Сибири сконцентрированы уникальные Уренгойское, Ямбургское и другие крупные месторождения газа, а также не менее значимые нефтяные месторождения. Ямальские месторождения способны удовлетворить перспективный прирост потребности в газе как внутренних, так и экспортных потребителей. Тимано-Печорская нефтегазовая провинция (Ненецкий АО) также обладает большими запасами нефти и газа. Здесь создана крупная база технической поддержки газодобытчиков.

Не менее значима и морская шельфовая зона: в арктических морях открыто 27 крупных месторождений углеводородов. А всего, по данным ГКЗ, в период с 2003 по 2013 г. было открыто 533 новых нефтяных месторождения с суммарными запасами по категориям C1+2 2,06 млн т. В среднем ежегодно открывалось по 48 месторождений, а их средние запасы составили 3,9 млн т. По состоянию на начало 2015 г. в российских морях Западной Арктики пробурены 88 поисково-разведочных скважин и открыто 22 месторождения (включая в переходной зоне суша-море) с суммарными запасами и ресурсами газа более 10 трлн м<sup>3</sup> и нефти с конденсатом свыше 500 млн т.

Однако остро стоит вопрос о необходимости сбалансированной промышленной политики в регионе. В настоящее время существует целый ряд законодательных проблем и пробелов, которые существенно тормозят развитие шельфовых проектов в Арктике. По данным руководителя компании «Шельфовые проекты и СРП» П. Кондукова [12], препятствием является недостаточная информированность российских предприятий о планах развития нефтегазовых компаний, о степени износа технологического оборудования, об импорте конкретных видов оборудования, а также отсутствие заказов на соответствующие объемы поставок. Зависимость же нефтяников от импорта носит критический характер — доля импортного оборудования и технологий в целом достигает 80%, а по отдельным категориям — оборудование для шельфовых проектов или программное обеспечение может превышать 90%. Несмотря на то, что в России более 200 предприятий — производителей нефтегазового оборудования, импортозамещение по большинству категорий станет возможным не ранее 2020 г. В связи с этим продолжается поиск альтернативных зарубежных поставщиков и привлечение кредитных ресурсов из



государств, которые не вводили санкции против России. По предложению Минпромторга это — Китай, Южная Корея, Сингапур, Индия, страны Латинской Америки. При этом большинство возможных компаний-поставщиков — из Китая. Российская экономика уже давно сильно зависит от нефтегазового сектора. Однако до сих пор остро строит вопрос о разработке собственных технологий и оборудования, о кратном повышении инвестиций в НИОКР. Нестыковка планов развития нефте- и газодобычи с уровнем научных и инженерных разработок, крайне низкий уровень вложения средств компаний в научные исследования и слабый контроль государства за положением дел в этой сфере должны быть преодолены в кратчайшие сроки. Освоение арктических шельфовых месторождений не имеет альтернативы, идет интенсивное истощение материковых месторождений, и только при комплексном и эффективном подходе к решению обозначенных задач Россия может удержать свои позиции на мировом рынке энергоресурсов. Сказалась недалководидность руководителей компаний, надеявшихся на поставки зарубежных технологий без каких-либо ограничений. Между тем Норвегия при разработке шельфовых месторождений в Северном море сделала ставку именно на разработку технологий и цифровых программ управления добычей, что позволяет ей сегодня представлять на мировом рынке более дорогой товар, чем нефть и газ, — технологии. Но именно в них России отказано из-за санкций. Очевидно, что при всей актуальности реализации задач по эффективному освоению природных ресурсов богатейшего арктического региона не менее важной остается задача рационального использования и ресурсов, и территории для достижения устойчивого развития, включающего сбалансированность с социальными и экологическими целями.

### *1.1.3. Пространство и полезные ископаемые Арктики — равные ресурсы долговременного пользования при рациональном подходе*

Чтобы оценить современную ситуацию, следует вспомнить некоторые постулаты, давно фигурирующие в научных работах, но даже будучи включенными в директивные документы, в жизни они слабо работают.

***А. Территория — не менее важный для любой страны ресурс, чем минерально-сырьевые и иные природные богатства, ресурс, который требует неустанной заботы по его управлению*** (изучению, оценке, внесению в кадастры, рациональному использованию, охране и наращиванию полезных свойств, контролю за использованием и т. д.). При низкой плотности

населения (менее 1 чел./км<sup>2</sup>) в Арктике тем не менее необходима детальная оценка всех территорий, в том числе и неосвоенных, т. е. территорий отложенного спроса, которые никто не имеет права сегодня разрушать, загрязнять и приводить в непригодное для будущих поколений состояние. Так сформирован один из принципов устойчивого развития, записанный в директивных документах РФ. Поставленная задача имеет государственное значение и должна осуществляться за счет государственного бюджета. Но, поскольку местные органы управления более осведомлены о территориях своего региона, чем федеральные, и имеют реальные возможности заниматься оценкой и кадастром, им и следует максимально участвовать в этом процессе, что должно быть закреплено законодательно.

***Б. В процессе превращения в XXI в. Арктики в главную минерально-сырьевую базу страны еще актуальнее установка на рациональное ограниченное освоение природных ресурсов Арктической зоны в зависимости от природных, социальных, экологических и экономических факторов, при приоритете социальных интересов.*** Необходим переход на новый тип природопользования, основанный на экономической самостоятельности предприятий в сфере освоения ресурсов и платности этих ресурсов, при свободном выборе партнеров, ценах, формируемых на основе спроса и предложений, новом природоохранном законодательстве, законах о недрах и лицензировании. Эффективность предприятий в Арктике, более чем в любой другой климатической зоне, будет определяться степенью подготовленности в технико-технологической, управленческой, экономической и экологической сферах.

Высокая прибыльность промышленного предприятия при полной деградации окружающей среды и резком снижении качества жизни населения, выражающемся в сокращении продолжительности жизни, росте онкологических и хронических заболеваний, детской смертности, что имело место в Норильске, Северодвинске, Воркуте и других промышленных центрах, воспринималась бы в цивилизованном обществе как социальный нонсенс. В Российской Федерации это продолжает быть допустимым и в XXI в., чему способствовали и ликвидация федерального ведомства, отвечавшего за охрану окружающей среды, и снижение экологических требований (с 2003 г. вообще отменены платежи за загрязнение).

До сих пор, несмотря на постоянное обсуждение на всех уровнях, не улучшается соотношение капитальных вложений в ресурсодобывающие, перерабатывающие и потребляющие отрасли. Другими словами, очень медленно пробиваются меры по активизации ресурсосберегающей политики, ревизии крупных инвестиционных проектов, прежде всего в до-

бывающих отраслях. А пересмотр проектов необходим, чтобы учитывать вовлечение в оборот вторичных ресурсов, заменителей, энергосберегающих технологий, расширение внешнеэкономической деятельности. По этому пути уже давно идут развитые страны, наращивая запасы прочности и снижая сырьевую зависимость своих экономик.

***В. Арктика, как и весь Север, сегодня не является единым народнохозяйственным комплексом.*** Внутренняя дифференциация отдельных территорий может быть значительной. Интересы территорий, производимая продукция которых вовлечена в международную интеграцию, сильно отличаются от других территорий, не обладающих конкурентной продукцией и находящихся в бедственном положении, а значит, зависимых от федеральных дотаций.

На арктической территории самостоятельно действуют агенты рынка, лишь косвенно регулируемые государством. Вполне очевидно, что макрорегиональные программы развития, единые для всей Арктической зоны, работать не будут: компании в них не заинтересованы, а у государства не хватает финансовых ресурсов. Даже когда существовал федеральный орган управления северными территориями — Госкомсевер РФ (упраздненный, как и министерство охраны окружающей среды РФ, в начале 2000-х), разработанные и утвержденные программы не финансировались в полном объеме. Что касается программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера и Арктики, то зачастую они финансировались в объеме 18–30% от запланированного, а в некоторые годы финансирование вообще «выпадало».

***В нынешней рыночной и слабо контролируемой государством экономической ситуации предлагаемые программы для всей Арктики так и останутся желаемой картиной, потому что субъекты исполнения имеют слишком разные стартовые экономические условия и человеческий капитал, чтобы откликнуться на общие призывы.*** В фундаментальном документе «Стратегия арктической зоны РФ и национальная безопасность до 2020 г.» для арктических регионов предлагается, по сути, одна модель — опережающего развития производственного потенциала.

#### **1.1.4. Институциональные ограничения — необходимость пересмотра правил игры**

Изменить сформировавшуюся неблагоприятную ситуацию возможно лишь при условии, если ***Арктическая зона будет рассматриваться как полярно-североширотный регион в едином пространстве РФ, включенный***

**в федеральный бюджет и в правовое поле как важная составляющая в национальной структуре хозяйства.** В столь сложных для России современных геополитических условиях противодействия западных стран по всем направлениям экономического развития представляется особенно актуальным, чтобы стратегически важный регион России имел достаточное финансовое обеспечение и активную поддержку инновационно-внедренческих инициатив бизнеса. Еще до недавнего времени доля инновационно активных предприятий колебалась от 8,5% (Мурманской обл.) до 10–12% (Ямало-Ненецкий, Ненецкий, Чукотский АО), при минимальном росте за 10 последних лет. Между тем недостатка в предложениях со стороны бизнеса и производства в инновационных проектах нет. Очевидно, что сдерживающими факторами являются неудовлетворительная система взаимоотношений с региональными и муниципальными властями, отсутствие финансовой поддержки, неразвитость инфраструктуры, ограниченный доступ к различным видам ресурсов и услуг.

Запуск территорий опережающего развития и арктических кластеров тормозят и нерешенные институциональные проблемы. Среди них стоит выделить:

- 1) неразвитую нормативно-правовую базу комплексного управления приморских территорий и прибрежной зоны в целях устойчивого развития и защиты арктических экосистем;
- 2) неконкурентность СМП и неразвитость транспортной инфраструктуры, прежде всего портовой системы;
- 3) низкий уровень бюджетной обеспеченности;
- 4) технологическую отсталость в вопросах освоения арктического шельфа;
- 5) искаженную реальную стоимость трудовых ресурсов и низкий социальный статус работников;
- 6) неудовлетворительное взаимодействие государства и бизнеса в законодательной сфере и реализации инновационно-инвестиционных проектов;
- 7) отсутствие взаимных договоренностей между российскими государственными и бизнес-структурами с партнерами зарубежных арктических стран [13].

Не способствует социально-экономическому развитию и недостаточная поддержка федерального бюджета, когда доля обратных трансфертов в арктические территории не превышает и 15% от арктических поступлений в федеральную казну. В результате — снижение уровня жизни и качества человеческого потенциала, продолжающийся отток наиболее квалифицированных кадров. В силу объективных диспропорций в территориально-

отраслевом и производственно-ресурсном потенциале приморских территорий для региона характерна сложная структурная организация. Но совершенствование этой структуры должно идти не волюнтаристским насильственным путем, а в строгом соответствии с географическими, ресурсными, демографическими преимуществами каждого сегмента региона с планомерным развитием природохозяйственных комплексов, которые в будущем дадут приращение производственного капитала при максимально возможном сохранении экологического баланса.

В настоящее время очень остро стоит вопрос восстановления широкого фронта научных исследований, которые должны обеспечить грамотное и эффективное функционирование человека и его техногенных систем в Арктике.

Такие исследования должны способствовать обеспечению научно-обоснованной деятельности государства в планомерном изменении пространственной конфигурации арктических территорий и акваторий, создавая в конечном итоге конкурентно-способную среду, производящую необходимую для страны продукцию, как правило, уникального назначения, и формирующую современную среду обитания, приемлемую для текущих поколений без ущерба для последующих. В эту задачу укладывается широко распространенная **методология территориального планирования и функционального зонирования**, которая, оттолкнувшись от результатов кропотливой работы кадастра имеющихся земель, их ресурсов и возможных перспектив их использования, позволяет переходить к более осмысленному и мотивированному во времени формированию организации пространства для создания ойкумены, но в ее современном представлении — модернизированной и инновационной. Идеология функционального зонирования территорий и акваторий далеко не нова и апробирована во многих развитых странах, результаты ее продолжают неустанно поражать воображение своей целесообразностью и эффективностью. В каждой стране функциональное зонирование имеет свою историю и свои особенности, связанные с национальной географической и социальной спецификой, но и в тех странах, где оно уже давно широко используется, разработки продолжают вноситься все новые коррективы для достижения баланса экономического целей и экологически приемлемой среды. В США, например, где открытие на Аляске гигантских месторождений нефти и газа дало толчок широкомасштабным исследованиям по изучению всей площади штата с созданием своеобразной сетки мезо- и макроучастков с полной идентификацией природоресурсного наполнения, определением оптимального развития с закреплением

юрисдикции управления (земли федерального назначения, земли, принадлежащие штату, муниципальным образованиям, общинам коренного населения), на многие десятилетия определило судьбу этих территорий. В тот момент (конец 60-х гг.) главной целью было не дать агрессивной экспансии нефтяных монополий уничтожить другие природные богатства этой уникальной для Америки территории. Однако в настоящее время продолжается корректировка природопользования этих земель, и на первый план выходит экосистемно ориентированное управление, по сути, тоже локально ориентированное, поскольку экосистемы рассматриваются как определенная пространственная локализация. Согласование этих подходов по типу «win-win», т. е. обоюдное удовлетворение экологических и социоэкономических целей, решает проблему территорий суши и рационального увеличения доступного морского пространства.

Из европейских стран наиболее активно продвигается практика функционального зонирования в таких странах, как Германия, Голландия, Великобритания, причем все больше внимания уделяется морским акваториям как расширению экономического пространства для многофункционального использования.

В российской Арктике с ее чрезвычайно уязвимыми экологическими системами переход к активному внедрению функционального зонирования способен сыграть огромную роль в создании рациональной организации пространства, потому что минерально-сырьевая и топливно-энергетическая базы региона включены в долгосрочную перспективу национальной безопасности, т. е. конфликтогенность в области природопользования и высокая степень экологических рисков неизбежны. Однако рациональная организация пространства с учетом всех ценностей и специфики освоения конкретных локализаций способна создавать инновационный характер среды обитания даже в экстремальных природно-климатических условиях и меняющегося климата. Последствия же нерационального пространственного освоения, как показывает мировая практика, трудно преодолимы. Функциональное зонирование, являясь важной составляющей территориального планирования, не только затрагивает проблемы рационального освоения ресурсов территорий, оно также обозначает перспективы развития в экономической, социальной, историко-культурной и во многих других сферах. Ужесточаются экологические стандарты, повышается уровень жизни людей. Все эти и многие другие аспекты должны быть учтены в пакете документов территориального планирования. Именно поэтому при разработке такой документации необходимо использовать комплексный подход, осуществлению которого идеально помогают геоинформационные технологии.



## **1.2. Арктическая прибрежная зона РФ — регион с упущенной выгодой при высоких конкурентных преимуществах экономического развития**

В пространственном видении Арктическая зона неоднородна, различается по многим природным параметрам, хозяйственному наполнению и ресурсным перспективам. Но внутри Арктической зоны есть часть, где максимально концентрируются все природные процессы вследствие взаимодействия трех планетарных сфер — атмосферы, гидросферы и литосферы, где все природные процессы происходят при воздействии суши и океана. Это — прибрежная зона с прилегающей акваторией — шельфом. Прибрежная зона не только отличается самой высокой динамикой всех природных процессов, но и является концентрацией экономической жизни. В благоприятных для человека климатических условиях именно прибрежные зоны стали основой жизнедеятельности еще с древних времен, а их роль сегодня в развитых странах является практически определяющей в экономическом развитии. В РФ в последние годы этот регион приобретает все большее значение в области обеспечения национальной безопасности, а состояние его обустроенности определяет степень защищенности всего северного фасада страны, так же как и возможности использования морских и речных путей для поддержания обеспечения жизнедеятельности удаленных и слабо освоенных районов Крайнего Севера и Дальнего Востока. Приморские территории и прибрежные акватории являются фокусом всей хозяйственной деятельности Арктической зоны и концентрацией интересов всех уровней власти, бизнеса, местного населения, а также внимания иностранных государств. Вопросам разрешения различных проблем, возникающих при освоении прибрежных зон, посвящены работы отечественных и зарубежных ученых, среди которых выделяются: Н. А. Айбулатов, Е. Н. Борисенко, В. В. Денисов, Н. В. Есин, Б. С. Залогин, П. А. Каплин, Д. Р. Кларк, О. К. Леонтьев, Г. Г. Матишов, Н. Л. Плинк, Л. П. Хильдебранд и многие другие. В государственных планах пространственного развития этому региону отводится первостепенная роль, что обуславливает актуальность изучения и понимания процессов, которые происходят в природной и социальной сфере, специфику взаимодействия основных игроков в этом регионе, при определяющей роли государства в регулировании взаимоотношений между ними, а также выстраивание определенных целей и методов их достижения.



Большинство российских регионов все еще занято проблемами выживания более, чем развитием конструктивных процессов, работающих на оптимизацию хозяйственной структуры, на защиту долгосрочных региональных интересов. Эффективное использование ценнейшего природного ресурса страны — прибрежной зоны (ПЗ) способно расширить экономические горизонты региона и страны в целом, принести ощутимые сдвиги в положении России на международной арене.

В отличие от зарубежных стран, где проблемы ПЗ *возведены в ранг государственных, поддерживаемых законодательно и финансово на всех уровнях управления*, в России наблюдается явное отставание административного, законодательного и соответственно финансового сопровождения ресурсопользования в ПЗ. Между тем научное понимание сущности проблемы и необходимости доведения этого понимания до лиц и органов, принимающих решения, в стране активно растет благодаря интенсивным научным разработкам по широкому спектру как естественнонаучных, так и социально-экономических аспектов в этой области. Большое значение здесь имеет также сотрудничество российских ученых со своими зарубежными коллегами из стран, где за последние годы отмечается значительный прогресс по оптимизации использования ресурсного потенциала ПЗ и поддержания высокой социально-экономической ценности приморских территорий.

Прибрежная зона морей России чрезвычайно разнообразна по своим физико-географическим, экономико-географическим, ресурсным, экологическим, этносоциокультурным условиям. Однако практически во всех регионах — на Балтике, на Черноморско-Азовском побережье, на Дальнем Востоке и побережье Северного Ледовитого океана — можно констатировать недостаточное использование потенциала ПЗ, а там, где этот потенциал используется, процесс ресурсопользования не имеет комплексного подхода, отсутствует взаимоувязка интересов различных пользователей, практически нет учета интересов регионального развития на долгосрочную перспективу.

В каждом регионе, имеющем выход к морю, сформировался свой комплекс проблем, обусловленный природно-ресурсной и социально-экономической спецификой. Однако есть общие особенности, которые характеризуют ситуацию в целом. Среди них:

- сохраняющийся приоритет военных целей по отношению к гражданскому развитию по использованию ресурсных возможностей, что является сдерживающим фактором социально-экономического развития ПЗ;
- крайне низкая эффективность отраслей хозяйства, ориентированных на собственно прибрежный комплекс ресурсов;

- передача объектов ресурсопользования в частные руки, сопровождающаяся чрезмерной эксплуатацией ресурсов без учета научных рекомендаций по их рациональному и долговременному использованию;
- ограничение доступа широких масс к использованию рекреационных и бальнеологических ресурсов прибрежной зоны.

Особо неблагоприятная ситуация складывается в северных прибрежных регионах, экономическое развитие которых по-прежнему зависит от эксплуатации минерально-сырьевых ресурсов, пользующихся высоким спросом как на внутреннем, так на международных рынках. Современный период характеризуется углублением противоречий между основными участниками процесса ресурсопользования, представляющими федеральные, региональные и корпоративные интересы. Особняком стоят интересы местного населения, которые либо учитываются в последнюю очередь, либо вообще выпадают из общего ряда. Переоценка условий добычи и норм рентабельности в рыночных условиях привела к закрытию значительной части северных добывающих предприятий. В то же время рост перспектив нефтегазодобывающей отрасли на арктическом шельфе и в прибрежной зоне сохранил для отдельных регионов высокую инвестиционную привлекательность. Так, в Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах и Мурманской области отмечается рост экономической активности и, соответственно, численности населения. В целом же система расселения Севера утратила стабильность, а миграционное сальдо для большинства регионов отрицательное в течение последних 12 лет.

Хозяйственная активность в районах с растущим добывающим сектором все еще носит узкоотраслевой характер и не нацелена на комплексное развитие регионов с использованием всех преимуществ, которые им дает приморское положение. Например, северо-западный незамерзающий сектор ПЗ является уникальным ресурсом российского побережья. Его близость к европейским рынкам и возможность круглогодичного использования для судоходства представляют собой огромный резерв развития портостроительства, расширения кооперационных связей с европейскими странами и другими континентами, что неизбежно привело бы к экономическому буму в прилегающих соседних территориях. Однако в сложившихся геополитических и экономических условиях проблема ПЗ выступает лишь составной частью макропроблемы России — необходимости разработки новой стратегии для жизнедеятельности северных территорий. Современные концепции развития Арктики и Севера практически игнорируют возможности прибрежной зоны, которые могли бы качественно изменить положение российской Арктики. *Между тем эко-*

**номический ресурс прибрежной зоны не менее значим, чем минерально-сырьевой комплекс [14].**

Несмотря на многолетние дебаты в среде ученых, военных и управленцев, кто и как должен использовать прибрежную зону, пока положение мало изменилось за все годы перестройки. Что касается таких параметров, как состояние портово-промышленной системы, прибрежного рыболовства, население и благосостояние приморских поселений, обеспечение научного мониторинга за природными процессами в береговой и шельфовой зонах — по ним положение просто ухудшилось. Недостаточно учитывается высокая уязвимость северных экосистем ПЗ при осуществлении хозяйственной деятельности в высоких широтах, без чего невозможно формирование устойчивого ресурсопользования с учетом интересов настоящих и будущих поколений. Все эти вопросы в комплексе могут решаться посредством программ устойчивого развития, разработанных специально для ПЗ, и управления ресурсопользованием, как это уже имеет место в других северных странах — США, Норвегии, Финляндии, Исландии, Канаде.

#### *1.2.1. Делимитация прибрежной зоны*

Для решения проблем управления ресурсопользованием в прибрежной зоне неизбежно встает вопрос о делимитации территориального объекта, на который будут распространяться те или иные требования, правила, ограничения хозяйственной деятельности или специфические формы ее регулирования. Такие задачи могут реализовываться, как правило, в пределах административных единиц, имеющих управленческие, финансовые, программные механизмы, а также региональные правовые нормы и правила, позволяющие более эффективно применять федеральные законы на данной территории и прилегающей акватории. Поэтому целесообразно в рамках задач комплексного (интегрированного) управления прибрежной зоны (КУПЗ) рассматривать административную единицу (округ, район), имеющую выход к морю, и, соответственно, свой сегмент прибрежной зоны, как основную ячейку, где будут реализовываться программы КУПЗ. В свою очередь, внутри такой административной единицы должны быть выделены те объекты и свойства ПЗ, которые составляют ее основные используемые и потенциальные ценности и которые подлежат особой заботе о их сохранении, рациональному использованию и воспроизводству. Сюда относятся природные ресурсы контактной зоны шельф-суша, объекты, созданные человеком для добычи, переработки сырья и для достав-

ки их потребителю, производственная и социальная инфраструктура побережья, приморские поселения, инженерные сооружения по обустройству берегов, охраняемые природные территории и акватории, эстетически ценные объекты и ландшафты, особые климатические ресурсы, когда речь идет о зонах комфортного проживания. Во всех странах, где приняты программы развития прибрежной зоны, приоритет на размещение в пространстве ПЗ получают те отрасли и хозяйственные предприятия, работа которых связана с использованием ресурсов именно прибрежной зоны. В российской ПЗ пока такие приоритеты освоения за местными ресурсами не закреплены, и это отрицательно сказывается на уровне развития местной промышленности и социально-экономическом положении населения. Такая ситуация имеет место, если в ПЗ размещены добывающие комплексы или военно-промышленные объекты.

Российская прибрежная зона как объект особого административного управления до последнего времени не была делимитирована федеральным законодательством, и, соответственно, не являлась для властных структур всех уровней, так же как для ресурсопользователей, областью со специфическими требованиями к любой хозяйственной деятельности. В отличие от общемировых тенденций неуклонного роста социоэкономического потенциала и населения именно в ПЗ, в России в течение последних 15–20 лет наблюдается отток населения, свертывание местных отраслей хозяйства и закрытие части прибрежных поселений как неперспективных, с переселением людей в промышленные центры. Прежде всего, это коснулось рыбодобычи и рыбообрабатывающих предприятий, например, на восточном побережье Кольского п-ва, на побережье Печорского моря в Ненецком АО. В НАО на несколько порядков сократились уловы семги, главного рыбного богатства округа, практически прекратилась добыча морского зверя по всему Северу, сократилось поголовье домашних оленей, за исключением Ямало-Ненецкого АО. В северных регионах это происходит на фоне общего сокращения промышленного производства, что делает еще более неустойчивой социальную обстановку.

### *1.2.2. Комплексное управление прибрежными зонами – переход к управляемому процессу природопользования. Международный опыт и российская практика*

В современном мире наиболее высокого экономического уровня достигли страны, которые в течение столетий успешно использовали благоприятное экономико-географическое приморское положение, развивая

производство товаров и услуг, связанных с морской деятельностью, создавая хозяйственные комплексы различного масштаба и структурного разнообразия на базе ресурсного потенциала контактной зоны суша-море. Природные ресурсы ПЗ, межрегиональные и международные связи благодаря морским и наземным транспортным путям создавали основу для развития широкой диверсификации экономики и притяжения населения из других районов. К началу третьего тысячелетия особая ценность ПЗ стала еще более очевидной. В ее пределах накоплен огромный экономический потенциал, численность населения превысила 60% всего мирового населения, и прирост продолжается, так как аттрактивность ПЗ для населения, для бизнес-проектов, для международной кооперации в период глобализации растет с каждым годом. Возникла новая проблема: как сохранить все произведенное человеком в ПЗ, при этом поддержать природно-ресурсный и экологический потенциал для использования ПЗ текущими и будущими поколениями в интересах общественного развития [15].

Эта проблема была признана одной из наиболее актуальных на международном форуме по окружающей среде и развитию в 1992 г. в Рио-де-Жанейро «Повестка дня — 21 век», как требующая неотложного внимания со стороны правительств приморских стран, ученых и всего мирового общества. Соответственно приморским странам было рекомендовано разработать национальные программы устойчивого развития прибрежных зон, расширить научные исследования этого сложного геофизического объекта и определить общие принципы управления процессами жизнедеятельности в ПЗ. От хаотичных и разнонаправленных видов хозяйственной деятельности, которые привели к многочисленным ресурсно-пространственным конфликтам и экологическим кризисам, следовало переходить к управляемому процессу природопользования с координацией и взаимодействием всех заинтересованных сторон.

За прошедшие 20 лет после форума 95 стран разработали программы интегрированного управления прибрежной зоной, которые осуществляются под патронажем государства, местных органов власти, с участием ученых, представителей бизнеса и общественных организаций. Необходимо подчеркнуть, что *государство и местные власти выступают в качестве партнеров*. В каждой стране это партнерство имеет разные акценты. В Америке установился практический паритет федеральных и местных органов управления по отношению к ПЗ, различаясь по функциям. В Норвегии приоритет остается за государством; в Австралии, напротив, главную роль играют местные власти.

Но в каждом случае это партнерское взаимодействие. Государство формулирует основные цели, которые требуется достичь, оказывает финансовую поддержку. Местные органы власти в свою очередь определяют программу, как эти цели могут быть реализованы, привлекают дополнительные средства из местного бюджета и внебюджетных источников, несут ответственность за состояние ПЗ, ее ресурсов, за целевое использование средств. Наиболее активны и продвинутыми в этой области оказались страны, где были приняты соответствующие федеральные законы, обязавшие региональные прибрежные территории разрабатывать перспективные программы действий, отчитываться перед соответствующим федеральным органом за выполнение программы и расходование средств, выделенных из федерального и местного бюджетов. Исполнительная функция везде закреплена за местными органами, контролирующая функция с финансовой поддержкой — за центральными органами управления. Логика такого распределения подтвердила свою эффективность, и при партнерском взаимодействии оба уровня власти выполняют именно ту роль, которая более соответствует каждому уровню административно, финансово, информационно. Естественно, что оперативные функции ежедневных и краткосрочных планов и мероприятий более свойственны местным органам, тогда как постановка стратегических целей, контроль и соответствующая финансовая поддержка со стороны федерального центра определяет обязательный круг тактических задач в рамках региональных программ управления, решение которых может быть реализовано только на местном уровне.

В течение последних 10 лет страны, реализующие подобные программы, получали большую методологическую помощь по линии международной междисциплинарной программы «Взаимодействие суши-океана в прибрежной зоне» (Land-Ocean Interaction in Coastal Zone — LOICZ), действующей с 1994 г. в рамках Международной геосферно-биосферной программы (IGBP) и ее подпрограммы «Глобальные изменения окружающей среды и институциональные преобразования в обществе» (IDGEC).

После того как в Рио-де-Жанейро в 1992 г. были озвучены приоритеты в развитии прибрежной зоны — устойчивое развитие ПЗ, сохранение морских биологических ресурсов, находящихся под национальной юрисдикцией, внимание к проблемам неопределенности и управления в условиях климатических изменений, усиление всех видов сотрудничества и координации, были сформулированы основные цели интегрированного управления, посредством которого эти приоритеты должны реализо-



вываться. В качестве главной цели всех инициатив интегрированного управления (ИУ) является поддержание, восстановление или улучшение специфических качеств прибрежных экосистем, используемых обществом в своих интересах [16].

Более подробное определение, что собой представляет ИУ и какие цели преследует, дается В. В. Денисовым [17], которое также целесообразно здесь привести, несмотря на его громоздкость. «Комплексное (интегрированное) управление прибрежными зонами — это динамичный непрерывный итеративный процесс для поддержки управления устойчивым развитием прибрежных зон, ориентированный на долговременное сбалансирование выгод и преимуществ от экономического развития и антропогенного использования потенциала прибрежных зон, защиты, сохранения и восстановления прибрежных зон; на минимизацию потерь человеческих жизней и собственности; общественный доступ, радость и удовольствия, получаемые людьми вблизи моря и на его прибрежных участках акватории — и все это в пределах, устанавливаемых природной динамикой и “несущей емкостью прибрежных зон” как системных образований».

Такой итеративный процесс не может быть стихийным и саморазвивающимся, без специальных мер административного и институционального порядка. И как бы население или отдельные ресурсопользователи не хотели бы в самостоятельном порядке пытаться вести политику устойчивого ресурсопользования, успех такого процесса требует участия многих составляющих и, самое главное, создания специальных условий, которые могли бы, с одной стороны, позволить, с другой стороны, заставить всех участников процесса принимать в нем участие для достижения общих целей. Задачи интегрированного управления — не отраслевые, а пространственно-зональные, объединяющие различных ресурсопользователей на одной территории-акватории. Это требует не только учета приоритета корпоративных интересов, но и понимания и уважения интересов других социальных групп, прозрачности планов действий и информационной открытости, отказа от разрушительных технологий, экологически опасных действий, сотрудничества с общественными организациями.

Все эти требования — совершенно новая реальность для российских предпринимателей и органов управления всех уровней. Особенно, если учесть, что именно в последние десятилетия сложились практика жестких условий конкуренции в бизнесе, сокрытия информации о деятельности под прикрытием необходимости сохранения коммерческой тайны. Все эти факторы указывают на то, что организация программ устойчивого развития прибрежных зон, как, впрочем, и любых других территориаль-



ных образований, требующих комплексного подхода к использованию природных ресурсов, не будет иметь развития на добровольной основе.

В свою очередь, интегрированное управление как процесс может реализовываться через региональную программу скоординированных и согласованных действий, имеющих определенную географическую привязку, временные рамки и законодательно-правовое обеспечение. Для реализации подобной программы ей необходим мандат от соответствующих органов управления федерального уровня, дающий право на проведение всех мероприятий, согласований и привлечение всех заинтересованных сторон. Таким мандатом может быть специальный закон, или постановление, или какой-либо другой правительственный документ, которым программа по ИУПЗ объявляется в качестве постоянно действующего элемента структуры управления в регионе [18]. Ту же задачу могут исполнять специально созданные комиссии, рабочие группы, объединения ресурсопользователей и неправительственных организаций, которым вменяется в обязанность следить за исполнением программы ИУ. Этому же может способствовать разработка схемы природоохранных территорий, схем зонирования для использования земель и природных вод в определенном режиме. Программа ИУ должна иметь необходимые финансовые средства, включая ежегодный бюджет, обеспечивающий ее реализацию. Исполнение программы осуществляется через специальный план действий, соответствующий целям, сформулированным в программе. Кроме того, необходимы законодательно-институциональные условия, позволяющие реализацию программы.

### *1.2.3. Правовой режим хозяйственной деятельности в прибрежной зоне Арктики. Прибрежно-морской компонент Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта РФ*

С начала 2000-х гг. началось возвращение к осознанию особой роли Арктики в социально-экономическом развитии Российской Федерации. В этот период были приняты основополагающие документы по стратегии развития Арктики, определены приоритеты, цели и задачи на ближайшую перспективу и последующие годы [3; 4]. Деятельность в прибрежной зоне тесно увязана с освоением ресурсов моря, с возрождением значения главной транспортной магистрали арктического региона — Северного морского пути. Для приморских территорий и прибрежных акваторий важную роль сыграли Программа по освоению и эффективному использованию ресурсов Мирового океана в интересах экономического развития

и безопасности страны, обеспечения охраны ее морских границ (ФЦП «Мировой океан») и «Морская доктрина РФ на период до 2020 г.» (утв. Президентом РФ 27 июля 2001 г.), а также ее обновленный вариант с учетом событий последних лет и изменений в мире — «Морская доктрина на период до 2030 г.» (утв. 26 июля 2015 г.).

В обновленной Доктрине предусмотрены четыре так называемых функциональных направления и шесть так называемых региональных направлений, которые определяют дальнейшее развитие морской политики и связанных с ней сфер. К функциональным направлениям отнесены военно-морская деятельность, морской транспорт, морская наука и разработка полезных ископаемых. Региональные направления: атлантическое, арктическое, тихоокеанское, каспийское, индоокеанское и антарктическое. В списке региональных направлений появилась Антарктика, поскольку этот район планеты представляет большой интерес для России. Кроме того, в этом регионе в последнее время развивается достаточно много различных событий. Тем не менее антарктическое направление не является приоритетным. Основные акценты в новой Морской доктрине сделаны на арктическом и атлантическом направлениях. Причины этого связаны с событиями на международной арене.

Атлантика представляет особый интерес для России в связи с деятельностью и развитием НАТО, чьи границы приближаются к границам РФ. В обновленном варианте Морской доктрины особый приоритет отводится Арктике, он также связан с определенными событиями в политической и экономической сфере. Большое значение в этом контексте имеют Северный морской путь, обеспечивающий беспрепятственный выход в Атлантический и Тихий океаны, и континентальный шельф Арктики, богатый различными полезными ископаемыми. В документе особо подчеркивалась актуальная задача обновления атомного ледокольного флота. В 2017, 2019 и 2020 гг. к работе подключатся три новых ледокола. Также появился акцент на значимости экологических аспектов деятельности в Арктике, особенно при разработке полезных ископаемых. Следует отметить, что при всей важности этих документов и участии большого количества ведомств, институтов, органов управления всех уровней в реализации сформулированных целей и задач, пока не просматриваются существенные сдвиги в социально-экономическом развитии приморских территорий, которые и должны обеспечивать все виды морехозяйственной деятельности, тем самым влияя на экономический уровень всей страны, ее статус как морской державы. Независимые эксперты и Счетная палата, проводившие анализ результатов работы в рамках

и ФЦП «Мировой океан», и Морской доктрины РФ, пришли к сходным выводам, что задачи, целевые индикаторы и показатели эффективности были слабо взаимосвязаны, недостаточно было привлечено внебюджетных средств на реализацию подпрограмм, не обеспечена координация госзаказчиков при выполнении мероприятий, в которых должны были принимать участие несколько участников. В Морской доктрине преобладают вопросы национальной безопасности, судоходства, проблемы грузоперевозок, обновление флота и реконструкции портов, но именно по этим вопросам экспертиза Морской коллегии при Правительстве РФ отмечает слишком малое продвижение вперед [19]. Геополитическая, быстро меняющаяся обстановка последних двух лет в сторону возрастающих военных угроз и напряжений между Россией и западными странами, и еще более со стороны радикального исламизма, не оставляет надежд на беспрепятственное и спокойное возрождение экономического потенциала арктических территорий, поскольку необходимые финансовые ресурсы будут неизбежно отвлекаться на другие нужды. Поэтому необходимы особенно тщательная концентрация и отбор имеющихся ограниченных бюджетных средств и средств из внебюджетных источников на решение вполне конкретных задач *с обязательной постановкой реальных целей, мониторингом исполнения каждого этапа, согласованных индикаторов изменений ситуации, отчетами ответственных лиц и организаций.*

Давно ожидаемым и чрезвычайно важным шагом в деле совершенствования управления прибрежной зоной стало принятие положения о разработке и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий, а также выделение их в отдельный единый объект государственного управления в рамках обновленной Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 г. (п. 12 приложения 1 к Стратегии). Это означает, что наконец законодательно установлена обязательность разработки планов и программ комплексного управления прибрежной зоны (КУПЗ) для регионов, имеющих выход к морю. Российские регионы получили такую установку на федеральном уровне, правда, с опозданием на 23 года, что, к сожалению, отрицательно будет сказываться еще не одно десятилетие на темпах развития прибрежной зоны, но, соответственно, требует и ускоренных действий по организации планирования и внедрения таких планов, которые уже работают повсеместно не только в странах Европы, США, Канады, Австралии, но и в большинстве развивающихся стран мира, имеющих выход к морю. Важнейшим шагом в деле практической реализации идеологии комплексного управления ПЗ стали Методические

рекомендации по разработке **прибрежно-морского компонента** Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, разработанные совместно Минэкономразвития и Российским государственным гидрометеорологическим институтом (Санкт-Петербург, разработчики: Ю. Г. Михайличенко, Л. Н. Карлин и Н. Л. Плинк) [20]. Эта работа объединила лучший накопленный зарубежный опыт и российские разработки ученых Северо-Запада, Дальнего Востока, Москвы и Санкт-Петербурга. В частности, в рекомендациях указывается: «Глобальные тенденции таковы, что экономическое значение морей и океанов продолжает возрастать. Однако сложившийся к настоящему времени в стране подход к освоению морской среды, при котором не учитываются взаимосвязи между отдельными отраслями и их влияние на состояние морской среды в целом, является односторонним и не способствует устойчивому развитию регионов. Морская деятельность в прибрежной зоне многогранна, специфична и весьма отличается от хозяйственного наполнения внутренних регионов страны» (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Рамочная социально-экономическая модель морехозяйственного комплекса [21]

«Так, в состав гражданской морской деятельности входят:

- морской транспорт, в составе которого выделяются морское судоходство и портовое хозяйство;
- рыбное хозяйство, включающее промышленное рыболовство, искусственное воспроизводство и переработку морских гидробионтов, а также вспомогательные и обслуживающие производства;
- добыча минеральных ресурсов и разведка недр морского дна;
- судостроительная промышленность;
- морская инженерия (гидротехническое строительство, прокладывание трубопроводов, кабелей, берегозащитные мероприятия);
- морская научно-исследовательская деятельность;
- морская туристско-рекреационная сфера, включающая морской туризм, оздоровительную и лечебную деятельность на морских побережьях;
- мероприятия по обеспечению безопасности морской деятельности;
- мероприятия по обеспечению безопасности населения приморских регионов и смягчению последствий от морских стихийных бедствий;
- мероприятия по сохранению морских природных систем и рациональному использованию их ресурсов, защите морской среды от загрязнения;
- подготовка кадров для сферы морской деятельности.

Отсутствие технологий преодоления конфликтности между видами пользования, недостаточное внимание проблемам сохранения качества морской среды на базе экосистемного подхода, рассматривающего эту среду как единое целое, а происходящие в ней процессы во взаимосвязи, снижает эффективность развития отраслей, использующих природные ресурсы морей и океанов. Поэтому при разработке Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации (далее — Стратегия приморского субъекта) в соответствии со Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р, выделяется отдельный прибрежно-морской компонент, рассматривающий приморские территории и прибрежные акватории в рамках самостоятельного единого объекта государственного управления» [Там же].

Разработке рекомендаций предшествовали выполненные по заданию Минэкономразвития специальные НИР по данной проблематике, кроме того, прошла апробация результатов на примере Ленинградской области. Важно, что соответствующие позиции по разработке и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных

акваторий уже включены в стратегии социально-экономического развития Северо-Западного, Южного и Уральского федеральных округов, а также в *Стратегию развития Арктической зоны РФ* и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 г.

#### 1.2.4. Условия перехода к КУПЗ в арктическом регионе

Методические рекомендации определили цели и задачи комплексного подхода к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления и основные направления действий по разработке планов КУПЗ и их реализации. Были подготовлены предложения по структуре и содержанию прибрежно-морского компонента типовых макетов стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований по примерному набору целевых индикаторов. Основной задачей является достижение гармоничного территориального и отраслевого развития приморской территории и прилегающей морской акватории на базе конкурентных преимуществ географического положения, рационального использования природных ресурсов, сохранения биоразнообразия и поддержания экологического баланса в интересах всех социальных групп населения и социально-экономического развития всей страны.

Среди арктических субъектов Федерации пионерами в разработке КУПЗ для своих сегментов прибрежной зоны выступают Мурманская область и Ямало-Ненецкий автономный округ. Несмотря на имеющийся большой научный задел в Мурманской области и достаточное финансовое обеспечение в ЯНАО, пока такие комплексные программы не разработаны. И главная проблема оказывается в недостатке региональных и муниципальных кадров, которые могли бы профессионально заниматься разработкой прибрежно-морского компонента стратегии социально-экономического развития своих регионов. Кроме того, управление таким территориальным объектом, в котором сосуществуют различные участники — предприятия и целые отрасли с полярными интересами, с различным уровнем влияния на местные органы управления, при все еще недостаточном информационном обеспечении всех необходимых вопросов, существующие сложности взаимоувязки интересов различных игроков — все это требует и больших временных затрат и постепенной наработки опыта в достижении поставленных целей. То, что это очень



сложный процесс, признается не только в регионах РФ, но и за рубежом, в странах, у которых позади уже десятилетия усилий по решению проблем комплексного и безконфликтного развития прибрежной зоны. Для уже освоенных территорий, где сложилась определенная территориально-отраслевая структура, процедуры пересмотра и ее трансформации, пусть даже в более рациональную форму, как правило, чрезвычайно болезненны, затратны и, естественно, вызывают большое сопротивление со стороны участников процесса.

В арктическом регионе освоение пока еще носит очаговый характер и обусловлено лишь исторической привязкой поселений к крупным речным артериям, морским портам и новым промышленным центрам, созданным на базе месторождений стратегических запасов полезных ископаемых. Построение планов КУПЗ с чистого листа на неосвоенных территориях было бы значительно проще, но не имеет смысла, так как проблема управления и рационального использования ресурсов и пространства возникает, когда в отраслевом поле существуют игроки со своими интересами в использовании пространства, ресурсов, с определенным воздействием на состояние окружающей среды, на сложившиеся хозяйственные ареалы и этнокультурные связи местного населения. В арктической прибрежной зоне эти ареалы местного населения представлены 180-тысячным населением коренных малочисленных народов Севера, которое, безусловно, является полноправным участником процесса территориального планирования и разработки стратегии социально-экономического развития приморских субъектов Арктической зоны РФ.

Признание во всем мире высокой ценности прибрежной зоны, требующей особой заботы государства и региональных сообществ, сформировало в последние 2–3 десятилетия направления для совместной деятельности всех заинтересованных сторон по оптимизации ресурсопользования как морской части ПЗ, так и прилегающих к ней территорий. Россия, имеющая выход к морским акваториям по большей части своих границ, не менее других стран объективно заинтересована в повышении эффективности использования своего морского побережья и континентального шельфа. Благодаря многолетним и комплексным исследованиям научных институтов страна обладает большим информационным и аналитическим заделом по реализации системного подхода к использованию ресурсов прибрежной зоны в оптимальном режиме для достижения устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

Процесс оптимизации ресурсопользования может строиться по двум основным направлениям. Во-первых, по пути рационализации исполь-

зования ресурсного потенциала, создания условий его воспроизводства и поддержания наиболее устойчивых режимов ресурсопользования во времени и пространстве. Во-вторых, по пути рационализации использования самого пространства прибрежной зоны, т. е. организации размещения предприятий ресурсопользования в соответствии с исходными природными и экономическими условиями, что обеспечивает наиболее экономически выгодное и ресурсно-экологически приемлемое вовлечение ресурсов в хозяйственный оборот.

Процесс оптимизации является непрерывным и итеративным по своей сути. Он не может быть успешным, если в нем не принимают участие все участники ресурсопользования в ПЗ, а также представители уровней управления и контролирующие органы. От определенной последовательности действий в таком процессе зависит успех дела. России необходим закон федерального уровня, который из сферы благих пожеланий и никого не обязывающих рекомендаций ученых переведет многоаспектный процесс оптимизации природопользования в ПЗ в плоскость обязательного исполнения. Зарубежный опыт показывает, что организация деятельности различных участников в рамках совместной региональной программы — наиболее эффективная рабочая форма взаимодействия, позволяющая достичь конструктивного сотрудничества и координации усилий участников. В свою очередь разбивка программы на проекты с четко сформулированными целями и фиксированной ответственностью конкретных исполнителей позволяет отслеживать научные и практические результаты и оценивать эффективность затрат. Особенно важно добиваться, чтобы в результате реализации программ и проектов регистрировались поступательное движение вперед на пути решения поставленных проблем, требующих многолетних усилий и больших финансовых затрат.

Успешность любой деятельности обеспечивается стабильным финансированием, которое может складываться из различных источников, *но в нем всегда должна присутствовать доля госбюджета, подчеркивающая признание государственной значимости осуществляемых программ и обеспечивающая госорганам право контроля за использованием средств и их соответствие результатам поставленным целям.* Исполнителем поставленных задач, в той мере, какая необходима территории, региону по оптимизации ресурсопользования, реально могут быть только местные органы, располагающие всей информацией, имеющие понимание перспектив развития региона и интересов населения в своем субъекте Федерации. Перекладывание подобных обязанностей на какие-либо цен-

тральные органы заведомо неэффективно и не получит поддержки на местах. В настоящее время ситуация, складывающаяся с финансовым положением местных бюджетов, не содействует возможности нести какие-либо дополнительные расходы по долгосрочным проектам, какими могут стать проекты по оптимизации ресурсопользования в ПЗ. В связи с этим необходимо искать пути взаимодействия и комбинирования федеральных и внебюджетных источников финансирования для осуществления программ по интегрированному управлению в ПЗ, что уже более 10 лет осуществляется во всем мире, а в России законодательно не обеспечено и соответственно не реализуется.

Обращение к арктическому континентальному шельфу как главному резерву углеводородного сырья на предстоящее столетие практически сформировало условия для пересмотра российской морской и региональной политики в отношении ПЗ. Во всех странах экономической приоритет в ПЗ получают отрасли, развитие которых возможно только в контактной зоне шельф-суша. Если же появляется экономическая целесообразность развивать минерально-сырьевой комплекс, являющийся азональным, то его развитие должно быть организовано таким образом, чтобы оно не приносило ущерб или разрушение природных ресурсов, присущих только ПЗ и не встречающихся нигде в других регионах. Это касается и размещения военно-морских объектов в ПЗ. При всей большой значимости военного сектора для страны для обеспечения ее безопасности, необходима оценка использования пространства ПЗ с точки зрения ее общенациональных и социально-экономических приоритетов. Там, где возможно выгодное использование ПЗ для гражданских целей — портостроительства, коммерческого рыболовства, рекреации, мари- и аквакультуры, такие участки ПЗ должны быть предоставлены согласно общемировым приоритетам гражданским объектам. Поэтому сегодня при наращивании добычи ресурсов в Арктической зоне следует отказаться от энергозатратных экономических и устаревших технологических методов, использовать новые компромиссные и инновационные подходы, параллельно решая две главные задачи — удовлетворение страны и экспорта в ресурсах и обеспечение экологической безопасности, сохранение арктических экосистем, использование приморских территорий и морских акваторий для туризма, организация заповедников и национальных парков, сохранение уникальных памятников природы, привлечение в новые отрасли хозяйства коренного населения с его опытом взаимодействия с арктической природой.

### **1.3. Единая система управления — залог комплексного развития СМП как общенационального проекта**

Арктическое побережье и прибрежные моря Северного Ледовитого океана — арктический фасад Российской Федерации, страны, имеющей выход к трем океанам — Атлантическому, Тихому и Арктическому. Этот непреложный факт географического положения подразумевает определенные обязательные функции, присущие морской державе — развивать и использовать морской флот, портовую инфраструктуру, службы обеспечения и безопасности эксплуатации морской деятельности и морского хозяйства, что, согласно мировой практике, обеспечивает ускоренное экономическое развитие и благосостояние всей страны. Протяженность Арктической зоны по северному полярному кругу составляет 7250 км, а побережье окраинных морей российского сектора Ледовитого океана и Берингова моря достигает 10 400 км, т. е. 68% протяженности побережий окраинных морей России. Столь большая протяженность береговой линии, так же как огромная территория РФ, является не бременем, а стратегическим преимуществом, при рациональном управлении и использовании создающим поливариантные возможности экономического развития и обороноспособности страны. Однако в настоящее время ни уровни грузооборота, ни количество и состояние морских транспортных судов, ни состояние морской портовой инфраструктуры не свидетельствуют о РФ как об успешной морской державе, использующей свои преимущества уникального географического положения в достойной мере.

#### *1.3.1. Национальные интересы — приоритет в развитии СМП*

Северный морской путь — сложная для прохождения морских судов трасса, становится национальным достоянием, способным сыграть важную роль в социально-экономическом развитии страны, а также внести весомый вклад в международное сотрудничество, при условии, что главные составляющие — морские суда, порты и портопункты, службы, обеспечивающие морскую деятельность — будут работать в едином ключе взаимодействия, координации, при необходимом краткосрочном и долгосрочном планировании их деятельности, а также при согласовании с интересами субъектов Федерации, имеющих выход к морям Северного Ледовитого океана и в своем социально-экономическом развитии связанных с эксплуатацией СМП.

Как региональный проект СМП выходит на уровень международного при грамотной организации транспортного коридора, обеспечивающего транзитные перевозки иностранных грузоперевозчиков и грузовладельцев, тем самым переходя из крупной статьи расхода бюджетных средств в потенциально крупный источник доходов. Но опять-таки при определенных условиях, а именно: когда тарифы, прохождение таможенных процедур, получения разрешения на проход судна, страхование и обеспечение безопасности будут на уровне, удовлетворяющих иностранных пользователей. При всей потенциально большой значимости транзитной роли, тем не менее, необходимо **ставить во главу угла всей деятельности СМП достижение национальных целей**: скоординированного экономического развития северных регионов и Дальнего Востока, формирования полноценной и эффективной структуры морской деятельности, освоения богатого ресурсного потенциала с сохранением экологического баланса Арктики. Весь комплекс указанных проблем требует прежде всего рациональных в современных геополитических условиях и сложной экономической ситуации институциональных решений, обеспечивающих системный подход к видению частных проблем в более широких макрорегиональных и геополитических рамках. В конечном итоге региональный проект переходит в статус национального и заслуживает соответствующего федерального внимания и финансовой поддержки.

Большинство провалов либо мало успешных результатов в организации российских региональных проектов связано с неудовлетворительным менеджментом на всех уровнях. Эти ошибки вполне объяснимы молодостью рыночного хозяйства в сочетании с вопиющей и неистребимой коррупционной составляющей при слабом контроле и ответственности участников проектов. Попытки возрождения былой мощи СМП, но в новых политических и экономических реалиях и на условиях инновационных прорывов, ведутся уже более 10 лет, при очень медленном продвижении вперед. Естественно, что один из главных вопросов — кто и как должен управлять таким сложным и крупным проектом при большом количестве игроков, с различными, иногда полярными, интересами, при ослабшей государственной поддержке?

Становится все более очевидным, что для полной реализации потенциала СМП необходимо разработать организационно-экономический и правовой механизмы, которые бы позволили рационально использовать средства федерального бюджета и активизировать частный капитал, при этом эффективно распределить ресурсы участников

проекта. Масштабы проекта и ожидаемое длительное во времени функционирование заведомо предполагают использование методов регионального планирования и программно-целевой подход к решению многоуровневых задач при взаимодействии всех участников и понимании их возможностей и интересов. Созданная в России в 1932 г. и успешно работавшая до конца 80-х гг. система управления СМП охватывала практически все аспекты деятельности, связанные с СМП, и координировала всех участников на техническом и технологическом уровне того времени. Переход сложного хозяйственного организма на рыночные рельсы с разбивкой объектов на разных собственников, при резком сокращении государственного финансирования, вынужденном закрытии ряда производств, не принесли пользы ни экономике страны, ни северным регионам, зависимым от эффективности работы основной транспортной магистрали Арктики.

СМП не единственный пример в нашей стране, сложившаяся ситуация с которым подтверждает ошибочность отказа от активного государственного участия в столь крупных проектах и упования только на рыночные механизмы. Опыт развитых стран свидетельствует, что программно-целевой метод управления позволяет осуществить эффективное соединение программных целей с путями их достижения, включая механизмы государственного и рыночного регулирования. Давно назрела необходимость вернуться к созданию федерального органа, который сосредоточил бы функции стратегического планирования комплексного развития, государственной поддержки, контроля и организации взаимодействия всех действующих участников СМП. При этом основные управленческие производственные и транспортные функции оставались бы в ведении частных предприятий, так же как обеспечение гидрографической и гидрометеорологической безопасности, спасательные операции — в ведении федеральных структур — МЧС, Росгидромета и пр. Любые предложения о создании органа управления СМП на базе какого-либо отраслевого министерства или агентства сужают национальные цели ограниченными задачами, несоответствующими современным вызовам, которые стоят сегодня перед столь ответственным для арктического региона и всей страны макрорегиональным проектом, каким является Северный морской путь, проходящий через шесть арктических морей и влияющий экономически на прилегающие территории шести субъектов Федерации. Единый логистический оператор может решать текущие задачи судоходства и обеспечивать его безопасность, но вне его компетенции



будут вопросы комплексного развития СМП во взаимодействии с прилегающими территориями, развития морской деятельности арктических морей, программирования и внедрения инновационных разработок, наконец — комплексных научных экспертиз новых объектов на шельфе и в прибрежной зоне. Как выбиралось место для строительства порта Сабетта? Кто отвечал за мерзлотную съемку, исследование геоморфологии морских берегов, гидрологические особенности дельты Оби? А ведь речь идет о многомиллиардных затратах на объект, который должен служить много десятилетий. Отсутствие комплексного подхода в управлении при принятии стратегических решений неизбежно снизит эффективность использования СМП в новых реалиях XXI в. и затормозит социально-экономическое развитие арктических регионов.

При государственном видении значения СМП и с расчетом на долгосрочную перспективу, на наш взгляд, необходимо рассматривать вопрос о создании главного управляющего органа — надведомственной госкорпорации, работающей во взаимодействии с частными компаниями, в рамках государственно-частного партнерства, привлекая их капитал и научный и производственный персонал для решения различных задач развития СМП и сопряженных с ним проблем промышленной и транспортной инфраструктуры приморских территорий, используя методы регионального планирования и программно-целевой подход управления.

Несмотря на то, что многие эксперты отстаивали необходимость создания единого органа управления деятельностью и развитием СМП [21—23] в функции которого бы входило управление перевозками, развитие инфраструктуры, координация с инвестиционными проектами, взаимодействие с хозяйственным развитием прилегающих к портовым зонам территорий и службами, обеспечивающими безопасность использования морской трассы, на уровне Правительства РФ было принято решение о передаче полномочий единого инфраструктурного оператора госкорпорации «Росатом» с ограниченными функциями. В результате нормотворчество и регулирование остались в ведении Министерства транспорта РФ, а госкорпорации «Росатом» передана работа по управлению госимуществом, управление атомным ледокольным флотом и всей инфраструктурой Северного морского пути. В полномочия Минвостокразвития РФ добавлено развитие арктических территорий, месторождений и, следовательно, обеспечение грузовой базы как основного фундамента развития Северного морского пути. Продолжается подготовка и актуализация ком-

плексного комплексного проекта развития Северного морского пути, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации (№ 3529п-П9 от 5 июня 2015 г.), который должен быть увязан с «Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.», утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2101-р от 30 сентября 2018 г. В этой работе принимают участие также Минтранс, Минприроды, Минэкономразвития, Минвостокразвития. Остается только надеяться, что такая разбивка ответственности и необходимость координации, согласования всех необходимых действий внутри столь широкого круга участников не станет тормозом на пути принятия решений, в которых столь остро нуждаются не только регионы, зависящие от успешной деятельности СМП, но и экономика всей страны.

В Арктике СМП — пока единственная широтная транспортная система, обеспечивающая связи между прибрежными регионами Арктики, а порты — анклавы развития и центры хинтерланда, дающие реальный импульс для формирования новых промышленных кластеров, взаимодействующих опять же через СМП, речные артерии и воздушные пути. Пока портовая инфраструктура в разрухе, что имеет место на большей части побережья Арктики, внутренние перевозки, не говоря уже о международном транзите, будут тормозиться. Десятилетние обсуждения климатических изменений в Арктике и надежды на сокращение сезона тяжелых льдов не имеют надежной определенности, тогда как потребность в надежных современных услугах портовой инфраструктуры все более очевидна, особенно если заботиться о реальной конкурентной способности СМП в мире.

В системе северных портов России по приоритетности осуществления реконструкции и усиления необходимо выделить три группы: а) первоочередные — незамерзающие порты Баренцева моря; б) опорные точки СМП — глубоководные Дудинку, Певек и Диксон; и далее — остальные порты побережья (рис. 1.4).

СМП должен служить как «единая арктическая транспортная система Российской Федерации в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя Северный морской путь и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть». Именно расширенная транспортная инфраструктура тесно связана с хозяйственным освоением и работает на решение задач территориального и социального развития Арктики.



Рис. 1.4. Морские порты по трассе СМП

Источник: Сигачев С. СМП как национальная и международная транспортная коммуникация // «Инженерная защита». — URL: <https://territoryengineering.ru/infrastrukturnaya-revolyutsiya/severnoy-j-morskoj-put-kak-natsionalnaya-i-mezhdunarodnaya-transportnaya-kommunikatsiya/>

### 1.3.2. Опыт госкорпорации в тесном взаимодействии с частным сектором

Противникам такого комплексного подхода к управлению столь многогранным проектом стоит напомнить пример успешного регионального проекта — Управления природными ресурсами долины Теннесси в США<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> Администрация долины Теннесси (Tennessee Valley Authority, TVA) — принадлежащая правительству США корпорация, учрежденная Конгрессом в 1933 г. Юрисдикция включает целиком штат Теннесси, значительную часть Кентукки, Алабамы, Миссисипи, небольшие кусочки Джорджии, Вирджинии, Северной Каролины). Администрации долины Теннесси принадлежит 29 ГЭС, 17 тепловых электростанций и три АЭС. На ее балансе 45 плотин, сложная система шлюзов и портов. Она является крупнейшей государственной электроэнергетической компанией и выступает как оптовый продавец электроэнергии. TVA — федеральный орган, планирующий, регулирующий, финансирующий совместно с част-

который был запущен в 1933 г. **и работает до сих пор как государственная корпорация**, охватывающая все сферы деятельности от судоходства, строительства и эксплуатации ГЭС до сельского хозяйства шести штатов, через которые протекает река Теннесси. С самого начала вопрос стоял не только об обеспечении судоходства на порожиистой реке, разрушающей сельхозземли своими наводнениями, а о создании на базе речной артерии крупнейшего в США процветающего хозяйствующего региона, использующего все виды природных ресурсов реки и прилегающих территорий ее долины. Проект долины Теннесси, созданный и реализованный по инициативе президента США Т. Рузвельта в рамках целой серии проектов, которые вытащили страну из глубочайшего кризиса, своим прообразом имел советский опыт Главного управления Севморпути. Но, как водится, в своем отечестве пророков нет.

Объединенная региональная администрация TVA остается государственной корпорацией уже более 80 лет. В настоящее время штаты имеют развитую энергоемкую промышленность и бурно развивающееся сельское хозяйство, а новые местные проекты, активно поддерживаемые TVA, обеспечивают высокую занятость населения. Наводнения и проблемы с судоходством ушли в прошлое, при низкой стоимости жизни населению гарантирован высокий уровень жизни. Главной особенностью этой государственной корпорации является сочетание функции управления региональной программой с производственной деятельностью. TVA является крупной производственной организацией с мощной строительной, производственной и научно-технической базой. Таким образом, деятельность TVA как государственной организации осуществляется в рамках и на принципах функционирования рыночной экономики. Это показывает, что **между государственным и рыночным секторами экономики нет принципиальных различий, препятствующих их взаимодействию и эффективному функционированию.**

### 1.3.3. Портовые мощности — слабое звено СМП.

#### *Недооцененная роль восточного сегмента*

Вернемся к положению дел в России. После крайне тяжелой ситуации в конце 80-х — начале 90-х гг., когда морские перевозки сократились более чем в четыре раза, что отражало общее падение экономики в стране, в 2000-е гг.

---

ными компаниями все сопутствующие проекты, плотно взаимодействующий как с населением, так и с Конгрессом, Федеральным казначейством, властями штатов, с руководителями бизнес-сообщества.

начался медленный подъем. От немногим более 2 млн т в 2007 г. общий объем перевозок грузов за 2018 г. через порты и пункты в акватории Северного морского пути (без учета транзита) составил 19,6 млн т. Наибольшую долю в объеме составляют перевозки из Обской губы: порт Сабетта (вывоз СПГ, СГК) и мыс Каменный (сырая нефть). В связи с отмечаемым ростом транспортной активности на Северном морском пути востребованность атомного ледокольного флота будет увеличиваться.

Особого внимания в текущем периоде возрождения деятельности СМП заслуживает ***вопрос по модернизации, расширению и строительству новых портовых мощностей***, поскольку именно арктические порты имеют ключевое значение в обеспечении транспортной независимости, обороноспособности, внешней торговли, перевозок грузов, развития и использования транзитного потенциала России. Но они по-прежнему являются самым слабым звеном на СМП. Из-за отсутствия средств у собственников модернизация технического оборудования портов после 1990 г. производилась в ничтожных масштабах. Причальные сооружения в большинстве арктических портов требуют капитального ремонта, реконструкции и дноуглубления для приема современных судов. В большинстве портов отсутствуют или находятся в критическом состоянии сооружения по приему и утилизации судовых отходов, средства ликвидации аварийных разливов нефти.

Пока ставка делается на восстановление и создание новых портовых мощностей, которые будут главным образом обеспечивать вывоз добываемого в Арктике сырья на международные рынки, т. е. инвестиции вкладываются частными компаниями, решающими свои корпоративные интересы. Отсюда и заброшенность восточного сегмента СМП, пока не вовлеченного в экспорт ценного сырья. Трудно себе представить, что Норвегия или Великобритания вывозили бы свои газ и нефть в другие страны при необеспеченности энергоресурсами собственных городов и удаленных местностей. Российские же компании продолжают политику африканских стран: половина страны не газифицирована, но наш газ исправно работает на каждой кухне в Австрии или Италии. Такая же политика распространяется и на отношении к портовой инфраструктуре СМП. Если восточные страны, заинтересованные в использовании СМП (Китай, Япония или Южная Корея), найдут обходные пути, чтобы избежать проблем с восточным сегментом трассы, где нет удовлетворительной портовой инфраструктуры, то и нам как бы нет необходимости развивать порты к востоку от Дудинки, можно отложить экономическое развитие регионов восточной Арктики еще на неопределенное время. Только у *России этого неопределенного времени нет — при текущей край-*

*не обострившейся политической ситуации*, растущих претензиях западных стран на территории, акватории и природные ресурсы Арктики необходимо иметь обустроенные порты и портопункты, обеспеченные наземными транспортными путями, аэропортами, которые подтянут хозяйство населенных пунктов по речным долинам, дадут стимул к освоению минерально-сырьевых ресурсов, обеспечат возможности для военного присутствия при решении задач национальной безопасности и защиты при возникновении чрезвычайных ситуаций различного характера.

Если же относиться к СМП как национальной транспортной артерии, которая должна работать прежде всего на подъем благосостояния Российского государства, а только экономической мощью любая страна определяет свое место в мире и влияние на все мировые процессы, то заботиться надо о полноценном обеспечении всей трассы СМП и портовой инфраструктурой, и мощными ледоколами, и судами усиленного ледового класса, и безопасностью движения в сложных ледовых условиях. Если такой уровень эксплуатации будет создан, то это не только изменит кардинально социально-экономическое положение тихо умирающих сегодня северных городов и поселков, но и многократно увеличит поток зарубежных пользователей транзитных услуг СМП.

На предстоящий период до 2020 г. финансирование и модернизация портов предусмотрены в западной части СМП от Мурманска до Сабетты и Новопортовского терминала на Ямале. На этом участке трассы планируется строительство многофункциональных новых портов в Индиге, Варандее, которые кроме функции отгрузочных терминалов углеводородов могли бы обеспечивать безопасное движение судов с возможным заходом в порты для загрузки топливом, оказания различных услуг — бункеровки судов, снабжения пресной водой, срочного ремонта, водолазных осмотров, смены экипажей.

Понятно, что все проекты требуют крупных инвестиций и больших объемов производственных работ. Но восточный сегмент СМП не вошел в эту программу, тогда как без гарантированного прохода по наиболее сложной по ледовым условиям части трассы невозможно говорить о круглогодичной навигации как для судов под российским флагом, так и для обеспечения транзита международных грузов. За исключением порта Дудинки, который в основном практически обслуживает компанию АО «ГМК Норникель», остальные порты и портопункты находятся в заброшенном состоянии и используются крайне ограниченно. Не иметь на таком длинном плече (от Дудинки в Долгано-Ненецком округе до Владивостока) надежных портов для захода судов с предоставлением необходимых услуг — значит заведомо оттолкнуть иностранных грузоперевозчиков, как европей-



ских, так и азиатских (Китай, Япония, Южная Корея) от СМП, для которых безопасность и обеспеченность необходимыми услугами на всем протяжении трассы являются главными условиями при принятии решения в пользу этого маршрута. Данный вопрос приобретает особую важность потому, что Россия стремится позиционировать себя в качестве евразийского морского транспортного государства, и, поскольку востребованность международного транспортного коридора не зависит от конъюнктуры мировых цен на нефть, использование СМП в качестве транзитного пути в перспективе может реально стать крупным источником доходов.

Много говорится о конкуренции СМП с международным южным маршрутом — Суэцким каналом, но пока по нашему маршруту ежегодно проходит не более 80 иностранных судов, тогда как через Суэц — более 17 тыс. (рис. 1.5). Иностранные грузоперевозчики предъявляют много претензий к действующим правилам прохода через СМП, хотя правила 2013 г. значительно упростили процедуры получения разрешения на проход и сделали его бесплатным, оплачивается только предоставление специальных услуг. Тем не менее вопросы гарантии предоставления необходимых услуг и помощи при возникновении как нештатных ситуаций, так и обычных потребностей судна во время продолжительного и небезопасного маршрута ставятся на первое место.



Рис. 1.5. Северный морской путь и путь через Суэцкий канал

Источник: СМП. Атомный ледокольный флот — ключевое звено в обеспечении геополитических интересов России в Арктике. — URL: <http://www.rosatomflot.ru/o-predpriyatii/severnuy-morskoj-put/>

Ведущие специалисты ЦНИИМФ справедливо указывают, что в целях реализации Транспортной стратегии России до 2030 г. и принятой «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» необходимо создать в северных регионах РФ, тяготеющих к трассе СМП, транспортно-логистические узлы:

- Кольский (Мурманск, Териберка);
- Урало-Западно-Сибирский (Архангельск, Индига);
- Ямальский нефтегазовый (Харасавэй, Сабетта, Новый Порт);
- Норильско-Туроханский и Нижне-Енисейский (Игарка, Дудинка, Диксон);
- Ленский (Якутск, Тикси);
- Чукотско-Камчатский (Певек, Провидения, Петропавловск-Камчатский) [24].

При существующем дефиците средств госбюджета очевидно, что полностью восстановить и привести к состоянию, отвечающему современным требованиям, все порты арктической трассы — вряд ли вопрос текущего времени, но тем не менее необходимо создать устойчивость восточного сегмента в смысле обслуживания судов, следующих по всей трассе с выходом в Тихоокеанский регион. При рассмотрении ближайшей перспективы на решение проблемы технического обустройства наземной инфраструктуры восточного сегмента трассы могло бы существенно повлиять восстановление мощностей и модернизация таких глубоководных портов, как Диксон и Певек.

Так, Диксон, в отличие от большинства других арктических портов России, обладает серьезным преимуществом: глубины на его внутреннем рейде достигают 15–22 м, что допускает швартовку и грузовую обработку у причалов крупнотоннажных судов. Это позволяет не прибегать к использованию для перегрузки на внешнем рейде на малотоннажные суда, как это практикуется в большинстве других арктических портов. В прошлом порт использовался и для гражданских и военных целей, там сохранился военный аэродром. Пока крупных инвестиционных проектов, завязанных на порт Диксон, не ожидается, но освоение восточносибирских месторождений нефти (компания ЗАО «Ванкорнефть», дочернее предприятие «НК Роснефть», в настоящее время осуществляет добычу нефти и газа на Ванкорском месторождении, а также является оператором по развитию Лодочного, Сузунского и Тагульского месторождений, составляющих «Ванкорский кластер») может в будущем дать увеличение грузоперевозок.

Певек является важнейшим звеном не только транспортной сети Чукотки, но и арктической морской транспортной системы и ее основы —

Северного морского пути в целом. В Певеке помимо перегрузочных комплексов расположена база обслуживания морских транспортных судов и ледоколов, производящая бункеровочные операции, снабжение судов, неотложные ремонтные работы. На трассе СМП она дополняет технические и снабженческие базы портов Приморья и Севера на конечных участках СМП, располагаясь на наиболее тяжелом для плавания его участке. Ранее здесь находился штаб морских операций восточного района Арктики. Было бы целесообразным за счет переоборудования этих двух портов восточного сегмента трассы усилить гарантии безопасного плавания для иностранных судов и северного завоза для северо-восточных районов Арктики.

Общая площадь восточного побережья арктических морей России составляет около 3 млн км<sup>2</sup>. На этой территории проживают 2 тыс. чел., 90% из них — население поселка Хатанга. Остальные 200 чел. живут преимущественно в двух поселках по добыче алмазов компании «Алроса». Вся остальная территория не заселена. Задача по ее освоению по организационному и финансовому уровню практически запредельна. Риски очень велики, придется вкладывать большие деньги, а результат не гарантирован. Но сегодня рассматривать восточный сегмент СМП с целесообразности позиций освоения минерально-сырьевых ресурсов было бы недальновидно. Если западный сегмент со своими уже выявленными ресурсами при активном процессе добычи диктует конкретные требования к логистике по решению вывоза добываемого сырья, т. е. определяются задачи строительства терминалов, портопунктов, виды и количество транспортных средств, то в восточном сегменте будет действовать обратный порядок. Первоочередной задачей становится восстановление портовых мощностей, которые должны обеспечить надежное и безопасное движение судов по всему маршруту от европейских портов до Японии, Китая, Южной Кореи и портов Юго-Восточной Азии. Наличие морских полноценных терминалов восточного сегмента не только изменит отношение европейских и азиатских стран к СМП, но будет способствовать экономическому возрождению наиболее удаленных северо-восточных территорий России и позволит приступить к освоению природных ресурсов, которые могут внести весомый вклад в экономику страны.

Кроме углеводородов, на которые пока делается главная ставка в развитии как северных территорий, так и инфраструктуры по обеспечению их доставки в районы потребления восточный сектор Арктики может дать очень ценные полезные ископаемые. В частности, это марганец (месторождения Огангско-Талотинской зоны, Нундерминское, Северный Урал),

вольфрам (месторождения Чурпунья, Одинокое, Крутой Штокверк, Светлое), олово (Депутатский ГОК, месторождения Валькумейское и Иультинское на Чукотке, золото (месторождения Майское, Купол, Ревеемское, Кулар). Все эти месторождения имеют крайне слабо развитые транспортные подходы, что пока неизбежно тормозит их освоение и создание новых рабочих мест, в которых так нуждаются восточные регионы. Отток населения из-за трудовой не востребоваемости и социальной неустраиваемости преобладает с конца 90-х гг., и переломить эту тенденцию не удастся, несмотря на современные попытки федеральных и региональных властей сформировать новую волну переселения на восток. Основными транспортными возможностями остаются морские пути в сочетании с речными и авиа, но портовая инфраструктура восточного сектора СМП находится в столь неудовлетворительном состоянии, что на сегодня эта ситуация является главным сдерживающим фактором полноценного использования главной транспортной магистрали в Арктике — Северного морского пути.

Согласно комплексному плану Минприроды РФ «Реализация минерально-сырьевого и логистического потенциала Арктики» (направлен для рассмотрения в Правительство РФ 13 марта 2019 г.), разработаны два сценария увеличения грузопотока по СМП. При реализации инерционного сценария развития отрасли уровень грузопотока может составить порядка 60 млн т к 2024 г. В бесперебойной работе Северного морского пути заинтересовано немало игроков. В числе интересантов такие промышленные компании, как «Норникель», «Роснефть», «Газпром», «Ямал СПГ», «Лукойл», субъекты Федерации — Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, а также администрации морских портов, пароходства, бассейновые администрации внутренних водных путей, судовладельцы, операторы терминалов и многочисленные грузоотправители. Уже сегодня основу составляют СПГ, нефть, конденсат, твердые полезные ископаемые, уголь. Задействованы круглогодичные порты Сабетта и Дудинка, сезонные гавани Нумги, Певек, Зеленый Мыс. Увеличение прогнозного объема грузопотока по СМП возможно при своевременном вводе в действие всех планируемых проектов (Таймырский угольный бассейн, Пайяхское нефтяное месторождение), а также реализации ряда перспективных инфраструктурных проектов (в частности, подключение к СМП Сузунского, Тагульского, Лодочного нефтяных месторождений). При исполнении прорывного сценария по всем четырем группам проектов к 2024 г. грузопоток по Севморпути только минерального сырья может составить 77 млн т.

#### **1.3.4. Роль зарубежных партнеров в коммерциализации использования Севморпути**

В середине 90-х гг. прошлого века была проведена капитальная научно-исследовательская работа по изучению возможностей использования Северного морского пути как будущей крупнейшей международной транспортной артерии. Проект «International Northern Sea Route Program» продолжался 4 года, в нем приняли участие ученые многих стран, которым удалось раскрыть все возможные аспекты эксплуатации морской трассы — от природных, экологических, экономических до технических, инженерных, геополитических. Основными спонсорами этой международной программы были Япония и Норвегия, что подтверждает глубокую и абсолютную заинтересованность этих стран в коммерческом использовании СМП для развития своей экспортно-экономической деятельности. Главным исполнителем была Россия, несколько крупных научных институтов выполняли исследования по целевым подпроектам. Проведенные исследования по сей день являются наиболее комплексными и многоаспектными, касающимися не только самой трассы, но и прилегающих территорий, с анализом перспектив и сценариев развития. К сожалению, исследования INSROP, сведенные в 148 томов, опубликованы только на английском языке, что осложнило использование результатов российскими пользователями, но стали настольными книгами для заинтересованных не только Японии и Норвегии, но и других потенциальных зарубежных пользователей СМП. И среди них наибольшую активность на сегодня проявляет Китай, который ведет активные переговоры о научном, экономическом и техническом сотрудничестве не только с Российской Федерацией, но и со Скандинавскими странами по использованию ресурсов Арктики, возможностей свободного плавания по СМП, строительству ряда объектов на арктическом побережье. При всей экономической целесообразности расширения сотрудничества с КНР в Арктике и заинтересованности в китайских инвесторах, российской стороне необходимо очень тщательно подходить к оформлению договоров о сотрудничестве по любому объекту, сохраняя на длительную перспективу национальные интересы и суверенитет страны на территории и ресурсы Арктики. Это касается не только Китая, но и всех других стран-партнеров, поскольку ситуация в мире очень нестабильна, соответственно стратегия развития Арктической зоны РФ обязана отображать и принимать во внимание условия состояния мировой экономики, а также геополитические направления развития мирового сообщества; нельзя недооценивать совре-

менные экономические угрозы активизации регионального развития арктических пространств.

«В 2013 г. ряд азиатских стран: Китай, Индия, Сингапур, Южная Корея, Япония — получили статус наблюдателя в Арктическом совете. Все они имеют серьезные интересы в арктическом регионе — от исследований в области климата и защиты арктической окружающей среды до развития торгового судоходства и добычи углеводородов. Перспективы создания северного транзитного коридора для международных морских грузоперевозок из Азии в Европу встречают растущий интерес и со стороны зарубежных партнеров из Германии, Дании, Швеции, Норвегии, Финляндии, Японии и Южной Кореи», — рассказал на V Всемирном экономическом форуме (сентябрь 2019 г.) посол по особым поручениям МИД России по международному сотрудничеству в Арктике Николай Корчунов [24].

Осенью 2013 г. председатель КНР Си Цзиньпин сделал предложение по идее формирования Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI в. (далее — МШП), впоследствии объединившихся в один проект «Один пояс — один путь». Проект предполагает соединить китайские порты с портами Австралии, Малайзии, Индонезии, Сингапура. Наземная часть проекта пролегает через Среднюю Азию и Россию в Европу. Стоит отметить, что 85% внешней торговли КНР осуществляется морскими перевозками, и угроза блокировки транспортных путей должна быть исключена. Проект МШП предполагает создание двух морских маршрутов: один ведет из побережья Китая через Южно-Китайское море в Южно-Тихоокеанский регион; другой предусматривает соединить приморские районы Китая и Европу через Южно-Китайское море и Индийский океан. Объединение СМП и МШП даст определенные выгоды обеим сторонам. Путь из Азиатско-Тихоокеанского региона в Европу через Индийский океан составляет 15 тыс. миль, в то же время по СМП 7,5 тыс. миль, что в два раза короче, а расстояние от порта Мурманск до портов Японии через Северный морской путь составляет около 6 тыс. миль. Через Суэцкий канал — более 12 тыс. миль. Длительность транзита — 18 против 37 дней соответственно. Китайская сторона становится участником и других важнейших проектов, связанных с СМП. Так, компания «НОВАТЭК» готовится к реализации проекта «Арктик СПГ-2», который предполагает создание терминала «Утренний» в Обской губе совместно с китайскими партнерами (рис. 1.6). В частности, с CNOOC Ltd. был подписан договор купли-продажи в отношении 10%-й доли участия в проекте «Арктик СПГ 2». Также договор купли-продажи в от-



ношении 10%-й доли участия в проекте был подписан между «НОВАТЭК» и 100%-м дочерним обществом «Китайской Национальной Нефтегазовой Корпорации» (CNPC).



Рис. 1.6. Макет «Арктик СПГ 2»

Источник: <https://oko-planet.su/finances/financesnews/492491-kitayskaya-cnodc-kupit-10-v-proekte-arktik-spg-2.html>

Кроме того, та же российская компания «НОВАТЭК» совместно с главной российской танкерной компанией ПАО «Совкомфлот» собираются создать совместное предприятие с китайской компанией COSCO, заинтересованной в перевозках по арктическим морям и «Фондом Шелкового пути» ООО «Морской арктический транспорт», основным направлением деятельности которого станет создание флота ледокольных танкеров арктического ледового класса для безопасной круглогодичной транспортировки СПГ.

Интерес к СМП проявляет целый ряд крупнейших транспортных компаний и организаций. Это и японские Mitsui O.S.K. Lines и Weathernews Inc, датская Nordic Bulk Carriers, немецкая Oldendorff Carriers, шведская Stena AB, норвежские Tschudi Shipping Company и DNV GL, финская Aker Arctic Technology, а также Youngsan University из Республики Корея.

В перспективе СМП рассматривается как высокоширотная транзитная арктическая судоходная магистраль, которая может служить альтернати-

вой существующим межконтинентальным транспортным связям между странами Атлантического и Тихоокеанского бассейна через Суэцкий и Панамский каналы. Однако возможную конкурентоспособность с южными каналами не стоит переоценивать. Пока потоки транзитных проходов по СМП и Суэцкому каналу несопоставимы. Более того, Суэцкий канал продолжает усовершенствовать свои пропускные способности, чтобы сохранить позиции в международных транзитных перевозках. Реально сегодня о Северном пути эксперты говорят как об очень хорошем дополнительном транзитном транспортном канале, который может разгрузить Суэцкий канал в периоды перегрузок. Тогда можно переключать часть грузов и пускать их по Севморпути. Климатические риски, включая главную опасность в связи с потеплением — айсбергами, представляющими еще большую угрозу, чем тяжелые льды, необустроенная портовая инфраструктура, недостаток судов усиленного ледового класса, пока еще ограниченное количество атомных ледоколов для круглогодичной проводки судов по всей трассе от Мурманска до Юго-Восточной Азии, не до конца урегулированные условия проводки иностранных судов — по всем этим параметрам пока СМП проигрывает Суэцкому каналу, где логистические связи отточены, а традиции перевозить грузы по этому маршруту складывались много десятилетий.

#### *1.3.5. Глобальные изменения климата как фактор возникновения рискованных ситуаций в Арктике*

Глобальные изменения климата, проявившиеся наиболее активно именно в циркумполярной Арктике, находятся в зоне постоянного внимания и изучения учеными всех арктических стран, но для России эти изменения имеют наибольшее значение, поскольку масштабы территориально-акваториальных сфер деятельности в российской Арктике несопоставимы с другими арктическими странами. За последние 100 лет средняя температура воздуха на земном шаре увеличилась на 0,6 градуса, а за последние 250 лет на 1,4 градуса. Это научный факт, который никто не оспаривает. Позиции специалистов расходятся в отношении роли различных факторов, которые привели к потеплению. Отсюда и различие в прогнозах. Первая версия развития событий — так называемая парниковая теория, сторонники которой считают основной причиной потепления накопление в атмосфере парниковых газов антропогенного происхождения. Поскольку человечество продолжает сжигать углеводородное топливо, то накопление CO<sub>2</sub> будет продолжаться. Следовательно, как

утверждают сторонники данной теории, будет продолжаться и потепление (температура будет расти, ледяной покров сокращаться, ледники таять, а уровень океана повышаться), что в конечном счете приведет к катастрофическим последствиям. Это направление является господствующим: климатологи данной научной школы нашли понимание у многих правительств и администраций, которые выделяют значительные средства на предотвращение последствий потепления. Сторонники этого направления делают выводы, что арктический ледяной покров приобретет сезонный характер (каждый год будет полностью вытаивать).

Альтернативный сценарий изменения климата и ледовитости Арктики содержится в прогнозе, подготовленном специалистами российского Арктического и антарктического научно-исследовательского института (ААНИИ). Конечно, как и всякий прогноз, он может оправдаться, или не оправдаться, или оправдаться частично. По прогнозу ААНИИ ожидается, что в ближайшие 5–10 лет сохранится повышенный фон температуры воздуха, с постепенным ее понижением к 2015–2020 гг. Понижение температуры воздуха продлится до середины 30–40-х гг., затем следует ожидать переход к очередному потеплению. Начинаясь же сейчас похолодание будет аналогично тому, которое было зафиксировано в 40–50 гг. XX в. Арктический ледяной покров будет реагировать на ожидаемое похолодание с некоторым запаздыванием. Повышенная площадь льдов и, соответственно, преобладание тяжелых ледовых условий, ожидается с 2020 по 2040 г. Ледовитость морей достигнет максимума в период с 2030 по 2035 г. [25].

Несмотря на изменения в плотности и площади ледового покрова за последнее десятилетие вследствие климатических флуктуаций, специалисты оценивают перспективу как довольно сложную. Так, профессор Г. Алексеев (ААНИИ Госкомгидромета) так характеризует ситуацию: «Площадь льда в арктических морях летом стремительно сокращается. В 1990-е гг. навигация по Северному морскому пути продолжалась август и сентябрь, сейчас она начинается примерно с середины июля и захватывает октябрь».

Летом 2012 г. и вовсе был климатический рекорд, суда смогли свободно ходить в Арктике с середины июля до середины ноября, то есть практически пять месяцев в году. По всей видимости, период навигации к 2030-му, тем более к 2050 г. может стать еще больше, но говорить о том, сколько продлится точно, пока преждевременно, нужны дополнительные замеры и новые оценки. Дело в том, что с севера, с высоких широт на открытые воды возможно опускание массивов льда, способных перекрыть

отдельные участки СМП. Так, в 2007 г. в сентябре был минимальный уровень ледяного покрова, но по проливу Вилькицкого без сопровождения ледокола пройти было невозможно. А это значит, что без ледокольной поддержки даже в навигационный период невозможно будет обойтись и в перспективе. При этом для круглогодичной навигации необходимы все-таки атомные ледоколы нового поколения. С одной стороны, площади, свободные ото льда, увеличиваются, и для судоходства это благо, а с другой — стремительные климатические изменения ведут к частым и очень суровым ледовым штормам, увеличению высоты ветровых волн. И к этому нужно быть готовыми. Необходимы специальные ледовые службы, которые будут следить за перемещением айсбергов, тщательно отслеживать любую ледовую опасность» [27].

Лед остается самой тяжелой проблемой для всех видов морской деятельности от судоходства, разработки и эксплуатации морских месторождений углеводородов до обычной традиционной деятельности коренных народов, когда многометровые торосы подходят к берегу, и постоянное движение глыб льда делает невозможным выход в море для морской охоты и рыболовства. На протяжении всего периода освоения Арктики ледовая разведка всегда была важнейшей частью гидрометеорологического обеспечения деятельности человека в высоких широтах.

Ледовая разведка — инструментальное и визуальное наблюдение за ледовой обстановкой. Данные ледовой разведки используются для разработки ледовых прогнозов и обеспечения дрейфующих станций в Арктике, проводки судов во льдах, выбора пунктов высадки десанта и грузов на лед и т. д. Задачами ледовой разведки являются выявление и учет параметров и показателей ледовой обстановки: местоположения, границ, периода и сроков распространения ледового покрова, его толщины, сплоченности, деформированности, заснеженности, подвижности, торосистости, наличия и размеров трещин, полыней, промоин и разводий, размеры, возраст и форма льдин, местоположение, конфигурация и состояние кромки льда, направления и скорости его дрейфа, прочность и грузоподъемность льда, поиск ледяных островов и других элементов (показателей). Для решения этих задач привлекаются различные средства. Наиболее эффективными из них являются воздушно-космические. В последние годы все чаще предпринимаются попытки применить для решения задач ледовой разведки беспилотные летающие аппараты (БПЛА). За рубежом первой судоходной компанией, которая в 2014 г. использовала БПЛА для ледовой разведки во время коммерческого рейса, стала группа компании Fednav Limited из Канады. По результатам был сделан

вывод о том, что использование дронов чрезвычайно выгодно, так как можно выявить по ходу движения судна места, которые лучше обойти. Кроме того, развертывание дронов, оснащенных высококачественными камерами, позволяло получить другую полезную информацию, необходимую при принятии важных решений, при транзите через тяжелые ледовые условия, что в свою очередь повышает безопасность [28].

Эксперты [28], проводившие комплексный анализ средств воздушно-космического зондирования Земли, в качестве основных мероприятий, позволяющих повысить эффективность ледовой разведки в процессе проводки судов по Северному морскому пути с помощью воздушно-космических средств, сочли целесообразным предложить следующие.

1. Оснастить ледоколы приемными станциями информации от космических аппаратов дистанционного зондирования Земли. Это позволит получать обзорную космическую информацию о ледовой обстановке непосредственно на борту ледокола и принимать решение о доразведке отдельных районов по маршруту движения при помощи средств воздушной разведки.

2. Оснастить ледоколы беспилотными летательными аппаратами. Это позволит как при наличии предварительной информации, так и без нее осуществлять оперативную разведку по маршруту движения и в ближней зоне (при помощи БПЛА типа ZALA, Геоскан и др.) и в дальней зоне (при помощи БПЛА типа S-100).

3. Разработать единую информационную автоматизированную структуру мониторинга арктического региона, терминалами которой будут являться наземные и мобильные центры сбора, обработки и распределения информации различных видов, и интегрировать ее информационно-управляющий контур в ЕТРИС ДЗЗ (единую территориально-распределенную информационную систему дистанционного зондирования Земли). Это позволит:

- своевременно актуализировать базу данных по всем видам обстановки в арктическом регионе и повысить полноту использования информации всем заинтересованным инстанциям;
- повысить оперативность информационного обеспечения проводки судов по Северному морскому пути;
- разработать концепцию создания и развития единой системы добывания информации по Арктическому региону средствами космического и воздушного базирования.

В пределах Арктической зоны размещены объекты, которые могут

стать источниками чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Это нефтепроводы, газопроводы, предприятия по добыче, переработке и хранению газа, нефти и нефтепродуктов, атомные электростанции, химически и взрывопожароопасные объекты, важные элементы коммуникаций.

К значительному ущербу населению и экономике территорий арктического региона могут приводить и чрезвычайные ситуации, вызываемые опасными гидрометеорологическими и природными явлениями — шквальными ветрами, сильными морозами, а также весенне-летними половодьями, сопровождаемыми ледовыми заторами на реках. Одним из принципов национальной морской политики является развитие систем мониторинга состояния морской природной среды и прибрежных территорий. Эта задача актуальна для морских акваторий, связанных с развитием нефтегазового комплекса, особенно с освоением нефтегазового потенциала арктического континентального шельфа России. Следствием сокращения ледяного покрова является увеличение штормовой (и волновой) активности — главного фактора ускоренной эрозии берегов и частичной утраты береговых и прибрежных территорий. Уже потерянная часть суши на побережье Северного Ледовитого океана измеряется многими сотнями квадратных километров. Причем можно ожидать дальнейшего возрастания штормовой активности в обозримой перспективе. Немаловажен и геополитический аспект данной проблемы. Ежегодно только лишь в Восточной Сибири Россия теряет более 10 км<sup>2</sup> прибрежной суши, а по всему побережью Арктики — до 30 км<sup>2</sup>. Сокращается площадь многих арктических островов, некоторые малые острова исчезли.

Многие климатологи ожидали, что в текущем периоде потепление должно начать сменяться похолоданием, на что указывали данные палеогеографических и гляциологических исследований. Однако последние пять лет оцениваются как самые жаркие за 78 лет наблюдений. Площадь ледяного покрова в Арктике летом 2019 г. сократилась до минимума за всю историю наблюдений и составила 4,15 млн км<sup>2</sup>, а к сентябрю уже 3,9 млн км<sup>2</sup>. НАСА со ссылкой на данные спутников и Национального центра данных по снегу и льду (NCIDC) сообщает, что летом 2019 г. в Арктике не произошло погодных аномалий, хотя температура в этот период была примерно на 4–5 °С выше нормы. При этом наблюдалось активное сокращение ледяного покрова.

Благоприятная обстановка с состоянием ледового покрова вдоль трассы Северного морского пути позволила провести несколько пилотных проектов по проходу всего пути без ледоколов и в рекордно короткие



сроки. Так, *впервые в истории танкер с СПГ-двигателями прошел весь Северный морской путь только на газомоторном топливе и без ледокольной проводки*. Танкер «Перспект Королева» (владелец судна «Совкомфлот»), выполнил коммерческий рейс по доставке партии сырой нефти из порта Мурманск в Китай. Переход в 2118 морских миль от мыса Желания до мыса Дежнева занял 7,25 суток вместо запланированных 8, средняя скорость судна составила 12,2 узла. Своевременное прогнозирование позволило судну избежать встречи с крупными айсбергами в проливе Вилькицкого и обойти скопление льда в проливе Лонга, проложив новый маршрут севернее острова Врангеля. В состав флота компании входят шесть нефтеналивных танкеров ледового класса Arc 4 с двигателями, которые могут использовать дизельное и газомоторное топливо, еще пять находятся в стадии строительства. В 2018 г. второй в серии танкер «Ломоносовский проспект» совершил первый коммерческий рейс по СМП в западном направлении от мыса Дежнева на Чукотке до мыса Желания архипелага Новая Земля. Судно доставило груз — нефтепродукты из Южной Кореи в Северную Европу менее чем за 8 сут, преодолев около 2,2 тыс. миль, из них 950 миль — через льды, причем почти все время без ледокольной проводки.

Тем не менее все пользователи СМП понимают, что гарантированный проход по арктической морской трассе могут обеспечить атомные ледоколы, тем более что на повестке дня обеспечение круглогодичной навигации.

### *1.3.6. Уникальные преимущества и кардинальные просчеты морской державы*

В последние годы реализуется масштабная программа модернизации и строительства новых ледоколов, хотя Россия по-прежнему обладает самым большим ледокольным флотом в мире (4 атомных ледокола: «Ямал», «50 лет победы», «Гаймыр» и «Вайгач» и около 30 дизельных). Ледокольный газовоз «Владимир Русанов», обслуживающий проект «Ямал СПГ», установил новый рекорд прохождения Северного морского пути в восточном направлении (рис. 1.7).

Госкорпорация «Росатом», единый инфраструктурный оператор, имеет большие планы по расширению парка ледоколов для использования на трассе СМП. Входящее в Росатом предприятие «Атомфлот» в свою очередь занимается эксплуатацией и обслуживанием атомного гражданского ледокольного флота России. База судов расположена в Мурманске. Программа модернизации подразумевает строительство трех универсаль-

ных атомных ледоколов проекта 22 220 — «Арктика», «Сибирь» и «Урал», которые будут проводить суда по арктическим морям и в устьях полярных рек (работы должны завершиться в 2019–2022 гг.). Ввод в эксплуатацию четвертого серийного ледокола запланирован на 2024 г., пятого — на 2027 г. В то же время продолжается разработка нового атомного ледокола «Лидер», который сможет преодолевать льды толщиной до четырех метров. Строительство идет на Балтийском заводе в Санкт-Петербурге. Всего в ближайшие годы Россия планирует получить шесть новых атомных ледоколов, но из действующего флота в эксплуатации останется только один («50 лет Победы»), то же самое касается большей части дизель-электрических ледоколов. Из-за пропущенного периода со строительством новых ледоколов лет в 90-е — начале 2000-х гг. через 4–5 лет будет напряженная обстановка с ледовой проводкой грузовых судов, именно тогда, когда восточный сегмент трассы будет особенно востребован транзитными судами стран-партнеров из Азиатско-Тихоокеанского региона.



*Рис. 1.7. СПГ-танкер ледового класса Arc7 «Владимир Русанов», который открыл навигацию 2019 г., успешно завершил проход по Северному морскому пути в восточном направлении, доставив партию СПГ, произведенного на проекте «Ямал СПГ», из порта Сабетта в порт Тяньцзинь в Китае 26 июля 2019 г.*

Источник: Ледокольный СПГ-танкер «Русанов» поставил новый рекорд прохождения СМП // ИА РАН. — 24 июля 2019. — URL: <http://новости-россии.ru-an.info/новости/ледокольный-спг-танкер-владимир-русанов-поставил-новый-рекорд>

Однако кроме ледоколов, по которым РФ имеет значительный перевес по сравнению с другими арктическими странами, в настоящее время морское судоходство как никогда испытывает еще большие трудности с грузовым коммерческим флотом. Причем это проблема не только для грузовых перевозок по СМП, но и для всех морских перевозок России, которая в 90-е гг. потеряла свой флот, так как флот СССР был распродан, и суда вынужденно фрахтуются у иностранных перевозчиков, пополняя бюджеты стран, которые вводят против РФ санкции. При этом потери госбюджета достигают 30 млрд долл. ежегодно. Фактически за 20-летний период система оказалась настроена на обслуживание иностранного флота. Грузооборот портов растет, однако из 816,5 млн т грузооборота портов РФ в 2018 г. только 12–14 млн т перевезено судами под российским флагом, это меньше 2% [29].

Когда Президентом РФ ставится задача доведения объема грузоперевозок по СМП в 2024 г. до 80 млн т, и эта цифра вносится в «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г.», то, естественно, возникает вопрос, каким образом этого можно достичь. Для всего этого потребуется более 100 новых судов ледового класса (газовозы, танкеры, вспомогательные, аварийно-спасательные, навигационно-гидрографические суда, ледоколы). Кроме этого, России нужен современный сухогрузный флот: контейнеровозы, балкеры, паромы, рефрижераторы. Государством строятся ледоколы. А вот частник-судовладелец рискнуть инвестицией на 15 лет (таков в среднем срок окупаемости судна) не торопится. Между тем потенциал СМП для перевозки грузов для обеспечения потребностей северных регионов и вывоза продукции добывающих отраслей значителен, при наличии провозных мощностей способен разгрузить Транссиб, активно взаимодействовать с широтными наземными транспортными магистралями, и такие схемы разрабатываются.

Нельзя не отметить с сожалением такой дикий просчет в состоянии дел с обеспечением морских операций собственным флотом. Как такое могло иметь место в крупной морской державе, или она уже такой не является в умах наших управленцев, забывших о том, что планирование, касающееся стратегических проблем развития экономики в развитых капиталистических странах, никто не отменял. И все разговоры про то, что рынок все расставит на свои места, это только отвлекающий маневр для еще неопытных стран, чтобы подольше сохранять их зависимость. Наверное, поэтому за рубежом такое внимание уделяется научным исследованиям и научно-конструкторским работам, позволяющим внедрять

все новые ноу-хау, строить на перспективу морские суда и нефтяные платформы для глубоководного бурения. В планы зарубежных компаний входило освоение месторождений углеводородов морского шельфа, и они уже давно поняли значение собственного крупнотоннажного флота для перевозки крупногабаритных грузов для своей экономики. Сегодня 90% торговых перевозок в мире осуществляется морем, а водный транспорт — самый экологичный и дешевый для перевозки крупногабаритных грузов. В условиях расширения экономических санкций, с одной стороны, и возрастающих потребностей РФ в собственных транспортных средствах, технологиях, продукции точного машиностроения и других отраслях обрабатывающей промышленности, с другой, такие непростительные провалы в делах на главных рубежах управления промышленным развитием вызывают острые вопросы: какие же у нас главные цели, кто и как планирует их реально выполнять, или реализация поставленных задач необязательна?

Задачи возрождения и усиления роли СМП в развитии не только Арктической зоны, но и всей страны осложняются неприятным положением, сложившимся в 80–90-е гг. — раздробленностью ответственности между многочисленными организациями, спорящими между собой, кто какие функции должен выполнять, каково будет распределение бюджетных денег, как сохранить свой кадровый состав, как взаимодействовать с международными организациями и т. д. Поскольку все функции взаимосвязаны, профессионалам была очевидна необходимость слаженной работы, скоординированных действий, перехода к концентрации усилий. И это было бы возможно при создании комплексного федерального органа, который бы сосредоточил все вопросы СМП в одном месте. Однако это не исключало бы взаимодействия с другими организациями, имеющими свои интересы и законодательно закрепленные функции.

Весь комплекс вопросов, связанных с работой Северного морского пути, находится в компетенции более 40 различных организаций и ведомств, отмечал в конце 2017 г. на форуме «Арктика: настоящее и будущее» Дмитрий Rogozin (зам. председателя Правительства РФ (2011–2018)). При этом правоотношения в Арктике регулируют более 500 разноведомственных документов. Тогда же, в марте 2018 г., на арктическом форуме «Арктика — территория диалога» глава государства дал поручение Правительству России проработать вопросы создания отдельной структуры, ответственной за комплексное развитие Северного морского пути и прилегающих территорий, включая развитие инфраструктуры, гидрографическое обеспечение, безопасность, управление и все необходимые при этом сервисы. Однако

Правительство пошло по другому пути, назначив «Росатом» единым инфраструктурным оператором СМП, при этом, однако, функции остались распределены опять же по разным ведомствам, куда входят и Минтранс, и Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот), «Совкомфлот», ФГБУ «Администрация Севморпути», Минпромторг, Минприроды и т. д. Вряд ли такое решение ускорит решение проблем СМП, на которое так рассчитывали и регионы, и бизнес.

В ведение госкорпорации «Росатом» входят задачи реконструкции и строительство портовой инфраструктуры, одного из самых сложных направлений в комплексе задач по использованию Севморпути. И на эти цели планируется выделить 512 млрд руб. из госбюджета. Рассчитывают, что участие в финансировании могут принять и частные компании, заинтересованные в вывозе своей продукции по трассе СМП, а также регионы, для которых функционирующий порт — мощный триггер для активизации хозяйственной деятельности прилегающих территорий, привлечения и закрепления кадров. Однако сама госкорпорация пока не имеет ни опыта, ни кадров, чтобы заниматься столь грандиозным проектом в рамках государственной комплексной программы. Сколько потребуется времени на поиски партнеров для возрождения старых изношенных мощностей арктических портов и уж тем более для проектирования и строительства в сложных климатических условиях новых портов. И здесь снова надежда на то, что на первый план с инициативой будут выходить крупные промышленные компании, однако они будут это делать только в случае уверенности в будущей грузовой базе своих добывающих предприятий. Для этого Росатом от имени РФ будет заключать концессионные соглашения в отношении объектов инфраструктуры морских портов, расположенных на побережье акватории Северного морского пути, проектировать и строить здания, в том числе сооружения повышенного уровня ответственности, включая объекты капитального строительства, относящиеся к объектам инфраструктуры морского порта, расположенного на побережье акватории Севморпути.

В июле 2019 г. Росатом представил трехэтапный план развития СМП. На первом этапе (2019–2024) развитие СМП будет направлено на выполнение майского указа Президента страны (предусматривающего обеспечение грузооборота 80 млн т) и будет реализовываться в формате проектного управления в рамках федерального проекта «Северный морской путь». В этот же период основные усилия будут направлены на создание инфраструктурных условий и развитие прибрежных территорий СМП.

В течение второго этапа (2025–2030) планируется обеспечить круглогодичное судоходство на всей акватории СМП, а также довести формирование стабильного грузопотока СПГ в объеме не менее 20 млн т в направлении рынков Азиатско-Тихоокеанского региона через восточные границы СМП.

На третьем этапе (2031–2035) ставится задача превращения СМП в базовый элемент конкурентоспособного международного и национального морского транспортного коридора, способного обеспечивать любые нужды потребителей транспортно-логистических услуг. Госкомиссия по вопросам развития Арктики обратила внимание, что при подготовке плана следовало больше внимания уделить теме развития инфраструктуры для Северного морского пути, а не только вопросам строительства и эксплуатации ледоколов.

Проблема портового обеспечения пока не стала стержневой в работе Росатома, организации, которая успешно занималась весь предыдущий период атомными энергетическими установками. В новых условиях сфера полномочий круто изменилась, и теперь Росатом отвечает за всю портовую инфраструктуру Арктической зоны. А это успешное функционирование не только СМП, но и всей промышленной базы Арктики, поскольку морская трасса — основное звено логистики всех крупных и малых проектов в Арктике и на Дальнем Востоке.

Еще более тормозящим фактором является регулярное урезание финансирования СМП, так же, как и других арктических объектов стратегического назначения. При заявленных объемах финансирования типичны либо сильно сокращенные варианты, либо вообще перенос на неопределенный срок. Приведем только пример последних месяцев — историю с Комплексным планом развития магистральной инфраструктуры, куда вошли 11 проектов, в том числе проект развития инфраструктуры СМП. Он был утвержден 30 сентября 2018 г. Позднее в принятом Госдумой законе о федеральном бюджете на 2019–2021 гг. произошло снижение финансирования в целом по плану на 37 млрд руб. Наибольшее снижение произошло по проекту «Северный морской путь» — минус 24 млрд руб. — волевое решение Минфина РФ. На что это повлияет в текущих планах действующих компаний, которые рассчитывали на господдержку, при том что они все вкладывают и свои инвестиции? Паспорт проекта СМП был сформирован, как заявил зам. министра транспорта Ю. Цветков. Он включал все необходимые объекты, в том числе связанные с безопасностью, инфраструктурные объекты, строительство двух дополнительных ледоколов, необходимых для восточного сектора Арктики. Большие ра-



боты предстояли с формированием акватории порта Сабетта — установка ледостойких защитных сооружений, расширение основного навигационного канала в связи с ростом объема грузоперевозок. По решению Минфина в 2019 и 2020 гг. выделение федеральных средств исключалось, финансирование должно было начаться только в 2021-м. Без субсидирования остается ФГУП «Гидрографическое предприятие», Морская спасательная служба, которая запланировала строительство судов для транзита опасных грузов, их строительство переносится на 2024 г. Такая же картина с лоцмейстерским флотом.

Позднее все-таки на заседании Госкомиссии по делам Арктики удалось переломить тяжелую ситуацию и добиться финансирования в 2019–2020 гг. в объеме 14,4 млрд руб., что, однако, не решало всех поставленных задач на этот период. На период 2021–2025 гг. было заявлено, что потребуется 150 млрд руб., государственные инвестиции должны составить 58 млрд руб. Ожидается, что остальные инвестиции будут вложены в рамках государственно-частного партнерства.

## **Заключение**

Анализируя современную ситуацию с состоянием дел в Арктике, приходится констатировать, что недостатка в правительственных документах, госпрограммах, национальных проектах, направленных на решение задач развития Арктической зоны, нет, весь вопрос только в том, насколько задачи, поставленные в этих документах, будут реализованы. Следует, однако, подчеркнуть, что принимаемые на высшем уровне решения не в должной мере учитывают мнения и рекомендации специалистов и экспертов, что может приводить к снижению эффективности процессов и задержке ожидаемого положительного результата. В значительной мере реализация поставленных задач будет зависеть от выполнения заложенных в программах объемов финансирования с сохранением приоритетов и согласования действий различных программ между собой. Автору главы, работающему по северной проблематике более 30 лет, неоднократно приходилось убеждаться, что *какие бы не были заложены объемы финансирования в бюджет на северные программы, эти суммы в полной мере практически никогда не выделялись, а решение задач перекладывалось на следующие сроки.* То, что сегодня арктическая тема не терпит отлагательств и от ответственного отношения и высоко профессионального исполнения поставленных задач зависит судьба Российского государства, его нацио-

нальная безопасность, состояние экономики и геополитическая роль в мире, уже не требует каких-либо дополнительных доказательств. Эти вопросы ставятся ежегодно в таком контексте на всех высоких трибунах на арктических национальных и международных форумах ежегодно. Но тем не менее сегодня мы видим, что картина меняется очень медленно.

В целом, несмотря на активные действия со стороны как федеральных и региональных органов власти, так и бизнеса в самом широком спектре — от крупных компаний и холдингов до средних и малых фирм, готовых принять участие и уже активно работающих в решении задач по модернизации и развитию возможностей использования Северного морского пути, положение нельзя признать удовлетворительным. Остается очень много вопросов к организации управления всем этим богатством, главный из них — почему невозможно добиться ритмичного поступательного движения в тех направлениях, которые указаны в правительственных указах и госпрограммах? До сих пор, несмотря на новые назначения и реорганизации ведущих ведомств, имеющих отношение к СМП, сохраняется децентрализация управления, которая не позволяет достичь синхронизации действий и рациональной последовательности достижения целей.

Остаются и другие не менее важные вопросы. Мурманский порт — главные морские ворота Арктики мог бы стать российским Роттердамом. Однако из года в год тормозится реконструкция этого главного на северных морях, самого большого в мире незамерзающего арктического порта. Он же — ключевой транзитный пункт Северного морского пути, где в том числе происходит перевалка продуктов ресурсодобычи с технических танкеров, работающих в зоне СМП, на танкеры для поставки на мировые рынки. В порту Мурманска расположена база атомного ледокольного флота России, обслуживающего СМП. Мурманский транспортный узел на западном берегу Кольского залива предназначен для обслуживания грузопотоков по Северному морскому пути. В рамках реализации проекта «Комплексное развитие Мурманского транспортного узла» предусмотрено строительство новых перегрузочных терминалов и железнодорожных подъездов к ним (например, порт и комплекс перегрузки угля Лавна и железнодорожная ветка Выходной — Лавна). Архангельский порт, второй крупный порт на северных морях, обеспечивающий техническими грузами все проекты Ямала, работающий по трассе СМП, как и Мурманск, административно не включен в зону СМП. Как же можно строить объективную картину развития и синхронизировать действия по СМП, когда два ведущих порта действуют автономно? Специалисты, за-

нятые в морских операциях, много лет обращают внимание на сложившуюся ситуацию, но все остается по-прежнему.

Еще хотелось бы обратить внимание на важный момент — расширение международных связей и рабочих контактов в Арктической зоне, в частности, при организации совместных предприятий по добыче полезных ископаемых, строительстве промышленных объектов, использовании транспортных средств на морской арктической трассе. Наступил такой период, когда внимание зарубежных компаний растет к арктическим проектам очень быстро, а российская сторона неизбежно будет заинтересована в иностранных инвестициях, хотя в РФ имеются и свои возможности для финансирования ряда проектов. Тем не менее, поскольку этот процесс идет очень активно, необходимо создание государственного отдельного правового департамента по контролю и отслеживанию подготавливаемых документов и договоров, с правовой оценкой всех условий, на основании которых такие договора вступают в силу. Главная цель такого контроля — не допустить в долгосрочных и среднесрочных договорах условий, негативно влияющих на суверенитет РФ и национальные интересы. Важные долгосрочные договора должны проходить государственную экспертизу и представляться на обсуждения на заседании Госкомиссии по делам Арктики. Остается и другой важный момент — в столь значимой для страны сфере деятельности необходимы финансовая прозрачность и жесточайший госконтроль по предотвращению коррупционной составляющей, что может привести не только к потерям общенационального уровня, но и к потерям международного имиджа страны.

Объекты управления такой значимости, как Арктическая зона и Северный морской путь, при большом и бесконечно растущем количестве игроков не могут эффективно развиваться и управляться многочисленными агентами федеральной и региональной власти. Особую роль играет крупный бизнес, представляющий свои корпоративные интересы, не всегда совпадающие с интересами большей части общества и государства. Отсюда столь велико значение координирующего, планирующего, контролирующего органа, оказывающего всемерную поддержку на государственном уровне, и в таком органе нуждаются прежде всего крупномасштабные, полифункциональные объекты, имеющие стратегическое значение для всей страны, без конечного срока действия или использования, определяющие будущее экономического развития страны и геополитическое положение Российской Федерации в мире.

## Литература к главе 1

1. Проект «Концепции устойчивого развития арктической зоны РФ» Минрегионразвития, представлен на заседании Правительства РФ 17 февраля 2006.
2. О развитии морских портов: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ.
3. Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969). — URL: <https://base.garant.ru/195720/>
4. О Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечении национальной безопасности до 2020 г. — URL: <http://government.ru/info/18360/> 20.02.2013. Утверждена Президентом РФ в 2014 г.
5. Швецов А. Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. — 2015. — № 1.
6. Исаев М. Д. Проблемы экономического развития Дальнего Востока // Молодой ученый. — 2017. — № 2. — С. 436–439. — URL: <https://moluch.ru/archive/136/38114>
7. Нацпрограмма Дальнего Востока должна содержать измеримые показатели // ИА REGNUM. — 2018, 8 сент. — URL <https://regnum.ru/news/economy/2480423.html>
8. Регионы Севера и Арктики Российской Федерации: современные тенденции и перспективы развития: монография / под науч. ред. д-ра. экон. наук, проф. Т. П. Скуфьиной, канд. экон. наук. Н. А. Серовой. — Апатиты : КНЦ РАН, 2017. — 171 с.
9. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Государственное управление развитием Арктической зоны РФ: задачи, проблемы, решения. — М. : Научный консультант, 2016. — 192 с.
10. Счетная палата выявила нарушения на 426 млрд рублей при исполнении бюджета за 2018 г. // ТАСС. 2018. 18 сент. — URL: <https://tass.ru/ekonomika/6872195>
11. К концу 2019 г. отредактируют госпрограмму по развитию Арктики // ИА REGNUM. 2019. 25 июля. — URL: <https://regnum.ru/news/polit/2673261.html>
12. Кондуков П. Для Арктики нужно новое законодательство // Pro-arctic.ru. — URL: <http://pro-arctic.ru/27/11/2014/expert/12300>
13. Алексашина Т. В. Институциональные ограничения социально-экономического развития арктической прибрежной зоны и направления ее совершенствования // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон : материалы XI межд. науч. конф. 26 марта 2015 г. — М., 2015. — С. 22–29.
14. Андреева Е. Н. Арктическое побережье как стратегический геоэкономический резерв социально-экономического развития РФ // Северный морской путь: развитие арктических коммуникаций в глобальной экономике. Мурманск : МГТУ, 2015. — С. 99–102.

15. Андреева Е. Н., Крюков В. А., Спиридонов В. А. Арктическая прибрежная зона: ресурсопользование как основа устойчивого развития региона // Изменения окружающей среды и климата. Природные процессы в полярных областях Земли. — 2008. — Т. III, ч. 2. — М. : ИГ РАН. — С. 322–334.
16. Olsen S. B. Framework and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives // Ocean and coastal management. — 2003. — № 46. — P. 347–361.
17. Денисов В. В. Эколого-географические основы устойчивого природопользования в шельфовых морях (Экологическая география моря). — Апатиты : КНЦ РАН, 2002. — 502 с.
18. Ehler C., Douvère F. Marine Spatial Planning. Step-by-step Approach for Marine Spatial Planning toward Ecosystem-based Management / A Guide to Evaluate Marine Spatial Plans // Intergovernmental Oceanographic Commission IOC-UNESCO/2009/MG/53, 99 p.
19. Иванов Ю. М., Романенко А. А., Лебедев Г. В. Морские порты — траектория развития // интернет-портал журнала «Транспорт Российской Федерации». — 2013. — № 5(48). — URL: [http://rostransport.com/themes/12476/?sphrase\\_id=42042](http://rostransport.com/themes/12476/?sphrase_id=42042)
20. О Методических рекомендациях по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации : Письмо Министерства экономического развития РФ от 11 февраля 2013 г. № Д17и-904 // Система ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/70491772/#ixzz6GT29fzkK>
21. Досенко В. А., Борейко А. Е., Ларин О. Н. Обеспечение эффективного функционирования СМП // Транспорт и логистика в Арктике. Северный морской путь: курс — Дальний Восток. Альманах 2016. — Вып. 2. — М. : Техносфера, 2016. — С. 84–89.
22. Збаращенко В. С. Транспортный потенциал Северного морского пути // Транспорт и логистика в Арктике. Северный морской путь: курс — Дальний Восток. Альманах 2016. — Вып. 2. — М. : Техносфера, 2016. — С. 71–83.
23. Предложения членов Госкомиссии о создании единого транспортно-логистического оператора, 2015 // DocPlayer.ru. — URL: <http://docplayer.ru/58416865-Predlozheniya-chlenov-goskomissii-o-neobhodimosti-sozdaniya-naznacheniya-edinogo-transportno-logisticheskogo-operatora-severnogo-morskogo-puti.html>
24. Кудрявцев О. М., Лебедев Г. В. Развитие арктических портов России // Морские вести России. — 2016. — № 5. — URL: <http://www.morvesti.ru/1700/62857/>
25. Япония, Дания и Норвегия хотят пользоваться северным морским путем // Тэкноблог 09.09.2019. — URL: <https://teknoblog.ru/2019/09/09/101305>
26. Бресткин С. В Арктике возможен переход к тяжелым ледовым условиям // Экология и жизнь. — URL: <http://www.ecolife.ru/klimat/15408/>

27. *Алексеев Г.* Об изменении климата в Арктике. — 07.12.2017 // Департамент Росгидромета по Приволжскому федеральному округу. — URL: <http://www.pfo.meteorf.ru/news/2017/genrix-alekseev-ob-izmeneniyah-klimata-v-arktike.html>
28. Fednav первой использовала БПЛА для ледовой разведки // [www.korabli.eu](http://www.korabli.eu). — URL: <http://www.korabli.eu/blogs/novosti/morskie-novosti/fednav-pervoy-ispolzovala>
29. *Левкин И. М., Семенов А. Е.* Перспективы использования средств воздушно-космического зондирования Земли для ледовой разведки в Арктике // Северный морской путь: развитие арктических коммуникаций в глобальной экономике «Арктика-2015»: VI Всероссийская морская научно-практическая конференция, Мурманск, 13–14 мая 2015 г. : материалы конференции. — С. 118–120.
30. *Горнова А.* Судоходству прочат цифру, а есть ли у него флот? // Морские вести. — 2019. — № 10.



## Глава 2

# ОСВОЕНИЕ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБОСНОВАНИЕ РИСКОВ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

*Проблемы освоения арктических территорий Российской Федерации в современных условиях приобретают всю большую актуальность, их решение должно обеспечиваться в значительной степени эффективной государственной политикой. Автором выполнен анализ принятого Правительством Российской Федерации управленческого нововведения по формированию нового вида территориального управления арктическим макрорегионом — опорных зон развития. Представлен SWOT-анализ опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации, оценка их функционирования и влияния на социально-экономическое развитие арктических регионов.*

*Работа обосновывает необходимость корректировки государственной политики в Арктике на основе выявления специфики и рационального использования потенциала региона, обоснованности логической последовательности предполагаемых мероприятий, с учетом правильно поставленных и структурированных стратегических ориентиров в контексте рискологических исследований.*

### Введение

Геополитическое значение арктических территорий с уникальным характером их экосистем и мощным природно-ресурсным потенциалом, усиление вызовов и рисков их освоения ставят в современную повестку дня решение специальных научных и организационно-управленческих

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы президиума РАН «Социально-гуманитарные аспекты устойчивого развития и обеспечения стратегического прорыва России» (подпрограмма «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов»).

задач. Значение арктических регионов для России с каждым годом только возрастает, и обусловлено это необходимостью обеспечения национальной безопасности и суверенитета Российской Федерации на фоне волатильности геоэкономических условий. Обеспечение национальной безопасности, развитие экономического и научно-производственного потенциала, оптимизация транспортных коммуникаций и функционирования уникальных экосистем обуславливают необходимость формирования новой современной аутентичной российской модели развития арктических территорий Российской Федерации, учитывающей современные внутриэкономические и геополитические вызовы.

Несмотря на стратегическое значение, проблемы социально-экономического развития арктических регионов РФ остаются острыми, возникая под влиянием ряда факторов, отличаясь специфическим содержанием и характером проявления, это прежде всего:

- отсутствие четкого (развитого) правового поля, гибкого механизма государственного регулирования, несистемность политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования;

- сложность и неоднородность социально-экономических процессов, нерациональная структура хозяйствования и слабая диверсифицированность монопрофильной экономики. Экономическое развитие в основном зависит от эксплуатации минерально-сырьевых ресурсов, не наблюдается перехода от потребительской эксплуатации природных ресурсов к системному, рациональному, комплексному освоению и использованию ресурсного потенциала с учетом интересов регионального развития;

- удорожание хозяйственной деятельности в связи с воздействием экстремальных природно-климатических условий, что приводит к увеличению стоимости проектов и трудозатрат, к возрастанию рисков, к ускоренному износу производственных фондов;

- низкий уровень технологического развития, связанный с отставанием в создании, внедрении и распространении инноваций;

- неравномерность пространственной структуры транспортной системы регионов арктических территорий, обладающих огромным территориальным и транзитным потенциалом, большая часть этой зоны в транспортном отношении труднодоступна и плохо связана между своими территориями;

- неудовлетворительный уровень и качество жизни населения, осложненные сложными природно-климатическими факторами, проявляющиеся в дискомфорте для проживания человека;

- высокая вероятность загрязнения территорий, экологического ущерба и ухудшения качества окружающей среды из-за высокой уязвимости арктических экосистем к антропогенным воздействиям и низкой способности к самоочищению.

Несмотря на то что значимость арктических регионов очевидна (регион обеспечивает 11% национального дохода России и 22% объема общероссийского экспорта) [3], экономическая, социальная и экологическая ситуация в этом макрорегионе остается весьма сложной. Именно поэтому проблемы социально-экономического развития арктических регионов остаются насущными и носят фундаментальный долгосрочный характер, из-за их важности и сложности решения требуют проведения в жизнь новой геостратегии с определенной переориентацией социально-экономического вектора, основанного на обоснованных и обдуманых управленческих решениях.

## **2.1. Создание и формирование опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации: ситуационный анализ**

В настоящее время актуальность социально-экономического развития арктических регионов, повышение их доли в общероссийском производстве — одна из стратегических линий экономической политики государства, о чем свидетельствуют определенные организационно-управленческие решения и принятие целого ряда документов<sup>2</sup>, определяющих законодательные основы, обоснование целей, предмета и механизмов реализации задач нового этапа освоения арктического макрорегиона. В соответствии с документами приоритетными направлениями государственной политики выступают: комплексное социально-экономическое развитие, сбалансированное развитие производства, социальной сферы,

---

<sup>2</sup> «Основы государственной политики в Арктике до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г.), «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г.), государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1064)).

сохранение окружающей среды, эффективное использование и развитие ресурсной базы и модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы.

В качестве механизма государственного регулирования социально-экономического развития регионов арктического макрорегиона был предложен принцип территориально-кластерного развития через создание опорных зон. Данный принцип был продекларирован в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» и в законопроекте «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». Согласно букве закона, под опорными зонами развития Арктической зоны Российской Федерации понимается «территория Арктической зоны, на которой реализуются взаимоувязанные проекты, направленные на комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны, достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие скоординированное применение действующих инструментов территориального и отраслевого развития, механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного партнерства, а также особых режимов осуществления хозяйственной деятельности и территорий с преференциальными условиями ведения предпринимательской деятельности» [1]. Рассматриваются условия возможного применения особых преференциальных режимов и иных мер государственной поддержки к реализации бюджетной, тарифной, налоговой и социальной политики на основе выбора наиболее перспективных направлений регионального развития.

В предстоящие годы предлагается создание восьми опорных зон, основанных на использовании рыночных институтов на основе кластерного подхода, для формирования интеграционных процессов адаптированных к особенностям Арктики, с учетом сложившейся системы расселения, очагового характера промышленно-хозяйственного освоения и существующих промышленных центров, функционирования транспортных узлов и ресурсной базы, а также территориального развития и взаимоувязанного кооперирования и комбинирования различных участников хозяйственного освоения макрорегиона (рис. 2.1).

Предполагается, что формирование и создание опорных зон должно строиться на принципах проектного управления, которое предусматривает развитие территории по принципу обеспечения взаимоувязки действующих инструментов территориального и отраслевого развития.

В принципиальном отношении формирование и функционирование опорных зон призваны решить стратегическую задачу — преодоление ограничений и негативных тенденций в развитии российской Арктики путем:



Рис. 2.1. Схема размещения «опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации» [4]

- развития территории как целостного проекта в взаимосвязи с отраслевыми мероприятиями, обеспечивающими согласование промышленных объектов, транспортно-логистической и энергетической инфраструктуры;
- образования новых форм организации промышленного производства на основе локально-интегрированных региональных производственных сетей, усиления сотрудничества и взаимодействия органов власти, бизнеса, научных и образовательных институтов и населения (человеческий капитал);
- повышения эффективности и конкурентоспособности региональной экономики арктических регионов за счет структурных изменений по принципу обеспечения взаимоувязки всех «отраслевых» мероприятий, путем модернизации прежних индустриальных модулей;
- усиления инновационной активности за счет образования цепочки (сети) между научно-исследовательскими учреждениями и добывающей промышленностью, придания наукоемкого характера традиционному ресурсному освоению арктических территорий и дальнейшего распространения знаний и новых идей;

- формирования благоприятных условий для предпринимательской, хозяйственной и инвестиционной деятельности, повышения синергии взаимодействия ключевых акторов, содействия развитию транспортной, энергетической, коммуникационной инфраструктуры, фирм малого и среднего бизнеса, а также поиска оптимальных путей достижения стратегических целей и задач развития территорий Арктической зоны РФ;
- установления постоянного диалога всех участников, объединенных общими проектами, знаниями, опытом взаимодействия и культурой отношений, для получения возможности использовать эффект масштаба и дополнительные выгоды от своей деятельности, снижения рисков невыполнения проектов.

Реализация подпрограммы «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» предусмотрена в три этапа. Планируется, что в целом объем бюджетных ассигнований подпрограммы на реализацию государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» в 2018–2025 гг. составят более 130 млрд руб. [1]. Особый порядок финансирования опорных зон развития Арктики направлен на поддержку не отдельных территорий арктического макрорегиона, а всего комплекса взаимосвязанных проектов.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что для государственно-управленческих решений таких крупномасштабных задач, как комплексное развитие российской Арктикой, недостаточно только постулатов и стратегических установок, необходимы действенные механизмы и инструменты реализации государственной политики, базирующиеся на системности, комплексности и скоординированности, в которых отражается основное содержание социально-экономического развития, на анализе возможностей территории, воспроизводстве социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов.

Успешность реализации политики социально-экономического развития арктических территорий, способствующей комплексному развитию макрорегиона, во многом зависит от того, насколько правильно поставлены и структурированы цели, насколько рационально и полно используются для их достижения ресурсы, насколько обоснована логическая последовательность предполагаемых мероприятий. Без понимания четкого представления все действия по государственному регулированию социально-



экономического развития становятся хаотичными и не способны достигать целей и масштабных эффектов в долгосрочной перспективе.

В связи с этим актуальным является анализ региональных особенностей, потенциала региона, реальных возможностей и направлений деятельности федеральных и региональных властей в вопросах социально-экономического развития арктических регионов, содержащий оценку факторов, условий и угроз с помощью SWOT-анализа, базирующийся на сравнении фактического положения и ориентации развития, учитывая основные приоритеты, возможности, проблемные места во взаимосвязи с внешней средой. Сильные стороны и возможности обеспечивают положительную базу для будущего развития. Слабые стороны и угрозы ограничивают развитие и усугубляют проблемы и кризисные явления. Применение данного метода позволяет выявить рискованные ситуации и перспективы использования имеющихся ресурсов и экономической специализации, основанные на согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития, чтобы воспользоваться имеющимися возможностями и минимизировать негативное воздействие внешних угроз (таб. 2.1).

Проведение SWOT-анализа представляет собой структурный анализ регионального потенциала и особенностей регионального развития в условиях неопределенности, позволяющий выявить формирующие факторы развития. По результатам SWOT-анализа можно констатировать, что важным условием создания опорных зон в рамках комплексного социально-экономического развития арктических регионов РФ является преодоление негативного влияния различных факторов «северного удорожания», устранение ограничений инфраструктурного и институционального характера.

В настоящее время прослеживается отсутствие согласованности отраслевого и территориального управления, что является одной из главных причин существующих диспропорций. Для существующей практики управления характерно преобладание ресурсно-отраслевого подхода. Соответственно, принципы формирования опорных зон должны быть нацелены на формы и методы управления, способные обеспечить взаимную увязку промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов с территориальным развитием, объединенных едиными целями и задачами, с применением продуктивных инструментов поддержки реализации проектов (использование современных управленческих практик реализации, особые режимы хозяйствования, преференции для инвесторов).

Таблица 2.1

**SWOT-анализ создания и формирования опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации\***

Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)
<p>Наличие богатого по структуре и масштабам природного потенциала арктических территорий.</p> <p>Выгодное географическое положение и значительный транспортно-транзитный потенциал.</p> <p>Достаточный промышленный потенциал, благодаря сложившимся определенным компетенциям и отраслевой специализации регионов арктических территорий в результате исторического уровня освоенности.</p> <p>Поступаты реализации государственной социально-экономической политики основано на комбинированном пути освоения (перечень скоординированных, взаимодополняющих друг друга проектов экспортно-сырьевой, промышленной и инфраструктурной направленности), путем создания территориально производственных комплексов (опорных зон), с применением государственно-частного партнерства с участием госкорпораций, что способствует повышению синергии взаимодействия ключевых акторов, а также поиск оптимальных путей достижения стратегических целей.</p> <p>Реализация арктических проектов создает стимулы к инновационному развитию, с дальнейшим тиражированием технологий, что подразумевает создание высокотехнологичного производства, производящую продукцию с высокой долей добавленной стоимости.</p> <p>Создание новых и загрузка старых производств, развитие и поддержание функционирования инфраструктуры, основанной на использовании естественных преимуществ и потенциала ряда отраслей, что будет способствовать диверсификации производства арктических регионов.</p>	<p>Работы ведутся в сложных природно-климатических условиях Арктики.</p> <p>Исключительная уязвимость окружающей природной среды антропогенным и техногенным воздействиям, способность природных комплексов к самоочищению очень ограничены, необратимость ее нарушений.</p> <p>Увеличение вероятности экологических и природных катастроф, как следствие экологических последствий, связанных с причинением ущерба окружающей среде, проблем жизнедеятельности людей и сохранения биоразнообразия.</p> <p>Предотвращение и ликвидация экологических катастроф может привести к масштабным издержкам.</p> <p>Преобладание отраслей добывающей промышленности, основанные на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, что порождает структурные диспропорции.</p> <p>Недостаточно развиты отрасли обрабатывающей промышленности, в том числе из-за высоких энергетических тарифов и транспортных издержек.</p> <p>Значительная доля промышленных производств использует старые технологии, процесс обновления и внедрения идет медленно.</p> <p>Высокий уровень морального и физического износа основных производственных и жилищно-коммунальных фондов.</p> <p>Высокий уровень материалоемкости, энергоемкости и трудоемкости в производстве арктической продукции.</p> <p>Отставание в создании, внедрении и распространении инноваций, связанное с низкой инновационной активностью.</p> <p>Диспропорция пространственной структуры транспортной системы, недостаток опорных транспортных сетей, слабая взаимосвязь отдельных видов транспорта при выполнении перевозок, низкая устойчивость и изношенность дорожного полотна к внешним воздействиям природно-климатических факторов.</p>

Продолжение табл. 2.1

Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)
<p>Осуществление арктических проектов с применением механизма государственно-частного партнерства позволяет согласовывать интересы бизнеса, власти и общества и реализовывать инвестиционные проекты.</p> <p>Формирование транспортной системы, восстановление и дальнейшее развитие транспортно-коммуникационных систем Северного морского пути, направленных на преодоление очажности (изолированности) и на устранение транспортных разрывов территорий.</p> <p>Развитие транспортной доступности для населения и предпринимателей как между арктическими и приарктическими субъектами РФ, так и внутри этих субъектов, оптимизация и развитие транспортных схем.</p> <p>Регулирование рынков труда: создание новых рабочих мест в результате роста прямой занятости населения и развития обеспечивающих производств, сферы вспомогательных услуг.</p> <p>Богатое культурно-историческое наследие, накопленный опыт жизнеобеспечения коренных народов Севера</p>	<p>Несовершенство законодательной системы, неконкретность нормативно-правовых актов, регулирующих выполнение договорных обязательств.</p> <p>Применение особого режима осуществления хозяйственной деятельности, заключающейся в высоком инвестиционном пороге для резидентов, что накладывает определенные ограничения для вхождения потенциальных компаний-резидентов, в связи с этим средние и малые компании, в развитии которых видится одна из целей экономического развития страны, оказываются отсеченными.</p> <p>Дефицит инвестиционных ресурсов из-за ограничения объемов финансирования, неэффективного и нецелевого расходования бюджетных ассигнований.</p> <p>Высокая капиталоемкость и длительный срок окупаемости арктических промышленно-производственных и инфраструктурных проектов.</p> <p>Неэффективный менеджмент, недостаточная проработанность проектов, некорректное планирование проектов и их реализация.</p> <p>Увеличение капитальных вложений из-за несогласованной координации деятельности исполнителей проектов и регламентации зон ответственности, неэффективности системы контроля за использованием денежных средств.</p> <p>Недостаточно скоординирована деятельность между сферами науки и производства, деформирована структура производства, отсутствие научно обоснованной структурных и институциональных преобразований.</p> <p>Миграция трудоспособного населения, отток высококвалифицированных кадров из арктического региона, снижение уровня жизни и реальных доходов населения</p>

Возможности (О)	Угрозы (Т)
<p>Реализация проектов является предпосылкой для социально-экономического развития арктических территорий, диверсификации экономики.</p> <p>Осуществление арктических проектов является основой для защиты геополитических интересов государства и укрепления позиций России на мировом рынке.</p> <p>Реализация арктических проектов — это высокотехнологический процесс, определяющий инновационное развитие, что позволит обновить и вывести экономику РФ на новый уровень, в том числе на международной арене.</p> <p>Разработка и выполнение российских арктических проектов являются «драйверами» для дальнейшего применения отработанных технологий в арктических условиях в области строительства, добычи и транспортировки других регионов России и международном пространстве.</p> <p>Снижение зависимости от зарубежных технологий за счет импортозамещения</p>	<p>Спорные вопросы с разграничением исключительных экономических зон и границ российского континентального шельфа, с определением нормативно-правового статуса Северного морского пути.</p> <p>Введение санкций и введение ограничений информационного, финансового и экономического характера против Российской Федерации.</p> <p>Зависимость РФ от зарубежных технологий и импорта продукции стратегического значения, комплекующих изделий для освоения арктического шельфа, применение дискриминационных мер со стороны международных торгово-экономических организаций.</p> <p>Функционирование экспортно-сырьевой модели экономического развития РФ и высокий уровень зависимости от внешней экономической конъюнктуры.</p> <p>Реализация арктических проектов сталкивается с серьезной международной конкуренцией и зависимостью от конъюнктуры цен на экспортируемое сырье.</p> <p>Направленность проектов на добычу первичных ресурсов, что способствует преобладанию в макрорегионе экспортноориентированной сырьевой экономики с высоким уровнем монополизации.</p> <p>Неразвитость транспортной инфраструктуры экспортно-импортных операций</p>

\* Составлено автором.

Однако следует обратить внимание, что применение кластерного подхода территориального развития должно выполнять роль регулятора взаимоотношений кооперирования и комбинирования промышленного освоения, способствовать промышленно-инновационной ориентации и достижению качественно нового уровня организации и управления экономикой региона во всех сферах хозяйственной деятельности. Важнейшим элементом кластерного подхода является совместные усилия бизнеса и органов власти регионов. Их роли в развитии кластеров разные, но взаимодополняющие [5]. В этом случае необходима консолидация усилий промышленных предприятий, соответствующих властных структур, финансовых организаций, сервисных и научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений для установления диалога между всеми участниками процесса кластеризации.

При этом следует учитывать особенность арктической экономики, которая в основном зависит от эксплуатации минерально-сырьевых ресурсов. По мнению ученых, именно эксплуатация природных ресурсов Арктики определяется в первую очередь стратегическими интересами государства в обеспечении текущих и перспективных потребностей Российской Федерации и является системным стержнем и финансовой основой социально-экономического развития арктических регионов Российской Федерации [6].

Потенциальные возможности применения кластерной политики при формировании «опорных зон развития» заключаются в мультипликационном эффекте, представляющем предпосылки инновационного развития арктических территорий РФ вследствие взаимодействия и кооперирования топливно-сырьевого и инновационного секторов национальной экономики, при которых добывающая промышленность мобилизует финансовые ресурсы для обеспечения технологических инноваций, а наукоемкие отрасли способствуют формированию высокопроизводительной материально-технической базы добывающих отраслей и транспортного комплекса. Все это содействует экономическому развитию и приводит к диверсификации монопрофильной экономики, способствует реализации проектов по внедрению инновационных методов освоения, новейших эко-сбалансированных технологий производства, информационных технологий. В данных обстоятельствах, во-первых, необходимо усиление связи в системе «наука-производство» — организации научно-технической и инновационной деятельности, в своевременной реакции на научно-технические достижения и использовании их для оптимизации осуществления арктических проектов. Во-вторых, существенной проблемой реализации про-

граммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» является отсутствие достаточного финансового обеспечения, в этой связи необходима сбалансированная скоординированность мероприятий, в рамках которых будет объединен потенциал государства и частного бизнеса на основе частно-государственного партнерства. Реализация принципов частно-государственного партнерства невозможна без обеспечения взаимодействия государства и бизнеса на основе выработки консенсуса относительно степени полномочий и разделения ответственности. Уместно отметить, что с одной стороны существенное присутствие государства в экономике российской Арктике является благоприятным фактором (можно даже сказать весомым конкурентным преимуществом), с другой стороны — в государственной арктической политике должна быть разумная доля протекционизма, государство не должно подавлять интересы бизнеса и лишать его инициативы, оно должно выступать организующей и поддерживающей силой, создавая институциональные условия. Государству в управлении арктическими территориями должна быть отведена роль как минимум «механизма запуска» формирования и реализации крупных производственных и социальных проектов. При любых «объемах» присутствия государства в Арктике его роль должна быть систематизирована с трех позиций: гуманитарной (позиция «над рынком»), регулятивной (позиция «рядом с рынком») и планово-рыночной (позиция «внутри рынка») [7].

К тому же следует обратить внимание на специфику арктических территорий России, которая заключается в том, что здесь располагаются различные по типам административно-территориальные образования, происходит пересечение интересов различных акторов как между крупными хозяйствующими субъектами, так и с традиционными видами природопользования. Особенность арктической экономики заключается в взаимодействии трех секторов: корпоративного (ресурсного, базового), традиционного и трансфертного (государственного) [8]. *Корпоративный* сектор представлен крупными ресурсными корпорациями, которые создают основной доход в арктической экономике за счет добычи природных ресурсов и способен преодолеть многочисленные барьеры в виде сложных арктических условий хозяйственной деятельности, значительных издержек производства, высоких транспортных затрат. Предприятия корпоративного сектора являются градообразующими и системообразующими, они же выступают в качестве крупнейших налогоплательщиков. Через корпоративный сектор создается спрос на рынке труда, заказы местным поставщикам и, конечно, транспортное освоение, что указывает на зна-



чительное влияние крупных корпораций на арктическую экономику и на многие экономические субъекты. *Трансфертный* (государственный) сектор представлен совокупностью государственных учреждений, в данном секторе в арктической экономике занято больше всего работающего населения. Основная функция данного сектора экономики заключается в защитной роли в условиях сильнейшей арктической неопределенности, в качестве перераспределения ресурсной ренты и бюджетных средств между различными уровнями хозяйствования и обеспечения социальной защищенности. Роль *традиционного* сектора — в производстве продукции для обеспечения потребностей коренного населения и сохранении традиционной культуры, языка, ценностей и навыков [9].

Существенной особенностью развития территорий российской Арктики является чрезвычайно ранимая природа последней и связанные с этим экологические ограничения хозяйственной деятельности. Этим обусловлена необходимость использования адаптированных к арктическим условиям дорогостоящих современных технологий и экологически дружелюбных систем природопользования. Значимость экологически ответственного хозяйственного поведения, соблюдения требований охраны природной среды и биологического разнообразия особенно велики в связи с опасностью глобальных климатических изменений и их влияния на многолетнемерзлые породы, развитие опасных природных процессов, увеличение уровня рисков и масштабов ущерба от техногенных аварий и природных катастроф. Соблюдение всех требований экологичности хозяйствования в Арктике станет одновременно и экзаменом на зрелость, и существенной экономической нагрузкой, так как потребует значительных затрат на технологическое обновление. В связи с этим возникают новые задачи для экономической деятельности в Арктике с современными геополитическими и экономическими требованиями по защите окружающей среды для поддержания природного потенциала и экологичности процессов производства. Для решения этих задач характерна множественность участников, интересы которых далеко не всегда совпадают, в этих условиях только государство в состоянии соблюсти консенсус интересов и разрешить принципиальные противоречия между рыночно оправданным природопользованием и общественно значимым природосбережением.

В настоящее время экономическое состояние арктических регионов отличается крайне неравномерным развитием и не вполне отвечает стратегическим задачам, наблюдаются достаточно узкие места, оказывающие негативное воздействие и препятствующие социально-экономическому

развитию региона. При этом следует учитывать, что выполнение задач социально-экономического развития арктических регионов РФ основано на использовании рыночных институтов, связанных с минимизацией издержек. В этой связи для обоснованных управленческих решений и успешного социально-экономического развития необходима диагностика наиболее актуальных и острых проблем с выявлением и учетом рисков.

## **2.2. Риск-анализ в плоскости координат**

Формирование «опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации» происходит в постоянно изменяющихся экономических и политических условиях, способствующих нарастанию неопределенности. Чем выше уровень неопределенности, тем выше затраты, стоимость проектов и тем меньше заинтересованность в эффективном ресурсопользовании, экологичности хозяйствования, бережном эксплуатации месторождений, долгосрочных инвестициях и т. д. Если создаваемые институциональные и экономические условия будут способствовать снижению уровня неопределенности, то это положительно скажется на расширении экономической активности, повышении уровня социально-экономического развития, и в конечном счете — на достижение целей.

Предложенный Минэкономразвития России подход по формированию «опорных зон развития» в Арктике связан с реализацией проектов по принципу обеспечения взаимоувязки всех отраслевых мероприятий с территориальным развитием в контексте создания арктической транспортной системы, энергетической инфраструктуры, объектов промышленности, синхронным взаимоувязанным применением действующих инструментов территориального развития и механизмов поддержки реализации инвестиционных проектов.

В рамках каждой опорной зоны запланирована реализация ряда комплексных инвестиционных проектов, каждый из которых рассматривается в контексте решения вопросов интенсификации соответствующей «опорной зоны развития» Арктики и Северного морского пути. Предусмотрено выполнение ряда масштабных проектов, на основании предложений федеральных и региональных органов власти и крупных корпораций (АК «АЛРОСА», ПАО «Газпром», ПАО «Лукойл», ПАО «НОВАТЭК», «ГМК «Норильский Никель», ОАО «Российские железные дороги»). Большая часть проектов относится к мегапроектам ресурсно-транспортного характера, поскольку характерная особенность экономического освоения

арктических территорий обусловлена теснейшей связью деятельности нефтегазовых компаний с транспортным освоением Арктики (таб. 2.2). Сферы основных проектов, реализуемых или запланированных к реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации, состоят из 145 проектов [2], из которых 38,7% связаны с добычей и переработкой полезных ископаемых, 17,6% — с транспортно-инфраструктурными проектами, добычей и переработкой алмазов — 7,8 %, по 4,9% связаны с энергетикой и промышленностью; рыбная промышленность и сельское хозяйство — 3,9%. «Все представленные проекты являются системообразующими, имеют межрегиональный характер, способность выступить в роли “драйверов” социально-экономического развития Арктической зоны и обладающие значительным влиянием на развитие смежных отраслей, инфраструктуры, социальной сферы», — подчеркнул Дмитрий Rogozin на заседании Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, состоявшемся в Архангельске [10].

Многие инвестиционные проекты являются составными элементами большой производственно-логистической системы арктических территорий и должны быть во взаимосвязке с формированием опорных зон и восприниматься в контексте целесообразности и вклада в развитие макрорегиона на основе реализации «якорных» проектов, к которым отнесены крупные инвестиционные проекты стоимостью не менее 100 млрд руб. В свою очередь, их реализация является предпосылкой осуществления менее масштабных проектов, имеющих большое социально-экономическое значение для устойчивого развития арктических территорий. Например, такие ключевые транспортно-логистические проекты, как порт Сабетта и Северный широтный ход с дополнительной железнодорожной веткой Обская — Бованенково — Сабетта, неотделимы от развития производства сжиженного природного газа на Ямальском и Гыданском полуостровах, что в совокупности стало импульсом развития региона и в перспективе обеспечит рост грузопотока по Северному морскому пути. Без реализации этих проектов не появилась бы необходимость в расширении возможностей Мурманского транспортного узла и в потребности строительства большего количества новых ледоколов в необходимых масштабах [11].

При этом следует отметить, что существует несколько перспективных проектов, реализация которых затруднена в условиях санкций. Прежде всего, это касается развития технологий добычи ресурсов на шельфе арктических морей. Специфика арктического шельфа состоит в том, что на всех этапах освоения месторождений и доставки углеводородов не-

Таблица 2.2

**Проекты, реализуемые (запланированные к реализации) в рамках «опорных зон развития Арктической зоны Российской Федерации»\***

Название опорной зоны	Планируемые проекты	Объем и источники финансирования (млрд руб.)	Ответственный исполнитель
Кольская 03	Комплексное развитие Мурманского транспортного узла с созданием береговой базы обеспечения	Всего — 144,96 (федеральный бюджет (ФБ): 55,63; внебюджетные источники ВИ): 89,33)	Минтранс России
	Строительство судовой верфи в селе Белоканенка (проект компании «НОВА-ТЭК»)	Более 25	ООО «Кольская верфь»
	Реконструкция АНОФ-3 АО «Апатит» с увеличением мощности по производству апатитового концентрата до 7,7 млн т в год и нефелинового концентрата до 1,3 млн т в год	6,145, проект финансируется за счет собственных средств	АО «Апатит»
Архангельская 03	Модернизация производственных мощностей АО «Ковдорский ГОК»	4,419	АО «Ковдорский ГОК»
	Строительство глубоководного района морского порта Архангельск	208,0 (в ценах 2015 г.)	Минтранс России, ООО «Инвестиционное бюро «Финист», АО «Корпорация развития Архангельской области», Правительство Архангельской обл.
	Развитие судостроительного инновационного территориального кластера Архангельской обл. на территории г. Северодвинска	6,59 (на 2014–2017 гг., включая ВИ, средства регионального (РБ) и ФБ)	39 организаций — участников (крупные промышленные предприятия, субъекты МСП, научные и образовательные организации)

Продолжение табл. 2.2

Название опорной зоны	Планируемые проекты	Объем и источники финансирования (млрд руб.)	Ответственный исполнитель
Архангельская 03	Строительство участков железнодорожной магистрали «Белкомур»	225,0 (в ценах 2015 г.)	Минтранс России, ОАО «РЖД», АО МК «Белкомур» (Республика Коми, Пермский край, Архангельская обл., Мурманская обл.), правительство Республики Коми, Пермского края, Архангельской обл.
	Разработка Павловского месторождения свинцово-цинковых руд на Новой Земле со строительством горно-обогатительного комбината	Всего — 18,525 (ФБ; 2,9; ВИ: 15,625)	АО «Атомредмет-золото», АО «Первая горнорудная компания
	Развитие лесопромышленного инновационного территориального кластера в Архангельской обл.	6,59 (на 2014—2017 гг., включая ВИ, средства РБ, ФБ)	39 организаций — участников (крупные промышленные предприятия, субъекты МСП, научные и образовательные организации
Ненецкая 03	Строительство глубоководного морского порта Индига	Около 190,0 (в ценах 2015 г. без учета стоимости отвода земель)	ОАО «РЖД»
	Реконструкция аэропортового комплекса г. Нарьян-Мар	7	Минбороны РФ, Росавиация (рулежные дорожки, перрон), ОАО «Нарьян-Марский объединенный авиаотряд» (здание аэропорта)
	Реконструкция аэропортового комплекса пос. Амдерма	Около 0,8	Данные отсутствуют
	Проекты разработки углеводородных ресурсов Тимано-Печерской нефтегазовой провинции	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют

Воркутинская 03	Реконструкция аэропортового комплекса г. Воркуты	Всего — 1,637 (ФБ: 1; РБ: 0,173 ВИ: 0,463)	Министерство промышленности, транспорта и энергетики Республики Коми
	Строительство первой очереди волонно-оптической линии связи вдоль побережья морей Северного Ледовитого океана с отводом на город Воркуту	ФБ: 80	Министерство связей и массовых коммуникаций РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ
	Создание территории опережающего социально-экономического развития «Воркута»	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
Ямало-Ненецкая 03	Реализация проекта «Ямал СПГ»	ФБ: 150,0	ОАО «Новатэк» — 50,1%, французская Total — 20%, китайская GNPC — 20% и Фонд «Шелкового пути» — 9,9%
	Строительство объектов морского порта в районе пос. Сабетта на п/о Ямал, включая создание судходного подходного канала в Обской губе	Всего — 97,2 (ФБ: 71,3; ВИ: 25,9)	Минтранс России, Росморречфлот
	Создание и эксплуатация новой железнодорожной линии общего пользования Бованенково — Сабетта	113,142	Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа (в форме проекта государственного партнерства)
	Создание и эксплуатация железнодорожного Северного широтного хода	Всего: 270,8 (включая строительство мостового перехода через р. Обь в районе г. Салехарда — 69,16)	Минтранс России; Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; АО «Корпорация развития»; ОАО «РЖД»; ПАО «Газпром»; АО «ЯЖДК»



Окончание табл. 2.2

Название опорной зоны	Планируемые проекты	Объем и источники финансирования (млрд руб.)	Ответственный исполнитель
Таймыро-Туруханская 03	<p>Реконструкция объектов аэродромной инфраструктуры аэропорта «Алы-кель», г. Норильск, Красноярский край; реконструкция аэропортового комплекса, г. Норильск, Красноярский край</p> <p>Инвестиционные проекты стратегии развития ГМК «Норильский никель», (реконструкция рудников, обогатительных фабрик, медного и Надеждинского заводов, закрытие никелевого завода) (Предложение Красноярского края)</p>	<p>Общий объем финансирования — 4,922, в том числе за счет средств: ФБ — 3, 322; ВИ — 1,6.</p> <p>Общий объем финансирования — 7, 777, в том числе за счет средств: ФБ — 6, 377; ВИ — 1, 4</p> <p>224, 757. (собственные средства)</p>	<p>Росавиация, ПАО «ГМК «Норильский никель»</p> <p>ЗФ ПАО «ГМК «Норильский никель»</p>
Северо-Якутская 03	<p>Строительство волоконно-оптической линии по маршруту Новый Уренгой — Норильск</p> <p>Реконструкция и модернизация портовой инфраструктуры ОАО «Морской порт “Тикси”»</p> <p>Модернизация флота и строительство судов для обеспечения грузоперевозок внутренним водным транспортом в Ленском речном бассейне. Реконструкция и модернизация Жатайского судоремонтно-судостроительного завода</p>	<p>2,7, средства ПАО «ГМК «Норильский никель»</p> <p>Средства источники не определены</p> <p>13,65 (в т. ч. 7,9 — строительство флота и модернизация судов, 5,75 — реконструкция и модернизация Жатайского судоремонтно-судостроительного завода)</p>	<p>ООО «Единство» (ПАО «ГМК «Норильский никель»)</p> <p>Минтранс России, ОАО «Морской порт Тикси»</p> <p>ОАО «ЛОРП», АО «Корпорация развития Республики Саха (Якутия)», АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона»</p>

Северо-Якутская 03	Реконструкция аэропорта Тикси	0,192	ФКП «Аэропорты Севера», Росавиация
	Комплексный проект «Создание минерально-сырьевого промышленного кластера (МСПК) “Усть-Яна”»	1,225 (предварительная стоимость пилотного проекта, источники не определены)	ОАО «Янолово», ЗАО ГОК «Депутатский», АО «Корпорация развития Республики Саха (Якутия)»
	Строительство и эксплуатация Таймырского топливно-энергетического комплекса на базе Таймырского месторождения каменного угля и богхеда	Примерная стоимость 2500	ООО «Арктик углесинтез» Минэнерго России
Чукотская 03	Анабарский центр добычи алмазов	Примерная стоимость 87	АО «Алмазы Анабара»»
	Реконструкция объектов федеральной собственности в морском порту Певек	0,829, в т. ч. 0,769 средства ФБ	Федеральное казенное учреждение «Дирекция государственного заказчика программ развития морского транспорта
	Строительство плавучей атомной теплоэлектростанции в г. Певек и береговых гидротехнических сооружений (БГТС)	Всего — 5,0 (в ценах 2015 г.)	Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Минпромторг России
	Строительство береговых гидротехнических сооружений в составе ПАТЭС мощностью 70 МВт в г. Певек	Инвестиционная программа АО «Концерн Росэнергоатом»; 5 млрд руб. (в ценах 2015 г.)	ПЛО «Концерн Росэнергоатом»
	Коксующиеся угли Беринговского каменноугольного бассейна	Этап 1 — 8; этап 2 — 40,3; этап 3 — 65	ООО «Берингпром уголь» (ЗАО «Северо-Тихоокеанская угольная компания»)

\* Выборка автора по [1; 2].

обходимы наукоемкие, высокотехнологичные инновационные технологии. Несмотря на серьезные проблемы с реализацией и поиском инвестиций для проектов, они являются значимыми в связи с большим потенциалом для региона и для ресурсного сектора страны в целом. В принципиальном отношении каждый проект — это вклад в решение вопросов как развития опорной зоны, так развития макрорегиона в целом.

Большая часть из перечисленных выше проектов относится к промышленно-производственным и инфраструктурным инвестиционным, которые должны формировать заказ на кадры, технологии, технику. Основная цель реализации промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов — преодоление очаговости (изолированности), устранение транспортных разрывов территорий, создание опорного каркаса.

При этом следует учитывать, что достижение основной цели освоения Арктики происходит в условиях рыночных институтов, связанных с минимизацией издержек. Перерасход средств при реализации проектов или низкий финансовый результат может поставить под сомнение жизнеспособность проектов и превратить их из изначально продвигаемых эффективных средств экономического роста в возможные препятствия этому росту. Одно из условий общего экономического роста заключается в том, чтобы арктические проекты ресурсно-транспортного характера должны быть экономически жизнеспособны и давать экономическую норму прибыли, кроме того, не менее важны коррелирующие направления региональных и отраслевых механизмов взаимодействия.

Успешность реализации арктических проектов ресурсно-транспортного характера во многом зависит от решения проблем рискозащищенности и комплексобразования обустройства арктических территорий. Очевидно, что выполнение замыслов возможно только при комплексном анализе рисков, для этого необходимо продиагностировать проблемные места, связать ресурсы и результаты для достижения поставленных целей. Риск нужно признавать гораздо более явно и управлять им на основании системного подхода и с высокой степенью ответственности.

В материалах к заседанию президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации по вопросу: «О перечне приоритетных проектов, реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации, и мерах по обеспечению их реализации» Министерством экономического развития РФ были отмечены следующие риски и проблемы [2]:

- недостаточное финансирование проектов;
- сложности в получении заемных средств;
- риск невыполнения условий лицензионного соглашения и потеря лицензий (для добывающих предприятий);
- несовершенство нормативно-правовой базы;
- неразвитость инфраструктуры (особенно транспортной);
- сложность транспортных схем, длительный период доставки оборудования и материалов;
- сезонность работ, короткий строительный сезон;
- отсутствие квалифицированных кадров;
- риск вывоза стратегического сырья за пределы России (при освоении месторождений полезных ископаемых иностранными компаниями).

Обозначенные риски существенны, но для таких крупных проектов они представляют фрагментарный характер, что может привести к усредненному значению риска с потерей из вида целевой направленности и экономической жизнеспособности проектов в связи с их масштабностью. Данное утверждение небезосновательно, тому подтверждение мнение аналитиков, которые отмечают систематический перерасход запланированных средств и завышение прогнозных оценок чистых выгод от инвестиционных проектов. Согласно исследованиям [12], проводимым генеральным аудитором Швеции, Министерством транспорта США, Научно-исследовательской лабораторией автомобильного транспорта Великобритании и Ольборгским университетом Дании, у большинства инфраструктурных проектов расходы недооценены, что привело к превышению расходов (в среднем на 45%) реальной стоимости проекта по сравнению со сметной. По данным материалов 1 200 проектов, реализованных под эгидой Всемирного банка, фактический уровень доходности, рассчитанный на момент завершения проектов, составлял 15%, а через 5–8 лет после их завершения не превышал 12% (при том, что, по прогнозным оценкам, рассчитанным в ходе предпроектного анализа, доходность должна была составить 22%) [13]. Представленные данные указывают на серьезные последствия: при недооценке рисков и переоценке потенциальных выгод от проекта возникает большая вероятность перерасхода запланированных средств и недостоверность прогнозных оценок, что ставит под сомнение жизнеспособность проекта и его социально-экономическую значимость. Все экономические решения принимаются на определенном «рисковом фоне», который в равной степени может влиять на всю совокупность исходов. Соответственно, при-

менительно к изложенному, необходим взаимосвязанный комплексный анализ рисков, основанный на принципах системности, синектики и синергии [14].

Успешность реализации арктических проектов ресурсно-транспортного характера в значительной степени зависит от того, насколько полно учитываются все виды факторов риска. Особенность подготовки и осуществления арктических проектов состоит в том, что они находятся под влиянием сложного взаимодействия комплекса факторов социального, экономического, научно-технического и экологического порядков, вызывающих изменение тех или иных показателей. Масштабность проектов предполагает большое число участников, что может привести к противоречивым тенденциям и несовпадению интересов.

При этом, как отмечалось выше, в ходе реализации проектов возникают ситуации, в результате которых могут возникнуть убытки, нарушающие экономическую стабильность. Чтобы их предотвратить применительно к управленческой деятельности (для обоснованных управленческих решений) должны быть выявлены, проанализированы и структурированы возможные факторы риска. Причин возникновения рисков ситуации может быть очень много. При этом следует заметить, что для конкретной задачи — управления риском, можно выделить из массива информации наиболее значимые показатели по уровню или динамике изменения которых можно судить о степени рискованности, о наличии, составе и значимости факторов риска.

В этой связи целесообразной представляется взаимосвязанная комплексная диагностика факторов риска в плоскости координат. Учитывая проблематику реализации промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов арктических территорий, выявление факторов риска предполагает осуществление пространственной структуризации в плоскости координат, включающей тенденции развития и территориальные особенности, с опорой на собственный потенциал региона, и качество управления социально-экономическим развитием региона, которое в первую очередь зависит от реализации государственной стратегии, выбор механизмов управления развитием регионов, и направлений его совершенствования (рис. 2.2). Указанное влияет на реализацию государственной стратегии для выбора механизмов управления развитием регионов и направлений его совершенствования.

Диагностика риска в плоскости координат представляет собой трехмерный комплексный анализ, с помощью которого можно определить рискованные и устойчивые векторы развития, выявить ситуации риска,

которые с некоторой вероятностью могут возникнуть и оказать влияние на социально-экономическое развитие арктических регионов. Арктические регионы обладают особенной системой факторов и условий развития (ресурсный, экономический, трудовой, инновационный, транспортный, технологический и др.). От того, какие факторы развития имеются в наличии у региона и насколько эффективно они используются, зависит осуществление поставленных целей и получение конечного результата функционирования социально-экономической системы. Преобладание в регионе позитивных факторов воздействия характеризует рискоустойчивое направление развития, что способствует снижению риска, повышению рискоустойчивости и приводит к сбалансированности социальных и экономических процессов. Преобладание негативных факторов выражает рискогенный вектор развития и способствует повышению уровня риска, а также снижению потенциала социально-экономического развития региона на фоне снижения рискоустойчивости социально-экономического развития.

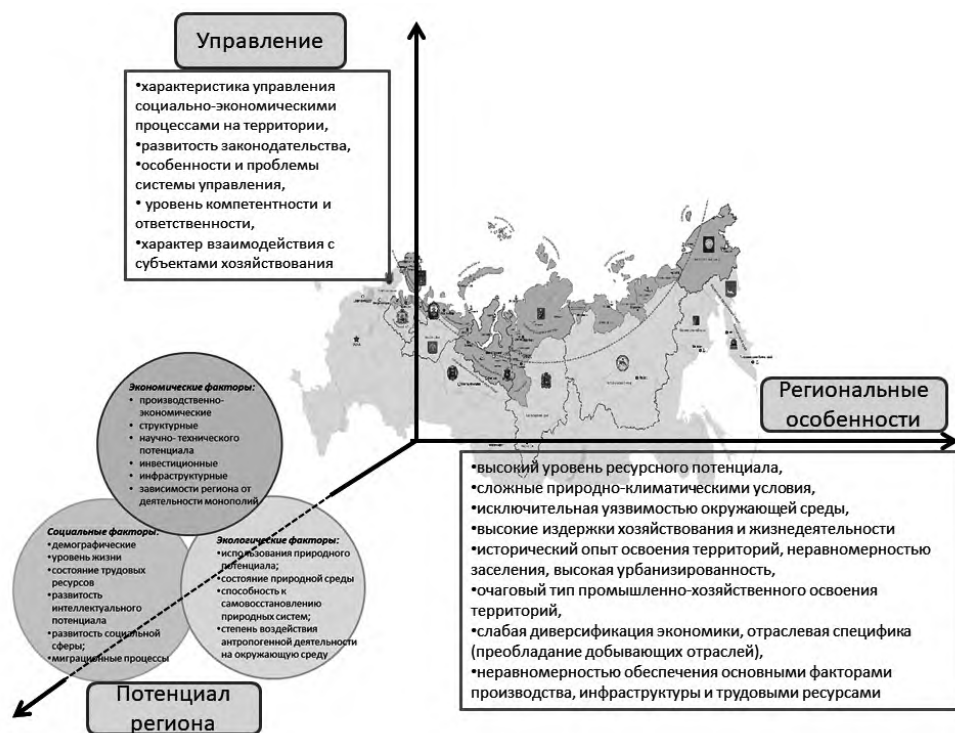


Рис. 2.2. Диагностика риска в плоскости координат. Составлено автором



Таким образом, образуется взаимосвязь между региональной системой и факторами воздействия (качеством управления, потенциалом региона, региональными особенностями с учетом тенденций развития). Рискообразующие факторы воздействия являются предпосылкой возникновения риска, соответственно, риски воздействуют на развитие региона как в комплексе, так и в частности (на субъекты экономической деятельности), и представляют собой угрозу недостижения поставленных целей и задач.

Отличительной особенностью анализа риска в плоскости координат в сочетании с концепциями риска является ориентация на объектное описание протекающих социально-экономических процессов, которая заключается в создании информационной базы о рисках, их идентификации, что способствует наиболее полному раскрытию возможных опасностей, которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при определении перспективных направлений. Информация о возможных рисках является важной основой для управленческих практик, применения механизмов стратегического планирования и управления, учитывающих существующие риски пространственно-территориального развития арктических регионов.

### **2.3. Идентификация рисков реализации инфраструктурно-производственных проектов на российской территории Арктики**

Результативность осуществления арктических проектов ресурсно-транспортного характера зависит от качества социо-эколого-экономического развития, надежности и прочности связей с экономическими, социальными и политическими институтами. Специфика подготовки и осуществления арктических проектов наряду с социальными, экономическими, экологическими факторами обусловлена физико-географическими и природно-климатическими особенностями, низкой устойчивостью экологических систем, которые необходимо учитывать.

Пространство рисков при реализации арктических инфраструктурно-производственных проектов исследуется риск-анализом на основе процессного подхода, заключающегося в описании процессов реализации арктических проектов, выделении узких мест как источников риска, построении схем причинно-следственных связей, и нацеленного на диагностику вероятного развития соответствующих отклонений и определения возможной альтернативы развития событий.

Следует отметить, что однозначное отнесение некоторых рисков событий к конкретным категориям риска невозможно вследствие сложности, многофакторности природы их возникновения. В контексте данного исследования целесообразно составить структурную диаграмму рисков (табл. 2.3) — описание рисков, целью которого является классификации рисков и определение последствий рисков событий, которые должны лечь в основу формирования информационной базы для принятия управленческих решений в аспекте механизмов предотвращения проявления факторов риска или возможных способов уменьшения затрат на ликвидацию последствий проявления риска.

Следует обратить внимание, что перечень рисков событий представляет не всю совокупность портфеля рисков при реализации инфраструктурно-производственных проектов, но является базисом для принятия обоснованных антирисковых управленческих решений. Выявление и учет рисков должны лечь в основу для разработки ключевых направлений пространственно-территориального развития арктических территорий РФ, социально-экономического развития арктических регионов РФ.

Из структурной диаграммы рисков, основанной на причинно-следственном анализе, с помощью выявления и систематизации риск-событий (возможные последствия), формируется система рисков, которая включает в себя комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых рисков: природно-естественного, экологического, технического, транспортного, финансового, коммерческого, организационно-управленческого и политического характера. Перечисленные группы рисков обусловлены арктическими особенностями регулирования хозяйственной деятельности в экстремальных природно-климатических условиях, ускоренным износом производственных фондов, ростом топливо- и энергопотребления, увеличением трудозатрат, удаленностью и неравномерностью пространственной структуры транспортной системы, высокой капиталоемкостью хозяйственной деятельности, преобладанием добывающих отраслей промышленности, в значительной степени, зависящей от мировой конъюнктуры цен на экспортируемое сырье, что делает реализацию проектов высокорискованной и приводит к удорожанию хозяйственной деятельности, вносит существенные коррективы в расчеты реализации арктических проектов.

К тому же ключевыми рискообразующими факторами, оказывающими влияние на реализацию арктических проектов, являются: недооценка рисков, отсутствие регламентации зон ответственности и координации деятельности исполнителей арктических проектов как целостного ком-

Таблица 2.3

**Структурная диаграмма рисков при реализации инфраструктурно-производственных проектов на российской территории Арктики\***

Рискообразующие факторы	Риски	Возможные последствия
<p>Экстремальные природно-климатические условия в сочетании с пространственно-географическим фактором;</p> <p>неопределенность климатических изменений, усиление контрастности потопных условий;</p> <p>вертикальная и горизонтальная (широтная и меридиональная) инверсия температур воздуха;</p> <p>изменения физико-механических свойств почв</p>	<p>Природно-естественные</p>	<p>Разнонаправленные последствия с одной стороны, способствуют доступности разработки проектов, с другой — представляют угрозу для функционирования, надежности и устойчивости инженерных сооружений, объектов инфраструктуры и движения транспортных средств, способствуют изменению сроков поставок, снижению объема перевозок</p>
<p>Негативные антропогенные и техногенные воздействия на арктическую среду обитания;</p> <p>низкий уровень самоочищения природы;</p> <p>отсутствие нормативно-правовой базы по жестким критериям охраны окружающей среды Арктики</p>	<p>Экологические</p>	<p>Ухудшение здоровья населения в результате повышение концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и деградации природной среды обитания;</p> <p>затраты на ликвидацию и компенсацию ущерба окружающей среде в период промышленной эксплуатации;</p> <p>неучтенные затраты на применение дорогостоящих технологий, оборудования и материалов, адаптированных к арктическим условиям и обеспечивающим минимизацию негативного воздействия на окружающую среду</p>
<p>Низкий уровень технологического развития;</p> <p>сложность во внедрении наукоемкого и высокотехнологичного оборудования для реализации проектов;</p>	<p>Технические — сопутствуют строительству новых объектов и их дальнейшей</p>	<p>Задержки ввода объектов проекта в эксплуатацию;</p> <p>угроза техногенной катастрофы, вероят-</p>

<p>неопределенность с качеством оборудования и его эксплуатации, а также совместимость элементов установленного оборудования при его эксплуатации; устаревшая технология строительно-монтажных работ, отсутствие резерва мощности и т. д.</p>	<p>эксплуатации (строительно-монтажные, эксплуатационные и производственные)</p>	<p>ность арктических условиях; неисправность в работе машин, механизмов, транспортных средств; низкое качество материалов, деталей, конструкций, оборудования, не позволяющие применить их по назначению; переделка недоброкачественно выполненных строительно-монтажных работ вследствие допущенных нарушений в технологии, степень технических рисков определяет размер материальных затрат на устранение последствий данных рисков и время, необходимое на проведение этих мероприятий</p>
<p>Недостаточность и неравномерность транспортной обеспеченности; диспропорция пространственной структуры транспортной системы; слабая взаимозависимость и взаимодействие видов транспорта; высокая степень износа и устаревание действующих транспортных средств; сезонный характер работ</p>	<p>Транспортные</p>	<p>Снижение объема грузопотока и пропускной способности транспортных путей; нарушение сроков поставок и сохранности груза; снижение качества логистики</p>
<p>Высокая капиталоемкость проекта; длительный срок окупаемости инвестиций; высокая себестоимость хозяйственной деятельности в арктическом регионе; финансирование проекта из различных источников инвестиционных ресурсов (государственные, коммерческие (частные)) изменение волатильности и ставки процента по кредитам; неопределенность условий распределения финансовых ресурсов между участвующими сторонами проекта</p>	<p>Финансовые (инвестиционные, кредитные, ценовой, процентный)</p>	<p>Увеличение стартовых капитальных вложений на реализацию проекта; перерасход материальных и финансовых средств из-за непредвиденных затрат; низкий финансовый результат в результате осуществления проекта; увеличение срока окупаемости проекта; вероятность нерациональной структуры финансовых ресурсов</p>

Окончание табл. 2.3

Рискообразующие факторы	Риски	Возможные последствия
<p>Арктические проекты сталкиваются с серьезной международной конкуренцией; влияние динамики конъюнктуры рынков; высокие издержки производства, связанные с удаленностью рынков сбыта; неопределенность сотрудничества с зарубежными партнерами; экономическое развитие арктических регионов имеет большое влияние на рыночный риск проекта, особенно когда рассматривается в долгосрочной перспективе</p>	<p>Коммерческие (рыночные, экономические, отраслевые)</p>	<p>Снижение рентабельности проекта из-за волатильности конъюнктуры рынков; низкая экономическая норма прибыли, что может привести к нежизнеспособности проекта; замедление реализации арктических проектов в результате недостаточного финансирования; несоответствие проекта социально-экономическим потребностям</p>
<p>Несбалансированность федеративных, региональных, местных и корпоративных интересов; недооценка рисков, слабая проработанность и некорректное планирование проектов; недостаточный уровень научно-технического взаимодействия с бизнес-структурами; несогласованная координация деятельности исполнителей проектов и регламентация зон ответственности; переоценка потенциальных выгод от проекта; неэффективный менеджмент; дефицит квалифицированных кадровых ресурсов</p>	<p>Организационно-управленческие</p>	<p>Несовпадение запланированного и действительного экономического эффекта от реализации проектов; снижение значений основных финансово-экономических показателей</p>
<p>Несогласованность законотворческой деятельности органов власти; недостаточное согласование стратегических целей развития Арктической зоны РФ с нормативно-правовой базой;</p>	<p>Политические</p>	<p>Потери от изменения нормативно-правовой базы; увеличение коэффициента дисконтирования при расчете денежных потоков</p>

<p>нестабильность властных институтов (законодательных и исполнительных), возможные изменения в курсе исполнительной власти и перемены в приоритетных направлениях ее деятельности; воздействие налоговой и бюджетной политики, введение ограничений, стимулирующих осуществление проектов — рентабельность многих проектов в значительной мере зависит от налоговых льгот в целях компенсации финансового риска;</p> <p>международная напряженность, политические и экономические санкции, меняющаяся геополитическая обстановка; неопределенность политической среды; конфликт интересов стран Арктической зоны при разграничении арктического шельфа</p>	
---	--

\* Составлено автором.



плекса мероприятий, четко взаимоувязанных по целям, что ведет к недостаточной проработанности и к некорректному планированию проектов, субъективности и информационной асимметрии принимаемых решений. Проявление риска (как случайное, так и детерминированное) может привести к отклонению достижения поставленных целей и эффективного использования средств, смещению сроков реализации, что в конечном итоге способствует разрушению целостности, комплексности выстроенных программных мероприятий.

#### **2.4. Стратегическое планирование развития арктических регионов Российской Федерации: механизмы рискозащитности**

Любой риск есть последовательность событий, его вызывающих. При устранении хотя бы одной такой причины можно добиться ощутимого ослабления риска. Выстроенная структурированная система рисков на основе причинно-следственных связей нацелена на рассмотрение вероятностного развития соответствующих отклонений и определения возможной альтернативы развития событий, для определения мер противодействия негативным проявлениям риска (превентивных (предупреждающих и опережающих) мероприятий), включая распределение ответственности за риск между участниками проектов. Учет рисков может в значительной степени предотвратить дестабилизацию в процессе осуществления проектов и избежать большого перерасхода средств.

Как говорилось ранее — один из ключевых рискообразующих факторов, препятствующих реализации арктических проектов, заключается в том, что роли участвующих сторон четко не определены, нет согласованного комплексного взаимодействия. Большая часть проектов финансируется из государственных денежных средств, стоимость которых оценивается во многие миллиарды рублей. Учитывая это, возникает вопрос: сможет ли государство совместно с бизнес-структурами в нынешней финансовой ситуации воплотить в жизнь амбициозные и дорогостоящие проекты Арктики?

Воплощение в жизнь стратегических задач и решений невозможно без ответственного управления. В масштабных проектах нельзя избежать рисков, необходимо работать над уменьшением влияния рискообразующих факторов. Учет риска должен стать составной частью процедуры принятия управленческих решений и тем самым сократить

воздействие риска с помощью применения комплексного риск-управления, нацеленного на решение проблем рискоустойчивости. Основной принцип управления рисками заключается в том, чтобы сделать результаты деятельности по возможности предсказуемыми (т. е. сократить, насколько возможно, неопределенность) для принятия мер по уменьшению негативных последствий риска. Комплексное риск-управление предполагает системное преобразование риск-факторов в процессе целенаправленного воздействия на условия и среду, ресурсы и процессы, субъекты и объекты реализации арктических проектов. Учитывая вышеуказанное и вследствие сложности, многофакторности природы возникновения рисков и возможности рационального воздействия на них, управление риском должно основываться на совокупности следующих концепций.

*Концепция минимизации риска* [15; 16]. Методы управления в данной концепции направлены на сведение уровня риска к минимально возможному значению. Применение данной концепции относится к рискам, которые реализуются негативно, причем ущерб (потери) в результате негативного последствия значительно превосходит затраты на мероприятия по предотвращению катастроф. Например, риск техногенных аварий должен быть сведен к минимуму путем проведения возможных мероприятий, способных его уменьшить: соблюдения мер безопасности при работе в арктических регионах, эксплуатация технически апробированного к арктической среде оборудования, использование экологически чистых технологий на основе результатов фундаментальных исследований и достижений прикладной науки. Таким образом, убытки в случае техногенных аварий несопоставимы с затратами на превентивные мероприятия. В данном случае управление риском призвано обеспечить безопасность человека и окружающей среды, их защищенность от катастрофических рискообразующих факторов.

*Концепция риска предельной полезности* [17; 18]. Методы управления в данной концепции направлены на разрешение противоречия «риск-доходность», базирующиеся на наличии альтернатив в выборе антирисковых действий, основанных на сопоставимости оценки предельной полезности от управленческого решения, в результате чего риск может достичь положительного эффекта.

*Концепция приемлемого риска* [19]. Методы управления в данной концепции связаны с сознательным восприятием риска как управляемого процесса, в признании невозможности полностью избавиться от риска и в вероятности его снижения до определенного уровня, когда риск пере-

стает быть угрожающим. Соответственно, концепция приемлемого риска также направлена на снижение риска, но затраты на антирисковые мероприятия должны быть сравнимы с размером возможных потерь и мерой возможных последствий. Уровень рисков необходимо уменьшать до приемлемого, который в данной ситуации с учетом рискообразующих факторов является допустимым, целесообразным и обоснованным исходя из социально-экономических соображений.

*Концепция риска как ресурса* [20]. Методы управления в данной концепции во многом аналогичны управлению ресурсами, смысл которого заключается в том, что оптимизация затрат на управление риском должна быть осуществлена посредством сравнения предельных издержек и выгод, где в виде издержек выступают затраты, направленные на реализацию антирисковых мероприятий, а выгодами — предотвращаемые потери. Большинство инвестиционно-инновационных проектов являются высоко рисковыми, но в то же время характеризуются достаточно широким составом позитивных факторов, например, связанные с использованием новых производственных технологий или производством новых видов продукции. Предполагается, что увеличение уровня риска может привести к дополнительным выгодам, т. е. данный риск характеризуется наличием состава позитивных факторов в качестве дополнительного рычага.

Безусловно, для разработки результативных управляющих антирисковых мероприятий при реализации промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов на арктической территории Российской Федерации актуально применение всех концепций в совокупности. При этом следует иметь в виду, что успешность реализации арктических проектов ресурсно-транспортного характера во многом зависит от решения проблем рискозащищенности с учетом концепций и многообразия влияющих риск-факторов, так как система управления рисками это корреляция условий, ресурсов и факторов регионального развития, обеспечение консолидации интересов всех акторов, что требует осознанности и систематизации.

Для определения мероприятий по предотвращению факторов риска и нейтрализации последствий необходимо формирование плана управления рисками, который базируется на взаимосвязи стратегических целей проекта и политики управления рисками (рис. 2.3). Такой план представляет собой последовательность действий, когда каждый шаг обеспечивает реализацию последующего шага, интеграции и кооперации антирисковых мероприятий для повышения эффективности управления.



Рис. 2.3. Структурная схема составления плана управления рисками при реализации проектов на арктической территории Российской Федерации. Составлено автором

Главная задача подготовки плана управления риском — определить наиболее опасные участки и сферу управления риском, выявить оптимальный набор методов и инструментов, направленных на уменьшение рискообразующих последствий, обеспечение жизнеспособности проектов. Известно, что для рискозащищенности важно как можно раньше обнаружить неблагоприятные ситуации и тенденции для снижения опасности принятия ошибочного решения и уменьшения возможных негативных последствий нежелательного развития событий.

Для обеспечения реализации проектов и получения запланированных результатов необходимо применение интегрированной системы управления рисками. Основная задача интегрированной системы управления рисками — организация работ по риск-анализу и последующему риск-менеджменту через реализацию комплекса разработанных и согласованных мероприятий, разграничение ответственности за наступление рисков событий, интеграцию системы управления рисками в общую систе-

му управления проектами в целях устойчивого функционирования и повышения социально-экономической значимости.

Система управления рисками строится на совокупности методов и инструментов, в соответствии с результатами риск-анализа и особенностями реализации промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов на арктической территории РФ, учитывая вышеизложенные концепции управления рисками.

Сложность, многофакторность природы возникновения рисков и многовариантность воздействия на них приводят к существованию достаточно большого числа многообразных методов управления рисками (рис. 2.4).

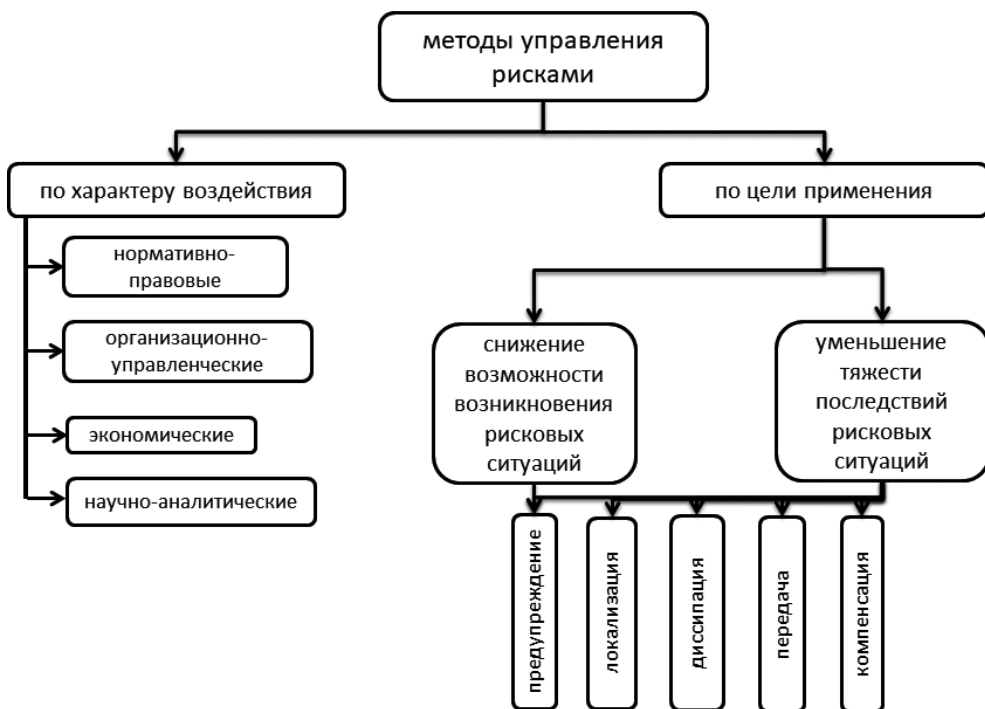


Рис. 2.4. Методы управления рисками промышленно-производственных и инфраструктурных инвестиционных проектов на арктической территории Российской Федерации. Авторская разработка на основе [21; 22; 23]

Совокупность методов управления рисками условно можно разделить на две основные группы: по характеру воздействия и по цели применения, в группе методов по характеру воздействия выделяются следующие методы:

- нормативно-правовые — направлены на профилактику рисков и нейтрализацию их негативных последствий путем использования основных положений нормативно-правовых норм;
- организационно-управленческие — выполняющие преимущественно управленческую роль в системе риск-менеджмента, предусматривающих разработку эффективных, разумных и адаптированных организационных решений;
- экономические — направлены на снижение потерь от производственно-хозяйственной деятельности при осуществлении проектов, опирающиеся на принципы рационального распределения ресурсов;
- научно-аналитические — основываются на анализе, исследовании и выявлении рисков с целью принятия необходимых мер по нейтрализации негативных последствий и максимизации возможной выгоды.

Методы по цели применения подразделяются на снижающие возможности возникновения рисков ситуаций и на уменьшающие тяжесть последствий рисков по следующим компонентам:

- предупреждение (применение превентивных мероприятий): заблаговременное проведение аналитических исследований, принятие организационно-профилактических мер для того, чтобы предотвратить развитие событий, ведущих к реализации угрозы и возникновению потерь, например: мониторинг социально-экономической среды, стратегическое планирование, формирование риск-ориентированной культуры, внедрение научных разработок, использования адаптированных к арктическим условиям современных технологий и экологически дружелюбных систем природопользования.
- локализация: разложение высоко рискованной деятельности по разным участкам, исполнителям в обособленную структуру с целью максимального контроля и более эффективного управления риском (образование венчурного предприятия; создание дочернего инвестиционного фонда, создание и внедрение иерархической структуры работ проекта);
- диссипация: устранение чрезмерной концентрации риска с помощью его распределения и диверсификации видов деятельности и зон хозяйствования, инвестиций;
- передача риска: путем, например, страхования, заключения договоров факторинга, заключения договора поручительства, передача рисков поставщикам сырья и материалов, хеджирование;
- компенсация: формирование механизмов упреждающего действия, предполагающих разработку и реализацию мероприятий по снижению уровня риска, например, создание системы резервных фондов, финансовое обеспечение, создание союзов, ассоциаций.



Выбор методов управления рисками при реализации проектов базируется на сравнении критериев выбора инструментария из множества альтернатив, с учетом адаптивности применения и рассмотрения комплексных комбинаций, основанных на принципах: ответственности между участниками проектов; координации действий, в соответствии с имеющимися ресурсами; обязательств исполнителей и сроков осуществления проекта; государственного регулирования и контроля за источниками и объемами финансирования в соответствии с организационно-экономическими и правовыми механизмами. Кроме того, необходимо активное организационное и экономическое участие государства посредством программно-целевого планирования и проектного управления. Что дает возможность более полно учитывать риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить своевременную коррекцию в ход работ.

## **Заключение**

Учет риска должен стать составной частью процедуры принятия управленческих решений, внедрения и использования в сфере федерального и регионального управления. Важным моментом современного управления является интегрированность элементов, поскольку целью системы управления рисками является уменьшение влияния непредвиденных событий на реализацию проектов. Соответственно, риск-менеджмент не является самоцелью, он носит вспомогательный характер, выступает одним из средств, помогающим достичь поставленных целей, что предполагает дальнейший рост синергии региональных механизмов управления процессами развития арктических территорий РФ.

Поэтому ключевое значение будет иметь научно обоснованная государственная политика, обеспечивающая оптимизацию возможных рисков, побуждающая к рациональному использованию ресурсов. Ключевые принципы и подходы к формированию политики по управлению рисками должны быть основаны на:

- принципах системности, синектики и синергии при подготовке принимаемых решений на основе увязки социальных, экономических, экологических факторов и решения проблем национальной безопасности;

- активизации разумной государственной арктической политики, осуществляемой с применением механизмов государственного и рыночного регулирования, создания институциональных условий и четким распределением зон ответственности;
- разработке и внедрении соответствующих организационно-экономических и правовых механизмов (использование частного капитала без государственных гарантий — для этого нужно заинтересовать инвесторов с помощью преференций, особого режима хозяйствования, разумной фискальной политики);
- четкости распределения полномочий и ответственности между участвующими сторонами проектов, координации действий органов власти и бизнес-структур, эффективном государственном регулировании и контроле;
- адаптивном применении, т. е. реагировании на социальные, экономические и экологические изменения, использовании новых знаний для достижения поставленных стратегических целей.

Обеспечение перехода к рискоустойчивому развитию арктических регионов России во всех его компонентах невозможно без научной поддержки и инновационного обеспечения. Приоритетной задачей в этой области является развитие фундаментальных и прикладных исследований, направленных на получение новых знаний на основе междисциплинарности в различных отраслях науки (экономико-социо-демографические, эколого-экономические, энерго-экономические, транспортно-экономические, химии (материаловедение), физики), системность освоения, учет территориальных конкурентных преимуществ и пространственных факторов при освоении, решение проблем рискозащищенности.

Очевидно, что в современных условиях необходим концептуальный подход, под которым понимается системная последовательность мероприятий по всему комплексу проблем. Во-первых, информационно-статистический мониторинг с целью анализа риска и принятия решения. Во-вторых, необходима взаимоувязка риск-менеджмента со стратегией социально-экономического развития арктических регионов РФ, позволяющая оптимизировать различные региональные задачи и концентрировать ресурсы на задачах социально-экономической значимости, определяющих приоритетные меры экономического стимулирования, социальной поддержки, регламентирования природопользования. В-третьих, реализация арктических проектов должна опираться на сбалансированность мероприятий, позволяющих объединить различные составляющие

системы безопасности (инженерные, правовые и экономические) в единое целое. В-четвертых, анализ рисков и источников их возникновения позволяет выделить как узкие места, так и приоритетные направления деятельности для взаимоувязки интересов всех субъектов: взаимодействия государства и общества, науки и бизнеса, поиск баланса отраслевых, региональных и государственных интересов.

## *Литература к главе 2*

1. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.14 № 366 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 31.08.17 № 1064)). — URL: <http://government.ru/docs/29164/>
2. Поручение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № РД-П16-2680 (п. 3) «О перечне приоритетных проектов, реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. — URL: <https://arctic.gov.ru/FilePreview/9053275b-7821-e611-80cc-e672fe4e8e4e?nodeId=4370>
3. Экономика Арктического района [Электронный ресурс] // the Arctic. — URL: <https://ru.arctic.ru/economics>
4. Северяне ждут закона об опорных зонах // Парламентская газета. — URL: <https://www.pnp.ru/economics/severyane-zhdut-zakona-ob-opornykh-zonakh.html>
5. Швецов А. Н. Пространственная кластеризация инновационной деятельности: смысл, эффекты, государственная поддержка // Регион: экономика и социология. — 2015. — № 4(88). — С. 142–161.
6. Скуфьина Т. П. Многофакторные вызовы развития Арктической зоны Российской Федерации // Экономика и управление. — 2019. — № 3(161). — С. 17–22.
7. Лажнецов В. Н. Север России: альтернативы на будущее [Электронный ресурс] // Российский экономический конгресс (Суздаль, 19 февраля 2013 г.). — URL: <http://promtransizdat.ru/2015/12/10/sever-rossii-alternativy-razvitiya-ekonomicheskaya-politika>
8. Пилясов А. Н., Замятина Н. Ю. Новое междисциплинарное научное направление: арктическая региональная наука // Регион: экономика и социология. — 2017. — № 3(95). — С. 3–30.
9. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы : научно-аналитический доклад / под науч. ред. д-ра экон. н, проф. В. С. Селина, д-ра экон. наук, проф. Т. П. Скуфьиной, канд. экон. наук, доц. Е. П. Башмаковой, канд. экон. наук, доц. Е. Е. Торопушиной. — Апатиты : КНЦ РАН, 2016. — 420 с.

10. Развитие Арктической зоны России и основные вызовы для ее освоения [Электронный ресурс] // Regnum. — URL: <https://regnum.ru/news/economy/2407690.html>
11. 17 проектов, реализуемых в Арктической зоне РФ, отнесены к наиболее перспективным [Электронный ресурс] // pro-arctic.ru. — URL: <https://arctic.gov.ru/News/ca534ef8-b720-e611-80cc-e672fe4e8e4e?nodeId=89bd2a3e-dc56-e511-825f-10604b797c23&page=1&pageSize=10>
12. Метте Скамрис, Бент Фливбьорг «Неточность транспортных прогнозов и сметы затрат в крупных транспортных проектах» (Mette K. Skamris and Bent Flyvbjerg “Inaccuracy of Traffic Forecasts and Cost Estimates on Large Transport Projects”) // Transport Policy. — Т. 4. — 1997. — № 3. — С. 141-6
13. Швецов А. Н. Инвестиции в региональную экономику: как уменьшить риск выбора неэффективных проектов // Экономика России: основные тенденции и перспективы развития. — 2011. — № 12. — С. 127–136.
14. Воронина Е. П. Приоритетные инфраструктурные проекты, осуществляемые на территории Арктической зоны РФ: риски и методы управления // Экономика северо-запада: проблемы развития и перспективы. — 2017. — № 3–4(56–57). — С. 62–75.
15. Вишняков Я. Д., Радаев Н. Н. Общая теория рисков : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — 2-е изд., испр. — М. : Академия, 2008. — 368 с.
16. Хохлов Н. В. Управление риском / Н. В. Хохлов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. — 239 с.
17. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни. — М. : Мысль, 1989. — 187 с..
18. Шапкин А. С. Теория риска и моделирование рискованных ситуаций. — 6-е изд. — М. : Дашков и К, 2015. — 880 с
19. Порфирьев Б. Н. Концепция риска, который никогда не равен нулю // Энергия. — 1989. — № 8. — С. 31–33.
20. Greenfield M. A. Risk management. «Risk as a resource». Langley Research Center. — 1998 // URL: [https://www.nasa.gov/pdf/415262main\\_RiskMgmt\\_WP.pdf](https://www.nasa.gov/pdf/415262main_RiskMgmt_WP.pdf)
21. Вяткин В. Н. Управление рисками фирмы: программы интегративного риск-менеджмента / В. Н. Вяткин, В. А. Гамза, Ю. Ю. Екатеринославский, П. Н. Иванушко. — М. : Финансы и статистика, 2006. — 400 с.
22. Грачева М. В., Ляпина С. Ю. Управление рисками в инновационной деятельности : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 351 с.
23. Куликова Е. А. Риск-менеджмент : учеб. пособие / Е. А. Куликова. — Екатеринбург : Изд-во УрГУПС, 2014. — 259 с.

## Глава 3

# ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИМ СЕВЕРОМ<sup>1</sup>

*Данная глава выделяется своей прагматичной направленностью. Главная цель автора — передача опыта многолетней успешной работы уникального государственного органа, управлявшего огромной территорией Российского Севера в сложнейший для страны период — перехода от социалистического уклада хозяйства к рыночному, капиталистическому.*

*Автор последовательно характеризует весь период деятельности Госкомсевера, от истории его создания, концепции, целей и задач до основных направлений работы и достигнутых результатов.*

*Адекватное, сбалансированное развитие Среднего Севера должно обеспечивать стабильную транспортную доступность к арктической «фронтальной полосе», пополнение квалифицированными кадрами арктических производств, а в целом — устойчивое долговременное развитие двух третей территории России. Только в этом случае возможен прорыв российской экономики в пятерку мировых лидеров.*

## Введение

Указом Президиума Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм.

---

<sup>1</sup> Павел Хаскельевич Зайдфудим, автор главы, скоропостижно скончался 4 февраля 2020 г. Выдающийся организатор и харизматичный лидер, он оставил после себя богатое рукописное и документальное наследие, лишь часть которого была опубликована при его жизни. Полагаем, читатель получит существенную дополнительную информацию о деятельности Государственного комитета Российской Федерации по делам Севера, ознакомившись со всеми рукописными и сопровождающими материалами, на которые отсутствуют ссылки в тексте. В последней работе П. Х. Зайдфудима нет ничего лишнего или недостаточно ценного для молодых лидеров, желающих посвятить себя развитию Российского Севера и Арктики.

и доп.) Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера упразднен, его функции переданы Министерству региональной политики Российской Федерации [31; 32].

Указом Президиума Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 Министерство региональной политики Российской Федерации преобразовано в Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера.

Указом Президиума Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера упразднен, его функции переданы Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.

О том, что стояло за упразднением единственного в мире уникального государственного органа, успешно управлявшего 63% территории России в течение 10 лет, рассказано в данной работе одним из лидеров Госкомсевера, профессиональным управленцем, автором многочисленных публикаций о результатах работы руководимого им органа. Автор начинает с краткой истории рождения Государственного комитета России по делам Севера — единственной в истории человечества государственной управленческой структуры, сочетавшей теорию и практику управления с комплексом жизненно важных направлений, включавших изучение, освоение и развитие огромного по размерам, сложнейшего по структуре территориального комплекса природных и социально-экономических ресурсов страны. Вместе с соответствующими департаментами Госплана СССР, управляющий Российским Севером отдел СОПС при Госплане, впоследствии — Госкомсевер, успешно управлял почти половиной циркумполярного Северного региона, к концу тысячелетия превратив самую пустынную часть Северного полушария в одну из наиболее перспективных ресурсно-транспортных систем Земли. При При Госплане СССР (СОПС) и Госкомсевере скорость освоения и развития Субарктики достигала непревзойденных темпов и масштабов, а разведанный в XX в. и вовлекаемый сегодня в хозяйство потенциал ресурсов справедливо считается и будет оставаться базисом устойчивого развития Российской Федерации еще десятки лет после непродуманного расформирования Госкомсевера и последовавшей за этим дезинтеграции российских северов. К сожалению, запущенный в начале нового тысячелетия механизм распада огромного целостного региона ведет к постепенному разрушению всех видов инфраструктуры, значительному увеличению затрат на социальные нужды, с одной стороны, а с другой — к катастрофическому падению уровня жизни

коренных жителей и бегству на юг большинства квалифицированных кадров пришлого населения. Преобладание «точечных», вахтовых (ротация, маятниковая миграция и пр.) методов эксплуатации ресурсов пагубно сказывается на общем уровне социально-экономического развития административных единиц, поскольку эффективность развития «точки» не распространяется на район или административное подразделение в целом. Более того, в ряде случаев «точечное» развитие стимулирует негативный внутренний переток местного населения и бюджетов, что вызывает антропогенную перегрузку в одних местах и опустошение на прилегающих территориях [1; 8; 9]. Этот процесс тем более очевиден в условиях «размытых границ», проведенных внутри административных областей и округов с непонятными (для жителей) целями и делящих единый район на «выгодные и невыгодные» для профессионалов одинаковых специальностей места. Нонсенс. Кто занимается преодолением этих противоречий сегодня? Кто рассчитывает и контролирует сбалансированность территориального распределения финансовых, трудовых и технических средств внутри и вне регионов в составе Севера?

Продолжающееся углубление дезинтеграции Российского Севера усугубляет дисбаланс, который с каждым годом делит половину страны на «точки» и «островки» с высоким уровнем зарплат, с одной стороны, а с другой — на обширные территории, которым грозит опустошение. Сегодня Север развивается по модели Московской области, когда концентрация денег и населения на небольшой площади превосходит разумные пределы, в то время как на остальной территории «умирают» сотни населенных пунктов. Москва — богатейшая во всех отношениях агломерация страны — может выдержать перегрузки, спонсируя периферию и вводя регуляторные функции. Север и Арктика не могут себе позволить регуляцию и контроль над распределением государственной поддержки без единого управляющего органа, которого нет, а потому нет и разумного использования многомиллиардных вливаний в освоение и развитие мега-региона. В последнее время все больше жалоб со стороны Кабинета министров РФ на тему того, что северные районы не хотят «подписываться» на государственные программы и национальные проекты (в 2019 г. в России 1 трлн руб. остался невостребованным!). Зачастую местные администрации просто не знают, что делать с деньгами в рамках проектов и программ, за выполнение которых позже придется отчитываться. Нет руководящего центра, который взял бы на себя необходимые функции — координацию, сопряжение, апробацию и адаптацию к северным условиям проектов и программ, как это делали сотрудники Госкомсевера.



США и Канада хорошо усвоили уроки таких заманчивых, но тупиковых путей освоения и развития экстремальных регионов, как варианты маятниковых миграций и вахтовых методов. Даже если оплата труда рабочих и служащих удовлетворительна, уровень комфорта проживания высок, транспортная доступность поддерживается авиацией, а прибыль корпораций в местах добычи сырья запредельна, регион в целом не развивается. Таковы алмазо- и золотодобывающие «точки» в пустынных северных районах Аляски, Канады и нашей Якутии. Парадокс: многолетняя добыча нефти в Прадхо-Бей (Аляска) не является «двигателем» местного бюджета, коренное население живет исключительно за счет доходов от туризма, которому нефтедобыча наносит вред. Не случайно нефтяные корпорации откупаются, выплачивают каждому жителю штата по 1000 долл. в год независимо от возраста и занятости. Но это не выход. Во-первых, на такие деньги прожить невозможно, а во-вторых, таким способом северные территории невозможно освоить, можно только разрушить.

Похожая ситуация вблизи якутских алмазных трубок и золотоносных приисков. Таков арктический Ямал — гордость российской Арктики — с его высокотехнологичными газодобывающими предприятиями, хранилищами топлива, погрузо-разгрузочными терминалами, дорогами и жилыми комплексами. Во-первых, за пределами промышленной и селитебной зоны жизнь коренного населения необратимо изменилась, притом не в лучшую сторону. Во-вторых, полуостров Ямал только из космоса и с самолета выглядит обычным материковым выступом, но это неверное представление. Многолетняя мерзлота держит (пока еще) плотное «сфагновое одеяло» над пронизанной пустотами «губкой», впитавшей огромный объем метанола. Время от времени газ вырывается из глубин и горит факелами, потушить которые не всегда возможно. Все чаще встречаются километровые воронки глубиной в десятки метров. Это явные признаки глобального потепления, мощного естественного процесса, усугубляемого на Ямале тяжелым антропогенным прессом, слишком тяжелым для уязвимой арктической природы. Есть ли сегодня кто-то (организация, институт), кто заказывает ученым исследовать весь комплекс потенциально опасных явлений и дать прогноз развития арктических экосистем в условиях интенсификации освоения? В свое время этим занимался Госкомсевер [17; 25; 40; 57]. А кто оценивает с государственных позиций вероятные последствия протаивания и просадки тонкого поверхностного слоя, кто изучает географию лакун (пустот) и взрывной характер выбросов метанола? Кто занимается прогнозом и разработкой превентивных

мер, которые могут предотвратить (или хотя бы предсказать) катастрофу на Ямале? Есть ли тот, кто директивным порядком распорядится снизить темпы освоения или полностью остановить опасные виды работ, если их продолжение ведет к катастрофе? Вполне возможна альтернатива — добыть необходимый для экономики страны объем газа и оставить Ямал, переведя добычу, хранение и погрузку на материк. Необходимы расчеты. Кто занимается географическим прогнозом? Эти и другие вопросы сегодня остаются без ответа [18; 26].

Отсутствие прогнозирования антропогенных воздействий на северную природу чревато катастрофами. В миниатюре мы наблюдали ситуацию с затоплениями в лесной зоне Сибири. Сегодня все говорят: нас никто не предупреждал. Некому предупреждать. В течение нескольких лет россияне наблюдали преступные перерубы и поджоги лесов вдоль рек. В конце концов это привело к катастрофическим наводнениям, погубившим местных жителей, смывшим несколько поселков и разрушившим транссибирские дороги. О потерях государства говорить не приходится, все тяготы и миллиардные затраты легли на плечи пострадавших и налогоплательщиков. Юг Сибири по экстремальности так же далек от Арктики, как черноморские курорты от Москвы. В Арктике и на Крайнем Севере необходимы специальные научные исследования, мониторинг развития ситуации, прогнозирование и разработка превентивных мер, которые потом должны неукоснительно внедряться, невзирая на попустительство местных властей и вопреки сопротивлению корпораций. Без этого на приарктических территориях катастрофические сценарии будут близки к апокалиптическим.

Речь не идет о запрещении работ и закрытии предприятий. В данной статье представлен опыт Госкомсевера, в течение ряда лет осуществлявшего многолетний мониторинг интенсивности освоения, определение предельно допустимого воздействия на северные геосистемы с целью предотвращения катастроф. Подобным мониторингом ресурсопользования, по нашему мнению, должен заниматься полномочный управляющий орган от имени и по поручению государства, периодически рапортуя Президенту России о происходящих отклонениях от норм и правил работы в экстремальной арктической среде. Поскольку эксплуатация природных ресурсов Арктики идет полным ходом, остается надеяться, что будет создан единый центр управления Севером и Арктикой, который проверит наличие нормативной базы и ограничений для пользователей. Если же их нет или они не учитывают реальных опасностей для населения, то центр организует их разработку в кратчайшие сроки с учетом чрезвычайной уязвимости водной, грунтовой и воздушной арктических сред.

### **3.1. История создания Государственного комитета Российской Федерации по делам Севера**

Процессу создания Госкомсевера России (РСФСР) предшествовал период активных демократических подвижек, стартовых шагов в самом начале формирования рыночных отношений, основание новейших массовых общественных организаций, первых демократических выборов на заводе РАФ (Рижской автобусной фабрики) и на БАМе (зоне Байкало-Амурской магистрали). В конце 1980-х гг. на огромном пространстве северных территорий весьма активно стали определяться национально-общественные организации коренных малочисленных народов Севера (КМНС) — в европейской части бывшего СССР, в Сибири и на Дальнем Востоке. Лидеров этих движений уже несколько лет не устраивала невозможность активного влияния на государство в деле принятия позитивных для малочисленных северных народов решений в организации, сохранении и сбережении традиционных укладов хозяйства, природопользования, развития национальных языков и культуры, образа и стиля жизни, образования и воспитания детей, медицинского обслуживания и здравоохранения в целом, многих других сфер жизни. Особенно острыми были вопросы правового характера, отсутствия в законодательстве страны целого блока законов, прямо регулирующих жизнедеятельность КМНС. К концу 1980-х единственным органом в аппарате правительства РСФСР, который пытался решать вышеназванные вопросы, был Отдел коренных малочисленных народов Севера. Вполне понятно, что сил одного отдела в аппарате правительства было недостаточно, чтобы решить огромное количество проблем, накопившихся за десятилетия. Тем не менее, в Отделе была разработана и принята к исполнению Программа развития традиционного хозяйствования и социальной сферы КМНС, получившая известность как Программа № 145. Программа стала весьма серьезным фактором в становлении и развитии новых подходов к решению проблем жизнедеятельности КМНС, что нашло отражение в политике государства. К сожалению, слабым звеном в системе программных решений было отсутствие адекватных программе механизмов и институтов ее развития и реализации. В настоящее время механизм продвижения госпрограмм и нацпроектов на Север и в Арктику напоминает ситуацию тех лет. В конце 1980-х в местах компактного проживания КМНС стали проходить собрания, на которых настойчиво звучал вопрос о необходимости создания в структуре правительства РСФСР специального министерства или

ведомства, которое могло бы осуществлять системное управление и решение огромного количества проблемных вопросов жизнедеятельности КМНС. Наиболее активными организациями и лидерами выделялся Дальний Восток (Е. Гаер, В. Санги и др.). Значительную научно-методологическую поддержку им оказывало Дальневосточное отделение АН СССР. Разумеется, в региональных партийных и советских организациях зрело понимание серьезности проблем, требующих безотлагательного решения. Дальний Восток был одним из первых регионов, пославший Центру сигнал о необходимости создания соответствующей правительственной структуры.

На Дальнем Востоке, в поселке Солнечном, в центре Солнечного района Хабаровского края с начала 1989 г. начал работу первый в СССР государственно-общественный инновационный научно-технологический региональный центр освоения и развития Дальнего Востока и зоны БАМ — «Востокцентр». Идея его организации и практической реализации выросла из опыта работы новейшего (в те годы) Штаба ЦК ВЛКСМ по освоению и развитию зоны БАМ. Это была часть работы ЦК ВЛКСМ по формированию принципиально новой государственной молодежной политики в районах нового освоения. Новизна заключалась в использовании высокой инициативности комсомольцев, их подвижничества и самоотверженности. Поскольку традиционные для комсомола организационно-политические стиль, методы и формы работы не могли соответствовать целям и задачам новейшего этапа освоения огромного мегарегиона, разработчиками программы был востребован и принят к апробации уникальный опыт Главсевморпути (1932–1964), а также частично зарубежный опыт Администрации долины Теннесси (США), программы Цукуба (Япония), освоения и развития южных районов страны в связи с перенесением столицы (Бразилия), опыт Израиля и ряда других стран в создании технополисов как факторов инновационного, научно-технологического развития ранее депрессивных территорий.

Автор данной статьи возглавлял рабочую группу по созданию «Востокцентра» и представил на заседании Бюро Совмина СССР по социальному развитию соответствующий доклад, получивший абсолютную поддержку. Затем основные положения доклада и предложения по созданию государственно-общественной структуры территориального научно-технологического управления были представлены в ЦК КПСС и получили всемерное одобрение и поддержку (секретарь ЦК КПСС Н. Н. Слюньков). За время своей работы в 1989–1993 гг. «Востокцентр» создал немало интереснейших работ по предпроектной системной оценке ресурсов для развития районов Дальнего Востока и зоны БАМ. Следует отметить разработку

практической районной модели организации малого и среднего бизнеса, а также первой в стране подпрограммы инновационного развития «Техноэкополис Комсомольск — Амурск — Солнечный», позже утвержденной в рамках ФЦП (федеральной целевой программы) развития Дальнего Востока по инициативе Госкомсевера [33; 47; 58; 59; 61].

Важнейшей заслугой «Востокцентра» является его инициатива создания министерства по делам развития севера страны.

Инициатива получила поддержку в правительстве и Верховном Совете РСФСР. Автор данной статьи получил приглашение И. С. Силаева и участвовал в обсуждении инициативы на заседании Комитета ВС РСФСР по региональному развитию и межрегиональному сотрудничеству (председатель А. Г. Гранберг).

Инициатива «Востокцентра» о создании единого органа управления Севером получила поддержку не только правительственных институтов, но и профсоюзов работников Севера. На профсоюзной конференции в Мурманске делегаты приняли решение о формировании министерства (ведомства) и обратились в правительство с соответствующим письмом.

В декабре 1990 г. было принято решение о создании в структуре правительства РСФСР Государственного комитета по социально-экономическому развитию Севера — Госкомсевера РСФСР [29; 30].

В Положении определены следующие основополагающие функции нового госоргана.

1. Госкомсевер России является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование и межотраслевую координацию в области формирования и проведения государственной социально-экономической политики развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (далее именуются — районы Севера), создания необходимых условий для развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, осуществления мер по защите их прав, интересов, традиционных отраслей хозяйствования, уклада жизни и культуры.

2. Госкомсевер России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Законом РФ «О Совете министров — Правительстве РФ», иными законодательными актами РФ, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Совета министров — Правительства РФ, а также настоящим Положением.

3. Госкомсевер России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с соответствующими центральными органами федеральной

исполнительной власти, органами исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов и общественными организациями.

4. Госкомсевер России является юридическим лицом, имеет свой расчетный и иные счета в банковских учреждениях, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, а также соответствующие печати и штампы. Местонахождение Госкомсевера России — г. Москва.

5. Финансирование центрального аппарата Госкомсевера России осуществляется за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации, направляемых на содержание центральных органов федеральной исполнительной власти.

Далее в Положении о Госкомсевере следует определить первоочередных задач нового Комитета и тех необходимых прав, которыми наделяется Комитет для реализации пяти важнейших групп задач. В следующих разделах данной работы цели и задачи управляющего Севером центра будут рассмотрены особо, в сочетании с конкретными примерами того, каким путем и с какими результатами эти задачи были реализованы.

Последние разделы Положения (пп. 9–12) посвящены определению основных функций председателя Комитета, порядок назначения его заместителей и коллегии. Председатель Госкомсевера и его заместитель назначаются и освобождаются от должности по представлению Совмина — Правительства РФ. Определен круг обязанностей председателя. Коллегия Госкомсевера образуется в составе председателя, его заместителей по должности, руководителей ведущих подразделений центрального аппарата Госкомсевера, ученых, специалистов и общественных деятелей.

Наконец, в Положении указывалось, что Госкомсевер создает на подконтрольных местным органам исполнительной власти территориях свои региональные отделы, которые будут считаться структурными подразделениями центрального аппарата Государственного комитета по делам Севера. Более подробно о том, где такие региональные центры были сформированы и чем они занимались, говорится в следующих разделах статьи.

### **3.2. Цели и задачи Госкомсевера России**

Генеральной целью деятельности Комитета по делам Севера в течение всего периода его работы являлось государственное регулирование и межотраслевая координация при проведении государственной социально-



экономической политики для обеспечения приемлемых условий жизни и деятельности коренного населения северных районов.

Положение о Государственном комитете выделяет пять основных групп задач, утвержденных Постановлением Совмина — Правительства РФ от 10 ноября 1993 г. № 1151.

1. Важнейшая группа задач определялась как «формирование и реализация государственной политики социально-экономического развития районов Севера на основе государственной поддержки и развития рыночных экономических структур».

На первое место выдвигались: государственная поддержка отстающих в развитии и кризисных территорий и формирование рынка в тех местах, которые обладали определенной ресурсной или инфраструктурной привлекательностью.

Для выполнения этих задач в Госкомсевере разрабатывались целевые программы социально-экономического развития районов Севера с широким участием федеральных органов власти, исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, общественных организаций, научных учреждений системы РАН и региональных научных центров. В Госкомсевере готовились прогнозы социально-экономического развития Севера, которые становились основой для конкретных предложений по развитию отраслей промышленности, транспорта, аграрного сектора, информационных систем и традиционных промыслов коренных народов Севера.

Госкомсевер предпринимал меры по обеспечению реализации и внедрения разработанных предложений, в большей части успешно отстаивая государственные интересы без какого-либо ущемления интересов регионов. В качестве примеров можно упомянуть: поддержку развития нефтегазового комплекса в Западной Сибири; оказание помощи коренному населению в районах интенсивной добычи и транспортировки углеводородного сырья; разработку и внедрение предложений по развитию Северного морского пути на основе использования различных транспортных средств и потребностей в перевозках; сохранение инфраструктуры морского и речного сообщения в отдельных труднодоступных районах Крайнего Севера; рассматривалось развитие дирижаблестроения как принципиально нового и перспективного вида транспортировки грузов на дальние расстояния с минимальными затратами; предпринимались меры по упорядочению (тендеры, лицензирование и др.) рыболовства и морского промысла в целом на Дальнем Востоке и в Баренцевом море и т. д. [4; 10; 14; 17; 19; 25; 43; 72; 74].



2. Важнейшей группой задач Госкомсевера была «разработка и реализация концепции развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, защиты мест их проживания и хозяйственной деятельности».

Государственный комитет по Северу участвовал в разработке и реализации всех мероприятий, направленных на защиту социальных интересов народов, проживающих в северных районах. Одной из центральных государственных программ была федеральная целевая программа «Дети Севера», заказчик которой — Госкомсевер — принимал участие в ее создании, формировании организационных мер и внедрении. Программа «Дети Севера» вместе с предложенными Госкомсевером дополнительными мерами способствовала совершенствованию демографической политики в северных районах. Например, были разработаны предложения по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, возрождению и развитию традиционных форм хозяйства, созданию системы охраняемых территорий и заповедников.

Госкомсевер был государственным заказчиком программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в пределах ежегодно выделяемых в республиканском бюджете средств для финансирования капитальных вложений.

Комитет по Северу принимал активное участие в подготовке национальных кадров из числа малочисленных народов и всячески поддерживал национальные кадры на местах. Большую роль играло квотирование в приеме национальных абитуриентов из районов Севера.

3. Одной из важных групп задач считалась «межотраслевая и межрегиональная координация мер по стабилизации социально-экономического положения северных регионов и улучшению экологической обстановки в них, а также формирование системы экономического регулирования развития районов Севера».

Именно решение задач, связанных с межотраслевой и межрегиональной координацией, позволяло стабилизировать уровни развития регионов, поддерживать баланс между экономикой и экологией в пользу не только собственникам добывающих отраслей, но и местным жителям. Госкомсевер координировал работу центральных органов федеральной исполнительной власти, корпораций, ассоциаций, акционерных обществ, объединений, предприятий и организаций по поставкам продукции (товаров) в районы Севера. Комитет по Северу участвовал в экспертизе проектов освоения и развития, в том числе по вопросам размещения и строительства крупных народно-хозяйственных объектов. При этом учитывались

интересы коренных народов Севера, требования рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности.

Госкомсевер принимал участие в разработке и продвижении новых экономических структур, конкуренции и предпринимательства, формировании основ среднего бизнеса.

Параллельно Комитет по Северу осуществлял сбалансированное финансовое обеспечение мероприятий в рамках государственных федеральных программ регионального развития северных регионов, создавая для этого соответствующие структуры.

4. Жизненно необходимой для северян была задача Госкомсевера по «организации и совершенствованию системы завоза продовольствия, товаров народного потребления, нефтепродуктов, топлива, а также продукции производственно-технического назначения».

Для выполнения этой задачи требовалась не только межотраслевая и межрегиональная координация работ по анализу и прогнозу потребностей в товарах первой необходимости в каждом отдельно взятом районе Севера, но и регуляция вопросов финансирования указанных работ за счет средств республиканского бюджета РФ (рекомендации Банку РФ о распределении кредитов), а также координация работ центральных органов исполнительной власти, корпораций, ассоциаций, акционерных объединений, предприятий и организаций по поставкам товаров в северные районы.

5. Большое значение придавалось участию Госкомсевера «в подготовке международных программ, международном сотрудничестве по вопросам социально-экономического развития Севера, в том числе на межведомственной основе».

Для выполнения этого задания правительства в Госкомсевере на постоянной основе анализировался зарубежный опыт экономического и социального развития приарктических государств, в частности, в области возрождения культуры и традиций коренных народов. Госкомсевер в течение десяти лет (отдельные его сотрудники продолжают контакты и после упразднения комитета) успешно сотрудничал с десятками зарубежных и международных организаций, исследовательских центров, университетов и банков данных, обмениваясь информацией и методами, разработками и опытом внедрения. Во времена Госкомсевера не было проблем в вопросах получения данных о темпах и размерах потепления, изменениях ледовой обстановки в СЛО (Северном Ледовитом океане), загрязнении Мирового океана. Использовались материалы Канады, Норвегии, Дании, США о том, какими путями следует идти развитому (капиталистическому) обществу для сохранения и возрождения малочисленных народов Севера.

Под эгидой Госкомсевера подписывались соглашения об этнокультурном, социальном и научном сотрудничестве между Россией и Канадой, США, Скандинавскими странами. Что касается практики экономического и торгового сотрудничества, то проект «Арктический мост (Морской путь Мурманск — Черчилл)», подписанный в 1992–1993 гг. между Россией и Канадой, можно назвать наиболее перспективным международным контрактом. Несмотря на препятствия (политические и прочие), он не утратил своего экономического значения и в наши дни [24; 27; 28].

6. Нельзя не отметить роль Госкомсевера в мобилизации ресурсов научных работников РАН и региональных научных центров при разработке всех программ, касающихся культуры и традиций коренных народов, а также социального и экономического развития Севера в целом и отдельных его районов. Положение указывает: Госкомсевер «обеспечивает межотраслевую и межрегиональную координацию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития районов Севера и финансирование указанных работ за счет бюджета РФ на развитие науки, содействует внедрению достижений науки и техники в экономику северных территорий».

Наряду с разработками программ содействия развитию Севера научный персонал привлекался для сбора, обработки и хранения достоверной информации, а также мониторинга наиболее существенных процессов природного и социально-экономического характера; определения четких границ управляемого объекта — Российского Севера; установления и развития зарубежных контактов с целью получения необходимой информации и полезного опыта освоения.

Ученые Российской академии наук, отраслевых и региональных научно-исследовательских институтов работали по специальным заказам (заданиям), иногда на средства иностранных партнеров, подготавливая базовые документы Госкомсевера, в том числе по международным проектам, таким как «Арктический мост» — трансокеанский морской путь Черчилл — Мурманск, атлас «Российский Север» с одноименным банком данных в международном информационном проекте «Циркумполярный Север» и др.

7. Госкомсевер должен был обобщать «практику применения законодательства РФ по вопросам, входящим в его компетенцию, разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства и вносить на рассмотрение в Совет министров — Правительство РФ». Также в обязанности Комитета входила «разработка и утверждение инструкций и других нормативных документов в рамках компетенции Госкомсевера».

Юридические (правовые) аспекты со временем приобретали особое значение в деятельности Комитета по Северу, поскольку одна форма производственных отношений сменялась другой и на переходном этапе возникало множество коллизий, которые в экстремальных условиях северного ресурсопользования могли вызвать недовольство коренного населения и привести к конфликтам и катастрофам. Без вмешательства государственного управляющего органа решать нормативно-правовые вопросы на местах не представлялось возможным.

Тесно увязанными с нормативно-правовыми вопросами следует считать и такие задачи Госкомсевера, как «информирование населения через СМИ о ходе выполнения (или невыполнения) государственных программ социально-экономического развития районов Севера» и «рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан по вопросам, отнесенным к ведению Госкомсевера, и принятие по ним необходимых мер».

В 1990-е гг. вопросы повышения юридической грамотности населения не считались приоритетными в отдаленных северных районах, поэтому Госкомсевер выполнял консультативные функции, например, при заключении договоров и контрактов.

Согласно Положению, Государственный комитет по делам Севера получил права, которые обеспечивали ему выполнение поставленных перед ним задач. К основным правам относятся:

1) возможность привлекать на договорной основе научные учреждения и специалистов, создавать межведомственные комиссии, советы и экспертные группы;

2) право «согласовывать проекты законодательных и иных нормативных актов, относящихся к вопросам социально-экономического развития Севера»;

3) возможность получать от центральных органов федеральной исполнительной власти, а также от «органов власти республик, краев, областей, автономных округов, государственных предприятий, организаций и учреждений статистические и другие информационно-справочные материалы»;

4) право «принимать участие в формировании республиканского бюджета РФ в части определения потребности в средствах для финансирования программ и мероприятий социально-экономического развития районов Севера».

Нельзя не предположить, что сравнительно широкие права Госкомсевера и его принципиальная позиция в вопросах государственной значимости развития Севера стали основными причинами сначала его под-

чинения Министерству региональной политики РФ в 1998 г., а затем упразднения как управляющего органа в 1999–2000 гг. [31; 32]. Можно пытаться доказывать обоснованность решения Совмина и Правительства РФ тем, что в Министерстве по делам регионов России в то время были гораздо более проблемные регионы, например Северный Кавказ, но пренебрегать стратегическими целями для решения тактических и оперативных вопросов не следовало ни при каких обстоятельствах.

### **3.3. Структура, состав, функции**

Как уже говорилось выше, Комитет по делам Севера возглавлял председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в соответствии с законом Российской Федерации.

В его функции входило:

- 1) руководство деятельностью Госкомсевера;
- 2) организация взаимодействия с органами исполнительной власти по вопросам, относящимся к компетенции Комитета;
- 3) персональная ответственность за выполнение возложенных на Госкомсевер задач;
- 4) утверждение структуры и штатного расписания центрального аппарата Госкомсевера в пределах установленного фонда оплаты труда и штатной численности центрального аппарата, положения о структурных подразделениях центрального аппарата;
- 5) представление в Совмин и Правительство РФ на утверждение заместителей;
- 6) назначение на должность и освобождение от должности работников центрального аппарата;
- 7) поощрение работников Госкомсевера и наложение на них дисциплинарных взысканий.

В Госкомсевере работала коллегия в составе председателя Госкомсевера, он же председатель коллегии, его заместителей по должности, руководителей ведущих подразделений центрального аппарата Госкомсевера, представителей науки, специалистов и общественных деятелей. Члены коллегии Госкомсевера были утверждены Совмином — Правительством РФ. Решения коллегии оформлялись постановлениями и проводились в жизнь приказами председателя Госкомсевера.

Для рассмотрения межотраслевых вопросов, имеющих общенормативный характер, в Госкомсевере работал комитет, решения которого

оформлялись в виде постановлений. Члены комитета были утверждены Совмином — Правительством Российской Федерации.

В составе Госкомсевера работал первый заместитель и три заместителя, каждый из которых отвечал за определенный круг вопросов.

В Государственном комитете по Северу выделялся Департамент по развитию экономики и культуры коренных малочисленных народов Севера. В него входило несколько отделов:

- 1) отдел реализации федеральной программы;
- 2) отдел инфраструктурных подпрограмм и комплексных проектов;
- 3) отдел экономики, развития ТОХ (традиционных оленеводческих и охотничьих хозяйств) и занятости;
- 4) отдел демографии, национально-этнических проблем, развития социальной сферы;
- 5) отдел по взаимодействию с органами представительной власти, общественными объединениями и СМИ.

В составе Управления региональной политики на Севере работали отделы:

- 1) по взаимодействию с территориями европейского и западносибирского Севера;
- 2) по взаимодействию с территориями восточносибирского и дальневосточного Севера;
- 3) отдел информационных статистических систем;
- 4) комплексно-аналитический отдел.

Финансово-экономическое управление включало отделы:

- 1) сводного прогнозирования и анализа финансового обеспечения;
- 2) контрольно-аналитический отдел;
- 3) финансово-расчетный отдел (бухгалтерия).

Управление по разработке политики Севера представляли следующие отделы:

- 1) анализа и регионального прогноза;
- 2) государственного регулирования экономического развития Севера;
- 3) развития и межотраслевой координации отраслей материального производства и инфраструктуры Севера.

Управление Арктики и островных территорий составляли несколько отделов:

- 1) отдел формирования и реализации программы развития Арктики;
- 2) отдел развития островных территорий и Севморпути;
- 3) отдел экологической политики;
- 4) отдел по обеспечению работы Межведомственной комиссии по Арктике.

Управление организации поставок продукции в районы Севера включало отделы:

- 1) сводно-аналитический отдел;
- 2) отдел государственных гарантий и компенсаций;
- 3) отдел организации поставок продукции на Север;
- 4) отдел финансового регулирования поставок на Север;
- 5) отдел организации поставок продукции на Север коммерческими структурами.

В состав Госкомсевера на правах специальных отделов входили: отдел природных ресурсов; отдел научного обеспечения; отдел переселения и занятости северян; правовой отдел; некоторые другие подразделения.

В целом Госкомсевер России представлял собой полноценное самостоятельное министерство, охватывающее вниманием и заботой все важнейшие сферы жизнеобеспечения в районах Севера и Арктики.

В Положении о Госкомсевере отмечалось, что вновь создаваемый Комитет «по согласованию с органами исполнительной власти республик РФ, краев, областей, автономных округов и в порядке, предусмотренном постановлением Совмина — Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 “О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации”, создает на их территории региональные отделы, являющиеся структурными подразделениями центрального аппарата Госкомсевера России» [29; 30].

За годы работы Госкомсевера успешно функционировали следующие региональные центры — «территориальные структурные подразделения» [42]. Их краткий перечень приводится ниже.

#### ***Североевропейский регион***

Архангельский территориальный центр, г. Архангельск.

Представительство Госкомсевера в Республике Карелия, г. Петрозаводск.

Представительство Госкомсевера в Республике Коми, г. Сыктывкар.

Представительство Госкомсевера в Мурманской области, г. Мурманск.

Представительство Госкомсевера в Ненецком автономном округе, г. Нарьян-Мар.

Представительство Госкомсевера в Коми-Пермяцком автономном округе, г. Кудымкар.

#### ***Западносибирский регион***

Томский территориальный центр, г. Томск.

Представительство Госкомсевера в Республике Алтай, г. Горно-Алтайск.



Тюменский территориальный центр, г. Тюмень.

Представитель Госкомсевера в Ханты-Мансийском автономном округе, г. Ханты-Мансийск.

Представительство Госкомсевера в Ямало-Ненецком автономном округе, г. Салехард.

### **Восточносибирский регион**

Иркутский территориальный центр, г. Иркутск.

Представительство Госкомсевера в Республике Бурятия, г. Улан-Удэ.

Представительство Госкомсевера в Республике Тыва, г. Кызыл.

Красноярский территориальный центр, г. Красноярск.

Представительство Госкомсевера в Читинской области, г. Чита.

Представительство Госкомсевера в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе, г. Дудинка.

Представительство Госкомсевера в Эвенкийском автономном округе, пгт Тура.

### **Дальневосточный регион**

Приморский территориальный центр, г. Владивосток.

Представительство Госкомсевера в Республике Саха (Якутия), г. Якутск.

Хабаровский территориальный центр, г. Хабаровск.

Представительство Госкомсевера в Амурской области, г. Благовещенск.

Камчатский территориальный центр, г. Петропавловск-Камчатский.

Представительство Госкомсевера в Магаданской области, г. Магадан.

Представительство Госкомсевера в Сахалинской области, г. Южно-Сахалинск.

Представительство Госкомсевера в Корякском автономном округе, пгт Палана.

Представительство Госкомсевера в Чукотском автономном округе, г. Анадырь.

Список территориальных центров и региональных представительств Госкомсевера говорит о широкомасштабном охвате Комитетом по Северу всей огромной территории — 28 административных единиц Российской Федерации. На столе у руководителей Госкомсевера в региональных телефонных справочниках указаны не только те, кто руководил региональным центром, но и руководители местной администрации, включая представителей регионов в Москве. Управленческие связи Комитета по Северу с региональными структурами в сочетании с перечнем входящих в состав Госкомсевера подразделений и отделов центрального аппарата дают представление о том, как

осуществлялся процесс управления столь обширной и разнообразной территорией, а также объясняют успешность работы государственного управляющего органа в нелегкие для России времена перехода к рыночным отношениям в экономике и общей внутривнутриполитической нестабильности.

Если обратиться к опыту предшествовавших поколений, например, в управлении подводным флотом, то на вопрос о том, какие ключевые понятия характеризовали эффективное управление многочисленными, рассеянными по мировому океану коллективами подводников, старейший управленец ответил: «Объект — канал — обратная связь». Госкомсевер взял на вооружение именно такие методы и способы, при которых названные ключевые понятия заняли достойное место в процессе управления сложнейшим мегарегионом страны — Севером. Если воспользоваться картой, то на территории Российского Севера (11 466,3 тыс. км<sup>2</sup>), как в Мировом океане, рассеяны сотни больших, средних и малых городов, множество поселков и заимок. Как управлять таким сложным объектом? Его невозможно ни увидеть, ни осмотреть.

Научные консультанты РАН предложили построить наглядную модель — географический атлас природных ресурсов, населения и хозяйства. За два года сотрудники Института географии и других учреждений Российской академии наук создали атлас «Российский Север». В 1993 г. он был презентован Госкомсеверу коллективом авторов и редакторов. В атласе 150 цветных карт масштаба 1 : 15 млн и около 100 приложений — черно-белых карт, схем, диаграмм и таблиц, содержащих статистические сведения о важнейших элементах природы, населения и хозяйства на 63% территории России.

Руководство Госкомсевера наконец могло увидеть, чем и кем оно должно управлять. Субъект увидел объект своего управления.

В качестве иллюстрации прилагаем титульный лист атласа «Российский Север» (2) и несколько карт (рис. 3.1–3.8). Весь массив информации атласа делится на три категории:

1) карты и таблицы, которые не потеряли ценности через 25 лет (большинство природных карт и некоторые социально-экономические карты);

2) карты и таблицы, которые интересны для сравнения и понимания, в каком направлении идет развитие Севера (некоторые социально-экономические карты и таблицы);

3) карты и таблицы, которые по разным причинам не могут быть использованы, их всего несколько. Эксперты и управленцы легко определяют, к какой категории относится та или иная карта, схема или таблица.

В управленческой триаде «объект — канал — обратная связь» Госкомсевер уделял особое внимание установлению постоянных каналов связи

с объектом управления, особенно обратной связи. В 1990-е гг. о модных сегодня словах «все в цифре» и «всеобщая цифровизация» никто еще не слышал, но существовал телефон, работала фото- и видеосъемка того, что происходило в отдаленных районах Севера. Можно было не выезжать из Москвы, чтобы знать обо всех значительных событиях на местах. Тем не менее «обратную связь» руководители Госкомсевера понимали отнюдь не как дорогу с односторонним движением. Директивный, приказной и распорядительский способы управления не оправдывали себя, следовало искать новые пути и методы руководства, даже в условиях, когда объект управления удален на тысячи километров, труднодоступен или недоступен в течение месяцев [13; 18; 20; 44].

Поэтому руководством Госкомсевера осуществлялся постоянный контакт с местным населением не только по телефону, но и в форме личных встреч во время регулярных поездок служащих центрального аппарата в места, где создавалась или может возникнуть кризисная ситуация. Сказать, что во времена Госкомсевера случались локальные катастрофы (подобные иркутским наводнениям), — значит не сказать ничего. Были и более сложные ситуации, когда местное население не просило у властей помощи (как иркутяне), а требовало внимания к своим проблемам. Такие ситуации «разруливались» при личном участии сотрудников Госкомсевера, которые не полагались на добрую волю местных руководителей, а прибывали в кризисный район и оставались там до тех пор, пока ситуация не становилась стабильной, а условия жизни местного населения — нормальными. Такого рода «обратная связь» вызывала уважение северян и служила залогом успеха многих начинаний Госкомсевера.

### **3.4. Основные направления работ Госкомсевера**

Рассмотреть все направления деятельности Госкомсевера не представляется возможным даже в пределах специальной монографии, поэтому в статье выделены те направления работы Комитета по делам Севера, которые можно считать актуальными в настоящее время.

#### *3.4.1. Кадровая политика. Особенности управления*

В деле освоения Севера кадры решали все [11]. Во все времена. Когда приходится иметь дело с экстремальными условиями жизни и работы, специальную подготовку высококвалифицированных кадров для после-

дующего их использования при подготовке кадров для Севера необходимо было начинать в центре страны.

В архивах Госкомсевера сохранился проспект Института Севера и Арктики при Московском государственном открытом университете (МГОУ), предоставленный Государственным комитетом РФ по высшему образованию. Институт Севера и Арктики создан как учебный и научно-методический центр по разным направлениям профессионального образования:

- 1) высшее образование по дневной, заочной, дистанционной формам обучения и экстернату;
- 2) получение квалификации, в том числе получение второго высшего образования и ученых степеней бакалавра и магистра науки, кандидата и доктора наук;
- 3) профессиональная подготовка (без предъявления образовательного документа) с выдачей сертификата и лицензии по выбранной профессии в объеме среднего и высшего образования.

Институт Севера и Арктики был учрежден по решению попечительского совета университета (13 организаций, являющихся юридическими лицами), а также Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике.

Главными задачами Института Севера и Арктики являлись следующие:

- удовлетворение потребностей регионов Севера и Арктики в квалифицированных специалистах различного уровня подготовки и научно-педагогических кадрах высшей квалификации;
- проведение фундаментальных поисковых и методических научных исследований в районах Севера и Арктики как непременной составной части подготовки специалистов;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов различного уровня знаний для регионов Севера и Арктики, в том числе научных и педагогических кадров;
- разработка и издание учебников, монографий, учебно-методической и научной литературы, вспомогательных материалов для обеспечения учебного процесса и научных исследований, оказание содействия учебным заведениям Севера и Арктики в подготовке таких материалов;
- предоставление дополнительных образовательных услуг в овладении обучающимися отдельными курсами, циклами, дисциплинами, включая экстернат;
- накопление, сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей народов Севера и Арктики;

- распространение знаний среди населения Севера и Арктики, повышение его общеобразовательного и культурного уровня;
- установление межгосударственных связей с зарубежными университетами, институтами, научными обществами и ассоциациями, объединяющими коллективы, занятые изучением Севера и Арктики, в том числе с организациями обмена студентами, стажерами, аспирантами, докторами, преподавателями, научными работниками.

В Институте Севера и Арктики работали следующие факультеты: факультет мировой экономики; юридический факультет; факультет менеджмента и экономической политики; факультет «Инженерный бизнес»; машиностроительный факультет; горный факультет; энергетический факультет; строительный факультет; химико-технологический факультет; автомеханический факультет.

При МГОУ и Институте Севера и Арктики функционировали Коломенский, Губкинский, Рязанский и Подольский филиалы.

Вместе с тем Госкомсевер России инициировал и поддерживал усилия северных и арктических регионов страны в создании вузовских структур для подготовки специалистов непосредственно на территориях с экстремальными условиями жизнедеятельности [70]. Так, например, был создан Кольский филиал (г. Апатиты) Петрозаводского государственного университета и здесь же — первая в стране кафедра североведения. Не менее значимым событием в этом процессе стало и создание Арктического государственного института искусств и культуры (г. Якутск).

В работе с молодежью представляли интерес материалы ЦК ВЛКСМ по привлечению комсомольцев в восточные регионы СССР. Так, сохранившийся в архивах Госкомсевера проект «Постановления Бюро ЦК ВЛКСМ о создании современной структуры управления процессами формирования и реализации региональной молодежной политики в восточных районах СССР» (М., 1988, 24 с.). Содержание документа вполне отвечало не только потребностям 1990-х гг., но и может быть частично использовано в наши дни, когда молодые специалисты и просто энергичные люди предпочитают искать удачу в столице или за границей, но не там, где хорошо оплачиваемая работа их ждет. В документе ЦК ВЛКСМ намечался план мероприятий по привлечению молодежи в зону БАМ и на Дальний Восток. Предлагалась концепция, и определялись конкретные пути активного участия молодежи в формировании и реализации государственной политики освоения и развития районов Дальнего Востока, Забайкалья и зоны БАМ. Акцент делался на создание «молодежных хозрасчетных формирований в порядке постановки социально-экономиче-

ского эксперимента, а в качестве базисных носителей — “пионеров” реализации новой философии освоения территорий предполагалось использовать особого типа арендные коллективы молодежи. Предлагалась апробация метода, аккумулирующего в себе элементы территориального хозрасчета, аренды, подряда и местного самоуправления с режимом льготного налогообложения, методу давалось название — молодежный территориальный подряд (МТП)».

Основная продукция создаваемых предприятий — комплексное обустройство осваиваемых территорий, подготовка их к естественному включению в общий воспроизводственный процесс. Проект по своей сути представлял концепцию создания «зон молодежного предпринимательства».

Напоминает сегодняшние робкие попытки строить космодром Восточный с помощью строительных отрядов и других молодежных инициатив. А в 1980–1990-е гг. были созданы и успешно работали МТП: «Байкал», «Луч», «Эколог» (пгт Нижнеангарск, Северомуйск, Таксимо — в Бурятии); «Калар» (пос. Чара — в Читинской области); «Веста» (г. Тында — в Амурской области); «Искра» (пос. Солнечный — в Хабаровском крае); «Дукат» (Омсукчанский район в Магаданской области); молодежные экологические парки и другие молодежные предприятия и объединения [33; 58; 59; 61; 65].

Наряду с образованием и воспитанием кадров Госкомсевер занимался многими вопросами социальной реабилитации народов, проживающих в экстремальных условиях Севера [7; 49–53; 55].

### *3.4.2. Поддержка коренного населения*

Проблемы коренного населения не всегда следует делить на проблемы малочисленных народов и те группы пришлого населения, что приехали на Север в поисках работы или романтики и остались там жить. Специалисты прошлого века полагали, что проблемы социальной реабилитации северян отвечали вопросам региональных особенностей, анализу отношения населения к социально-экономическим условиям и социально-демографическим аспектам и были связаны с занятостью малочисленных народов Севера.

Сложнее было обосновать перечень гарантий и компенсаций. Этими вопросами занимался Госкомсевер. В соответствии с общими положениями Закона «О государственных гарантиях и компенсациях» на одно из первых мест выдвигалось регулирование трудовых отношений и оплата труда. Затем обосновывались продолжительность отпусков и регулирова-

ние жилищных отношений. Важное место занимало рассмотрение льгот и привилегий для отдельных категорий северян, а также социальное страхование и пенсионное обеспечение. Транспортные расходы в условиях Севера настолько высоки, что требуют компенсации. Ответственность за нарушение Закона «О государственных гарантиях и компенсациях» возлагалась на местные власти.

Существенную роль в 1990-е гг. играли проблемы миграции и трудовых отношений, поэтому внимание привлекала оценка рынка труда, контрактных отношений, вахтовый и маятниковый методы организации труда. Все эти вопросы нельзя было рассматривать в отрыве от анализа численности и динамики населения [7; 49–53; 55–57].

Наряду с промышленным развитием Крайнего Севера авторы социально-экономических программ обращали особое внимание на развитие экономики коренного населения: оленеводство, меховое производство, пушной промысел и звероводство, рыболовство, промысел морских животных, обработку кожно-меховых изделий, художественный промысел.

В конце 1980-х гг. коренные народы Севера России включились в процесс демократических преобразований в стране. Были учреждены региональные ассоциации коренных малочисленных народов и всесоюзная ассоциация, которая в 1993 г. получила название Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Депутаты из числа коренных народов Севера активно участвовали в формировании российского законодательства.

Вместе с тем перевод экономики РФ на рыночные рельсы явился тяжелейшим ударом для коренных народов Севера. Были свернуты бюджеты здравоохранения, культуры и социальной защиты, что привело к демографическому кризису и сокращению численности этнических групп.

Госкомсевер пытался разрабатывать специальные программы, которые могли привести к повышению уровня жизни коренных народов Севера, но Правительство РФ сокращало запрошенные размеры финансирования и после 1994 г. прекратило его вообще [60; 63; 66–68]. Фальшиво-либеральные призывы «помочь отсталым народам пойти по пути цивилизованных народов» не привели к нормализации ситуации, как не дали они положительных результатов ни в богатой Австралии, ни в странах Азии.

Нельзя не отметить, что в Канаде и Новой Зеландии оленеводческие хозяйства накопили достаточный опыт развития оленеводческой



отрасли, поставляя сырье в страны Юго-Восточной Азии. Финляндия и Норвегия на государственном уровне субсидировали северные этнические группы (саамов) в деле развития оленеводства, что значительно повысило уровень жизни коренного населения в целом в северных районах этих стран [62; 64].

Учитывая зарубежный опыт, Госкомсевер предпринимал многочисленные попытки убедить Правительство РФ в срочности мер по поддержке малочисленных народов путем стимулирования традиционных отраслей хозяйства, в первую очередь — оленеводства. Составлялись докладные записки, обоснования, программы развития отрасли, все передавалось «наверх», но не получало ответа либо встречало непонимание и неприятие [34; 66; 67].

С 1992 по 1997 г. уровень безработицы среди аборигенного населения увеличился почти в 8 раз (в среднем по России — в 3,5 раза). Единственной возможностью поддержать занятость и помочь коренному населению Севера выжить было развитие оленеводства. Госкомсевер всячески доказывал Правительству РФ необходимость поддерживать эту отрасль традиционного хозяйства. К сожалению, освоение нефтегазовых месторождений в Западной Сибири и отсутствие финансовой поддержки в других регионах Севера привели к сокращению численности северных оленей с 2260 тыс. голов в 1992 г. до 1415,1 тыс. голов в 1998 г. — ниже предвоенного уровня 1941 г.

Комплексная программа прямой поддержки коренных малочисленных народов Севера со стороны Госкомсевера была ориентирована на 200 тыс. чел. (30 этнических групп) в 27 северных регионах России, что составляло около 2% населения Крайнего Севера. К малочисленным народам относились алеуты, долганы, ительмены, кеты, коряки, манси, нанайцы, негидальцы, ненцы, нганасаны, нивхи, ороки, орочи, саамы, селькупы, тофалары, удэгейцы, ульчи, ханты, чуванцы, чукчи, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры, а также тувинцы-тоджинцы, кумандинцы, телеуты, шорцы. Численность их колебалась от 34 тыс. чел. (ненцы) до 179 чел. (ороки). Традиционными отраслями хозяйства считались: оленеводство, пушной, рыбный и морской зверобойный промыслы, сбор дикорастущих плодов и растений на естественных кормовых угодьях. Эти отрасли обеспечивают основную занятость населения и являются главным источником жизнеобеспечения для малочисленных народов. Для более детального ознакомления с программами Госкомсевера можно обратиться к прилагаемым материалам и разработкам специалистов [26; 35; 38; 39; 45; 54; 56; 60; 66; 67].

Сравнивая с современной ситуацией, когда приходящие из южных районов и городов бригады добытчиков дикоросов применяют средства механизации и варварские методы сбора, оставляя после себя пустынные поляны, можно сделать вывод: сегодня на северных угодьях нет ни контроля, ни нормативной базы. Под угрозой источники жизнеобеспечения малочисленных народов. Другая опасность для малочисленных народов сегодня — рубки леса в водоохранных лесах. Так, сведение лесов в верховьях рек и последовавшие за этим наводнения на юге Иркутской области практически поставили под угрозу существование нескольких поселений тофаларов. Эта этническая группа в 1980-е гг. имела численность около 100 чел., за годы кураторства Госкомсевера она возросла втрое. Разрушение поселений может привести к бегству населения и сокращению численности тофаларов. Пожары в северной тайге и лесотундре также сокращают площадь и продуктивность угодий, особенно для оленеводства.

В 1994 г. Правительство РФ прекратило финансирование отраслей традиционного хозяйствования, что поставило аборигенные народы на грань вымирания. В то же время разработки российских ученых и предпринимателей (подтверждены патентами) позволили выйти на самоокупаемость северного оленеводства, а при условии финансирования внедренческих работ ученых — достичь высокого уровня рентабельности отрасли. В настоящее время все приарктические страны признают высокий уровень развития оленеводства в России. Без содействия Госкомсевера в 1990–2000-х гг. ученые не могли бы помочь предпринимателям, а это коренные северяне, и вывести отрасль на мировой уровень рентабельности.

К чести современных руководителей России, нужно сказать, что уже в 2018 г. (т. е. через 20 лет) благодаря государственной поддержке Российский Север стал лидером по общему поголовью северных оленей среди приарктических государств. Крупнейшие стада оленей располагаются на Таймыре (более 400 тыс. голов), в бассейнах рек Лена — Оленек (150 тыс. голов), в бассейнах рек Яна — Индигирка и Сандран (55 тыс. голов) и на Чукотке (150 тыс. голов)<sup>2</sup>.

В числе других направлений эффективной помощи со стороны Госкомсевера местным жителям следует упомянуть «реализацию органами госуправления в части своей компетенции научных программ, направленных на внедрение существующих отечественных технологий глубокой

---

<sup>2</sup> По материалам Международного банка данных — NOAA Arctic Report Card. — 2018. — P. 68–69.

переработки продукции оленеводства, северного животноводства, рыболовства и морского зверобойного промысла, а также сбора и хранения дикоросов» [10; 14; 19; 35; 60].

Госкомсевер принимал самое активное участие в создании биотехнопарков (внедрение инновационных технологий) при поддержке торгпредства МЭРТ (Министерства экономического развития и торговли) и МИД Российской Федерации, продвигал на международные рынки продукцию глубокой переработки разных отраслей традиционного ресурсопользования.

В 1992–1993 гг. во все регионы Российского Севера рассылались анкеты с предложениями местным властям со стороны Госкомсевера оказать квалифицированную помощь тем коренным жителям, которые хотели бы (готовы были) заниматься индивидуальным предпринимательством, т. е. самозанятым. Анкета для региональных властей предусматривала ответы на вопросы о том, какие отрасли развиты в регионе, насколько они успешны, какое количество жителей занято в конкретных видах деятельности и сколько человек готово заниматься традиционными отраслями хозяйства на местах (олeneводство, охотничий промысел, рыболовство, морской промысел, художественный промысел и др.). К 1998 г. был собран и обобщен интересный материал, к сожалению, не получивший поддержки соответствующих министерств и ведомств. Между тем именно самозанятые являются «ядром», наиболее стабильной частью населения на Севере.

Все вышеназванные виды деятельности, сферы ответственности и меры поддержки коренного населения можно было осуществлять при наличии централизованного управления Севером как целостным регионом, внутри которого перемещение населения вполне естественно, вместе с тем отток из северных районов нежелателен. Разрабатывались действенные меры, направленные на сохранение численности коренных жителей и приток трудоспособного населения из других регионов страны для выполнения специальных задач (строительства, исследования каких-то явлений и др.).

В более конкретных случаях предоставлялась возможность обсудить злободневные вопросы на выездных форумах и конференциях в региональных центрах. Например, 13–16 марта 2006 г. в Салехарде обсуждались вопросы развития традиционного природопользования коренного населения Арктики. Материалы конференции послужили основой для подготовки к заседанию Арктического совета с участием министров иностранных дел приарктических государств в октябре 2006 г.

### 3.4.3. Северный завоз

Среди крупных мониторинговых программ выделяется контроль и кураторство северного завоза, т. е. снабжения Севера необходимыми продуктами питания, товарами непродуктового набора, топливом и нефтепродуктами.

Роль Госкомсевера в мониторинге и контроле над северным завозом предметов первой необходимости в северные районы трудно переоценить. В архивах десятки документов, начиная от постановлений Правительства Российской Федерации и кончая письмами с рекомендациями и указаниями в местные административные и контролирующие органы о недопустимости промедлений, срочности поставок, транспортном и финансовом обеспечении северного завоза [20; 21; 22; 34].

Приведем пример с длинной цитатой из Постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1997 г. № 225 «О системе государственной поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в 1997 г.». Постановление основано на соответствующем законе: в «Собрание законодательства РФ» от 1996 г. (№ 26, ст. 3030) включен Федеральный закон от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации». «Правительство РФ постановляет: 1. Установить, что в соответствии со статьей 7 Федерального закона... государственная поддержка завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (далее именуются районы Севера) осуществляется для обеспечения своевременных поставок в районы Севера с ограниченными сроками завоза грузов продовольствия (за исключением спиртных напитков, пива и табачных изделий), медикаментов и лекарственных средств, продукции материально-технического назначения, нефти, нефтепродуктов, топлива и непродовольственных товаров первой необходимости для снабжения населения, предприятий социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

При этом: государственная финансовая поддержка завоза продуктов (товаров) обеспечивается органами исполнительной власти субъектов РФ за счет средств целевых региональных фондов, формируемых из средств бюджетов субъектов РФ и средств федерального бюджета, переданных им в управление в соответствии со ст. 41 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 г.» для использования на возвратной основе; за счет средств федерального бюджета в 1997 г. осуществляется государственная поддержка завоза нефти, нефтепродуктов и топлива... путем

возмещения предприятиями и организациями, расположенными в этих районах, части расходов, связанных с доставкой указанной продукции»<sup>3</sup>.

Далее эстафета передавалась Минфину Российской Федерации, который должен был регулировать финансовые потоки для обеспечения бесперебойного и своевременного снабжения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза необходимыми продуктами, товарами и топливом.

В четырехстраничном документе 16 пунктов, в которых расписано все, что требуется для своевременного завоза. Но даже за подписью председателя Правительства РФ В. Черномырдина, при наличии печати аппарата Правительства, документ не мог гарантировать осуществление поставок в срок. Слишком много факторов влияния, начиная от объективных погодных условий и заканчивая субъективными факторами в виде нерасторопности руководителей или нестыковок ведомственных интересов. Государственный комитет по делам Севера выполнял координационную и контролирующие функции, вплоть до личных поездок руководства в кризисные районы. Сегодня большинство таких вопросов отдельные руководители пытаются решать дистанционно, говорят, так дешевле. Верно, дешевле, но насколько электронное управление без обратной связи эффективнее личного участия управленцев в решении проблемных вопросов? Иркутская ситуация в 2019 г. показала, что присутствие губернатора или его представителя в том же Тулуне давно бы сняло все вопросы к региональному руководству. Но губернатор считает, что его присутствие в Иркутске нужнее, чем в кризисном районе. В результате локальной, по сути, проблемой вынужден полгода заниматься Кабмин РФ, вовлеченным оказался и Президент. Нет обратной связи с местными жителями, нет управления регионом в целом. В результате руководство областью превращается в управление городом Иркутском, что при наличии мэра ставит законный вопрос: зачем нужен губернатор?

Во времена Госкомсевера срывы в северных поставках были единичны, а если они случались, то напряженность быстро снималась мозговыми штурмами в Москве и на местах с участием федеральных руководителей. Легкими 1990-е гг. назвать нельзя: если в 1996 г. прямая государ-

---

<sup>3</sup> О системе государственной поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в 1997 году : постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1997 г. № 225 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 26.09.97 № 1230).

ственная финансовая поддержка из госбюджета составила 7500 млрд руб., то в 1997 г. она снизилась до 3500 млрд руб. в связи с секвестированием бюджета. Но срыва поставок не произошло. Госкомсевер сбалансировал ситуацию, и северный завоз пострадал, но не был сорван.

Для сравнения: в последние годы отсутствие обратной связи сводит к минимуму результативность бюджетных затрат на развитие северных регионов, которые превращаются в «удельные княжества». Чем удаленнее от Москвы территория, чем сложнее транспортная доступность, тем чаще и серьезнее нарушения федеральных законов и указов Президента. Нет в стране государственного органа управления Севером, контролирующего исполнение законов и указов местными руководителями. Последствия наводнений в Иркутской области, кражи бюджетных средств при строительстве космодрома Восточный, миллиардные потери от перерубов и пожаров в лесах Сибири, за которые так никто и не понес наказания, массовый отлов китообразных и регулярно повторяющиеся «крабовые истории» на Дальнем Востоке — все это недавние преступления государственного масштаба, и только такая богатая и щедрая страна, как Россия может себе позволить терять по триллиону в год и терпеливо ждать государственного управления Севером.

#### 3.4.4. Научно-исследовательские разработки

Внедренческие подвиги. Все это осуществлялось под руководством государственного органа управления Севером, который заказывал, анализировал, апробировал и внедрял наиболее ценные разработки и рекомендации. Интересны были нововведения, касавшиеся управления регионами и Севером в целом.

В 2018 г. Правительство Российской Федерации решило, что Арктикой и Крайним Севером вполне реально управлять из Владивостока. Во времена Госкомсевера было наоборот: Государственный комитет по Северу управлял Арктикой, Сибирью и Дальним Востоком. Границы объекта управления простирались от Санкт-Петербурга до Курил и от Земли Франца-Иосифа до границ с Китаем. Потому что все территории к северу от Казахстана и центральных районов России, по существу, можно считать Российским Севером. Включая Арктику. Мало кто знает, что, в соответствии с международной классификацией, к Северу может (должно) быть отнесено от 63 до 65% территории Российской Федерации. Достаточно ознакомиться с картами атласа «Российский Север», выполненного в виде макета по заданию



Госкомсевера в 1993 г., чтобы увидеть, насколько больше элементов сходства, чем различия в природных, хозяйственных и населенческих характеристиках этих районов [2].

Даже глобальное потепление не меняет большинства параметров, по которым северные характеристики можно считать экстремальными. Так, на смену многолетней мерзлоте приходит островной тип (мигрирующая) мерзлоты, при которой строительство не облегчается, а значительно удорожается и усложняется; явление наледей на реках ранее прогнозировалось более корректно; иссушение ягельника на сфагновых болотах резко повысило пожароопасность в тундре и лесотундре и т. д.

Естественно, внутри Российского Севера Западная Сибирь отличается от Восточной, а Якутия — от Чукотки, и все вместе эти регионы совершенно другого типа по сравнению с Черноземьем и Югом России, составляющими 28% территории. Единственным «островком» относительно комфортных природных условий на востоке страны можно назвать крайний юг Дальнего Востока (42–45° с. ш. — между Римом и Флоренцией), но и там близость прохладного океана с тайфунами, циклонами и цунами снижает уровень комфортности до среднесеверного.

Территория европейской России, кроме южных, юго-западных и центральных территорий, и вся азиатская Россия с полным правом должны называться Российским Севером. И отношение к этим территориям должно быть соответствующее. Нельзя рубить и жечь леса в водоохранных зонах — это приводит к наводнениям, селям и оползням. Запрещено поджигать сухостой и траву — движение приземных воздушных потоков, их сила и направление непредсказуемы. Не следует перегружать техническими (строительными) конструкциями территории, где многолетняя мерзлота имеет островной или мигрирующий тип — просадки (суффозия и пр.), оползни и провалы грунта, обрушения, сползание зданий в воронки или водоемы последуют незамедлительно. Кто собирает данные о состоянии природных систем в северных районах? Кто занимается разработкой концепций и созданием баз данных о природе, населении и хозяйстве в каждой административной единице? В свое время эти виды работ осуществлялись в региональных центрах управления и контролировались Госкомсевером. Последний заключал договоры с региональными научными подразделениями, и те присылали обработанный материал, который можно было использовать при планировании любых строительных и прочих хозяйственных мероприятий, использовать как основу для финансирования превентивных мер, направленных на предотвращение природных и техногенных катастроф. [5; 10; 12; 13; 15; 25].



Взаимодействие с научными учреждениями, с одной стороны, с региональными лидерами — с другой, представляло собой важную составную часть работы Госкомсевера. Так, предложения и рекомендации местных профессионалов помогли корректировать Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации в начале 2000-х гг. Критикуя Генсхему расселения в редакции 1994 г., члены Академии Северного форума подчеркивали: ошибочно переходить от политики проживания на Севере к политике временного пребывания некоренного населения в северных районах освоения [41]. «Это полностью противоречит требованиям государственной политики о принятии системы мер, направленных на коренное улучшение репродуктивного здоровья населения, на снижение смертности, закрепление и привлечение населения в развивающиеся и перспективные районы Севера», — отмечают авторы. Взамен предлагался «метод внутрирегиональной вахты», при котором из развитых сравнительно крупных городских агломераций в южной части северного региона (Тюменская область, Красноярский край, Саха (Якутия) и др.) — «базовых центров» — на 2–3 недели выезжали за 200–300 км рабочие и специалисты. Главным достоинством этого метода авторы считали то, что «инвестиции, выделяемые для освоения месторождения, могут направляться на сооружение объектов социальной инфраструктуры непосредственно в данном регионе, а не оседать вблизи центральных офисов». Авторы проекта Н. В. Суханов, В. Н. Голубев, Э. П. Путинцев предлагали формировать «искусственную среду обитания на Севере» [41, с. 10–11].

Члены Академии Северного форума приводили удручающие характеристики жилищного фонда регионов Севера [41]. В начале 2000-х гг. фонд составлял 105,3 млн м<sup>2</sup> площади, или 5,3% общего объема жилья в Российской Федерации. Фонд находился в технически неисправном состоянии: средний износ домов превышал 50% и уже достиг критического состояния (70%), после чего эксплуатация жилья должна была быть прекращена. Объемы капремонта явно недостаточны, поскольку не превышали 1% при нормативной потребности 4–5%. Удельный вес ветхого и аварийного жилья в отдельных регионах Севера превышал среднероссийский показатель в 2–4 раза. В этом основная причина острой нехватки квалифицированных кадров. Со временем дефицит специалистов увеличивался. Однако замена программы привлечения постоянных кадров вахтовым методом — неверный подход к решению проблемы.

Авторы привели слова С. М. Миронова, в то время спикера верхней палаты парламента — Совета Федерации, который, выступая в 2002 г.

в Якутске, подчеркивал: «Все мы обязаны исходить из того, что для большей части населения Российского Севера (не только малочисленных коренных народов) Северная земля — это вовсе не временное место работы, а среда постоянного проживания. Состав постоянного населения на Севере должен быть также разнообразен, как и в любом другом регионе страны. В нем всегда будут представлены престарелые, нетрудоспособные люди, семьи с низким уровнем доходов и т. д.».

Надо ли говорить, что авторы поправок к Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации, члены Академии Северного форума Н. В. Суханов, В. Н. Голубев и Э. П. Путинцев были поддержаны Госкомсевером (незадолго до его расформирования). В продолжение темы Комитет по Северу предпринял ряд мер по развитию основных положений программы и внедрению на местах [41].

По заданию Госкомсевера созданный в РАН информационный банк данных «Российский Север» занимался проблемой международной репрезентативности собираемой и хранимой информации. В 1992–1998 гг. специалисты работали над проблемой сопоставимости данных и возможности встроить российскую базу данных по Северу как региональный блок в международную базу данных «Циркумполярный Север» [12]. Этот международный проект был поддержан Скандинавскими странами, учеными США и Канады. Переписка велась на уровне Министерства иностранных дел Российской Федерации при участии ученых РАН и сотрудников Госкомсевера. Была разработана концепция и созданы рабочие группы. После расформирования управляющего Севером органа работы прекратились, а переданные за рубеж в период совместной работы материалы были в начале 2000-х гг. использованы в ряде западных стран. О сохранности каких-либо разработок в России не известно ничего. Есть лишь имена североведов, которые участвовали в создании информационного банка данных «Российский Север» как части международного проекта «Циркумполярный Север».

Госкомсевер курировал несколько направлений научных исследований, это были в основном прикладные работы. Ученые использовали собственные фундаментальные разработки, адаптируя их к северной специфике, и предлагали матрицы сбора и обработки данных на высоком репрезентативном уровне. За рубежом эти методики пользовались успехом.

В архивах Госкомсевера сохранился список ведущих российских институтов и ученых, занимавшихся изучением Арктики и Севера [42].

1. ВНИИОкеанология, Роскомнедр, Санкт-Петербург, академик И. С. Грамберг, директор.

2. Арктический и антарктический НИИ Госгидромета, Санкт-Петербург, И. Е. Фролов, директор.

3. Институт географии РАН, Москва, академик В. М. Котляков, директор; Г. А. Агранат, научный консультант.

4. Институт мерзлотоведения СО РАН, Якутск, Р. М. Каменский, директор.

5. Институт системного анализа РАН, Москва, Д. М. Гвишиани, директор; Е. Н. Андреева, зав. лабораторией арктических исследований.

6. Государственное предприятие «Мониторинг Арктики», Санкт-Петербург, С. А. Мельников, директор.

7. Мурманский морской биологический институт КНЦ РАН, Мурманск, Г. Г. Матишов, директор.

8. Полярный геофизический институт КНЦ РАН, Мурманск, В. Г. Пивоваров, директор.

9. Петровская академия наук и искусств, Институт проблем экологии и эволюции РАН, Москва, академик Е. Е. Сыроечковский, зав. лабораторией.

10. Институт проблем освоения Севера СО РАН, Тюмень, В. В. Цыбульский, директор.

11. Полярный НИИ морского рыбного хозяйства и океанографии Роскомрыболовства, Мурманск, Ф. М. Трояновский, директор.

12. Институт «Союзморниипроект» Минтранса РФ, Москва, А. Л. Коллодкин, зам. директора, Президент Российской ассоциации по морскому праву; В. Я. Плаксий, начальник отдела развития арктического судходства.

13. ЦНИИ морского флота Минтранса РФ, Санкт-Петербург, В. И. Пересыпкин, директор.

14. Институт экономических проблем КНЦ РАН, Мурманск, Г. П. Лузин, директор.

15. Институт общей патологии и экологии человека СО РАН, Новосибирск, В. И. Хаснулин, руководитель лаборатории медико-экологических проблем.

16. Институт терапии СО РАМН, Новосибирск, академик Ю. П. Никитин, директор.

17. НИИ медицинских проблем Севера СО РАМН, Красноярск, В. Т. Манчук, директор НИИ, ответственный секретарь Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики.

18. ЕНКЦ (единый научно-консультационный центр) «Север» Госкомсевера России, Москва, Б. Ф. Шапалин.

Представленный краткий список иллюстрирует высокий уровень представителей науки и лидеров научных учреждений, с которыми сотрудничал Госкомсевер в процессе рассмотрения проблем Севера и разработки предложений и конкретных мероприятий по их решению.

О целях и направленности научных работ, которые осуществлялись по заданию Госкомсевера, свидетельствуют некоторые прилагаемые материалы [2; 3; 6; 7; 12; 15; 16; 20; 40; 44; 45; 46; 52; 55; 66; 74]. Практически все исследования ученых имели целью повысить уровень жизни северян, не в отдельных точках горнодобывающих работ или строительства крупных сооружений, а в целом в административно-территориальных единицах Российского Севера.

В числе десятков разработанных концепций и программ освоения и развития северных территорий были как сложные, стратегической направленности, так и работы прикладного характера, которые после обсуждения на специальных экспертных советах подлежали внедрению.

Рассмотрим фрагмент представленной в Госкомсевер в 1990–1991 гг. программы-матрицы научных исследований сотрудников РАН «Рационализация северного ресурсопользования». Фрагмент матрицы включает лишь один из 18 элементов.

#### **«Постановка проблемы»**

Ресурсообеспеченность в третьем тысячелетии станет важнейшим фактором развития стран и регионов мира. Для таких крупных государств, как США, Канада и Россия, наряду с интенсификацией ресурсопользования важную роль будет играть экстенсивный путь развития, связанный в первую очередь со сдвигом производительных сил к северу, в Арктику и приарктические территории, составляющие 40% площади циркулярного Севера. В экстремальных условиях взаимная координация и увязка стратегических установок и концепций развития североамериканской и российской частей Арктики приобретает особое значение. Нефтегазовые ресурсы арктического шельфа, минеральное сырье в приарктических районах, биоресурсы СЛО и впадающих в него крупнейших рек, ресурсы пресных вод, наконец, не имеющий аналогов в мире Северный морской путь — все это станет фундаментом роста и развития России в 2020–2030 гг. при условии рационального использования всех элементов природной среды.

Генеральная цель: обеспечение устойчивого поступательного развития системы «природа — население — хозяйство» в экстремальных условиях Севера.

### **Цели первого порядка**

1. Определение возможностей использования природно-ресурсного потенциала в пространстве и во времени. Формирование представлений о пределах северного ресурсопользования, т. е. о пороговых качественных и количественных изменениях природных ресурсов под влиянием деятельности человека.

2. Определение оптимальных для населения потребностей в качестве и количестве природных ресурсов, обеспечивающих жизнедеятельность в экстремальных условиях Севера. Формирование представлений о пределах потребления природных ресурсов (внутри региона и на вывоз).

3. Определение оптимальных для хозяйства потребностей в качестве и количестве природных ресурсов, обеспечивающих сбалансированное развитие регионального хозяйства как подсистемы в системе «природа — население — хозяйство».

4. Сопряжение возможностей природно-ресурсного потенциала и потребностей населения и хозяйства для достижения цели устойчивого развития северного региона в течение 30 лет — периода активной деятельности одного поколения людей.

### **Цели второго и третьего порядка**

1. Расчет предельно допустимых качественных изменений природно-ресурсного потенциала в пространстве и во времени:

- предельно допустимые изменения под влиянием механических воздействий в воздушной, водной, геологической, биотической средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием физических (тепловых и пр.) воздействий в четырех вышеназванных средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием химических воздействий в четырех средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием информационных воздействий в воздушной, водной, геологической и биотической средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием синергического эффекта от совокупного воздействия в системах взаимодействия вышеуказанных сред.

2. Расчет предельно допустимых количественных изменений природно-ресурсного потенциала (+ или –) на единицу объема (площади) территории в единицу времени:

- предельно допустимые изменения под влиянием механических воздействий в воздушной, водной, геологической и биотической средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием физических воздействий в четырех вышеназванных средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием химических воздействий в четырех вышеназванных средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием информационных воздействий в четырех вышеназванных средах;
- предельно допустимые изменения под влиянием синергического эффекта от совокупного воздействия в системах взаимодействия вышеназванных сред.

2.1. Расчет параметров (пределов) изменений качества природной среды, необходимой для поддержания жизнедеятельности населения в условиях Севера:

- предельно допустимое снижение качества природной среды, после которого резко растут заболеваемость населения, снижается работоспособность, повышается смертность, растет отток трудовых ресурсов, увеличиваются затраты на обеспечение (поддержание) оптимального качества среды и комфортности проживания;
- определение важнейших параметров качества среды как условия жизни коренного и пришлого населения на Севере.

2.2. Количественные характеристики предельно допустимых параметров качества среды, обеспечивающей жизнедеятельность коренного и пришлого населения:

- расчет предельно допустимых изменений (+ или –) количества элементов природной среды, после чего резко снижается уровень жизни населения — медико-географические и санитарно-эпидемиологические показатели условий жизни населения, что ведет к оттоку населения, повышению затрат на поддержание уровня комфортности и другим негативным последствиям;
- определение важнейших количественных (+ или –) параметров сохранения оптимальных (приемлемых) условий жизни населения.

Цели 2.1 и 2.2 рассматриваются в следующих аспектах: биолого-экологическом (генетическом), социально-психологическом, экономическом, технико-технологическом, историко-культурном.

В соответствии с целевыми установками матрицы разработаны концепция и основные принципы стратегии освоения и развития ресурсопользования в Арктике и на севере России. Российская часть проекта вписывалась в международный проект «Устойчивое развитие циркумполярного Северного региона планеты (Sustainable Development of the Circumpolar Northern Region)» [12].

Знакомство с новейшими разработками — вариантами концепции и программами работ по обеспечению устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации [1; 15; 18] приводит к мысли, что почти все «общие положения», «основные направления», «цели и задачи по реализации» в сферах — экономической, социальной, помощи коренному населению, в кадровой политике, в деле охраны окружающей среды и т. д. и т. п. — все это уже неоднократно обсуждалось и одобрялось на самых верхних этажах власти. Разработке концепции посвящены прилагаемые материалы, подготовленные профессионалами по заданию Госкомсевера [7; 9; 13; 15; 38; 39; 46; 48; 51; 52]. Авторы отдельных положений концепции и разделов программы разные, властные структуры и руководители тоже меняются. А воз и ныне там. Почему?

Причин несколько. Главная — нерешительность или отсутствие воли в основном вопросе: кто, какой государственный орган будет управлять богатейшим регионом планеты и нести полную ответственность за результаты своей управленческой деятельности? Вторая важная причина — неверно выбран объект управления. Арктическая зона — составная часть Севера, она не может развиваться вне северных территорий, без их помощи и прямого участия в ее развитии. Наступление единым фронтом освоения не может быть успешным без тесной связи с тылами. Тылы Арктики — не только и не столько узкая полоса безлюдного побережья СЛО, которая сама требует огромных дотаций. Тылы Арктики, опора для прорыва — регионы Севера в целом, причем каждая арктическая часть фронта должна опираться на прилегающий с юга участок тыла с более благоприятными (по сравнению с фронтом) условиями жизни и работы людей. Сегодня авторы «Концепции развития Арктики» оторвали тылы от фронта, «зоне» назначено развиваться либо со стороны СЛО при помощи Севморпути как средства доставки всего необходимого, либо с помощью воздушной доставки грузов из дальних южных районов. Оба пути освоения абсолютно недальновидны, не выдерживают критики даже если бы конечная цель была в 2025 г., но авторы имели смелость говорить о 2035 г. Хочется спросить, на основании каких исследований, экспертных оценок и прогнозов 2035-й стал ориентиром для представленной концепции и программы?



Один пример: в случае развития глобального потепления по сценарию авторов (т. е. при регулярном судоходстве в СЛО), что будет происходить с нашими трансевропейскими и транссибирскими реками бассейна СЛО? Кто-то занимался прогнозом развития экосистем северных рек, на берегах которых живет более 90% северян? Экологическая ситуация там может стать более опасной, чем в Арктике, а спасение населенных пунктов — более актуальным и высокочувствительным, чем освоение Арктической зоны.

Госкомсевер вместе с научно-исследовательскими институтами РАН и региональных центров занимался разработками прогнозов, в том числе связанных с вероятным глобальным потеплением. Одна из таких работ — «Оценка влияния возможного потепления климата и угрозы деградации вечной мерзлоты на экономический потенциал арктических регионов России» — прошла экспертную проверку в Центре региональных проектов и программ ОАО «Институт микроэкономики» в начале 2000-х гг. [26]. В работе представлены следующие разделы: анализ основных моделей изменения климата и трансформации природной среды Арктики; оценка территории российской части Арктики по времени наступления изменений и масштабам; оценка территории российской части Арктики по устойчивости элементов природной среды к климатическим изменениям и по потенциалу их воздействия на климатические процессы в режиме прямых-обратных связей (включая процессы эмиссии и депонирования парниковых газов); анализ экономического потенциала и зависимых от климатических изменений элементов коммунальной и транспортной инфраструктуры в регионах ожидаемых изменений природной среды с учетом этапности их наступления; анализ позитивных и негативных результатов воздействий и возможных изменений природной среды на различные сферы хозяйственной деятельности, включая устойчивое использование живых и неживых ресурсов Арктики; разработка основных элементов стратегии адаптации видов хозяйственной деятельности, коммунальной и транспортной инфраструктуры к проявлениям глобальных климатических изменений в Арктике, ослаблению их негативных социально-экономических последствий; разработка предложений в план мероприятий подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации (2008–2012) и индикаторов успешной реализации предложенных мероприятий.

Авторы работы сделали следующие выводы:

— экстремальные сценарии изменения климата не оправдываются, потепление идет более скромными темпами;

— условиям территории нашей страны отвечают российские модельные оценки темпов развития процессов глобального потепления, лишённые элементов «алармизма», более консервативные и взвешенные, нежели западные;

— о значимых масштабах деградации многолетнемерзлых пород можно говорить не ранее, чем через 15–20 лет, а основная проблема возникнет за временным горизонтом 2050 г.;

— к этому моменту подавляющая часть инфраструктуры исчерпает срок своей амортизации, и нет необходимости решать проблему ее адаптации к потере устойчивости несущих ее грунтов, ее просто надо своевременно заменить на новые технические системы, разработанные уже с учетом масштабов и сроков деградации мерзлоты;

— главное и уже реализуемое следствие глобального потепления — резкое увеличение контрастности погодных условий, ведущее к перерасходу энергии на подстройку организма человека к частым и глубоким изменениям температурного и ветрового режимов, повышению влажности и скачкам атмосферного давления;

— в этой связи возникает проблема не лечения каких-либо конкретных недугов, а общего оздоровления населения, носящая межведомственный и междисциплинарный характер;

— необходим комплекс мероприятий преимущественно профилактического характера, опирающийся на изменение структуры питания и обогащения его адаптогенными веществами и элементами, на изменение образа жизни и преодоление пагубных привычек, существенно ослабляющих общий потенциал здоровья не только ныне живущего, но и будущих поколений.

Подобные научно-исследовательские разработки проходили апробацию и рецензирование в экспертных группах и в случае одобрения использовались заказчиками или в региональных центрах Госкомсевера.

#### 3.4.5. Развитие международных контактов

Международное сотрудничество в 1990-х развивалось Госкомсевером в основном для поиска возможных инвесторов и взаимного обмена опытом освоения Севера. Неслучайно контакты с нашим трансарктическим соседом Канадой привели к подписанию соглашений о сотрудничестве и к заключению договоров и контрактов по конкретным проектам.

Глобальный кризис в мировом масштабе заставляет человечество сегодня принципиально по-иному взглянуть и даже пристально взглядеться

во все не используемые полноценно ресурсы организации жизнедеятельности человека и сообществ людей на планете Земля. Происходит это еще и потому, что к настоящему времени многие страны и народы приобрели необходимые знания, развитую науку, образование, специалистов, технологии, технику и пр. — все для активного старта процесса, который мы называем *реабилитацией экстремальной среды*, для создания национальных, межрегиональных и международных систем *безопасности, защиты, спасения и жизнеобеспечения людей, проживающих на территориях с экстремальными условиями и постоянно проявляющимися чрезвычайными ситуациями.*

За годы существования советской власти СССР удалось реализовать первичное капитально-индустриальное освоение и развитие арктической территории, закрытой «на замок» от мало-мальски активного влияния внешнего фактора. Практически отсутствовала информация о том, как развивались северные отрасли хозяйства, как привлекались трудовые ресурсы, особенно квалифицированные кадры, как обустроивался быт пришлого населения и сохранялись традиции аборигенов Севера. Госкомсеверу предстояло в первую очередь преодолеть недостаток информации о приарктических соседях, а затем установить взаимовыгодные контакты с целью вызвать интерес к результатам освоения Советского Севера и привлечь внимание к его богатствам. Необходимы были инвестиции для дальнейшего развития инфраструктуры, улучшения работы ЖКХ в экстремальных районах и повышения занятости населения там, где открывались возможности сотрудничества с нашими северными соседями и транснациональными инвестиционными компаниями. Будучи государственным органом управления, Госкомсевер во всех международных делах работал в тесном контакте с компетентными министерствами и ведомствами Российской Федерации, в первую очередь с МИД России.

В начале 1990-х гг. в Москву приезжали многие заинтересованные в установлении долговременных и экономически взаимовыгодных связей иностранные бизнесмены. Миф о том, что в Россию хлынул поток «капиталистических хищников» с намерениями грабить народ и ресурсы, абсолютно несостоятелен. Чем тогда объяснить безвозмездную помощь коренным народам северных районов Якутии, Чукотки, Кольского полуострова, Таймыра и других наших северов со стороны десятков международных организаций? Желанием что-то отнять? Или стремлением оказать помощь в сохранении традиционного уклада жизни, культурных ценностей и просто поддержать аборигенное население в тяжелые годы, когда родная страна не в состоянии была завозить продукты и выплачи-

вать зарплату? Госкомсевер руководствовался тем, что судить нужно без «социалистических предрассудков», но по делам, конкретным вкладам иностранцев в развитие местной инфраструктуры (комфортные домики в северном исполнении вместо старых вагончиков, станки и машины по заниженным ценам, покупка изделий народного промысла у тех, кто не имел других источников дохода, и пр.). Для улучшения поголовья диких копытных нашей Арктики были бесплатно переправлены на Таймыр канадские овцебыки. Зарубежные ученые поддерживали российских североведов во многих вопросах, связанных с охраной арктической среды обитания, изучением флоры и фауны, кормовой базы северных оленей, белых медведей и т. д.

Госкомсевер поддерживал не только мелкие и средние по размерам акты благотворительности и помощи, но и достаточно крупные взаимовыгодные торгово-экономические проекты в рамках межгосударственных соглашений. Один из них — проект «Арктический мост» — результат сотрудничества рабочих групп Канады и России, разработавших в деталях создание морского торгового моста между портами Черчилл в Канаде и Мурманск в России через северную Атлантику. Новый маршрут позволял вдвое сократить время и стоимость перевозки грузов из Северной Америки в Европу. Предполагалось перевозить из канадских прерий зерно, а в обратном направлении — удобрения. Россия была крайне заинтересована в работе нового маршрута, во-первых, потому что использовались российские грузовые суда (у них практически не было работы после распада СССР), во-вторых, потому что фосфорные удобрения Кольского полуострова необходимо было продавать, а на вырученные деньги закупать пшеницу, в которой нуждалось население России. Наконец в перспективе Канада предполагала арендовать (или купить) российские ледоколы, чтобы увеличить период навигации в Гудзоновом заливе, где располагался порт Черчилл. Инициаторами проекта были канадцы, но и для России была выгодна его реализация. Госкомсевер оказывал всяческую поддержку российским ученым, отраслевым и региональным специалистам, работавшим над проектом в 1991–1993 гг. Очевидность взаимной выгоды, тем не менее, не облегчала Госкомсеверу его деятельности по продвижению и расширению сотрудничества с Канадой. Работы по «Арктическому мосту» почему-то встречали непонимание важности проекта со стороны отдельных представителей российской власти, которые часто менялись и меняли свои решения и разрешения. Канадская сторона, по словам вовлеченных в проект бизнесменов, наконец «устала от этой чехарды», и проект был заморожен, несмотря на все усилия нового руко-

водства РФ, посольства в Канаде и администрации Мурманского пароходства. Успешный рейс нашего грузового судна «Капитан Свиридов» в октябре 2007 г. стал последним [23; 24; 27; 28].

В 1990-х — начале 2000-х гг. с Канадой было подписано несколько многообещающих соглашений на самом высоком уровне (председателей, премьеров, министров), но их постигла та же участь, что и проекты «Арктический мост», «Арктический воздушный коридор» и др. Если бы соглашения с Канадой работали, можно было бы решать многие вопросы из тех, которые не решены и до сегодняшнего дня (обмен репрезентативной информацией, объединение баз данных по Арктике и Северу, развитие трансарктических морских маршрутов и т. д.).

Почему именно Канада была приоритетной для России страной в деле освоения и развития Севера и Арктики? Тем, кто имеет перед глазами карту циркумполярного Севера, ответ очевиден: если Россия отвечает за половину Арктики (СЛО), то Канада — за треть акваторий и 40% приарктических территорий. Не случайно Канада является инициатором формирования большинства международных организаций и конвенций по разработке основных юридических, экологических и частично геополитических документов, так или иначе регулирующих деятельность человека в Арктике.

Сотрудничество (кооперация) России и Канады в Арктике позволяли бы остальным странам следовать за этими двумя лидерами во всех тех вопросах, которые сегодня считаются спорными и выносятся на обсуждение международных форумов и ООН. Например, у Канады и России по вопросам собственности и раздела СЛО на сферы влияния нет серьезных противоречий, как нет и разногласий по вопросам управления и суверенитета в вопросах использования Севморпути и канадского аналога Северо-Западного прохода.

Примеры сотрудничества Госкомсевера России с Канадой являются далеко не единственными в развитии взаимодействия и взаимовыгодного партнерства со всеми арктическими и северными государствами мира. Особо следует выделить также и развитие сотрудничества с Финляндией, Норвегией, Швецией, Данией (Гренландия), Исландией, США (Аляска) по целому ряду направлений жизнедеятельности в экстремальных условиях Севера и Арктики: наука и образование, коренные малочисленные народы, строительство и архитектура, техника и технологии, экология, природопользование, развитие биоразнообразия, биотехнологии, литература и искусство, здравоохранение и медицина, молодежные движения и спорт — вот далеко не полный перечень активного взаимодействия

Госкомсевера России со своими коллегами в государственных и общественных, частных структурах зарубежных северов и Арктики. При этом сотрудничество было организовано и на уровне взаимовыгодного партнерства с отдельными регионами стран циркумполярного мегарегиона планеты. Например, с провинцией Оулу (Финляндия), провинцией Манитоба (Канада), штатом Аляска (США), пограничными территориями Норвегии и пр.

Важно также отметить, что поиск самых современных технологий для развития традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российского Севера и Арктики определялся специалистами Госкомсевера России и в странах мира, не являющихся классически северными и арктическими. Например, специалистами Госкомсевера России совместно с представителями российских регионов компактного проживания коренных малочисленных народов Севера и Арктики изучался опыт разработки технологий в области оленеводства и других видов пастбищного животноводства и комплексной переработки сырья в Монголии, Китае и Новой Зеландии. Вопрос организации научно-технологических структур, научно-промышленных зон, технопарков и технополисов изучался специалистами Госкомсевера России в Голландии, Франции, Англии, Польше, Швейцарии, Израиле и других странах. Существенным направлением в работе с зарубежными организациями стало привлечение иностранных инвесторов к участию в развитии районов Российского Севера. Для этой цели, например, шла разработка программы и макета атласа Российского Севера для бизнесменов [36].

В заключение нельзя не подчеркнуть, что канадский подход к освоению северных территорий во многом заимствован у советского опыта освоения. Более того, Канада придерживается тех же понятийных догм, которые в современной России почему-то отвергнуты. В Канаде освоению и развитию подлежат Дальний и Средний Севера, а не «Арктическая зона», как в России сегодня называют прилегающие к СЛО территории Крайнего Севера.

Почему Госкомсевер занимался «Севером», а не модной зарубежной «Арктикой»? Потому что, в отличие от США и Дании — приарктических «законодателей моды», наша Арктика — не вахтовые точки и военные базы, отстоящие от «материка» на тысячи миль. Российская Арктика — составная часть нашего Севера и не может рассматриваться в отрыве, в изоляции от окружающих ее северных регионов. Говоря об изучении, освоении и развитии Арктики, мы должны иметь в виду, что там — *фронт*, который в отрыве от прочного, надежного *тыла* (Севера) с его населением, промышленной и транспортной инфраструктурой, социально-эко-



номическим потенциалом не только развивать, но и осваивать проблематично. Никакие вахтовые и маятниковые подвижки трудоспособного населения не дадут стабильного и долгосрочного экономического эффекта, оправдывающего огромные затраты труда и капитала. В этом канадцы убедились, познакомившись с советским опытом освоения и разработками Госкомсевера России. Именно в таком направлении идут процессы освоения и развития Севера и Арктики в современной Канаде.

### **3.5. Достигнутые результаты**

Формирование уникального феномена Арктики и Севера происходило в России на протяжении пяти столетий, и он всегда был в центре внимания центральной власти, начиная с Московского государства, создания специальной государственной службы — Сибирского приказа. Вместе с тем сохранялось известное противоречие. Одно дело понимать, что страна обладает уникальным регионом с огромным ресурсным потенциалом, другое — научно обоснованно построить это пространство в систему формирования полноценной жизнедеятельности страны таким образом, чтобы оно стало воистину лидирующим объектом управления и участвовало во внутренней и внешней политике страны. Это возможно исключительно в результате создания мощной системы государственного управления и общественного, местного самоуправления и развития государственно-общественного взаимодействия и государственно-частного партнерства. Одному, даже самому сильному директивному механизму с этой задачей не справиться. XX в. продемонстрировал ряд образцов совершенствования государственных арктических и северных служб, самыми важными и эффективными из которых были Главное управление Севморпути (1932–1964) и Государственный комитет РСФСР, а затем и Российской Федерации по вопросам развития Севера (1990–2000).

Целевая установка Российского государства на полноценное осуществление нового этапа инновационного освоения и развития Арктики (включая и экологически безопасную индустриализацию и инфраструктуру) объективно требовала создания адекватных государственных, общественных, государственно-общественных институтов, в том числе и государственно-частного партнерства, а также механизмов и инструментов системного управления этим сложнейшим процессом. Распад СССР определил ряд шагов России по укреплению суверенных позиций в российском



секторе Арктики, что сегодня вызывает негативную реакцию некоторых арктических и неарктических государств, небывалый рост амбициозных и даже неприкрытых агрессивных настроений в мире. Как известно, это касается прежде всего стран и транснациональных компаний, претендующих на участие в эксплуатации магистрали Северного морского пути, а также ресурсов российского шельфа СЛО и пр.

В связи с такого рода стратегической задачей вполне объяснимо было создание в 2015 г. Госкомиссии по вопросам развития Арктики. Позже создавались и другие организационные структуры, в задачи которых входила разработка концепции и программы освоения Арктики на современном этапе развития страны. К сожалению, опыт работы Госкомсевера не был даже запрошен для рассмотрения и оценки инновационных разработок. Анализ последних документов [1; 8; 18] свидетельствует о том, что вновь происходит «изобретение велосипедов», причем на самом высочайшем государственном уровне.

В небольшой по объему статье невозможно перечислить все те направления, по которым работал Госкомсевер (и его модификации в составе министерства национальностей и региональной политики) в течение многих лет. Тем более сложно передать читателю представление о сложностях и объемах работ по основным программам, проектам и видам деятельности этого управляющего органа, от которого зависело благосостояние, а иногда и жизнь северян. Тем не менее знакомство с некоторыми результатами работы Комитета по делам Севера помогут сделать определенные выводы. На наш взгляд, главный вывод: упразднение Госкомсевера привело к развитию опасных процессов дезинтеграции Российского Севера. Эти процессы необходимо остановить.

Назовем некоторые из наиболее значимых, по нашему мнению, заслуг, достижений и прорывных событий в деятельности Госкомсевера Российской Федерации:

- страна впервые заявила о себе как северная, арктическая держава, две трети территории которой с момента создания единого управляющего центра стали важнейшим объектом государственной северной политики;
- впервые в столице северного, арктического государства в структуре правительства было создано ведомство, призванное нести ответственность перед государством за его деятельность на данных территориях;
- впервые создана общероссийская команда — коллектив опытных специалистов, ученых, полярников, имеющих практику работы и жизнедеятельности в районах Арктики, Крайнего Севера, районах, приравненных к Крайнему Северу;

- опыт «Востокцентра» в качестве регионального центра освоения и развития ДВ и зоны БАМ стал моделью для создания трех десятков региональных центров и представительств Госкомсевера РФ во всех арктических и северных территориях страны;

- в системе Госкомсевера России впервые созданы два Всероссийских научно-координационных центра (ВНКЦ), занимавшихся проблемами коренных малочисленных народов Севера и вопросами социально-экономического развития Севера, позже они объединились в качестве ВНКЦ по проблемам развития Севера России;

- структура Госкомсевера России была разработана таким образом, чтобы ее отделы, секторы и департаменты могли охватить все самые главные направления жизнедеятельности человека в сложнейших и экстремальных природно-климатических и социально-экономических условиях;

- были созданы также и специальные комиссии при Госкомсевере, в задачу которых входили, например, вопросы организации, выполнения и контроля программных проектов государства на островах Курильской гряды, северного завоза и по Арктике и Антарктике;

- впервые были разработаны и инициированы при поддержке целого ряда министерств, ведомств, институтов РАН и прочие десятки программ и механизмы их исполнения по следующим направлениям:

- экономическое и социальное развитие Российского Севера;
- строительство жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера;
- «Дети Севера» в рамках программы «Дети России»;
- инновационная подпрограмма «Техноэкополис Комсомольск-Амурск-Солнечный» в качестве составной части федеральной целевой программы развития Дальнего Востока;
- программа «Освоение и использование Арктики» (подпрограмма федеральной целевой программы «Мировой океан»);
- международная исследовательская программа «Северный морской путь» (INSROP);
- программа «Вопросы жизнеобеспечения населения Крайнего Севера»;
- программа «Выявление, изучение и комплексное сохранение природного и культурного наследия Арктики и Крайнего Севера»;
- программа «Техника Севера»;
- программа «Российский северный техноэкополис» и др.

Особо следует отметить следующие важнейшие виды деятельности Госкомсевера России, которые были осуществлены впервые в мире:

- разработка и сопровождение целого ряда законопроектов, никогда ранее не принимавшихся в России, среди которых: 1) законы, защищающие и регулирующие права КМНС; 2) законы социального развития Севера, например, Закон о государственных гарантиях и компенсациях гражданам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- разработка значительного количества проектов для конкретных территорий Севера и Арктики в сотрудничестве с институтами РАН и с региональными научно-исследовательскими и научно-технологическими структурами;
- разработка и осуществление в сотрудничестве со специалистами и учеными стран зарубежной Арктики, всего циркумполярного региона целого ряда совместных проектов и международных научно-исследовательских экспедиций, в том числе российско-канадский проект «Арктический мост» и многие другие экспедиции и проекты;
- создание целого ряда предприятий КМНС по комплексной переработке мяса, субпродуктов и шкур северного оленя и тундровых дикоросов — ягод, грибов и трав;
- при поддержке Госкомсевера России впервые в истории страны были созданы во всех северных и арктических субъектах Федерации региональные ассоциации КМНС и Российская ассоциация КМНС Севера, Арктики, Сибири и Дальнего Востока;
- при поддержке Госкомсевера России впервые эти организации КМНС были представлены на множестве международных форумов коренных народов мира, а также в структурах Организации Объединенных Наций;
- Госкомсевер России стал одним из главных организаторов проведения Международного десятилетия ООН в 1990-х гг. по развитию и сохранению культурного наследия и традиций коренных народов мира;
- впервые осуществлены на полярном судне «Михаил Сомов» по трассе СМП и береговой линии СЛО регулярные ежегодные научно-исследовательские экспедиции и практические работы по профилактике и лечению специфических болезней детей КМНС в сотрудничестве с институтами РАМН;
- ежегодное проведение научно-практических конференций в Москве и в административных центрах всех северных и арктических регионов страны по самым актуальным проблемам жизнедеятельности человека на экстремальных территориях;

- Госкомсевер России при поддержке правительства России стал инициатором создания Международного общественного фонда (МОФ) содействия экономическому и социальному развитию коренных народов Севера. Одним из самых интересных проектов МОФ стала разработка проекта создания Международного центра арктической цивилизации — Таймыр, Дудинка — Хатанга [3; 39]. К нему должны были присоединиться другие региональные центры со своими проектами [16; 47; 61; 65];

- была разработана программа «Российский северный техноэкополис» с предложениями конкретной привязки проектов в городах Стрежевой и Апатиты.

Перечисленные достижения не исчерпывают список видов деятельности Госкомсевера. Множество локальных побед над бюрократическим аппаратом в центре и на местах, постоянная борьба с нехваткой денег на поддержание утвержденных правительством программ и проектов, поиск путей и методов урегулирования возникающего время от времени недовольства на местах политикой государства... Невозможно перечислить даже те виды работ, которые обычно называют рутинной. Воспитанные ВЛКСМ, многие сотрудники Госкомсевера использовали «молодежные методы» работы не столько ради зарплаты, сколько ради идеи: сделать Российский Север гордостью страны, «двигателем» ее экономики.

Госкомсевер России сочетал в своем составе группы ученых-североведов и практиков, занимавшихся отбором, анализом, синтезом и внедрением в хозяйство информации по всем взаимозависимым параметрам освоения и развития Севера. Стиль и методы работы Госкомсевера России вызывали острый интерес и зависть всех развитых стран, причастных к северным делам. Например, в Северной Америке открыто провозглашались «экспертные мнения» о якобы неэффективности госструктуры, «скроенной по устаревшим советским лекалам». В то же время советские североведы с мировыми именами активно приглашались для участия в крупных проектах Запада. Ученые в той же Канаде завидовали России, пропагандируя у себя в стране опыт Госкомсевера России, и стремились к тесному сотрудничеству.

После расформирования Госкомсевера России уникальная школа подготовки североведов была практически уничтожена. Элитные кадры утеряны: кто-то умер или отправлен на пенсию, кого-то заставили сменить профессию, некоторые специалисты уехали на Запад. Есть и не востребовавшиеся. Между тем девиз «кадры решают все» как нельзя более точно применим к решению кадровых проблем в Арктике.

Талантливого юного инженера, техника или программиста найти и обучить легче, чем любого специалиста арктической специальности. Северные коэффициенты помогают лишь до определенного уровня. Со временем всевозможные заболевания, семья, хорошая работа на материке уводят специалистов на юг, оголяя и без того скудно заселенные места. Кстати, чем выше уровень зарплат по стране, тем труднее удержать высококвалифицированных специалистов на Севере. Необходимо искать и находить иные стимулы. Что касается экспертов, то специалисты, выпускаемые кафедрами северных университетов, не совсем тот кадровый материал, который требуется в высоких широтах. Это кабинетные ученые, в лучшем случае прошедшие «полевую практику» в Арктике. На Севере нужно сначала поработать, там же выбрать профессию, и только познакомившись с условиями и спецификой Севера, идти в техникум или вуз. Сейчас много разговоров о «социальных, профессиональных и иных лифтах». Нужно помнить, что карьерный рост в условиях Севера и Арктики — процесс многолетний и тяжелый, не только физически, но и психологически. 20-летние лидеры и просто юные энтузиасты там не приживаются. Северные квалифицированные кадры, как правило, «штучные», их приходится долго и терпеливо выращивать [11; 70].

Сегодня структуры, подобной Госкомсеверу, ни в России, ни за рубежом нет. Отсутствие органа власти, обеспечивающего не только комплексное изучение, но и комплексное освоение северных территорий и Арктики неизбежно приведет к необратимым разрушительным последствиям. И начало этому уже положено. Например, скоростное таяние ледяных полей, неустойчивость морских течений, деградация и дестабилизация мерзлоты, которая уже давно не считается вечной и даже многолетней, и другие природные процессы ведут к дестабилизации хозяйства и социальных условий жизни северян, но решать эти проблемы приходится каждому региону самостоятельно, без помощи и поддержки соседей. В ряде случаев проявляется нездоровая конкуренция, при которой соседи вместо оказания помощи стремятся поскорее заместить попавший в трудное положение регион на рынках сбыта или перехватить финансирование проектов.

Если Россия решила всерьез заняться развитием Арктики, то прежде всего необходимо создать государственную «головную» организацию, сформированную и функционирующую с учетом *всех* позитивных результатов деятельности Госкомсевера России. Такой орган должен быть встроен в международную структуру, созданную арктической пятеркой государств, с привлечением внутреннего финансирования и зарубежных ин-

вестиций. Консолидирующий (международный) орган, стоящий *над* интересами финансовых и промышленных корпораций, должен будет охранять интересы стран и народов циркумполярного Севера. Первоочередной задачей новой государственной структуры должно стать обобщение *всех* знаний, накопленных в том числе и Госкомсевером России за десятки лет освоения, вместе с приобретенными в последнюю четверть века инновациями эпохи глобального распространения информации и бурного развития интернета. Обобщение, анализ и классификация обширного разнокачественного материала потребуют разработки специальных компьютерных программ. Здесь не будет места простому коллекционированию результатов исследований гляциологов, климатологов, геологов, гидрологов, океанологов и прочих узкоотраслевых специалистов. На данном этапе потребуются конвергентные усилия взаимодополняющих экспертных групп, объединенных необходимостью решения сложной прикладной задачи или достижения конкретной практической цели. На первое место выходят кумулятивный и синергический эффекты научных разработок. Без них формирование стратегического плана освоения и развития Российского Севера (о чем говорилось выше) нереально.

Подготовку кадров для Севера нужно было начинать вчера. Как и во времена работы Госкомсевера, сегодня для «головной» государственной структуры на передний план выдвигается *образование*.

В приоритете два направления — международное право и адаптация человека к условиям Севера, создание механизмов и институтов адаптивно-реабилитационного регулирования жизнедеятельности экстремальных сред и территорий, человека, сообществ, территориально-социальных общностей, техники и технологий. Без предварительного согласия всех арктических государств ни одна группа заинтересованных стран или корпораций не в состоянии создать юридическое обеспечение.

Как известно, в стране лилипутов Гулливера изучали местные эксперты: одни — нос, другие — рот, третьи — волосы. Соответственно, в своих рапортах королю одни сделали вывод о существовании, похожем на гору, другие — на яму, третьи — на густой лес. Это к вопросу о роли синтеза информации и о разработке стратегического плана для создания картины, близкой к реальности.

Именно Россией могут и должны быть разработаны, сформулированы и предложены для международного обсуждения арктическими и северными государствами нормативы и критерии международной активности в Арктике, разработаны и представлены на утверждение императивы международного кодекса поведения и контроля над его

соблюдением. (Выносить все юридические вопросы на ООН нецелесообразно, поскольку лишь два процента членов Организации в состоянии оценить значение Арктики для планеты.) С нашей стороны необходима работа сильных групп юристов-международников, которых у нас нет. Даже интересы России в WADA (Всемирном антидопинговом агентстве) и в ВТО (Всемирной торговой организации) мы не можем отстаивать...

Госкомсевер имел определенные наработки в этом направлении. Но они не соответствуют новому уровню развития производительных сил и современным интернет-реалиям. Поэтому знание международных законов и основ юриспруденции должно стать важнейшей составляющей высшего и среднего специального образования в северных университетах и на факультетах североведения [70].

Также необходимым направлением являются основы медико-биологического и адаптационного образования. Наряду с врачами, профессиональными медиками, в задачи которых входит лечение больных, на Севере особенно остро стоят проблемы сохранения здоровья и работоспособности всех занятых в производстве и сфере обслуживания северян. Иными словами, важны превентивные меры по формированию и сохранению здорового контингента трудоспособных людей в условиях небольших по численности, изолированных групп. В целом сотни тысяч (миллионы) здоровых рабочих и служащих должны сохранять здоровье и работоспособность как минимум до пенсионного возраста. Государство не готово к сверхзатратам на содержание тех, кто потерял трудоспособность (стал инвалидом) в связи с проблемами адаптации. Одним из методов превентивной охраны здоровья, например, может стать широкое применение специальных «тестов адаптационного потенциала», проще говоря, пригодности к работе в условиях Арктики без ущерба для здоровья. Подобно военным контрактникам, все граждане должны проходить тест адаптации. Причем психологическое тестирование пригодности к работе в условиях Арктики иногда более значимо, чем проверка адаптации к низким температурам, солнечной активности и другим физическим явлениям [50–53; 56].

Таковы лишь некоторые из множества актуальнейших проблем необходимости создания в России правительственной структуры государственного управления новыми этапами освоения, развития и реабилитации экстремальных территорий всего Российского Севера и Арктики с обязательным учетом уникального исторического опыта Госкомсевера Российской Федерации.



## **Заключение**

Россия всегда была, есть и будет северной державой, поскольку Арктика и северные территории (включая районы, приравненные к северным регионам) занимают площадь более 80% от общей площади России, где сосредоточено около 90% ресурсного потенциала Российской Федерации.

Географический прогноз — единственная отрасль науки, позволяющая разрабатывать стратегические планы освоения и развития новых территорий. Однако в XXI в. кто-то посчитал, что на Земле все давно открыто и освоено, геопрогнозирование умерло, и специалистов по геопрогнозу вывели за рамки государственных интересов. Этим объясняется, например, тот способ, которым проводилась разработка новой концепции и программы развития Арктической зоны (новый термин в экономической и географической науках) до 2035 г. Этим вопросом в течение нескольких лет занимались многочисленные региональные институты и лаборатории раздробленного Севера, в Москве детальные отчеты и рекомендации собирались, и из них строились концепция и целевые установки развития. Что касается Арктической зоны как объекта управления, то ее границы были нарисованы на карте России в мае 2014 г. Президент Российской Федерации подписал Указ о южной границе Арктической зоны, которая до сегодняшнего дня не получила ни обоснования включения или не включения в нее тех или иных северных районов (или их частей), ни определения основного понятия: почему «зона» и почему «Арктическая»?

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. № 50 «О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» была образована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 г. № 228 утверждено Положение о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики.

Государственная комиссия по вопросам развития Арктики является координационным органом, обеспечивающим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Если это «координационный орган», то почему вопросы координации являются последними в списке его задач, а первыми названы задачи

уточнения целей и задач государственной политики РФ (!) и «повышение эффективности программ» (?) устойчивого развития Арктики? Так что же это за орган — Госкомиссия?

Основными задачами Госкомиссии являются: а) уточнение целей и задач государственной политики Российской Федерации в Арктике в соответствии с изменением внутривластной и внешнеполитической обстановки; б) повышение эффективности программ и проектов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации; в) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций для:

— укрепления позиций Российской Федерации в Арктике с учетом геополитических, военно-технических, экономических и иных факторов;

— изучения и освоения Арктики с учетом потребностей страны и мировых тенденций, обеспечения в связи с этим необходимого уровня фундаментальных и прикладных научных исследований;

— эффективного использования Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике;

— расширения ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации для обеспечения потребности Российской Федерации в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья;

— обеспечения благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая создание и поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (в первую очередь пограничных органов) в этом регионе;

— защиты населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации от угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и рукотворного характера;

— улучшения качества жизни населения, проживающего и работающего в Арктической зоне Российской Федерации, включая коренные малочисленные народы, сохранения их традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, а также объектов культурного наследия;

— сохранения и защиты природной среды Арктики, ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата;

- установления особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации;
- формирования единого информационного пространства Российской Федерации в ее Арктической зоне с учетом природных особенностей;
- обеспечения взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участником которых является Российская Федерация;
- уточнения действующих и принятия новых нормативных документов, обеспечивающих эффективность государственной политики Российской Федерации в Арктике, защиту ее национальных интересов и устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации.

Вопрос: *кто* будет всем этим заниматься, кто будет *управлять*? Государственная комиссия? Или те, кто составил программу?

В 2019 г. появился новый документ — «Основы государственной политики», созданный на базе «Концепции» 2017 г., контента книги «Арктика. Настоящее и будущее» 2017 г. и др. Читая эти материалы, трудно удержаться от вопросов: *кто* будет претворять в жизнь разработки, поступившие из регионов, — сами регионы вместе с «координирующим органом»? Или только Госкомиссия? И при чем здесь управление?

Когда будет создан единый центр управления Арктической зоной, то ему придется на первом же этапе вновь разрабатывать концепцию и программу развития, если, конечно, в новый госорган не войдут московские инициаторы «Основ государственной политики». Разработанные региональными центрами детальные элементы «Основ» — качественные и вполне реализуемые оперативные фрагменты программы освоения, но их реализация (при наличии финансовых и трудовых ресурсов) не обеспечит развития Арктической зоны в целом, тем более не поможет экономическому прорыву России в пятерку развитых стран. Трудно прорваться в мировые лидеры, если основное внимание обращено на куски проблемной территории, где почти нет населения и экономика (кроме береговых элементов СМП) близка к абсолютному нулю.

Если поставить лошадь впереди телеги, то, в соответствии с опытом Госкомсевера, вначале следовало создать государственный орган управления Севером (не арктическим куском, а единым мегарегионом). Далее, на основании уже имеющегося опыта разработки концепции и программы, с широким привлечением региональных центров, в течение нескольких месяцев доработать имеющуюся оперативную (тактическую) часть программы и определить стратегию развития, которая в «Основах госу-

дарственной политики» отсутствует. Указание даты — 2035 г. — с несклонными общими фразами нельзя считать стратегией развития.

Наконец, если есть обоснованная необходимость выделения (например, в качестве первоочередной для развития территорий и акваторий СЛО) арктической части Севера, то в рамках госоргана управления Севером можно создать группу или подразделение, которое будет заниматься неотложными вопросами Арктики. Но работа подобной группы должна находиться под контролем Центра управления Севером, учитывать стратегические интересы государства в первую очередь и только во вторую — заниматься узкоспециальными вопросами освоения ресурсов Арктики и развития СМП.

Нужно всегда помнить, что Арктика — специфическая часть Севера. Управлять ею невозможно, просто потому что там нечем управлять. Управлять можно добычей ресурсов и транспортировкой грузов. Но это не Арктика и не «зона», это отрасли хозяйства России, работу которых в Арктике необходимо жестко контролировать.

Арктику необходимо беречь и защищать, привлекая усилия приарктических государств и всего мирового сообщества. Вероятную деятельность человека в Арктике, нарастающую в связи с потеплением, необходимо прогнозировать и вести мониторинг всех видов работ, предотвращая разрушительные процессы.

Создание государственного управляющего Севером органа с арктическим подразделением в его составе позволит в течение 5 лет вывести Россию в первые ряды развитых стран не только по ее военно-космическим достижениям, но и по уровню развития всего комплекса жизненно важных для человечества социально-экономических и экологических проблем. По многим параметрам управление Севером целесообразно осуществлять из Северной столицы с ее кадрами североведов и северян и головными учреждениями наиболее мощных субъектов освоения арктических ресурсов. Таким городом по праву считается Санкт-Петербург.

### *Литература к главе 3*

1. Арктика. Настоящее и будущее. 7-й международный форум. Итоговая общественная резолюция по вопросам социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. — М., 2017. — 184 с.
2. Атлас «Российский Север». 150 цветных карт, 100 черно-белых иллюстраций / подготовлен сотрудниками РАН по заданию Госкомсевера. М. : Авторский оригинал, 1993.

3. *Артоболевский С. С., Глезер О. Б., Вагин В. В.* Ханты-Мансийский автономный округ: плацдарм для нового броска в Арктику / под ред. П. Х. Зайдфудима; Госкомсевер. — М., 1999. — 47 с.
4. Государственная программа России по обеспечению устойчивой работы отраслей нефтегазового комплекса. ВНИИГазпром. — М., 1992.
5. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды и состоянии здоровья населения Российской Федерации в 1991 г. — М., 1992. — Т. 1 и 2.
6. *Гулевский А. Н., Зайдфудим П. Х., Симченко Ю. Б.* Социальная реабилитация и экономика народов Российского Севера. На правах рукописи; Госкомсевер. — М., 1994. — 190 с.
7. *Зайдфудим П. Х.* Национальная система инновационных исследований и практик в области создания инфраструктуры безопасности, защиты, спасения и жизнеобеспечения в экстремальных средах и чрезвычайных ситуациях. На правах рукописи. М., 1998. — 12 с.
8. *Зайдфудим П. Х.* Арктика — фасад России. Кто владеет Арктикой, владеет миром. — 2018. — 59 с.
9. *Зайков К. С., Кондратов Н. А., Кудряшова Е. В.* [и др.] Сценарии развития Арктического региона (2020–2035) // Социально-экономическое развитие. Арктика и Север. — 2019. — № 35. — 20 с.
10. *Ильина Л. Н.* Север: ресурсы используются, проблемы остаются // Полярный круг. — М. : Мысль, 1991.
11. Институт Севера и Арктики при Московском государственном открытом университете (МГОУ). Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию. Представление Госкомсеверу для информации о подготовке кадров для Севера и Арктики. М. 10 с.
12. Информационный банк данных «Российский Север» как региональный блок международного проекта «Циркумполярный Север». Концепция. Записка подготовлена ИСА РАН. — М., 1994. — 7 с.
13. *Княгинин В. Н.* Разработка нового класса стратегий государственного управления региональным развитием : проект, рукопись. — 9 с.
14. Конвенция о биологическом разнообразии : программа ООН по окружающей среде. ЮНЕП. 5 июня 1992 г.
15. Концепция устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации : проект / подготовлен сотрудниками РАН и Госкомсевера в 2005 г. 15 с.
16. Макет структуры программы развития Северо-Запада / П. Х. Зайдфудим. — 25 февраля 2001 г. — 3 с.
17. О начале разработки месторождений полуострова Ямал : Письмо Председателю Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики В. П. Курамину от заместителя председателя правления РАО «Газпром»; 21 октября 1994 г.
18. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. Материал представлен на рассмотрение и утверждение в августе 2019 г.

19. О ратификации Конвенции о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря, подписанной в Вашингтоне 16 июня 1994 г. : Письмо Председателю Государственной думы И. П. Рыбкину от Председателя Правительства Российской Федерации В. Черномырдина.
20. О совершенствовании государственного управления системой жизнеобеспечения Севера Российской Федерации : Постановление Государственной думы. Аппарат К. Н. Селезнева, председателя Государственной думы Федерального собрания. Проект представлен для обсуждения в 1998 г. — 12 с.
21. О системе государственной поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в 1997 г. : Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1997 г. № 225.
22. О системе завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и местах ее совершенствования в 1997 г. Справка.
23. О составе российской части Смешанной российско-канадской комиссии по сотрудничеству в Арктике и на Севере : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1992 г. № 2277-р. Москва.
24. О формировании рабочей группы по проекту «Арктический мост» : Приказ по Госкомсеверу от 10 июня 1992 г. Москва.
25. О ходе выполнения Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 539. Обеспечение обустройства и начала разработки газоконденсатных месторождений полуострова Ямал. Пункт 3 повестки заседания Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики. 1993 г. — 4 с.
26. Оценка влияния возможного потепления климата и угрозы деградации вечной мерзлоты на экономический потенциал арктических регионов России : экспертное заключение ОАО «Институт микроэкономики» / П. Х. Зайдфудим ; Центр региональных проектов и программ. М. 2015.
27. Переписка В. П. Курамина, председателя Государственного комитета Российской Федерации и председателя российской части Смешанной российско-канадской комиссии по сотрудничеству в Арктике и на Севере, с В. С. Черномырдиным, Е. Т. Гайдаром, А. В. Козыревым, Г. Э. Мамедовым и другими руководителями Правительства Российской Федерации по вопросам развития сотрудничества России в Арктике и на Севере с приарктическими государствами, в том числе по конкретным проектам. Предложения российской стороны. 1993.
28. Перечень приоритетных проектов и направлений сотрудничества между Россией и Канадой в рамках межправительственного соглашения по сотрудничеству в Арктике и на Севере. — М., 1992. — 14 с.
29. Положение о Государственном комитете РФ по социально-экономическому развитию Севера (утв. Постановлением Совмина — Правительства РФ от 10 ноября 1993 г. № 1151).

30. Об утверждении Положения о Государственном комитете РФ по социально-экономическому развитию Севера : постановление Совета министров — Правительства РФ от 10 ноября 1993 г. № 1151.
31. Положение о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 683).
32. Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 683 «Об утверждении Положения о Государственном комитете РФ по вопросам развития Севера».
33. О создании современной структуры управления процессами формирования и реализации региональной молодежной политики в восточных районах СССР : Постановление Бюро ЦК ВЛКСМ. — М., 17 марта 1988 г. — 21 с.
34. Предложения по формированию новой системы господдержки районов Севера : Поручение Правительства РФ от 16 июня 1997 г. Первый заместитель Министра экономики РФ. 18 с.
35. Проблемы оленеводства в России. Справка. Февраль 1998 г.
36. Программа и макет атласа Российского Севера для бизнесменов. «Russia presents». The New Atlas of Russia for Businessmen. Moscow. 1992. 18 p. На рус. и англ. яз. 200 карт. Статистика. Материал подготовлен сотрудниками РАН. — М., 1992. — 27 с.
37. Развитие производительных сил Севера СССР. — Новосибирск : Наука, 1991. — 47 с.
38. Северная доктрина России. Попечительский совет. Нужен ли Север России? Материалы для первого обсуждения. Программный материал Попечительского совета. На правах рукописи. Ухта. 17 сентября 1995 г.
39. Создание Центра арктической культуры и цивилизации : проект / рук. проекта проф. П. Х. Зайдфудим. На правах рукописи. К вопросу обоснования размещения Центра в Таймырском автономном округе. Записка представлена в Совет по проблемам Севера при Российской академии сельскохозяйственных наук. Е. Е. Сыроечковский, председатель совета, академик РАН. Записка от 12 июля 2001 г. — 4 с.
40. Стратегия развития минерально-сырьевого комплекса : сб. трудов ВНИИ системных исследований АН СССР. — № 9. — М., 1989.
41. Суханов Н. В., Голубев В. Н., Путинцев Э. П. Члены Академии северного форума. Проект «Искусственная среда обитания на Севере: расселение, градостроительство, жилище». Предложения Академии северного форума для включения в Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации. Раздел «Государственное регулирование должно быть определяющим в политике на Севере страны.» На правах рукописи. Международная неправительственная организация лидеров северных регионов «Северный форум». — Май 2006 г. — 12 с.
42. Территориальные структурные подразделения Госкомсевера России, руководители органов исполнительной власти территорий, руководители предста-



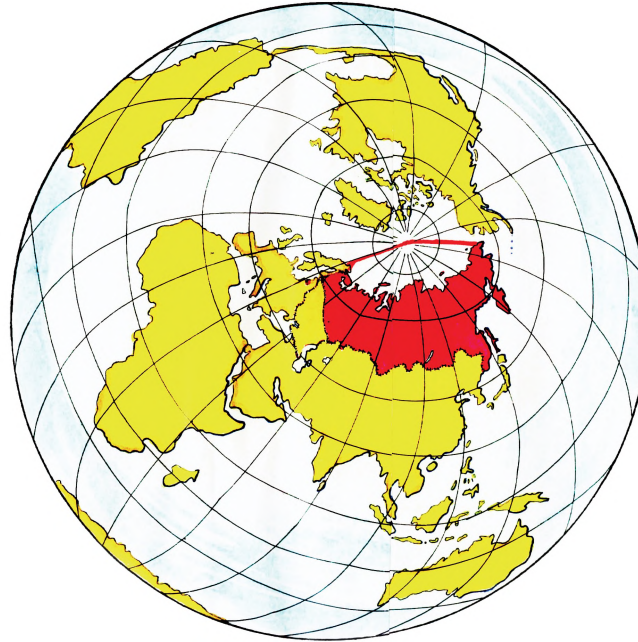
- вительств. (Список региональных подразделений составлен в Госкомсевере по состоянию на 8 апреля 1997 г. — 16 с.)
43. Федеральный закон о континентальном шельфе Российской Федерации : проект; внесен Комитетом Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по вопросам геополитики. Проект документа к, обсуждению на региональном уровне. — Ноябрь 1999 г. — 45 с.
  44. *Чистобаев А. И., Малинин П. Ю.* Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления: региональные исследования. — 2016. — № 2(52). — 7 с.
  45. Государственная сводная программа экономического и социального развития севера России. — М : Госкомсевер РФ, 1993. — 318 с.
  46. Концептуальная программа строительства на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним районов / С. С. Гузнер, П. Х. Зайдфудим, В. М. Пушкарев, Л. П. Фукс [и др.]. — М. ; Новосибирск : СибЗНИИЭП, 1993. — 83 с.
  47. *Зайдфудим П. Х., Коваль И. В.* Актуальные проблемы экономического и социального развития Солнечного района Хабаровского края: социологический аспект. — Красноярск : КПИ, 1992. — 77 с.
  48. *Зайдфудим П. Х.* Реабилитация жизненной среды Российского Севера : научно-практическое исследование. — М. : Госкомсевер РФ, 1993. — 69 с.
  49. *Зайдфудим П. Х., Фролов О. П., Бобков О. И.* [и др.]. Социальная поддержка северян. — М. : Госкомсевер РФ, 1993. — 98 с.
  50. *Зайдфудим П. Х., Фролов О. П., Бобков О. И.* [и др.]. Социальная реабилитация населения севера России. — М. : Минрегионнац РФ, 1994. — 95 с.
  51. *Зайдфудим П. Х.* Социальная реабилитация населения Российского Севера. — М. : Единая Европа, 1994. — 48 с.
  52. *Андреева Е. Н., Зайдфудим П. Х., Лексин В. Н.* [и др.]. Принципиальные подходы к разработке концепции реабилитации экстремальной среды в условиях Российского Севера. — М. : Единая Европа. — 143 с.
  53. *Зайдфудим П. Х.* Система социальной реабилитации и адаптации населения Российского Севера: опыт, проблемы. — М. : Единая Европа, 1995. — 78 с.
  54. *Зайдфудим П. Х.* О ратификации Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» : материалы парламентских слушаний. — М., издание Государственной думы, 1995, с. 6–12.
  55. Социальная реабилитация населения в районах Российского Севера в условиях перехода к рынку. На правах рукописи, выполненной по заданию Госкомсевера рабочими группами РАН и Госкомсевера РФ. — М. : 1996. — 59 с.
  56. *Зайдфудим П. Х.* Стратегия и механизмы адаптивно-реабилитационного регулирования экстремальной жизненной среды российского Севера. — М. : Экслибрис-Пресс, 1996. — 52 с.

57. Зайдфудим П. Х., Голубчиков С. Н. Экологические требования к техносфере Севера // Энергия, экономика, техника, экология. — 2002. — № 10. — С. 53–57.
58. Зайдфудим П. Х. Жить на Севере не подвиг, а наука // Россия молодая. — 1992. — № 5. — С. 8–9.
59. Зайдфудим П. Х. Будет выживать техноэкополисом // Бизнес, 1995. — № 2. — С. 5.
60. Аборигены, природа, ресурсы Российского Севера: инвестиции, проекты, программы : научно-практическая конференция. — М. : Госкомсевер РФ, 1997. — 38 с.
61. Техноэкополис Стрежевой / под общ. ред. П. Х. Зайдфудима, Ф. Ф. Пашенко. — М. : Госкомсевер РФ, 1997. — 141 с.
62. Зайдфудим П. Х. На краю земли. Если Россия вовремя не опомнится, то Север начнут осваивать иностранцы // Независимая газета. — 08.12.98.
63. Зайдфудим П. Х. Север устал быть крайним. Стабилизация в северных регионах невозможна без государственной поддержки // Независимая газета. — 03.04.98.
64. Отклик Правительства Российской Федерации на рекомендации Второй конференции парламентариев Арктического региона 13–14 марта 1996 г., Йеллоунайф, Канада : Проект ответа. Текст подготовлен сотрудниками РАН и Госкомсевера. На правах рукописи. — М., 1998. — 44 с.
65. Техноэкополис Комсомольск-Амурск-Солнечный — полюс роста на Дальнем Востоке России / отв. редактор П. Х. Зайдфудим. — М. : Госкомсевер России, 1996. — 101 с.
66. Программные методы управления экономическим и социальным развитием коренных малочисленных народов Севера / П. Х. Зайдфудим, И. В. Прангишвили [и др.] — М. : РАН ; Институт проблем управления, 1996. — 72 с.
67. Сборник нормативных документов по труду, социальным гарантиям и компенсациям населению Севера России / под ред. П. Х. Зайдфудима. — М. : Минрегионнац РФ, 1995. — 151 с.
68. Зайдфудим П. Х., Мизун Ю. Г. Российский Север. Проблемы развития. — М. : НПЦ «ЭКИЗ», 1998. — 200 с.
69. Арктический мост : международный проект «Arctic Bridge»; рук. проекта: первый заместитель председателя Госкомсевера России, профессор П. Х. Зайдфудим. — М. : Научная книга, 1998. — 382 с.
70. Зайдфудим П. Х., Голубчиков С. Н. Введение в российское североведение : учеб. пособие. — Москва ; Апатиты : Арт Пейпер принт, 2003. — 288 с.
71. Зайдфудим П. Х., Громыко Ю. В., Крупнов Ю. В. Зачем России Север? Неотложная необходимость воспоминаний о будущем. — М. : Научная книга, 2000. — 36 с.
72. Кто сказал, что Север Крайний? Льготы и пособия для северян. Документы, комментарии, разъяснения. М. — Сер. Библиотечка «Российской газеты», вып. № 16, 1996. — 176 с.

73. Институт Севера и Арктики. — М. : Институт Севера и Арктики, 1997. — 25 с.
74. Голубчиков С. Н., Зайдфудим П. Х. Топливо-энергетические ресурсы Российской Арктики // Энергия, экономика, техника, экология. — 2002. — № 9. — С. 15–20.
75. Зайдфудим П. Х., Доржинкевич С. И., Голубчиков С. Н. Кто же они, коренные российские северяне? // Энергия, экономика, техника, экология. — 1999. — № 10. — С. 33–329.

# АТЛАС "РОССИЙСКИЙ СЕВЕР"

Российская  
Академия  
наук



Государственный  
комитет Российской  
федерации по социально –  
экономическому развитию  
Севера – "Госкомсевер РФ"

Москва  
1993

*Рис. 3.1. Атлас «Российский Север». Титульный лист*

# THE ATLAS OF THE RUSSIAN NORTH

The Atlas "RUSSIAN NORTH" was prepared by scientific researchers from the Institute of Geography, the Institute for Systems Analysis and other institutes of the Russian Academy of Sciences, the Moscow State University as well as other governmental and non-governmental organizations.

The authors used a variety of reliable sources of information: data from the Institute of Land Resources, Institute of Complex Transport Problems, Institute of Oil and Gas, and several other research organizations serving branches of the economy; institutes and laboratories located in the Northern regions of Russia - in Murmansk and Magadan oblast', Krasnoyarsk and Khabarovsk krai, Komi and Sakha (Yakut) republic, etc.

## The collective of major authors and editors of maps:

Academician Vladimir Kotlyakov -	Chairman of the Scientific Editorial Board;
Dr.Vladimir Khodakov -	Deputy Chairman of the Scientific Editorial Board, author and editor of the environmental maps;
Dr.Ludmila Ilyina -	Deputy Chairman of the Scientific Editorial Board, Leader of the Task Force "The Atlas of the Circumpolar North", author and editor of the resource maps;
Dr.Vladimir Leksin-	Member of the Scientific Editorial Board, editor of the political-economic maps;
Dr.Yury Shvemberger -	Member of the Scientific Editorial Board, author and editor of the mineral resource maps;
Dr.Enrid Alayev -	Member of the Scientific Editorial Board, author and editor of the socio-economic maps;
Dr.Arkady Tishkov -	Member of the Scientific Editorial Board, author and editor of the bioresource maps;
Dr.Nelli Kobeleva -	Secretary of the Scientific Editorial Board, author and editor of the pollution' maps;
Dr.Nikolay Osokin -	Member of the Scientific Editorial Board, author and editor of the environmental maps;
Dr.Yelena Andreeva -	Member of the Scientific Editorial Board, editor of the socio-economic maps.

The Atlas was produced by the Institute of Geoecology, Director General and Producer - Dr. Nikolay Osokin. The main scientific organizer of project - Dr.Nelli Kobeleva. The leader of the Task Force and group of scientific researchers - Dr.Ludmila Ilyina.

The General Coordinator of Project - the State Committee of the Russian Federation for Socio-Economic Development of the North, "GOSKOMSEVER", Minister of the Russian North - Mr.Vladimir Kuramin, Deputy Minister - Mr. Pavel Zaidfudim.

*Рис. 3.2. Состав научной редколлегии атласа «Российский Север» [2]*



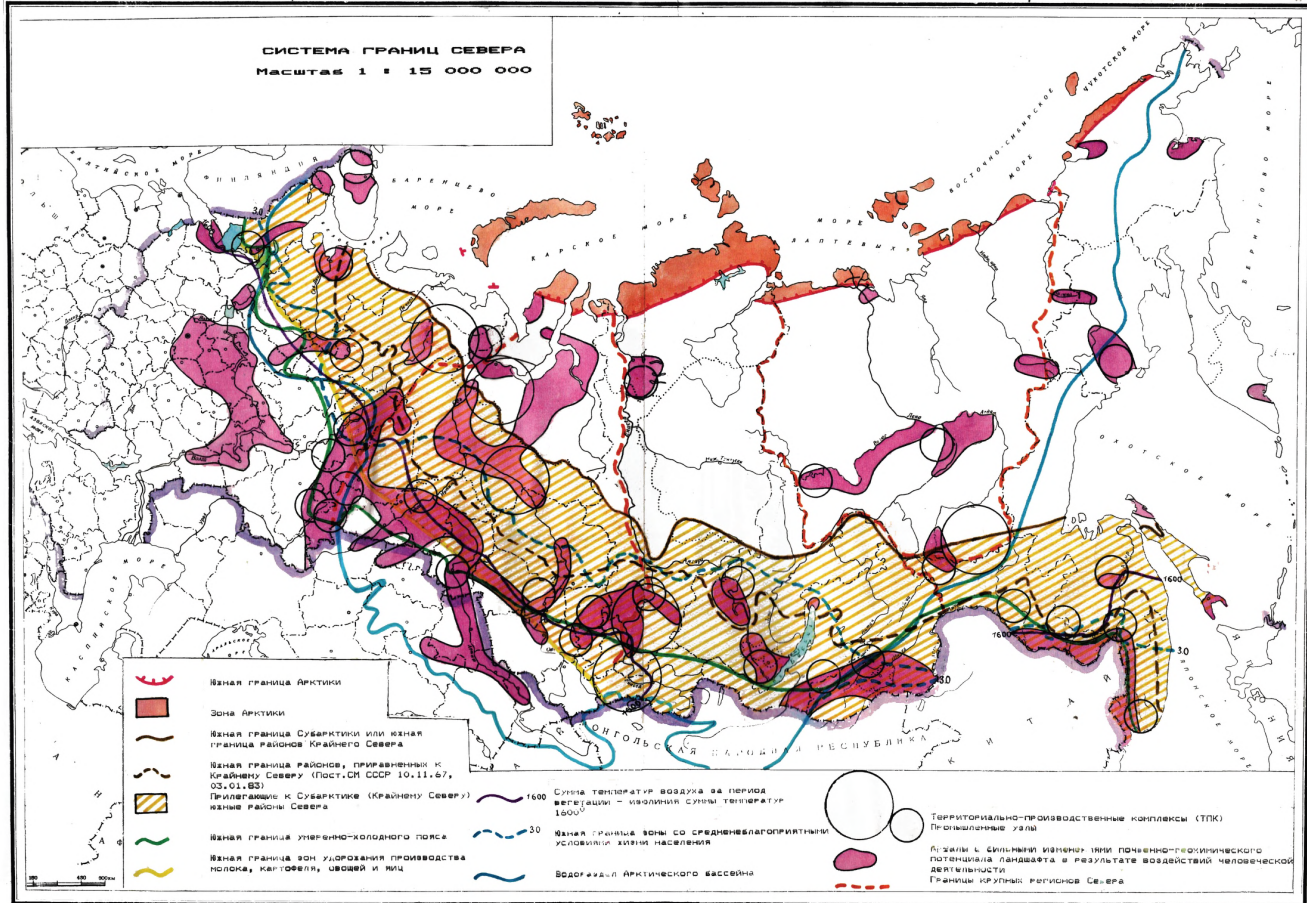


Рис. 3.3. Карта «Система границ Севера России» [2]

Non-iron ores Cu, Zn-Pb, Sn, Ni, Ti-Mg, Hg, etc)

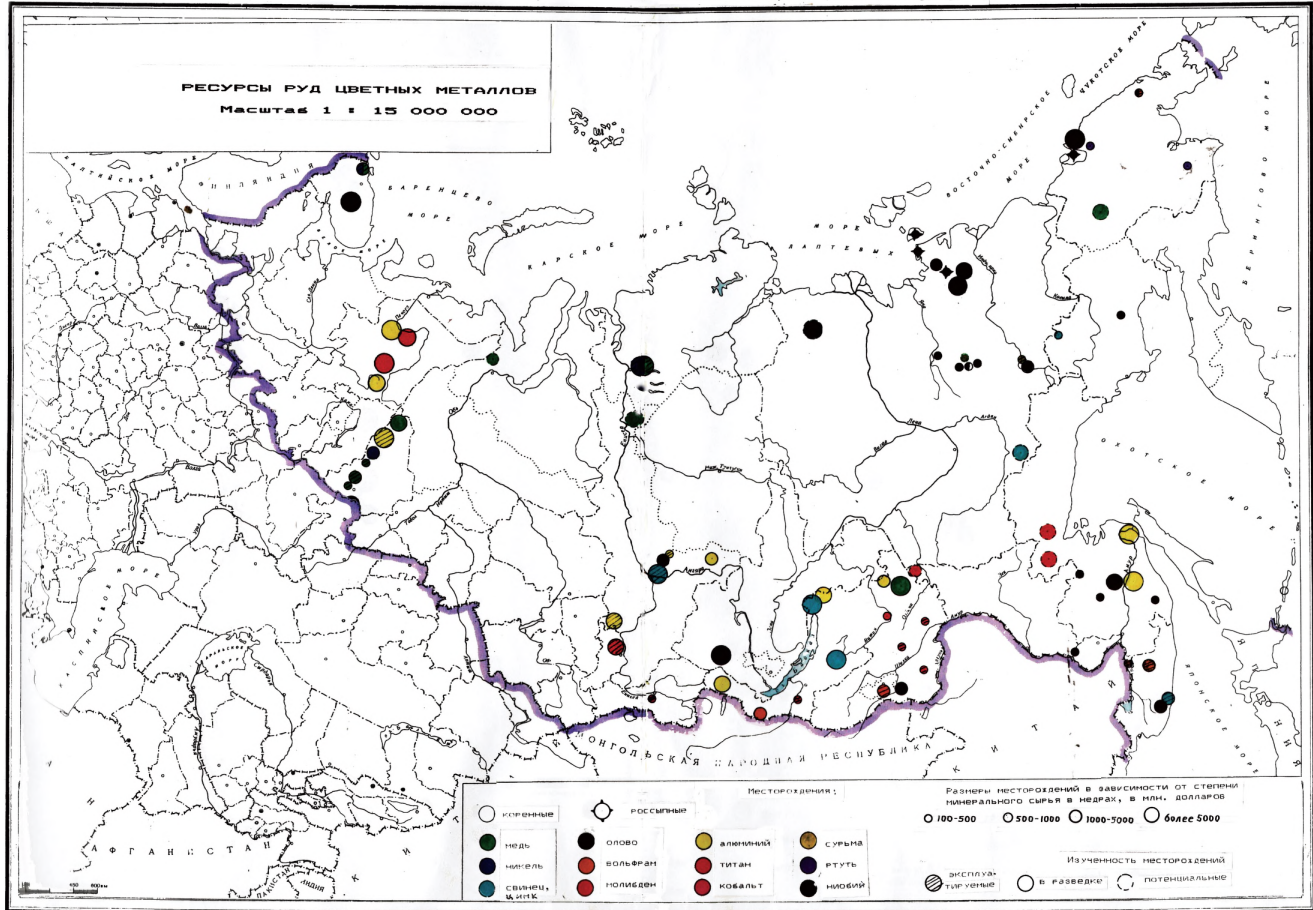


Рис. 3.4. Карта «Руды цветных металлов» [2]



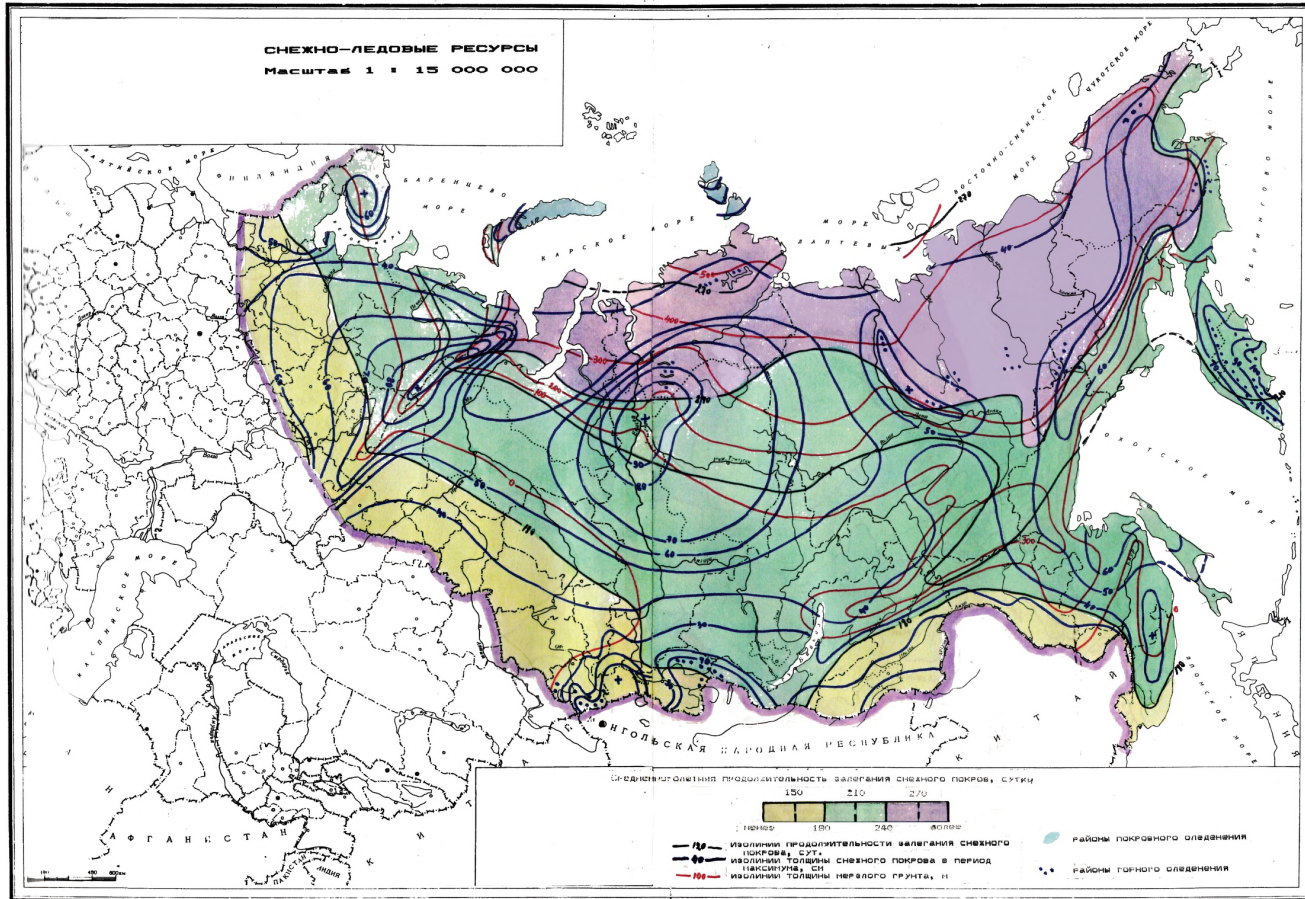


Рис. 3.5. Карта «Снежно-ледовые ресурсы» [2]

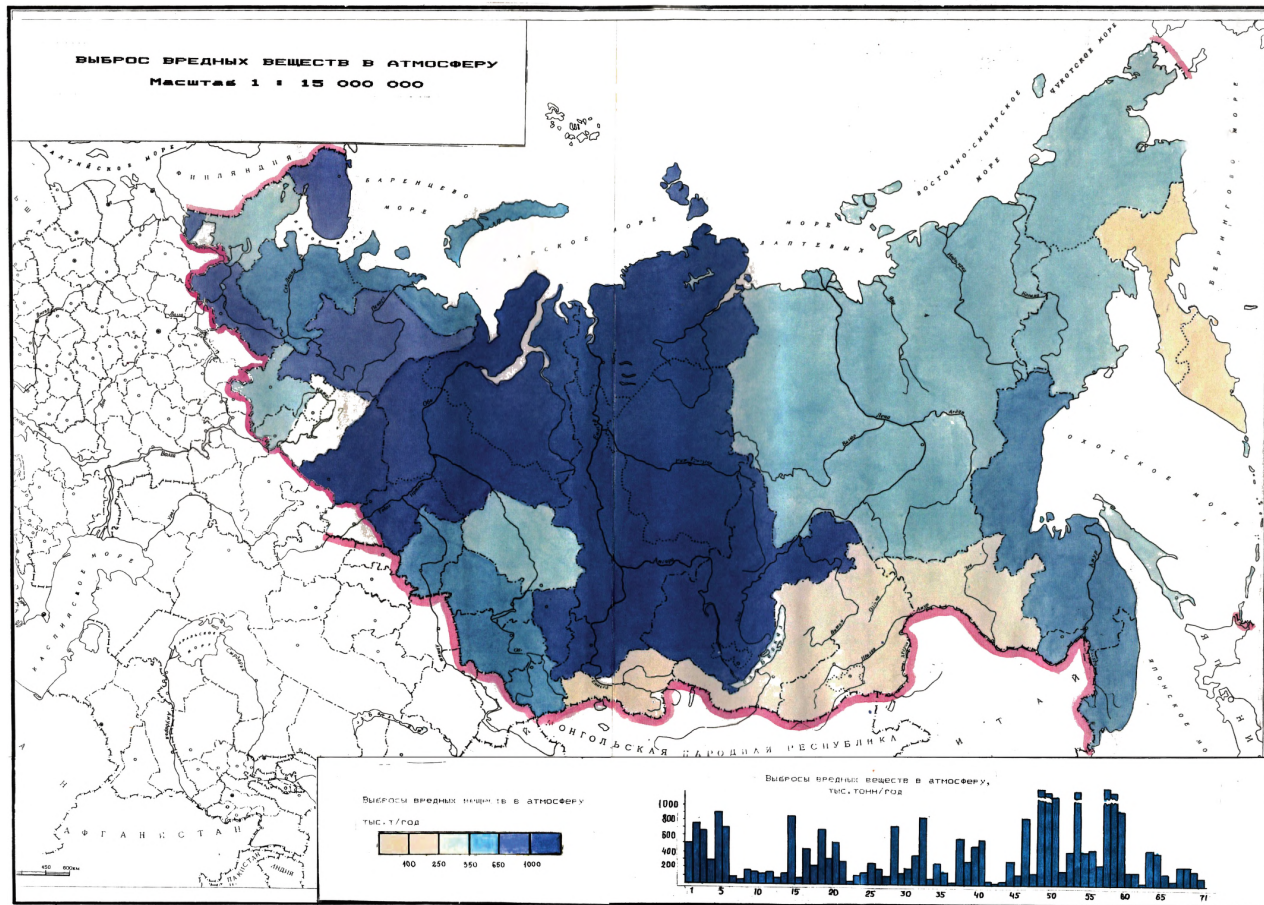


Рис. 3.6. Карта «Выбросы вредных веществ в атмосферу» [2]



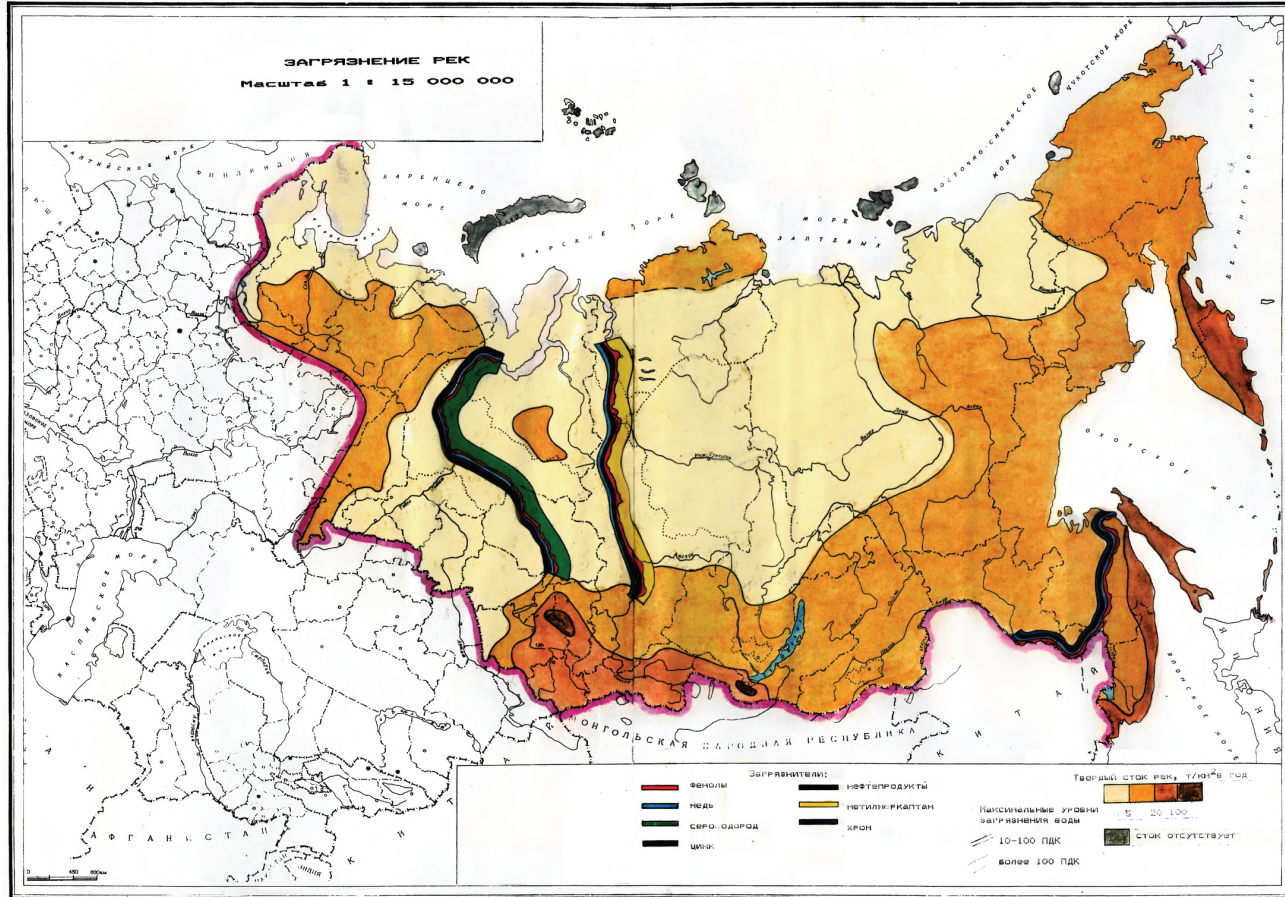


Рис. 3.7. Карта «Загрязнение рек» [2]

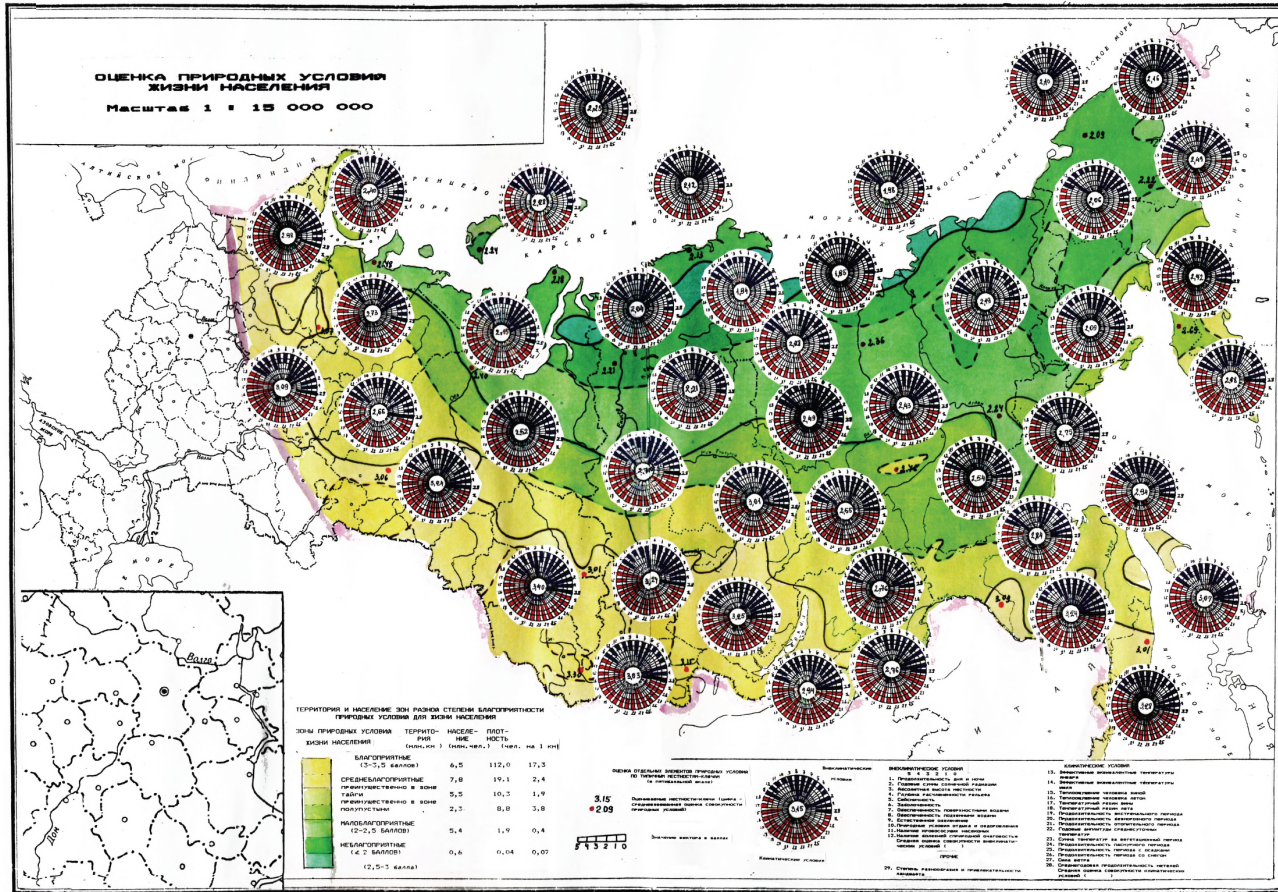


Рис. 3.8. Карта «Оценка природных условий жизни населения» [2]

## Глава 4

# КАНАДА И РОССИЯ УПРАВЛЯЮТ СЕВЕРОМ. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОСЧЕТЫ

Лишь две страны на вершине планеты Земля могли бы «управлять геополитической и геоэкономической погодой» в Северном полушарии — Канада и Россия. Им принадлежит почти три четверти циркумполярного Севера. Несмотря на политические игры, научное и деловое сообщества полагают: два «природных партнера» и «арктических гиганта» просто обречены объединить свои усилия для выживания и процветания. Канада и Россия могут успешно использовать свой опыт кооперации, взаимной адаптации баз данных, обмена географической и другой научной информацией, восстановления подписанных и забытых договоров и проектов. Конвергенция сделает реальными такие совместные предприятия, как арктические морские торговые пути и полеты над Северным полюсом. Этим вопросам посвящена данная глава, в составе которой пять тематических разделов.

### Понятийный аппарат (вместо введения)

Ключевыми в системе понятий являются: **управление, субъект, объект, цель**. Традиционная дефиниция центрального понятия, которую пока не удалось грамотно оспорить, общеизвестна: *«Управление есть элемент, функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности»* [13].

**Субъект управления** — федеральная (провинциальная или муниципальная) власть в Канаде и государственная или административная власть на региональном уровне в Российской Федерации.

**Объектом управления** предлагается считать Российский Север (с Арктикой) или административные единицы, директивно в него включенные.



Поскольку речь идет о территориальных объектах, важнейший вопрос — определение границ объектов управления — требует специального рассмотрения (рис. 4.1 и 4.2).

Один из официальных источников [2, с. 17] определяет границы Арктики как «*единого физико-географического региона Земли*» по 9 критериям (или «междисциплинарным подходам»). Вкладка 1 в энциклопедии представляет циркумполярную карту «Границы Арктики в соответствии с разными критериями ее определения» и карту «Административно-территориальное деление Российской Арктики». На обеих картах показана «южная граница Арктической зоны» в соответствии с Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296. Сопоставление границ на картах (например, по Архангельской области или Якутии (Республики Саха)) выявляет существенные разночтения и не позволяет определить, где делимитация «Арктической зоны» действительно соответствует Указу Президента. Что касается циркумполярной карты в энциклопедии, то июльская изотерма и граница тундровых ландшафтов на ней определены международными критериями, но там же есть «граница арктического физико-географического пояса», и без соответствующих пояснений трудно судить, какими критериями пользовались авторы карты. На той же карте энциклопедия представляет и «южную границу Арктической зоны», которая не коррелирует с другими международными границами. Разобраться в путанице «энциклопедических» границ помогают карты из канадского школьного учебника и атласов, на которых показаны сопряженные международные границы приарктических территорий циркумполярного Севера (рис. 4.1–4.3). Границы вполне согласованы с делимитацией канадского Дальнего Севера и Крайнего Севера России.

Таким образом, на территории России оказалось несколько вариантов границ Арктики как «единого физико-географического региона Земли». В каких отношениях находятся арктическая зона, пояс и регион? По каким критериям осуществлялась делимитация каждого территориального образования? Авторы Арктической энциклопедии как минимум должны были привести трактовку базовых географических понятий, которыми они оперируют, — «арктический пояс», «арктическая зона» и «арктический регион» — и по каждому дать определяющие характеристики. Без этого можно только догадываться, что Указом Президента утверждена административная (не природная) граница некоей части Российского Севера, прилегающей к Северному Ледовитому океану (СЛО). Во времена СССР эта часть Севера называлась Крайним Севером, который выделялся с помощью социально-экономических критериев, частично опре-



деляемых природными характеристиками. Крайний Север СССР являлся объектом государственного управления. В Канаде аналогичный объект государственного управления называется Дальним Севером.

Геополитическая логика и географический прогноз подсказывают: не далеко то время, когда управляющие «субъекты-собственники» воленс-ноленс приведут границы Арктики и приарктических территорий в соответствие с секторальным делением циркумполярного Севера (рис. 4.32).

**Цель управления** формулируется управляющим субъектом: *долговременное устойчивое развитие Севера и Арктики в состоянии неустойчивости, в неустойчивом мире (sustainable development in a state of flux (устойчивое развитие в состоянии неустойчивости))*.

Управление общественными объектами может быть **стихийным и сознательным**. Пример первого — **рынок**, основной регулятор капиталистической экономики и главная управляющая сила производства, общественных отношений и духовной жизни общества.

В отличие от стихийного, *сознательное управление осуществляется специально сформированными институтами (субъектами управления), представляющими собой систему организаций, осуществляющих целенаправленное воздействие на общество*. Сознательное управление невозможно без научной составляющей. Профессионалы-управленцы называют ключевые инструменты успешного управления: объект — канал — обратная связь. Данная работа рассматривает инструментарий двух стран.

В последние десятилетия создается впечатление, что все сложности современного управления регионом сводятся к управлению финансовыми потоками вне и внутри территории, контролем над «адресностью» и результативностью использования средств, что вполне достижимо развитием цифрового мониторинга. Опыт Канады и России показывает, что такой подход не оправдан в северных регионах с уязвимой природой и специфическими проблемами коренного населения. В условиях Севера и Арктики целеполагание на региональном уровне должно обеспечивать долговременное устойчивое существование и развитие глобальной территориальной системы «природа — население — хозяйство».

В развитых странах, владеющих обширными северными землями и морями, одной из важнейших форм регулирования остается **государственное управление**, при котором власть осуществляет частичное или общее значительное воздействие на объекты через систему специальных органов, между которыми есть разделение управленческих компетенций (прав и обязанностей) и установление соподчиненности, что определяется конституцией, законами и правовыми актами. Эти органы обеспечивают

реализацию законов (исполнительная деятельность), в отдельных случаях совершают властные действия, необходимые для поддержания государственной дисциплины и общественного порядка (распорядительная деятельность). В Канаде существуют органы федерального, провинциального (регионального) и муниципального масштабов. При некоторых обстоятельствах деятельность провинциальных и муниципальных органов тоже может рассматриваться как элемент государственного управления отдельно взятой компактной территорией или крупным регионом внутри страны. Все зависит от постановки генеральной цели и задач развития страны, региона, территориального сочетания отраслей хозяйства.

В отличие от нацеленной на «эволюционный» тип развития Канады, в России генеральная цель развития страны определена как социально-экономический «прорыв», следовательно, одной из первых задач должно быть совершенствование государственного управления в первую очередь наиболее перспективными мегарегионами — Российским Севером (с Арктикой), Сибирью и Дальним Востоком. Совершенствование государственного управления на площадях, составляющих более 80 процентов территории страны, требует, прежде всего, четкой организации процессов управления в каждом мегарегионе.

Разработка и внедрение государственной модели управления Российским Севером и Арктикой может стать образцом разумного подхода к управлению экономически богатыми и экологически уязвимыми территориями. Экстремальная среда Севера позволит в недалеком будущем организовать массовую подготовку специалистов к работам на космических объектах.

В Канаде и России управляют только Север, а примыкающие к нему секторы Арктики должны жестко контролироваться и оберегаться.

#### **4.1. Канадский опыт управления Дальним и Средним Севером**

Канадский опыт управления Севером, безусловно, заслуживает ознакомления. Несмотря на некоторые негативные результаты, о чем будет сказано ниже, отечественные авторы отмечают, что Канада занимает второе место в мире по «успешности управления», а это, наряду с другими обстоятельствами, может «интересовать профильные министерства и подразделения государственного и регионального уровня управления в плане применения канадского опыта в России» [22, с. 39].

Россия и Канада вполне сопоставимы не только по природным и хозяйственным параметрам, но и по уровню жизни населения, особенно

в северных районах. Единственное, в чем россияне уступают канадцам, — это в умении создавать позитивный имидж страны, ее регионов и народов. Золотые медали, пальмы первенства за рекламу и маркетинг, призывы «приезжать и открывать для себя преимущества канадского образа жизни» успешно используются для привлечения зарубежных туристов, бизнеса, крупных инвестиций, квалифицированных мигрантов, и в конечном счете работают на позитивный образ, репутацию и международный авторитет страны. Формированию привлекательного имиджа способствуют многочисленные публикации, насыщенные не столько рекламой, сколько информацией о природе, населении и экономике страны, отображенной на красочно изданных картах и атласах Канады и мира.

Север составляет более 70% территории Канады (рис. 4.3). Специфические природные и социально-экономические условия Арктики и Севера делают предпочтительным использование государственной формы управления. Канадцы давно пришли к выводу, что стихийные (рыночные) варианты управления рано или поздно приводят к деградации системообразующих функций — разрушению природной среды вследствие неконтролируемого ресурсопользования, резкому снижению уровня жизни и оттоку населения после выработки части ресурсов («снятия сливок») или в случае природных и техногенных катастроф. Экологическая составляющая (качество среды) в развитии северных систем превалирует над социальной и экономической, причем не в виде публичных наскоков «зеленых», а в форме зарождающихся и вырывающихся из-под контроля природных катаклизмов, в большинстве своем спровоцированных стихийной деятельностью человека.

Экономическая и социальная составляющие северных систем в значительной степени зависят от экологических параметров. Природные характеристики влияют на технику и ее эксплуатацию, строительство, транспорт и т. д. В Канаде оплата работ госслужащих (надбавки) в северных районах рассчитывается с учетом «показателя северности», т. е. влияния шести природных и четырех социально-экономических факторов, причем последние во многом зависят от природных условий данного места. Северные надбавки введены в Канаде после 1959 г. Через 10 лет разработанная канадским североведом Л. Э. Амленом система надбавок позволила откорректировать существующие доплаты и льготы в сторону их увеличения, чтобы стимулировать приток квалифицированных кадров. Работает обратная связь. Более детально канадская система северных надбавок освещена североведом А. И. Черкасовым в его статье «Север и северяне: канадский опыт» [25].

#### 4.1.1. Дальний Север

Объектом почти абсолютного госуправления в Канаде считается огромная, сопоставимая с Российским Севером территория площадью 4 млн км<sup>2</sup>, или 40% территории Канады. Южная граница региона проходит по 60-й параллели. На Севере располагается канадская часть Арктики. В состав Дальнего Севера включены три административные единицы: Юкон (Yukon), Северо-Западные территории (Northwest Territories), Нунавут (Nunavut).

Исторически сложилось, что в Канаде слабо развито оленеводство, но эффективны рыболовство, промысел морского зверя и охота. Северные олени (карибу) также являются объектом охоты. К сожалению, их численность в последние годы неуклонно сокращается, о чем свидетельствуют многочисленные публикации (рис. 4.4). Планы нефтеразведки США и Канады, несмотря на международные договоры о защите животных, включают места отела и подрастания молоди. Это вызывает протесты коренных народов Севера, что оказывает влияние на государственную экономическую политику [46; 92; NOAA Arctic Report Card 2018. Migratory Tundra Caribou and Wild Reindeer, p. 67–73, map; Canadian government, two territories and several First Nations are expressing concern over US Arctic drilling plans. Posted January 13, 2019. — URL: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/canada-first-nations>].

Не только численность карибу или других крупных животных (волков, белых медведей, рысей, пантер, гризли, овцебыков), но и состояние дикой природы в целом контролируется специальными институтами и организациями, например Комитетом по охране диких животных, которым угрожает исчезновение, Обществом охраны диких животных Канады (Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada; Wildlife Conservation Society Canada) и др. Они существуют на бюджетные ассигнования, отчисления обществ охотников и рыболовов, пожертвования благотворителей и доноров. Мониторинг позволяет получать достоверную информацию о численности и состоянии популяций, что является одним из элементов экологического контроля качества природной среды.

Экологический контроль помогает регулировать социальные тренды. Когда размеры и плодовитость угодий снижаются, коренные жители уходят в южные города и крупные поселения. Однако за счет высокого естественного прироста населения на местах объемы государственных дотаций не снижаются, скорее, растут, а вместе с ростом финансирования увеличиваются, с одной стороны, бюрократическая надстройка, с другой — степень влияния государства. Опять-таки результат обратной связи.

В последние десятилетия резко вырос интерес крупных корпораций к месторождениям нефти и газа, золота и алмазов, урана и редких металлов. Несмотря на протесты экологов, наращивается вырубка лесов. Поощряя разработку минерального сырья, государство заботится об инфраструктуре поселений, в частности, строит магистральные дороги, обеспечивает стабильное энергоснабжение. Одновременно усиливается федеральный контроль над результатами эксплуатации ресурсов, экологической ситуацией и условиями жизни коренного и пришлого населения. Существует мнение, основанное на официальных документах, что Оттава не вмешивается в эксплуатацию минерально-сырьевой базы, якобы это прерогатива местных властей, которые привлекают инвесторов и компании по разработке месторождений, собирая 100% природной ренты и налога на недвижимость (Canada Revenue Agency, 2017–2018). Это не совсем так. Федеральная власть обладает возможностью не только регулировать работу компаний, но и отменять подписанные сделки и действующие контракты, исходя из политических, макроэкономических или экологических интересов страны. Государственное управление в Канаде предполагает жесткий мониторинг деятельности компаний на Севере.

Важную роль в управлении Севером играли и продолжают играть федеральные министерства, ведомства, институты. Называя Канаду «страной высокоразвитого государственно-монополистического капитализма», С. Ю. Данилов и А. И. Черкасов приводят следующие цифры: в собственности государства находилось 90% земельных площадей и 70% лесных массивов страны [15, с. 17–22]. В последние десятилетия развивается тенденция к передаче (продаже) предприятий в частные руки, например, представителей транснациональных корпораций и США, но эти процессы идут медленно, особенно в районах Дальнего Севера. В то же время заметно усилилось влияние Министерства по делам коренных народов и развития Севера (Minister of Indigenous Affairs and Northern Development), Министерства окружающей среды (Ministry of Environment) и Министерства естественных ресурсов (Ministry of Natural Resources).

#### *4.1.2. Юкон*

Одной из наиболее интенсивно развивающихся территорий Дальнего Севера считается Юкон. Представление о том, как осуществляется государственный мониторинг, и контроль добычи основных видов сырья на Юконе дают регулярные сводки и отчеты пользователей, объединенных Альянсом добывающих компаний Юкона — АДЮ (Yukon Mining Alliance —

УМА). Поступающая в базы данных информация характеризует полную картину добычи и перспектив расширения работ. На основании действующего закона о доступе к информации (Access to Information Act) любое юридическое или физическое лицо имеет право доступа к правительственной информации, которая содержит основные сведения о работе добывающих компаний. Каждый может получить информацию, но для ее использования требуется помощь дорогостоящих юристов.

На американском Севере освоение почти всегда начиналось с золота. Процесс интенсивного освоения недр Юкона последовал за открытием в 2003 г. перспективных месторождений золота. В настоящее время основанный в 2009 г. АДЮ позиционирует себя как «стратегический промышленный альянс, лидирующий на Юконе в деле разведки и добычи ископаемого сырья, а также комплексного развития» (Yukon Mining News, Issue January, 2019). Наряду с добычей золота, серебра и редких металлов работа компаний фокусируется на инновациях, привлечении в район капитала, продвижении инициатив в интересах Юкона для использования его преимуществ, а также развивает комплексные проекты на основе государственной инвестиционной юрисдикции с участием компаний — членов АДЮ и ряда иностранных корпораций. В Альянс входят пять крупных добывающих компаний: Victoria Gold, Copper North, Strategic Metals Ltd., Nickel Creek Platinum, Fireweed Zink. Первая из названных компаний продвигает крупнейший в истории освоения Юкона «Орлиный проект (Eagle Project)» золотодобычи, базой для которого станет богатейшее месторождение золота, разведанное и освоенное с помощью известной международной корпорации Osisko. Предполагается добыча минимум 200 000 унций золота в год в течение 10 лет. В проекте заложено развитие производственной и комфортной селитебной инфраструктуры, о чем заботятся АДЮ и федеральные власти. Компании за свой счет готовят группы квалифицированных рабочих и служащих для рудников и поселков (также ими построенных), а правительство Оттавы несет ответственность за качество магистральных дорог и энергоснабжение, пристально контролирует рекультивацию отвалов с вредными примесями и качество жизни коренного населения в местах добычи сырья.

Провозглашенные АДЮ «забота об устойчивом развитии районов добычи сырья», о добром отношении к местному населению и привлеченным кадрам, охране окружающей среды — все это полностью контролируется федеральным правительством. Механизм контроля несложен: компании — разработчики месторождений получают финансовую помощь и юридические послабления (mining-friendly jurisdiction) от старейшин и



правительства Юкона, а оно дотируется государством. Расходы, понесенные местным населением в связи с освоением недр, также компенсирует государство, которое, в свою очередь, возмещает это взиманием штрафов с виновных компаний. За экологические нарушения штраф может достигать половины дотаций и компенсаций. Налоговых нарушений, как правило, не случается. Регулярно поступающие в Оттаву бюллетени о ходе работ на Юконе позволяют федеральным управляющим органам оценивать ситуацию и оперативно решать проблемы.

#### *4.1.3. Средний Север*

Государственное управление здесь не столь абсолютно, как на Дальнем Севере, но вполне ощутимо, если сравнивать с южными территориями Канады. Северная граница мегарегиона проходит по 60-й параллели. Средний Север представлен высокоширотными районами восьми провинций: Британской Колумбии, Альберты, Саскачевана, Манитобы, Онтарио, Квебека, Ньюфаундленда и Лабрадора. Южная граница Севера определена не столь четко, как северная. «Южной границей Севера в Канаде принято считать изолинию, соединяющую пункты с суммой баллов “северности”, равной 200. Для сравнения: Северный полюс имеет 1000 баллов. Для столицы территории Юкон — г. Уайтхорс — она составляет 263 балла, столицы Северо-Западных территорий — г. Йеллоунайф — 390 баллов, пос. Фробишер-Бей на юге Баффиновой Земли — 584 балла, а для самого северного поселения Канады — военной базы Алерт — 878. Северность Архангельска канадские исследователи оценивают в 231 балл, Мурманска — в 247, Якутска — в 392, острова Врангеля — в 800, а островов Франца-Иосифа — в 875 баллов» [25].

Общая площадь Среднего Севера около 3 млн км<sup>2</sup>, что составляет 30% территории Канады.

Процесс освоения ресурсов здесь начался в послевоенные годы и в настоящее время достигает более высокого уровня по сравнению с Дальним Севером. Транснациональные корпорации и крупные компании десятилетиями занимаются добычей свинцово-цинковых, никелевых, медных, урановых, железных руд. В последнее время наращивается разведка и освоение нефтегазовых и алмазных месторождений, интенсивно вырубается лес. Растет прибыль от развития туризма, в том числе рыболовного, и охоты с фото-, видеокамерами. Государство строит и ремонтирует магистральные дороги, владеет производством гидроэнергии (госкомпания Нудго), обеспечивая снабжение канадских населенных пунктов и пред-

приятий и продавая электроэнергию в Штаты. Экологические аспекты освоения и эксплуатации ресурсов контролируются провинциальными органами и Оттавой, конфликтные ситуации решаются государством.

В федеральной компетенции находятся: оборона, финансы, прямое налогообложение, законодательство, «большая» энергетика, транспорт и связь, международные отношения и внешняя политика, иммиграционная политика и гражданство, внешняя торговля, авторское право, экология, уголовное право, ответственность за судьбу коренных народов, возрастные пенсии, проблема разделения полномочий, в том числе в сфере внешних сношений.

В отличие от Дальнего Севера, канадские провинции обладают большей автономизацией, отвечая за социальную помощь населению, образование, здравоохранение, трудовое законодательство, судопроизводство, косвенное налогообложение и эксплуатацию природных ресурсов. Внешняя политика остается прерогативой государства, однако в последние годы российские авторы отмечают «усиление роли провинциальных правительств во внешнеторговой политике Канады», как пишет К. В. Минкова. В качестве иллюстрации она приводит заключение в 2008 г. торгового соглашения с Европейским союзом, точнее с Францией. Инициатором выступил Квебек [21, с. 87].

В целом государственная форма управления Канадским Севером оправдала себя эффективностью в достижении главной цели: устойчивое развитие в условиях (или состоянии) нестабильности (*sustainable development in a state of flux*).

Процесс освоения и развития Севера идет по нарастающей. Некоторое представление о преимуществах и недостатках государственного управления Севером в Канаде может дать рассмотрение судьбы российско-канадского проекта «Арктический мост».

## **4.2. Международный проект «Арктический мост, Черчилл — Мурманск (Arctic Bridge, Churchill — Murmansk)»**

«Арктический мост» мог стать одним из перспективных и вполне реальных проектов сотрудничества Канады с Россией. У нас к разработке проекта приступили в 1990 г.; в Канаде идея использования порта Черчилл для торговли с Европой родилась после Второй мировой войны, когда канадская пшеница стала особо востребованной в разоренных во-

йной европейских странах. Из «пшеничных провинций» Саскачеван и Манитоба зерно вывозилось в Европу через порты Монреаль и Тандер-Бей. Позже к зерновым присоединили продукты первичной переработки древесины. В Канаду этим же путем поступали удобрения, стройматериалы и другие габаритные грузы (рис. 4.5). Интенсивность грузопотоков возрастала, потребности в зерне и удобрениях превышали возможности транспортировки. Наряду с увеличением пропускной способности портов на Великих озерах канадские федеральные и провинциальные власти рассматривали вопрос о создании северного транспортного пути: через порт Черчилл, Гудзонов залив и Северную Атлантику — к потребителям в Западной Европе. Погрузо-разгрузочная инфраструктура в порту Черчилл и железная дорога к нему от южных элеваторов были успешно построены. Проблемным оставалось преодоление Гудзонова залива, покрытого льдом почти 8 мес. Требовался ледокольный флот, на первом этапе — минимум два ледокола для бесперебойной работы порта. Покупка советских ледоколов могла продлить навигацию в заливе на 4–5 мес, но в годы холодной войны достигнуть необходимых договоренностей в короткий срок не представлялось возможным. Кроме того, рядом с портом Черчилл США развернули строительство военных объектов (рис. 4.8–4.10). В 1970-е гг. канадские производители зерна вложились в увеличение мощностей существующей подъездной и погрузочной инфраструктуры, ориентированной на Тандер-Бей и Монреаль. В следующие 20 лет северная железная дорога ветшала и разрушалась, портовые сооружения Черчилла едва выживали за счет 2-месячной навигации с автомобильным подвозом. Власти Манитобы знали, что единственным спасением для города Черчилл было бы его превращение в транзитный порт — северные ворота в Атлантику, а единственной возможностью для провинции превратиться из хронически дотационной в самодостаточную было бы оживление торговли в направлении юг — север и превращение Манитобы в транзитный коридор для грузопотоков между северо-западными штатами США и странами Западной Европы кратчайшим путем.

В сентябре 1991 г. правительства России (в то время СССР) и провинции Манитоба подписали Соглашение о сотрудничестве в области экономики, охраны окружающей среды, науки и культуры. Соглашение стало результатом обмена делегациями между Москвой, Оттавой и Виннипегом на самом высоком уровне (Winnipeg Free Press (W-F-P), February 2, 1991. Prof. Thomas Henley. The Russian delegation in Manitoba). На следующем этапе, в 1992 г. в Москве и Оттаве были подписаны межправительственные соглашения по вопросам экономики и торговли, а также

о сотрудничестве в Арктике и на Севере [43]. Первоочередным конкретным объектом сотрудничества был назван проект «Арктический мост, Черчилл — Мурманск; Arctic Bridge, Churchill — Murmansk».

В нашем распоряжении имеются документы (рапорты и письма) о визите премьера Манитобы Гари Филмона в посольство России в Оттаве. Беседа в посольстве РФ состоялась по инициативе премьера Филмона, который «в ходе встречи несколько раз подчеркнул заинтересованность и готовность его провинции активизировать обмен между Манитобой и Российской Федерацией в областях, упомянутых в подписанном во время его визита в Россию в сентябре 1991 г. Соглашении о сотрудничестве в сфере экономики, охраны окружающей среды и культуры». Премьер Филмон «затронул вопрос об использовании порта Черчилл для отгрузки закупаемого Россией в Канаде зерна. Он дал понять, что его правительство было бы в принципе готово проработать вопрос о закупках канадской стороной фосфатов в России для западных регионов Канады с их доставкой российскими судами в порт Черчилл» (записка в МИД из посольства России в Канаде СП-472 от 10.04.92; в Госкомсевер из МИД России поступила 24.06.92). Как видно, самый длинный путь не из Оттавы в Москву, а от МИД до Госкомсевера.

#### 4.2.1. «Арктический мост — 1»

В течение ряда лет с российской стороны проект курировался Государственным комитетом по развитию Севера (Госкомсевером) и Высшим экономическим советом (ВЭС) при Верховном совете Российской Федерации [64]. К работе над технико-экономическим обоснованием (ТЭО) проекта с российской стороны привлекались ведущие ученые-североведы АН СССР (позднее — РАН), специалисты из Мурманской области, а также представители МИД, Минэкономики, Департамента морских перевозок Минтранспорта, администрации Мурманской области и порта. Для обсуждения поэтапных действий по совместной программе в Москву приглашались правительственная делегация провинции Манитоба и рабочая группа «Арктический мост» (The Manitoba Arctic Bridge Task Force). В Манитобу (города Виннипег и Черчилл) и Оттаву приезжали делегации ВЭС и Госкомсевера во главе с министром по Северу В. П. Курамыным и заместителем министра П. Х. Зайдфудимом.

Проект «Арктический мост» получил поддержку федеральных властей Канады, в его обсуждении принимали участие министры промышленности, науки и технологии, транспорта, международной торговли, другие прави-

тельствственные и неправительственные федеральные учреждения и организации. В качестве заинтересованных сторон выступали агропромышленные фирмы, машиностроительные компании, транспортные корпорации. Они были готовы не только экспортировать до 2 млн т канадского зерна в год через Черчилл — Мурманск, но также вложить средства в реконструкцию портовых и складских сооружений, подъездных путей, в закупку российской стороной технологий и оборудования по переработке и хранению сельскохозяйственного сырья. В свою очередь, Россия предлагала Канаде использование сухогрузов и танкеров, а также аренду или покупку канадской стороной ледоколов для проводки судов как в условиях глубоководных, так и мелководного Гудзонова залива. Из России предполагалось транспортировать удобрения, в том числе фосфатосодержащие продукты, затем — азотные и калийные удобрения и полуфабрикаты [37].

Для Прерий (континентальных провинций Канады) «северные ворота в Атлантику» открывает порт города Черчилл (рис. 4.8, 4.9). В городе постоянно проживают около 1000 чел. Жилые районы и порт расположены на берегу Гудзонова залива при впадении в него реки Черчилл. Расстояние от порта Черчилл до столицы Манитобы Виннипега — 970 км по воздуху и 1700 км по железной дороге. Функционирует аэродром с качественным покрытием взлетно-посадочных полос (построенных американцами для обслуживания базы ВВС). Порт Черчилл считается единственным глубоководным портом в Прериях, «пшеничных провинциях» Канады. Навигация происходит с июля по октябрь. Порт имеет четыре глубоководных причала, позволяющих производить погрузку-выгрузку зерна и других грузов с судов водоизмещением 60 000 т. Железная дорога (Hudson Bay Rail) соединяет порт с железнодорожной сетью Северной Америки (рис. 4.10). В 1997—2007 гг. 90% перемещаемых из Канады через порт грузов составляло зерно. В эти годы транспортировалось в среднем 457 000 т грузов ежегодно. После 2003 г. поток незерновых грузов возрос в связи с развитием горнодобывающих предприятий в Нунавуте, расположенном к северу от Гудзонова залива. По отчетам корпораций (Reports of Churchill Gateway Development Corp. and Canadian Wheat Board), отгрузка зерна в целом шла по нарастающей: в 1997 г. — 401 150 т, в 2007 г. — 621 000 т.

Перевозки зерна из порта Черчилл в Западную Европу (Испания, Италия), Бразилию и Мексику, а также в Тунис, Судан, Нигерию, другие страны Западной и Южной Африки осуществлялись британскими, голландскими, датскими и другими судами еще с 1977 г., но после 1997 г. объемы экспорта-импорта увеличились настолько, что потребовалось

привлечение новых перевозчиков (рис. 4.6, 4.11–4.13). Российское участие помогло бы не только существенно повысить объемы грузоперевозок, но и с помощью ледоколов увеличить период навигации на несколько месяцев и превратить порт Черчилл в круглогодично функционирующий арктический транспортный узел.

Вопреки выгоде для обеих сторон, в середине 1990-х гг. работы по проекту «Арктический мост» были заморожены, и в течение следующих лет вопрос торгового пути Мурманск — Черчилл исчез с повестки дня. Обходя собственные проблемы борьбы с лоббистами традиционных торговых путей через Монреаль и Тандер-Бей, канадская сторона заявила, что частая смена (leapfrog — «чехарда») ответственных лиц и организаций в России препятствует реализации проекта и требует его пересмотра. Безусловно, со стороны российских партнеров имели место некоторые ошибки, но они объяснялись общей неопределенностью в стране и могли быть преодолены. В 2004 г. новый российский посол в Канаде Георгий Мамедов дал канадским СМИ короткое официальное разъяснение того, что происходило: «В ранних 1990-х в России было много хаотичных действий, мы были на грани гражданской войны, с движущимися по московским улицам танками. И только в последние 3–4 года мы наслаждаемся политической стабильностью, что дает нам возможность пользоваться нашими богатствами» [66–70].

Политические мотивы сыграли негативную роль в судьбе первого варианта проекта «Арктический мост», который обладал преимуществами по сравнению со следующим, вторым вариантом. В отличие от традиционных одноразовых договоров и контрактов с чисто коммерческими целями и «точечными» программами сотрудничества, первый вариант проекта «Арктический мост» в случае его полной реализации имел конкретный и в то же время многоцелевой характер, с четкими долгосрочными перспективами взаимовыгодного сотрудничества по нескольким направлениям [37, р. 37–56]. Он мог стать *принципиально новой моделью сотрудничества циркумполярных северных стран, примером комплексного подхода к сложным многоаспектным проблемам на Севере и в Арктике.*

Мог стать, но не стал, как и второй вариант.

#### 4.2.2. «Арктический мост — 2»

Канадские бизнесмены не оставили надежду на вовлечение российских партнеров в торговлю по маршруту Черчилл — Мурманск. Позитивное в целом отношение канадских партнеров к проекту «Арктический мост»



вместе с другим событием — приездом в Оттаву нового посла Российской Федерации — привели в начале 2000-х гг. к оживлению торговых переговоров с Россией. Проект «Арктический мост» был пересмотрен в сторону его упрощения и коммерциализации. Потеряв комплексность и многоаспектность, проект «Арктический мост» в новом исполнении потерял также свою прочность и долговременность. Российская сторона рассматривалась как временный перевозчик, промежуточное звено в системе «продавец — покупатель». Когда экономические условия в Канаде, США и Западной Европе изменились, а геополитическая ситуация вокруг России осложнилась, правительство Канады избавилось от промежуточного звена, незначительного (для федерального правительства) контракта «Арктический мост — 2».

Что касается провинции Манитоба, то в конце 1990-х — начале 2000-х она испытывала экономические трудности, находясь в зависимости от дотаций из федерального бюджета. Отсутствие работы привело к значительному оттоку населения. За доллар США в 2001 г. давали полтора канадских доллара, цены росли. Проект «Арктический мост» мог исправить положение. После визита в Москву торговой миссии под руководством премьер-министра Манитобы Гари Дуэра и подписания в феврале 2002 г. очередного «протокола о намерениях» между Манитобой и Мурманском канадская сторона сформировала корпорацию (The Churchill Gateway Development Corp.), которую возглавил Ллойд Эксуорси, и начала подсчитывать реальные затраты и возможные доходы от реализации нового варианта «Арктического моста». На провинциальном уровне были подписаны соответствующие контракты, требовалось согласование на государственном уровне в Канаде и Российской Федерации. Между тем экспортно-импортные перевозки через порт Черчилл по-прежнему не удовлетворяли потребности Манитобы и осуществлялись не российскими судами.

Ограниченная транспортировка не устраивала большинство жителей Манитобы, как и многих связанных с внешней торговлей канадцев. Поэтому в 2003–2004 гг. канадские СМИ обратили внимание на активность нового посла Российской Федерации Г. Э. Мамедова, сменившего на этом посту А. М. Белоногова. В интервью канадской прессе Г. Э. Мамедов заявил, что наконец-то пришло время для того, чтобы открыть новый арктический торговый путь из Мурманска в Черчилл. «Арктический мост» позволит перевозить грузы через Северный Ледовитый океан. Раньше это была «северная мечта», теперь она станет реальностью. Новый проект разработан и поддержан нашими (российскими) лидерами. Настало время сесть вместе с канадцами за стол и обсудить детали» [66; 67; 70].

Новый посол России дважды посетил Черчилл и не менее 5–6 раз встречался с премьером Манитобы в городе Виннипег [61; 70]. В сентябре 2004 г. в здании правительства Манитобы состоялось совещание, на котором присутствовали посол России Г. Э. Мамедов, премьер Манитобы Г. Дуэр, представитель компании по портовым операциям (OmniTRAX), мэр города Черчилл М. Спенс и Л. Эксуорси, бывший член Федерального кабинета министров (от либералов) и один из самых влиятельных миллиардеров Канады. Собравшиеся бизнесмены и политики еще раз подтвердили общность интересов и большое экономическое значение развития морской торговли по кратчайшему пути между «континентальными» провинциями Канады и северо-западом России, а возможно и контактов с другими странами.

После 2005 г. наметились сдвиги в федеральных бюрократических процедурах по согласованию и оформлению второго варианта проекта «Арктический мост». В 2005–2007 гг. канадские газеты пестрели заголовками о «великом будущем Черчилла» и новом видении Канады «от моря до моря» [51; 53; 56; 70; 72].

К группе участников и сторонников проекта подключились президент Федерального казначейства, министр финансов Рег Оллок и посол США в Канаде. Российский посол Г. Э. Мамедов говорил о возможности предоставления до 10 российских ледоколов, чтобы поддерживать навигацию в Гудзоновом заливе круглый год. Президент корпорации Эксуорси заметил: «Возрастающая активность в Черчилле открывает возможности для создания внутриконтинентального торгового коридора через Средний Запад США в Мексику, территорию с населением 60–80 млн человек». Идею подхватили американцы и высказались в пользу установления «торгового коридора от Мурманска до Монтеррея в Мексике» [70], о том же сообщили *Forbes Magazine*, November 6, 2007; *Canadian Press*, *Vancouver Sun*, January 5, 2005. В канадской прессе подчеркивалось, что в будущем вполне реально развитие воздушного сообщения между Северной Америкой и Евразией через Северный полюс между аэропортами Манитобы и России (рис. 4.11–4.13, 4.15).

Получили развитие и другие проекты, в том числе добычи нефти и газа. Например, предполагалось вложить 2 млрд долл. в добычу углеводородов на Сахалинском шельфе [63]. При этом канадские СМИ никогда не давали читателям забыть о преимуществах инвестиций и бизнеса в своей стране [72].

18 октября 2007 г. первое российское судно «Капитан Свиридов» доставило в Черчилл азотные удобрения, что дало повод канадским СМИ

обнадежить своих фермеров: отныне доставка тонны удобрений будет ускорена и обойдется на 40 долл. дешевле. Затем «Капитан Свиридов» принял 18 тыс. т канадского зерна для Италии. Особый ажиотаж вызвали заявления российского министра транспорта Игоря Левитина в Оттаве и Виннипеге о том, что «наша страна готова, желает и обладает возможностью преодоления ледяного покрытия в порту, так что судоходство может длиться 365 дней в году. Россия развивает арктический торговый путь еще и для того, чтобы порт Мурманск стал арктическим торговым звеном на пути перевозки товаров из Индии и Китая в Северную Америку без захода в перегруженные порты на западном побережье (Северной Америки)» (рис. 4.6–4.9, 4.11, 4.12). После обещания премьер-министра Канады Харпера выделить из бюджета 68 млн долл. на реконструкцию порта и подъездных путей компании Hudson Bay Railway и OmniTRAX (последняя базируется в Денвере, Колорадо, США) согласились вложить 60 млн долл. в реконструкцию 1300 км железной дороги с юга до порта Черчилл (рис. 4.10), с заходом в центры добывающей промышленности Манитобы — Тее Па, Флин-Флон и Линн-Лейк, а также улучшить инфраструктуру порта и руководить операциями в течение 10 лет [52; 74].

Директор Института транспорта Университета Манитоба Барри Прентис представил канадским СМИ мнение профессионалов: предложенный проект воздушной и морской связи России и Манитобы имеет то преимущество, что Г. Э. Мамедов обозначил интерес второй (своей) стороны. Канадцы хотели бы получить стратегического партнера для работы. «Арктический мост — только часть огромной транспортной системы (рис. 4.11, 4.14) в составе Средне-континентального торгового коридора (the Mid-Continent Trade Corridor), который пройдет от Виннипега через США к Монтеррею в Мексике» [52, 53; 70, 74].

Рейс российского корабля в порт Черчилл и обратно стал первым и единственным в рамках проекта «Арктический мост — 2». Причины закрытия взаимовыгодного проекта много, в том числе ошибки обеих сторон. Во-первых, излишняя коммерциализация, предопределившая временный характер нового проекта. За два десятилетия через порт Черчилл транзитированы миллионы тонн грузов — зерно, удобрения, грузовики, стройматериалы, арматура и др. (рис. 4.13). Но Россия не принимала в этом участия, несмотря на усилия со стороны дипломатов и транспортных компаний. Вторым негативным фактором стало общее осложнение международной обстановки. Наконец, политика нового канадского премьер-министра Харпера, ориентированная на США и Западную Европу, не спо-

собствовала развитию отношений с Россией [60; 63; 75; 76; 78; 79]. В ходе многолетних обсуждений проекта «Арктический мост — 2» заметно выделялись два «пика активности», или «всплеска общественного энтузиазма», в основном с канадской стороны. Первый пик активности отмечен в 2003—2004 гг. в связи с прибытием нового посла России. Второй раз канадские СМИ готовили общественное мнение к реальному развитию торговли с Россией в 2007—2008 гг., однако пришедшее к власти правительство Харпера вынудило провинциальные власти остановить реализацию проекта вопреки экономической целесообразности.

Федеральное правление в Канаде превалирует над провинциальным. Проект считался международным, поэтому смена политических приоритетов не позволила его развивать. Давление Оттавы привело к ослаблению провинциальных позиций и расторжению контрактов с российской стороной. Управленческие задачи государства реализуются в Канаде простым и эффективным способом: сначала сокращаются преференции, льготы и субсидии на социальные нужды региона, а по достижении требуемых результатов потери провинций компенсируются из федерального бюджета.

#### 4.2.3. Причины ослабления контактов России и Канады на Севере и в Арктике

Причин охлаждения канадской стороны, в частности, к проектам «Арктический мост — 1» и «Арктический мост — 2» несколько. Охлаждение оказалось настолько глубоким, что произошло, по существу, торпедирование самой идеи кратчайшего межконтинентального маршрута в Арктике. Наиболее распространено мнение, что США намеренно дезавуировали не столько проект, сколько договаривающиеся стороны. Если бы «мост» заработал в полную силу, руководящая и контролирующая роль Вашингтона в торговле с Мексикой и Канадой (связанных договором НАФТА (НАФТА), The North American Free Trade Agreement (Североамериканский договор о свободной торговле)) оказалась бы существенно ослаблена, и не только на континенте. В первые годы после подписания НАФТА канадцы говорили, что договор о свободной торговле между США, Канадой и Мексикой является, по существу, «новой конституцией страны». Он приносил транснациональным корпорациям и США колоссальные прибыли. В конце прошлого века 200 крупнейших транснациональных корпораций (ТНК) по своей мощности были эквивалентны 27,5% общемирового ВВП. Две трети всех товаров мирового рынка производились и продавались тремя странами НАФТА [42]. Газе-

та The New York Times писала: «Их встречи строго засекречены. Членство неизвестно. Решения, которые они выносят, никогда не раскрываются полностью. Такова деятельность очень малой группы людей, членов международного трибунала, решения которого приводят к изменению законов страны, подвергают сомнению ее систему правосудия и отменяют любые природоохранные меры. И все это во имя защиты прав иностранных инвесторов в соответствии с Североамериканским договором о свободной торговле».<sup>1</sup> Со временем, как выяснилось, Канада и Мексика нашли пути решения собственных проблем за счет США. И тогда пришедший к власти президент Трамп заставил партнеров пересмотреть условия договора, ограничивая их преференции и усиливая зависимость от Вашингтона.

По данным на 2018 г., общая численность населения, вовлеченного в НАФТА, составляет более 550 млн чел. Согласно договору, в Канаду вложено 48 млрд долл. В таких жестких условиях любой международный проект, тем более с Россией, должен пройти череду согласований на уровне более высоком, чем канадское федеральное правительство. Штаб-квартира НАФТА располагается в США. Поэтому версия блокировки проекта нового торгового пути «кураторами» из Вашингтона наиболее вероятна.

Несмотря на все договоренности и успешный рейс «Капитана Свиридова» в Канаду, российские суда были почти исключены из торговых перевозок и противодействие торговле с Россией продолжилось. Экспорт зерна из Черчилла в 2008 г. упал на 200 тыс. т. Этап постепенного угасания российско-канадских отношений при содействии США и под влиянием других геополитических факторов всесторонне рассмотрен в работе [16, с. 345–375]. В атласе Канады среди торговых партнеров России нет (рис. 4.13).

Вторым фактором охлаждения канадско-российских контактов, как уже говорилось, является смена федеральных приоритетов в Канаде. Те, кто следил за канадскими СМИ, не могли не заметить, насколько радикально изменилась политика страны с приходом «консерваторов Харпера». Несмотря на очевидные выгоды канадской стороны в развитии сотрудничества с Россией, заинтересованные сторонники «Арктического моста» вынуждены были уступить влиятельному и богатому лобби противников любых «контактов с русскими». Нельзя обойти вниманием

---

<sup>1</sup> Цит. по аналит. записке НАФТА-ФТАА // New York Times. — 2001. March 11. — С. 2.

вопрос о влиянии украинского лобби. Украинцы в Канаде составляют 4,5% (по непроверенным данным, их около 2 млн чел.) населения, но украинская диаспора по степени влияния на внутреннюю, а в последнее время и на внешнюю политику не уступает франко- и англо-канадскому большинству. Что касается пассионарности, то украинское лобби превосходит всех остальных лоббистов.

В упомянутой выше респектабельной монографии Института США и Канады, подготовленной к 150-летию канадского государства, авторы не могли не отметить национальный аспект проблемы: «Против оттепели (в канадско-российских отношениях) будет возражать сильное антироссийское, прежде всего, украинское лобби в Канаде. Следует отметить, что назначение в январе 2017 г. главой внешнеполитического ведомства Х. Фриланд, внесенной в санкционный список России, приведет, скорее всего, к усилению позиций антироссийски настроенной группировки политической элиты Канады» [16, с. 360]. Та же национальная окраска в российско-канадских отношениях отмечается и в других публикациях. «Х. Фриланд — потомок украинских иммигрантов (ее мать родилась в лагере для перемещенных лиц и переехала в Канаду). Она бывший министр торговли и хорошо знает Россию, поскольку в начале 2000-х гг. представляла известную газету *Financial Times* в Москве. В 2015 г. она опубликовала большую статью под характерным заголовком “Моя Украина и большая ложь Путина”. Х. Фриланд находится в российском санкционном списке» [22, с. 69]. Трудно представить в обозримом будущем восстановление диалога между странами до тех пор, пока руководителем одной из сторон назначен откровенный националист. Те, кому доведется прочитать последнюю публикацию внука Степана Бандеры, найдут объяснение резкому повороту политики премьер-министра Джастина Трюдо в отношении России. Канадец Бандера пишет, что богатые украинские избиратели буквально «окружают и окружали» нового премьера еще до его избрания и продолжают оказывать ему повышенное внимание. Доктор Александр Сосновский, директор интернет-издания *World Economy* (Германия) читал книгу Бандеры и 4 сентября 2019 г. озвучил в программе российского ТВ свое мнение о прочитанном.

Россияне и канадцы, занимавшиеся проектами «Арктический мост — 1» и «Арктический мост — 2» в течение десятилетий, извлекли немало уроков строительства (и разрушения) деловых отношений на международном уровне. Главный урок 30-летних попыток сотрудничать с Канадой в Арктике и на Севере для россиян формулируется просто: работа с консервативно мыслящими канадскими общественностью и бизнесом возмож-



на при условии заключения комплексных многофункциональных договоров и соглашений, которые, во-первых, должны иметь солидных гарантов, предпочтительно государственного уровня, а во-вторых, не должны ограничиваться моноотраслевыми кратковременными («быстрыми») контрактами, преследующими только коммерческие интересы отраслевого бизнеса участвующих сторон.

#### **4.2.4. Гарант устойчивости**

Вплоть до 2007 г. гарантом устойчивости проекта «Арктический мост», как и десятков других международных проектов на территории Севера и Арктики, выступал Госкомсевер, позже — Министерство по делам Севера.

Госкомсевер поддерживал постоянную связь с Советом по изучению производительных сил (СОПС) при Госплане СССР, соответствующими министерствами и ведомствами, а также с администрацией северных регионов на основных управленческих уровнях.

Под руководством Госкомсевера работал актив североведов высочайшей квалификации, объединенных многоуровневой системой: **центр — регионы — муниципалитеты** (по вертикали) и **природа — население — хозяйство** (по горизонтали). Решения принимались на самом высоком уровне и являлись результатом всестороннего анализа и синтеза информации. Банки данных формировались на основе разработанной специалистами концепции долговременного устойчивого развития Севера. Подготовке и подбору кадров уделялось пристальное внимание. Научные задачи решались профессионалами из институтов Академии наук СССР и РАН, специальных научных подразделений как в столице, так и в северных регионах. Контроль осуществлялся государством, с обязательным широким привлечением общественности и частных лиц. Развивалась обратная связь с объектами.

Уход со сцены реально управлявшего органа — Госкомсевера — привел ко многим разрушительным последствиям, самое трагичное из них — дезинтеграция Российского Севера. К другим негативным последствиям можно отнести постепенную ликвидацию конкретных российско-канадских проектов, соглашений и контрактов в области науки, защиты природной среды, культуры, в других общественных сферах деятельности. На тему принудительного разрыва связей между двумя северными гигантами, разрыва, справедливо названного «тихим разрушением», специалисты Института США и Канады предоставили исчерпывающую информацию в монографии, опубликованной к 150-летию северного соседа [16,

с. 345–392]. Подписанное в 1992 г. Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере, работа России и Канады в Арктическом совете, в том числе в рамках созданного в 2014 г. Арктического экономического совета, — везде постепенно снижалась активность и ограничивалась совместная работа, сокращалось участие Российской Федерации.

Одной из впечатляющих иллюстраций реального состояния канадско-российских торгово-экономических отношений является вышеупомянутая карта 13 (рис. 4.13) внешней торговли Канады к 2013 г. В атласе Канады [36, с. 117] показаны партнеры Канады в экспортно-импортных операциях. Россия на этой карте как партнер отсутствует.

Тем не менее есть основание полагать, что в случае создания единого центра управления Российским Севером и Арктикой, не вовлеченного в политику и оборону **государственного управляющего органа**, возможно избегать политически ангажированных провокаций и поддерживать стабильные социально-экономические, этнокультурные и экологические контакты с Канадой, Норвегией, Данией и США. Выделение Российского Севера в качестве территориально целостного объекта государственного управления сделает призывы к сближению России и Канады для спасения Арктики реальностью. «Два арктических гиганта должны оставить в прошлом подозрения времен холодной войны» (The two Arctic giants need to move past lingering Cold War suspicions [58]).

К сожалению, излишняя политизация (со стороны зарубежных партнеров) большинства северных контактов в связи с продвижением России в Арктику вызвана неопределенностью, кто и чем там сегодня управляет. Например, благодаря подконтрольным ледоколам, «Росатом» не может не управлять транспортными операциями вдоль Северного морского пути. Это понятно и разумно. А кто управляет поддерживающей инфраструктурой, арктическими тылами, Субарктикой и российскими Северами? Министерство обороны? Или Владивосток, к которому недавно приписали Арктику?

Ложные представления о «военизации» и «политизации» российской части Арктики — прямое следствие управленческой неразберихи. Отсутствие государственного органа в качестве субъекта управления Севером и Арктикой, зыбкость разорванных границ объекта управления и абсолютная неопределенность целей и задач освоения настораживают арктических соседей. Не может современная могучая Россия считать генеральной целью продвижения в Арктику добычу углеводородов [44]. Это одно из средств достижения чего-то? Чего? «Прорыва» экономики страны? Куда? Или «захвата Арктики», как считает Запад? В чем состоит наша

цель? Кто формулирует цели и задачи продвижения в Арктику? Существует ли концепция развития Российского Севера и Арктики?

Отсутствие ясности целей, конкретного субъекта и границ объекта управления — все это используется Западом как удобный повод для критических высказываний, антироссийских по сути, агрессивных по стилю. Единичные позитивные статьи о канадско-российских бизнес-проектах [69], как правило, перекрываются потоком обвинений в том, что российская политика в Арктике опасна, потому что успешна [72; 75; 76; 78–80; 83]. Сегодня подобных выступлений в зарубежной медиапродукции большинство. Успешно работает канал управления обществом через СМИ. Есть, конечно, и более мягкие анализы ситуации. Например, недавняя публикация океанографа Джона Инглэндера о том, как Россия берет стратегический контроль над Арктикой [88]. Отдельные замечания, смягченные высоким представительством глав государств, прозвучали и на Арктическом форуме 9 апреля 2019 г. в Санкт-Петербурге [45].

Как уже говорилось выше, в отличие от США, в Канаде государственные формы управления страной играют ведущую роль, и федеральные СМИ участвуют в управлении в качестве «четвертой и пятой власти». Поэтому анализ периодической печати позволяет получать дополнительную ценную информацию о взаимовлиянии государственной политики и экономики. Многие формально не подлежащие огласке цифры и факты, например, могут быть найдены только в определенных газетах (*Globe and Mail*, *National Post*, *Winnipeg Free Press* и т. д.). При надлежащем уровне доверия к автору публикации эти сведения со ссылкой на источник в медиа становятся «открытыми» и вполне могут оцениваться как достаточно достоверные для последующего использования. СМИ — важнейший инструмент управления.

Сравнение результатов управленческой работы Госкомсевера в области сотрудничества североведов Канады и России с результатами «тихого разрушения» связей после упразднения государственного гаранта и дезинтеграции Российского Севера позволяет сделать вывод о том, что одной из главных причин ослабления международных контактов является отсутствие в России субъекта управления Севером. Сегодня канадскому бизнесу (или общественности) предстоит иметь дело либо напрямую с региональными властями, которые мало что могут, либо с правительством России, у которого интересы обороны и геополитики логично превалируют над невоенными и неполитическими интересами. Подчинение российской Арктики (без Севера или с отрезанными «кусками» административных единиц) Дальнему Востоку не решает ни государствен-

ных, ни региональных проблем, в основном потому, что Арктика не имеет общих с Дальним Востоком проблем. Введение в строй крупного судостроительного комплекса на юге Дальнего Востока позволит стабилизировать и наращивать судоходство по Северному морскому пути, но никакая «Звезда» не в состоянии сделать общими проблемы двух абсолютно разных мегарегионов.

В силу особенностей географического и геополитического положения, что очевидно при взгляде на карту, развитие Сибири и прилегающих к Байкало-Амурской магистрали территорий, безусловно, важнее для сохранения Дальнего Востока в сфере российского влияния, чем освоение Арктики или Евразийского Севера. Дальневосточному «фронту» остро необходим «прорыв» в освоении и развитии примыкающих к Транссибу и БАМу регионов. Это его тылы. Тысячекилометровый пояс будет блокировать с севера все варианты флукутирующего Шелкового пути между Атлантической Европой и Тихоокеанской Азией. Блокирующий пояс жизненно необходим России для сохранения ее территориальной целостности.

Воссоздание государственного органа управления Российским Севером и Арктикой позволит сосредоточить ответственность за решение всех арктических проблем (кроме обороны и политики) в едином центре, например, в Санкт-Петербурге. Для Канады и других стран «арктического клуба» такой орган станет *государственным гарантом* стабильности торгово-экономических, социальных и природоохранных связей.

### 4.3. Канадцы на Российском Севере

Авторы монографии «Канада: современные тенденции развития. К 150-летию государства» иллюстрируют разрушение экономических отношений между Канадой и Россией впечатляющими цифрами [16, с. 379–382]. Наибольшую стабильность проявила канадская корпорация «Кинросс Голд», обосновавшаяся на Чукотке. В 2008 г. Kinross Gold Corporation приобрела месторождение «Купол». В настоящее время корпорация является ведущим иностранным инвестором в горнодобывающую промышленность России. Она владеет двумя чукотскими месторождениями золота «Купол» и «Двойное», добыча на которых в 2015 г. составила 759 тыс. унций золота. Отмечается крайне низкая себестоимость добычи (474 долл. за унцию). Партнером канадской корпорации была администрация Чукотки, владевшая 25% стоимости проекта. В 2011 г. местные власти продали пакет за 350 млн долл.,

после чего канадцы развернули добычу на втором месторождении «Двойное», в 100 км от месторождения «Купол». Инвестиции в новый проект составили 660 млн долл. США. Если бы существовал Госкомсевер (или иной орган управления Российским Севером), было бы интересно выяснить причины сбыта Чукотского пакета акций иностранному инвестору и судьбу вырученных от продажи средств.

К 2012–2013 гг. в российскую экономику инвестировали или имели намерения инвестировать другие крупные канадские компании: Bombardier Inc., Magna International, Valeant Pharmaceuticals, LionOre Mining International Ltd., StandardAero и др. Впоследствии они оказались недостаточно устойчивыми к негативному влиянию имиджа России или «рекомендациям» федеральных властей Канады, а возможно, и Вашингтона.

Канада с середины 1990-х гг. была инициатором формирования нормативно-правовой базы и основанной на ней модели международного взаимодействия в Арктике. Именно канадские инициативы привели к созданию Арктического совета. В настоящее время Федеральный совет по Арктике продолжает развивать стратегические направления, целью которых является усиление позиций Канады в циркумполярном северном регионе: 1) обеспечение абсолютного суверенитета; 2) повышение безопасности страны; 3) поддержание устойчивого развития циркумполярного Севера как части глобальной системы; 4) повышение уровня жизни коренного населения Канадского Севера. Анализируя специальные выпуски канадского Министерства иностранных дел [38], можно выделить тренды во внешней политике страны по отношению к Арктике. В числе основных вопросов: продолжается демонстрация суверенитета в Арктике. Вместе с ростом экономического развития отдельных районов провозглашается намерение постепенного расширения участия коренных жителей в управлении. Молодежи будет отдаваться предпочтение в организации спортивных и туристических мероприятий. Федеральное правительство предполагает привлекать коренное население к работе в Канадском арктическом консультативном совете и Международном арктическом совете и его организациях. Речь идет, прежде всего, об увеличении финансовой поддержки. Наконец, Канада считает, что раздел Арктики по секторальному принципу (по меридианам до полюса (рис. 4.32)) отвечает ее интересам.

Во многих вопросах расширения деятельности стран в Арктике в связи с глобальным потеплением позиции Канады и России если не полностью, то по кардинальным аспектам и параметрам, совпадают. Большую

роль в этом сыграла и продолжает играть работа над совместными проектами «Арктический мост» и «Арктический воздушный коридор». Прошло более 20 лет (рис. 4.11, 4.13, 4.15). Обе страны приобрели новый, независимый друг от друга опыт освоения Севера и могут сравнить его с работой по общим проектам. В настоящее время опыт широкомасштабного освоения экстремальных территорий показывает, что наиболее прочными и долговременными могут быть проекты, в создании и функционировании которых задействованы не только отраслевые коммерческие партнеры, но и разные слои общества — научные, спортивные, культурные, с обязательным вовлечением коренного населения, рядовых экологов, а также средств массовой информации. Например, незадолго до разработки и подписания конкретных соглашений и договоров власти Манитобы и Оттавы озаботились широким освещением не только деятельности, но и перспектив «Арктического моста», СМП и Северо-Западного прохода, вплоть до мечты о создании «Воздушного коридора» для полетов над Северным полюсом.

#### 4.3.1. «Арктический воздушный коридор»

Наблюдая за многочисленными сюжетами российских СМИ в пользу развития маршрутов «Восток — Запад», трудно понять, почему за 30 лет общественность страны не выразила своего отношения ни к начинавшему работать международному проекту «Арктический мост», ни к перспективам межконтинентальных перелетов через Арктический океан в США и Канаду. Между тем именно посол России был первым, кто на официальном уровне озвучил позитивное отношение российских властей к воздушному сообщению через Арктику [67; 70]. «Российский посол в Канаде Георгий Мамедов во время своего визита в Виннипег на этой неделе сказал, что представление о воздушных и морских пересечениях Арктического океана через Северный полюс между Манитобой и Россией было рассмотрено несколько лет назад и сегодня близко к реальности». Присутствовавший на встрече министр транспорта Манитобы Рон Лемю высказал официальную точку зрения: «С подобной инициативой Виннипег и Манитоба могли бы выйти на мировой уровень торговли. Мы находимся в центре Северной Америки и хотим быть представлены как транспортный хаб для всего континента» [67; 70]. «Министр транспорта Манитобы Рон Лемю встретится с российскими официальными лицами в Оттаве в понедельник, чтобы сделать еще один шаг к установлению полетов между Виннипегом и российским городом Красноярском. Ожи-



дается подписание договора министром Лемю и вице-губернатором Красноярска Тихоновым Анатолием Владимировичем по совмещению юрисдикций обеих сторон для установления воздушного маршрута»<sup>2</sup>. Стоит ли вспоминать о межконтинентальном коридоре?

Время от времени в России публикуются результаты научных исследований, сравнивающих транспортно-географические условия Канады и России. Оба государства имеют гораздо больше общих преимуществ и проблем, чем характерных географических и прочих различий. В работе географа А. И. Ломакиной, например, даны конкретные советы: «Непосредственному уменьшению транспортных издержек способствуют, во-первых, развитие транспортно-коммуникационной инфраструктуры, во-вторых, развитие трансконтинентальных торгово-транспортных коридоров, в-третьих, уменьшение дальности перевозок за счет оптимизации хозяйственных связей» [22, с. 92]. Точнее не скажешь.

Несмотря на «тихое разрушение» контактов с Россией, Канада продолжает считать выгодными для себя проектами «Арктический мост» и «Воздушный коридор», поскольку они сокращают доступ к рынкам Китая, России, Индии, Европы в несколько раз по сравнению с существующими маршрутами (рис. 4.6, 4.11, 4.15, 4.18). Каждый канадец знает об этом. А что известно россиянам о потенциальных торгово-экономических коридорах Россия — Канада? Практически ничего. Не столько потому, что контакты между странами близки к нулю, сколько из-за крайне низкой доступности информации. В рейтинге знаний россиян о четырех приарктических странах Канада на последнем месте. Мало кто знает, что Канада — наш крупнейший северный сосед, граница с которым по протяженности больше российско-китайской, причем глобальное потепление делает океан между нами все менее «ледовитым», сближая континенты. Это хорошо видно на циркумполярных картах, которые почему-то в России непопулярны.

В отличие от Канады, Великобритании, США и Скандинавии, настенную карту циркумполярного Севера или Арктики практически невозможно отыскать в северной стране, где Географическому обществу исполняется 175 лет. Без карт Северного полушария Канада представляется большинству россиян где-то в дальнем углу планеты, за пределами экономических и политических интересов России. Стоит ли удивляться тому, что в России осталось всего три канадских инвестора, а «незавидное состояние торговли» характеризуется тем, что на Россию приходится

---

<sup>2</sup> Winnipeg Free Press. — 2007. March 24.

тысячные доли внешнеторгового оборота Канады [22, с. 72–77]. Скучность информации объясняет тот факт, что россиянам богатая и очень похожая на Россию Канада не особенно интересна в торгово-экономическом, рекреационном или научном плане, разве что для выезда на ПМЖ.

Рассматривая историю российско-канадского сотрудничества и совместные проекты, следует подчеркнуть, что проект «Арктический воздушный коридор» считался следующим этапом развития контактов между центральными (континентальными) регионами Канады и России в рамках подписанного в 1993 г. соглашения и договора по проекту «Арктический мост» (рис. 4.11, 4.15). В 1990-е гг. к проекту «Воздушный коридор над Северным полюсом (Air Corridor over the North Pole)» особый интерес проявляли представители ВВС Соединенных Штатов Америки. Однако их не устраивал канадский вариант — из Манитобы в Россию; США предлагали связать коридором российские аэропорты с аэропортами Сент-Пол (штат Миннесота), Чикаго (штат Иллинойс) или иными американскими штатами.

Проект «Арктический воздушный коридор» (в канадских документах «Air Corridor to Russia and Eastern Europe through Winnipeg and Churchill, Manitoba», в материалах из США — «Air Corridor from USA through Canada to Russia over the North Pole») существовал не только в мечтах жителей Прерий и американских СМИ, но и в некоторых документах, подписанных канадцами, россиянами и представителями ВВС США (протоколы о намерениях, концепция, разработанная фирмой Direct-Link Trade Services, US Air Force Academy, Department of Economics and Geography, и т. д.). Предполагалось установить регулярное воздушное сообщение из Калифорнии и восточных штатов через Манитобу (аэропорты Виннипега и Черчилла) над Северным полюсом в сибирские города (Омск и Красноярск), далее — в Японию, Китай, Индию, Египет, Ближний Восток, страны Юго-Восточной Азии. Черчилл был включен потому, что когда-то ВВС США создали там стратегическую военную базу для поражения объектов на территории Советского Севера, то есть город имеет взлетно-посадочные полосы и сохранившиеся со времен холодной войны остатки навигационной инфраструктуры. Что касается Виннипега, то в 2009 г. там завершилось строительство большого международного аэропорта, готового к приему самых современных лайнеров, грузовых и пассажирских (рис. 4.16).

Канадцы еще 30 лет назад были готовы к обновлению и реализации выгодных межконтинентальных проектов торгового сотрудничества. Так, в середине 1990-х Джордж Ричардсон, «самый знаменитый

и уважаемый бизнес-лидер Манитобы» (Manitoba's most notable and respected business leader, George T. Richardson) выступал за развитие в Черчилле космодрома или аэрокосмического проекта (рис. 4.9, 4.17). Будучи руководителем и лидером крупной компании (Chairman and Managing Director of James Richardson and Sons Ltd.), он основал компанию Aqjuit Aerospace Inc. и привлек к проекту создания в Черчилле космического порта известных канадских специалистов и лидеров таких компаний, как Bombardier, Telesat Canada Inc. и др. [37, p. 45–50, 100–101] (рис. 4.17). В то время проект не мог получить развития в силу ряда технических и политических обстоятельств. Но в США идеи полетов над полюсами продолжают привлекать внимание серьезных инвесторов. Век высоких технологий и супертехники делает проект «Воздушный коридор» над Арктикой очень доходным и вполне реальным в ближайшие годы.

Об этом свидетельствует модернизация авиационной инфраструктуры на Аляске (Элмендорф, Айелсон, Барроу, Ном), выделение полутора миллиардов долларов на замену радиолокационного и навигационного оборудования для мониторинга воздушного пространства над Арктикой, запуск специальных спутников слежения (четыре к 2024 г.) и дальнейшее развитие программы НАСА «Полярный полет (Polar Flight)».

В рамках последней осуществлен широко разрекламированный мировыми СМИ проект «Еще одна орбита (One More Orbit)». 9 июля 2019 г. с мыса Канаверал стартовал специальный джет Gulfstream G650ER. Формально целью кругосветки — облета Земли над полюсами — заявлено обновление рекорда 2008 г., когда на самолете Bombardier Global Express пилоты облетели планету за 52 ч 32 мин при средней скорости 882 км/ч.

В этом году проект организовали компании Action Aviation и Qatar Executive. Самолет преодолел 41 526 км воздушного пути над двумя полюсами за 46 часов 39 минут, совершив три посадки на дозаправку: в Нур-Султане, на о. Маврикий и в г. Пунта-Аренас (Чили). На некоторых участках пути джет ускорялся до 1050 км/ч. На борту работал международный экипаж из 10 стран мира. К сожалению, наш космонавт Геннадий Падалка смог принять участие только на отрезке Нур-Султан — о. Маврикий. В составе экипажа были пилоты Канады, США, Норвегии, Польши, Дании, Германии, Украины, Южной Африки, Великобритании. Миссией руководили британский летчик Хэмиш Хардинг, астронавт НАСА Терри Вертс и космонавт Геннадий Падалка. Специальный джет приземлился во Флориде 11 июля, установив новый мировой рекорд облета

Земли над полюсами на 6 часов быстрее, чем 11 лет назад.<sup>3</sup> Техника совершенствуется, приближая время, когда «Арктический воздушный коридор» из проекта превратится в маршрут.

Остаются вопросы. Почему не Россия? Почему остановка в Казахстане, а не в Омске или Красноярске? Почему наш руководитель миссии Падалка сошел с дистанции на о. Маврикий, так и не пролетев над полюсами?

#### 4.3.2. Циркумполярные карты Севера и Арктики

Территория (пространство) считается основным природным ресурсом в категории «исчерпаемых и невозобновимых». С ростом населения Земли ценность территории как ресурса будет только увеличиваться. Оценить размеры и качество этого ресурса помогают карты. Космические снимки впечатляют, но не дают того разнообразия и тех возможностей манипулировать, которые открываются картографическими моделями территории. По меткому выражению замечательного экономикогеографа Н. Н. Баранского, только карта позволяет «играть масштабами», ракурсами, проекциями, генерализацией содержания и прочее, и прочее. В последние десятилетия за рубежом особую популярность приобрели варианты циркумполярных проекций, которые еще недавно использовались преимущественно для исследовательских целей, моделирования глобальных процессов и явлений. В США и Канаде широкая реклама проектов, связанных с посещением Антарктиды, пересечением Арктического океана по воде и по воздуху, подогрела интерес общественности к циркумполярным картам. Северное полушарие, где сосредоточено до 90% природного и социально-экономического потенциала планеты, вместе с его «кухней» — Арктикой — заслуженно привлекает всеобщее внимание.

Не удивительно, что уже в середине 1990-х гг. любознательный канадец мог купить настенную карту циркумполярного Севера за 20 канадских долларов, а в начале 2000-х — настенную карту «Канада. Северный циркумполярный регион» можно было увидеть в каждой школе. Канадское правительство публикует циркумполярные карты Севера миллионными тиражами, рассылая их бесплатно школам, библиотекам и всем желающим

---

<sup>3</sup> Подборка из газеты «Московский комсомолец» и других газет. Космонавт Падалка поставил рекорд облета Земли на самолете. Команда мечты. Казахстан помог космонавтам. Статьи от 12 и 13 июля 2019 г. URL: [mk.ru](http://mk.ru); <https://www.kp/kz/daily/27002.5/4063908/>

в Канаде и США. Распространение циркумполярных карт способствует формированию пространственного мышления со школьной скамьи. Они дают наиболее полное, без существенных искажений, представление об Арктическом регионе планеты и прилегающих к нему, наиболее зависимых от него странах. Циркумполярное изображение, как никакое иное, позволяет видеть северную половину Земли, место и роль Канады и России — двух арктических гигантов, «покрывающих» 2/3 Северного полушария. Канадцам нравится осознавать значительность своей страны, масштабность ее территории «между тремя океанами». Моделирование — один из каналов управления.

С картографической точки зрения большая часть Арктики и Севера на циркумполярных картах, например равновеликой проекции Ламберта, отображается в правильных пропорциях, без серьезных искажений во взаимном расположении стран и континентов. Циркумполярная основа позволяет нагляднее отобразить специальную нагрузку. Международные репрезентативные базы данных используются на таких картах полнее. Информацию циркумполярных карт легче считывать и сопоставлять.

Не случайно в бизнес-разработки, касающиеся межконтинентальных проектов северного полушария, включаются карты циркумполярной проекции. Даже выполненный 25 лет назад заключительный отчет по проекту «Арктический мост» содержал три циркумполярные карты, поскольку был нацелен на перспективу [37].

Карты циркумполярного Севера и Арктики регулярно фигурируют в канадских СМИ, обращая внимание граждан на глобальное потепление, опасность загрязнения, необходимость картографирования и патрулирования, новые торговые маршруты, а главное — на границы вероятного раздела Арктики с выделением суверенных канадских территорий и акваторий [49; 50; 51; 55; 57; 65; 71; 77 и др.]. В зоопарке Виннипега посетители могут познакомиться с тем, как идет таяние арктических льдов: спутниковые снимки демонстрируют динамику по годам и сезонам за последние 10 лет. Экспозиция впечатляет.

В последние десятилетия в состав канадских географических атласов и учебных пособий, в том числе предназначенных для школ, в обязательном порядке входят карты «Циркумполярный Северный Регион» с неизменным отображением арктических маршрутов исследователей, основных торговых путей, а также карт-иллюстраций глобального потепления и основных видов загрязнений мирового океана. В создании таких карт и атласов широко используются космические материалы и между-

народные базы данных (digital databases). Обучение с широким использованием карт циркумполярных проекций развивает патриотизм, помогает понять геополитические и геоэкономические особенности современного миропорядка. Разговор о глобальном потеплении в Северном полушарии становится предметным и наглядным только с помощью циркумполярных карт. Традиционные проекции, естественно, никто не отменяет, но формирование адекватного представления о планете, ее обитателях и окружающей среде без циркумполярных карт сегодня невозможно. Наконец *только циркумполярные карты* позволяют судить о распределении антропогенной нагрузки на полушария планеты, о пропорциях и плотности заселения Северного и Южного полушарий Земли [27; 31; 33]. В данной работе приведено несколько циркумполярных тематических карт, все взяты из зарубежных источников, в том числе образовательных, школьных. В России такие карты, если и существуют, то вне доступности для рядового читателя (рис. 4.13, 4.18–4.27, 4.32, 4.39). Между тем именно циркумполярные карты необходимы для стратегического планирования и прогноза на глобальном уровне.

В наборе циркумполярных карт канадского пособия для учеников школ (рис. 4.27, 4.28) выделяются две карты Арктики с изображением функционирующих (т. е. вполне реальных) маршрутов. На первой: Северо-Западный проход — North-West Passage, NWP; Северный морской путь — Northern Sea Route, NSR; Трансполярный морской путь — Transpolar Sea Route, TSR; Путь Арктический мост — Arctic Bridge Route, ABR. На следующей карте показаны два варианта Северо-Западного прохода и Арктический мост с прилегающими территориями, которые предстоит осваивать. В учебник включена и циркумполярная карта «современных суверенитетов» в Арктике, на которой выделены административные единицы приарктических территорий «собственников» — членов Арктического совета.

На российских картах мира, выпускаемых массовым тиражом для учебных заведений и многочисленных пользователей, циркумполярные карты-врезки если и присутствуют, то, как правило, в непозволительно усеченном виде. Например, на «Политической карте мира» масштаба 1 : 11,5 млн проекции Винкеля (обновлена и подготовлена к изданию в 2017 г. Тираж 1000 экз.) врезка «Северный полярный регион» (масштаб 1 : 22 млн) почему-то лишена Европы [19]. От Европы остались часть Скандинавии и правобережье Печоры. Зато представлены почти вся Монголия и Манчжурия. Аляске тоже не повезло, на основной карте ее очертания искажены до неузнаваемости. Эта учебная карта («ламиниро-



ванная новинка!») будет служить долго. Неясна причина недостатков карты — ошибочная нарезка и компоновка листа или просто географическая неграмотность. В атласе Канады использована та же проекция Винкеля, но Аляска выглядит полуостровом, а не двумя деформированными полосами (рис. 4.29).

В современной атласной картографии России пренебрежение циркумполярной проекцией тесно коррелирует с низким качеством отображения и, как следствие, неадекватным восприятием Севера и Арктики. Естественно, любая карта — всего лишь модель, но все проекции, кроме циркумполярной, искажают, растягивают Арктику в широтном направлении, и чем ближе к полюсу, тем значительнее растяжение и искажение. Умеренный пояс и юг России, где сосредоточено население и производство, на картах, скажем, в проекции Меркатора или Винкеля искажены меньше. Но и Север с Арктикой желательно иногда представлять в наименее искаженном виде, т. е. в циркумполярной проекции. Для этого в карту России целесообразно включать циркумполярные карты-врезки Крайнего Севера и Арктики. Если школьники не знакомы или плохо знакомы с циркумполярной проекцией, то искаженные размеры и пропорции северных регионов по сравнению с южными, несоразмерные расстояния на севере и на юге страны, неверные конфигурации береговой линии материка и островов СЛО остаются в их памяти навсегда. Зрительная память должна с детства привыкать к разным картографическим и спутниковым моделям Земли и ее регионов — только в этом случае человек будет воспринимать пространственные (территориальные) объекты адекватно. Запоминая преувеличенные, растянутые в широтном направлении размеры и формы северных объектов по сравнению с компактными «югами», россиянин на всю жизнь остается с представлением о том, что «этого севера у нас слишком много», со всеми вытекающими последствиями.

Российские авторы концепций мировых атласов по неизвестным причинам уменьшают масштабы циркумполярных карт ниже разумных пределов или исключают карты Арктики из атласов. В последние годы у нас переиздано около десятка настольных и школьных атласов мира. В 2016 г. вышел «Обзорно-географический атлас мира» [11]. Он производит впечатление сравнительно грамотно оформленного атласа «эконом-класса». Карты Арктики и Антарктики делят страницу 132. Нарезка листа, спецнагрузка и пояснения к карте «Арктика» соответствуют масштабу 1 : 45 млн. Скучно, если учесть, что в окружающих Арктику странах сосредоточен огромный производственный потенциал Земли. С позиций

североведа более «уважительно» к отображению Арктики с прилегающими северными территориями подошли авторы «Атласа мира», выходящего с 2014 г. двумя выпусками в год. В выпуске 1(8) за 2018 г. на с. 95 карта Арктики представлена в масштабе 1 : 33 млн. Удачная нарезка листа позволяет видеть не только СЛО, но также Субарктику и крайние северные районы [12]. Немаловажно и то, что нагрузка карт атласа регулярно обновляется, а приемлемая цена — 320 руб. — делает его доступным для школьников.

Среди других атласов мира, изданных в России в 2018–2019 гг., карты Арктики и Антарктики имеются в четырех. К сожалению, географическая нагрузка там практически нечитабельна. С картами Арктики трудно работать из-за очень мелкого масштаба в «Атласе мира» [8, с. 138. Масш. 1 : 50 млн) и «Атласе мира для эрудитов, любознательных и путешественников» [7, с. 7. Масш. 1 : 62,5 млн]. В третьем — «Большом иллюстрированном атласе мира» [9]. На с. 63 Арктика урезана до размеров СЛО с узкой береговой линией. При масштабе 1 : 35 млн карта дает представление об океане как о небольшом озере. Очевидная ошибка в концепции карты — Северный Ледовитый океан омывает три континента. Наконец, в портативном «Атласе мира» [4] на развороте помещена качественная карта Северного Ледовитого океана масштаба 1 : 25 млн, на которой название карты определило нарезку — показан океан (с. 168–169). К сожалению, узкая береговая полоса Российской Арктики местами исчезает за рамками карты (в Якутии, Мурманской и Архангельской областях), создавая впечатление незавершенности. Если отображается *океан*, то необходимо, в соответствии с масштабом, показывать все заливы, бухты, полуострова и дельты впадающих рек.

Нельзя не заметить еще одну странность отечественной атласной картографии: нет достаточного интереса к Арктике и Северу. В некоторых современных российских атласах мира Арктика отсутствует. В 96-страничном Атласе мира с многообещающим подзаголовком «Максимально подробная информация» [6] Арктики нет. «Максимально подробная информация» о Земле... без Арктики. В списке карт Арктика указана вместе с Антарктикой, но на с. 95 присутствует Антарктида (масштаб 1 : 60 млн), а рядом вместо Арктики помещена Океания (?). Считать ли это следствием «исправлений и дополнений» или просто упущением авторов? Перед нами еще один удобный для школьника, портативный и дешевый (260 руб.) «Атлас мира. Атлас России», изданный АСТ в 2019 г. В нем отлично поместилась Антарктида, но нет ни Севера, ни Арктики, ни СЛО. Конечно, если очень постараться, то из двух частей (с. 34–35 и с. 70) можно в уме

составить представление о северных районах, но целостной картины циркумполярного Севера, в котором Россия занимает почти 2/3 пространства, не получится. Разные масштабы не позволят.

Следующий лишенный Арктики атлас мира, как ни странно, подготовлен и издан СЗКЭО в 2019 г. в Санкт-Петербурге, нашей Северной столице [10]. Судя по сноске («Geoatlas» — 2007, 2009), он тоже «исправлялся и дополнялся». Основное внимание в атласе уделено миниатюрным государствам, большинство которых — посещаемые россиянами центры туризма и рекреации (Мальдивы, Багамы, Бермуды и проч.), но есть и малоизвестные — Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины и др. Они поданы в (пре-) увеличенном масштабе и занимают равноценную с крупными государствами полезную площадь листа. Можно предположить, что для развития офшорного бизнеса удобны детальные знания о тех малых странах, куда направляются деньги. Например, карты Монако и Сингапура (10, с. 40 и 101) вполне могут заменить туристические схемы. В целом атлас производит внушительное впечатление, оформлен на западный манер, с надписью «Большая иллюстрированная энциклопедия» на обложке. Однако в энциклопедии, по мнению североведов и канадологов, непривычно видеть Канаду без ее приарктических территорий и значительной части Арктического архипелага — островов Элсмир, Девон, Мелвилл и многих других, с поселками и городками (с. 172–173). Остается надеяться, что в Канаду этот продукт СЗКЭО не попадет. Невозможно объяснить канадцам, борющимся за идентичность и суверенитет в Арктике, по какому праву за рамками государства Канада оставлены интенсивно развивающиеся центры освоения Арктики (Resolute — Резолют) вместе с прилегающими к Северо-Западному проходу территориями. Российские арктические острова и американская Аляска на карты своих государств попали, Гренландия наравне с Данией заняла с. 25, в то время как Арктические острова Канады почти в полном составе оказались отрезаны от государства и оставлены лишь на карте мира. К вопросу об идентичности и суверенитете: пострадала не только Канада, но и Россия, у которой полуостров Крым на карте-врезке (с. 8, вверху) оказался не российским. На основных картах (физической и административной, с. 8 и 9) Крым почему-то отделен от Российской Федерации и показан на специальных врезках. Неужели не хватило места? С точки зрения географа, Россию следовало расположить на двух страницах, чтобы все ее территории находились на своих местах, а не на спецврезках. Очевиден концептуальный дисбаланс: Канада без Арктики, Россия без Крыма, Антарктида есть (с. 3), Арктики нет.

Но не все так безнадежно. Интересующийся Арктикой и Севером россиянин вместо «Большой иллюстрированной энциклопедии» без Арктики стоимостью 1150 руб. может купить один из вышеупомянутых выпусков «Атласа мира» 2019 г. за 320 руб. Там есть качественная циркулярная карта Севера и Арктики.

Знание карты, интерес к карте невозможны без повышения общего уровня географического обучения и культуры. Одного часа в неделю (!) для огромного комплекса наук о Земле, в том числе важнейшей — картографии, непозволительно мало. Нет желания рассказывать о том, как в советской школе ученики получали контурные карты, на которые наносили, согласно заданию, географические объекты — населенные пункты, административные районы, природные зоны и подзоны, территориально-промышленные комплексы. Нет желания говорить об этом, потому что многие сегодняшние ученики никогда не видели контурных карт и не знают, что это такое, как, впрочем, и некоторые молодые учителя географии. А в Канаде большинство школьных атласов в заключительных разделах снабжены контурными картами, чтобы ученик мог проверять свои знания и тренировать зрительную память.

Роль географических наук в жизни человека переоценить невозможно. Все школьные предметы — а это знания об окружающей человека среде — в той или иной степени корнями уходят в географию, без которой экология, геология, экономика, даже астрономия и математика, технические и социальные науки «повисают в воздухе». Заинтересовать учеников географией можно не только и не столько диктантами, сколько грамотно составленной школьной программой, умными наглядными пособиями и современными учебниками. Так, для работы с картой на уроках по Северу и Арктике можно предложить несколько своеобразных задач. Например, оснащенные градусной сеткой карты циркулярного Севера дают возможность определить, кто «главный» в Арктике и почему. Равновеликая проекция позволяет с помощью простых арифметических подсчетов разделить на секторы 360 градусов Арктического океана между так называемыми «собственниками». России принадлежит сектор размером 155 градусов (почти 43%), Канаде — 80 градусов (22,2%), Дании — 55 градусов (15,5%), Норвегии — 35 градусов (чуть больше 9,7%), США — 30 градусов (менее 8,4%). Владеющие островами Великобритания, Норвегия и Дания могут поделить несколько градусов к западу и востоку от нулевого меридиана (полтора процента). Эти страны выходят своими берегами в открытый океан, так что караваны судов могут «плыть» до полюса. Судя по циркулярным картам, Россия с Канадой вместе могли бы

контролировать 65,2%, практически две трети Арктики. Не случайно канадцы лоббируют секторальный раздел Арктики и на официальном уровне говорят о том, что «почти 50% Арктики принадлежат России и около 25% — Канаде», т. е. 3/4 Арктики контролируют две наши страны, и на этом основании мы должны развивать наши контакты, а не свертывать [21, с. 73]. Не обязательно погружаться на опасную глубину за грунтом, чтобы доказать тем, кто нырять отказывается, то, что видно на карте. Подобная работа с картой — школьная задачка. Но именно в школе закладываются основы патриотизма, нашего восприятия значимости и ценности тех или иных пространственных объектов для национальной экономики, представления о геополитике и геоэкономике страны. Поэтому карты всех основных масштабов и проекций, в том числе циркумполярные карты, дешифрованные фотографические и космические снимки должны широко использоваться в географии начиная со школьной скамьи.

В заключение темы нельзя не отметить, что возрастающую популярность картографического метода демонстрируют некоторые конференции ученых. Например, проходившая 29–30 апреля 2019 г. в Санкт-Петербурге Седьмая международная научно-практическая конференция «Полярные чтения — 2019» сопровождалась многочисленными оригинальными картами с богатым специальным содержанием. В этом безусловная заслуга не только докладчиков-североведов, но и организаторов: Музейно-выставочного центра освоения Арктики, филиала Музея Мирового океана в Санкт-Петербурге, Горного университета, ПАО «Совкомфлот», ЗАО «СММ», Арктической общественной академии наук, Ассоциации «Морское наследие» и Фонда президентских грантов.

#### **4.4. Канада и Россия: обмен опытом**

В канадских школах XXI в. учат читать и понимать картографические характеристики географических объектов. В основе этого — прагматизм коммерческих и государственных институтов. Карты и атласы — один из эффективных каналов управления территориальными объектами. Не случайно большинство статей на эту тему сопровождается не схемами, а картами или обработанными космическими снимками, где наглядно показано, о чем идет речь. Наглядность и лаконичность карты экономит печатное пространство. Если ученик и гражданин не умеет читать про-

стейшую карту, он с трудом воспринимает многие жизненные ситуации, с которыми приходится сталкиваться в век информационных технологий. Системы навигаторов (GPS, Яндекс), контроль запуска запуска беспилотников (дронов), ориентирование на местности, спутниковый мониторинг, роботизация полевых работ, многочисленные компьютерные игры с поисковым элементом — все это невозможно без навыка чтения карт. Интернет и его производные стимулировали модернизацию древней науки картографии. Космическая информация добавляет картам красочности и достоверности. Развивается производство компьютерных карт и атласов, которые заслуженно становятся «карманными» спутниками человека в любой точке земного шара и даже в космическом пространстве.

Западные картографические наука и практика сегодня работают с опережением потребностей, в тесной связи с владельцами спутниковых имиджей, с одной стороны, а с другой — предлагая обучающую информацию тем, кто путешествует. К многочисленным региональным атласам для туристов и любознательных посетителей прибавляются объемные мировые атласы, как в опубликованных настольных вариантах, так и в портативном электронном формате. Они предоставляют необходимые сведения о туристических объектах, что позволяет выбирать маршруты путешествий. Среди атласов выделяется выпущенный британской фирмой «Коллинз» «Атлас мира для путешественников. Открытие мира через карты» [30]. Все базовые карты (континентов и крупных регионов Земли) выполнены на основе космических снимков, которые также иллюстрируют отдельные территориальные объекты и природные феномены, представляющие интерес для путешественника любой страны. Атлас успешно пропагандирует изучение планеты с помощью карт, привлекает внимание к развитию навыков чтения и использования карт в повседневной жизни, тем самым повышая картографическую грамотность населения.

Нужно отдать должное всемирно известной фирме Harper Collins Publishers, которая обеспечивает Канаду и другие страны географическими атласами. Наиболее интересным для исследователя Канады и ее места в мире является четырехтомник The World — «Мир» (2010), 2-й том которого посвящен Канаде и Северной Америке. Девиз этого тома — «Открытие Канады через карты, снимки и статистику (Discover Canada through Maps, Images and Statistics)». Атлас содержит множество карт, схем и планов городов, космических и аэрофотоснимков. Представлены разделы исторических, природных и социально-экономических карт, богатые статистические дополнения и графика. Текстовая часть сведена к необходимому минимуму, что выгодно отличает этот том атласа [31]. Канаде



посвящены и отдельные темы в трех других томах атласа (vol. 1 — Atlas of the World, 160 p.; vol. 3 — Fragile Earth, 160 p.; vol. 4 — UNESCO World Heritage Sites, 160 p.). Атлас «Мир» публикуется под девизом «Открытие мира через карты».

Первый «капитальный» атлас Канады, созданный в основном собственными научными коллективами, вышел в свет сравнительно недавно, но он в полной мере отражает относительно высокий уровень развития атласной картографии в этой стране. Подзаголовок атласа говорит читателю о концепции и целях авторов: «Рассказ о стране посредством карт, фотографий, истории, культуры», как бы подчеркивая широкий диапазон видов информации, собранной на его страницах [36].

Когда-то в СССР периодически издавались географические атласы страны, а в последние перед распадом Союза годы вышла череда национальных атласов союзных республик (РСФСР такого атласа никогда не имела). Особенно впечатляющим был капитальный двухтомный атлас Украины, на базе которого в 1990-х гг. научные коллективы Украинской и Российской академий наук разработали компьютерный вариант. К сожалению, компьютерный атлас Украины в те годы не получил поддержки в Москве и был забракован украинской диаспорой в США и Канаде как «пророссийская коммунистическая пропаганда». Возможно, в недалеком будущем атлас понадобится для сравнения «советского» уровня развития украинской системы «природа-население-хозяйство» с достигнутым в результате 30 лет самостоятельности.

О том, как развивается атласная картография в современной России, свидетельствует уровень обеспечения информацией субъектов, управляющих чем-то на Севере и в Арктике. В 2017 г. АО «Роскартография» выпустило 1000 экз. «Национального атласа Арктики», который разошелся по «спецзаказчикам» и в продажу не поступал. Электронная версия также оказалась недоступной даже для профессионалов.

Во время презентации «Национального атласа Арктики» 29 июня 2017 г. подчеркивалось: над созданием атласа «работали сотрудники 11 министерств и ведомств, 26 организаций, более 200 ученых и специалистов высочайшей квалификации, из них 4 академика РАН и 6 член-корреспондентов РАН»<sup>4</sup>. Атлас издан под эгидой Русского географического общества. Исполнитель работ АО «Роскартография». Главный редактор атласа и научный руководитель проекта — академик РАН, первый

---

<sup>4</sup> Национальный Атлас Арктики. — URL: <https://www.rgo.ru/ru/article/nacionalnyu-atlas-arktiki-0> (дата обращения: 15.01.2019).

вице-президент Русского географического общества Н. С. Касимов. В атласе 22 раздела, 496 страниц. В Интернете выставлено несколько циркумпольярных карт, но на них южные границы Арктики не совпадают ни с международными природными, ни с теми, которые утверждены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. за № 296. Пресс-служба АО «Роскартографии» — она же автор и издатель — определила основные задачи атласа: «создание комплексного геопространственного информационного ресурса для анализа состояния природно-ресурсного потенциала и его динамики, оценки техногенных воздействий на природные комплексы и среду обитания человека, формирования средне- и долгосрочных стратегических прогнозов развития социально-экономического комплекса Арктического региона в целом и его территорий в условиях изменяющегося климата; разработка проектов рационального природопользования, охраны природы и защиты населения, в том числе коренных малочисленных народов, программ развития Арктического региона в интересах обеспечения национальной безопасности России и информационно-картографической поддержки принятых решений по управлению территорией» [Там же, с. 27–29]. Впечатляющие задачи. Кому предстоит их выполнять и оценивать результаты «управления территорией»?

Учитывая современную школьную программу, в которой нет картографии (в некоторых школах отсутствуют настенные карты, атласы и глобусы) и всего 45 мин в неделю уделяется географии, остается надеяться, что среди 1000 «спецаказчиков» атласа достаточно ЛПР (лиц, принимающих решения) для грамотного использования картографической и географической информации. Однако более вероятно привлечение руководителями арктических регионов профессионально подготовленных экспертных групп, которые смогут извлекать необходимую информацию из атласа и адаптировать, приспособивая не столько к целям и задачам управления, сколько к уровню образованности вышестоящих лиц.

Несмотря на то что через 2 года после выхода в свет «Национального атласа Арктики» познакомиться с ним могут лишь единицы в многомиллионной стране, издание капитального картографического труда можно и нужно приветствовать. В дальнейшем необходимы следующие шаги: повысить уровень преподавания географии и картографии в школах и сделать атлас Арктики достоянием всех образованных граждан России.

Что касается отраслей экономики (горнодобывающих, военных и проч.), пользующихся результатами прикладных наук, их лидерам следует помнить: как в любом производстве, картографические и географиче-

ские материалы не могут долгое время производиться качественно без опережающего развития фундаментальных наук, критерием «зрелости» которых справедливо считаются комплексные атласы.

#### *4.4.1. Из истории вопроса*

За последние 30 лет темпы освоения и развития Дальнего и Среднего Севера Канады существенно увеличились и продолжают расти. Параллельно улучшается информационное обеспечение управляющих органов, что позволяет усилить контроль над использованием природно-ресурсного потенциала. Опыт показал, что без мониторинга ресурсопользования невозможно управлять северными территориями, а мониторинг бесполезен, если нет четких границ объекта и отсутствует управляющий субъект.

В России сегодня нет управляющего центра, где информация по Северу систематизируется и анализируется, после чего вырабатываются решения. Между тем советский и российский опыт централизованного управления Севером, опыт Совета по изучению производительных сил при Госплане и Государственного комитета по делам Севера был использован канадцами, когда они убедились в его преимуществах перед стихийным (рыночным) управлением на провинциальном и муниципальном уровнях. Качество информационного обеспечения деятельности человека на Канадском Севере за 20 лет возросло. Что касается Северного Ледовитого океана, то базы данных России по сей день содержат более репрезентативную и систематизированную информацию по сравнению с теми материалами, что удалось собрать другим странам — претендентам на владение секторами в Арктике (Stakeholders of the Arctic).

Прямая заслуга в превосходстве России над претендентами принадлежит Арктическому и Антарктическому институту (ААНИИ) АН СССР, впоследствии РАН. В 1970–1980-х гг. Институт подготовил уникальный Атлас Арктики, вышедший в свет в 1985 г. [3].

К началу 1990-х успехи СССР и России в освоении и развитии Севера впечатляли канадцев, которые хорошо знали цену репрезентативной информации, собранной в банках данных и представленной в атласах и на картах. Карта считается критерием сопоставимости качественных материалов, поэтому двухтомный атлас Арктики произвел сильное впечатление на ученых Северной Америки. Еще живы свидетели того, как ознакомление в 1990-х гг. с атласом Арктики вызвало восхищенные отклики канадцев: «Достижения советских североведов, географов и кар-

тографов *недосягаемы для нас*, ученых США и Канады», — заявлял профессор Уильям Пруитт, заведующий кафедрой биологии Университета Манитоба, основатель и директор уникальной канадской научно-исследовательской бореальной станции. Его мнение поддерживали те, кому посчастливилось ознакомиться с атласом, но не каждый мог себе позволить высказаться открыто. Билл Пруитт не боялся говорить правду. В 1950-х он руководил научными исследованиями Университета Аляска, Фэрбанкс (University of Alaska, Fairbanks) в северо-западных районах Аляски. В начале 1960-х был включен в «черный список» и изгнан из всех университетов США за то, что выступил против проекта Чариот (Project Chariot), предполагавшего, по сути, тестирование воздействия мощных термоядерных взрывов на коренных жителей поселков Пойнт-Хоуп (Point Hope), Шишмарев (Shishmaref), Оготорук-Крик (Ogotoruk Creek) и других вдоль побережья Чукотского и Берингова морей и в проливе Беринга. В регионе мыса Томпсон (Cape Thompson) правительство США собиралось осуществить серию взрывов мощностью от 280 кт и выше, что высвобождало в атмосферу более 1,5 млрд кюри радиоактивного материала (для сравнения: в результате аварии в Чернобыле радиоактивные выбросы не превышали 40–60, возможно, до 80 млн кюри). Некоторые американские ученые прогнозировали уровень радиации после проекта Чариот в объемах, эквивалентных от 314 до 675 чернобыльских катастроф. Борьба с проектом Чариот длилась несколько лет. Государство использовало все известные способы психологического, физического и финансового давления на ученых и национальных лидеров Аляски. Среди коллег по университету, кроме Билла Пруитта, устояли еще двое. Впоследствии один из них попал в сумасшедший дом, другой погиб в автокатастрофе. Биллу с семьей пришлось бежать [34]. Профессор Пруитт отказался от американского гражданства и переехал в Канаду. Он изучал русский язык, неоднократно бывал в СССР, имел друзей среди наших ведущих экологов, биологов, географов и североведов. В 1993 г. профессор Уильям О. Пруитт был удостоен медали и звания почетного доктора (Honorary Doctorate degree) Университета Аляска.

Выживший во времена золотой лихорадки, спасенный от ядерных испытаний поселок Шишмарев (ок. 600 жителей в 2014 г.) не устоял под натиском глобального потепления. Интенсивное таяние мерзлоты, позднее формирование ледяных полей, буфером защищавших поселок от штормов, рост повторяемости и силы штормовых ветров и волн — все это привело к исчезновению почти половины строений, повредило инфраструктуру [31; рис. 4.31]. Та же участь ждет поселки Теллер (Teller),

Пойнт-Хоуп (Point Hope) и десятки других селений коренных жителей побережья<sup>5</sup>.

Собственные катастрофы учат руководство обращаться к другим странам и находить там оправдание своей неспособности грамотно управлять. Научную общественность Запада всегда интересовала экологическая ситуация на территории СССР, особенно в Арктике. Качество американских материалов и, вероятно, знаний о Советском Крайнем Севере и Арктике к началу 1990-х было крайне низким. Почерпнутые из непроверенных источников (в основном от алармистов) сведения о загрязнении северных морей и островов искажали действительность и пугали людей. Заметки о захоронении ядерных отходов в Карском и Баренцевом морях, на Новой Земле и у берегов Камчатки создавали негативный имидж страны в целом. Проводилась параллель с загрязнениями в зоне отчуждения Чернобыля (40–86 млн кюри) и в Арктике (1 млрд кюри), и делался вывод о том, что жить и работать на Российском Севере в ближайшие столетия чрезвычайно опасно. Специалисты понимали, что использованные в зарубежной печати сведения не соответствуют реальности, что созданные на основании искаженных материалов карты содержат много ошибок, но остановить формирование «грязного образа» северных регионов не удавалось [90; 91]. Результатом стало массовое закрытие предприятий и разорение производств по требованию напуганной общественности.

В какой-то мере исправлению имиджа страны могла способствовать разработанная российскими учеными в 1990–1994 гг. компьютерная версия атласа России, первого в истории страны. Но после 1995 г. атлас России стал распространяться по университетам и библиотекам Северной Америки стихийно, с изменением содержания некоторых карт, без разрешения авторов и разработчиков и без упоминания их имен. Распространением занималось якобы Национальное географическое общество США.

Параллельно развивалось сотрудничество российских географов и картографов с американскими коллегами, которых интересовало использование фотографических и космических снимков для корректировки и привязки основной нагрузки к территории. Обладателем фотографических и космических материалов в советские годы был Госцентр «Природа», который сотрудничал с географами и картографами АН СССР. В течение

---

<sup>5</sup> Amy Martin. The big melt: An Alaskan village is falling into the sea. — 2018. October 22. — URL: <https://www.pri.org/stories/2018-10-22/alaskan-village-falling-sea-washington-looking-other-way>

1990-х Соединенные Штаты спонсировали и контролировали процесс компьютеризации уникального атласа «Природная среда и естественные ресурсы мира», разработанного в Институте географии АН СССР [20]. Фундаментальный мировой атлас стал гордостью отечественной географии и картографии. Особенно ценными для Запада были сведения о Российском Севере и Арктике. Качество отображенной информации гарантировалось академическими коллективами более 20 институтов и сотрудниками многих ведомственных НИИ. Научный руководитель атласа — академик И. П. Герасимов. Атлас издан под руководством академика В. М. Котлякова, основоположника всемирно известной школы гляциологов, географов и североведов вместе с лидером научного коллектива географов и картографов доктором наук А. А. Лютым. Созданием фундаментального произведения был дан старт развитию мировой географической и картографической науки на новом, более высоком уровне. К сожалению, доступ к бесценной информации атласа сегодня имеют в большей степени американские, чем российские профессионалы. Отдельные карты выставлены на специальном сайте в интернете, но приобрести в России электронную версию невозможно.

Высококачественные атласы могут быть созданы исключительно в результате сотворчества и сотрудничества географов и картографов. Такие произведения по праву являются основным продуктом фундаментальной географии и картографии, определяющим уровень развития этих наук о Земле.

В период оказания «компьютерной помощи» российским ученым зарубежная географическая наука обогатилась не только фактической информацией о бывшем СССР и Севере. Определенное влияние на западных географов и картографов оказали наши методологические исследования. В настоящее время географические сообщества США и Канады придают, например, большое значение языку карты. В данной статье не затрагиваются аспекты использования карт в военной сфере, в силу специфики последней, диктующей жесткие ограничения для пользователей. Но в других сферах деятельности (включая космос) картографическая коммуникация — накопление, анализ и передача репрезентативной информации — остро необходима, особенно в эпоху глобализации всех отраслей знания. Одним из первых, кто обратил на это внимание, был основоположник отечественной географической картографии профессор К. А. Салишев, заведующий кафедрой картографии МГУ. Его книги и пособия в 1970-х стали тем фундаментом, на котором сегодня выстроено здание комплекса наук «географическая картография». Из трех особен-



ностей географической картографии он выделил использование картографических знаков и символов как особого *языка карты*, позволяющего охватить единым взглядом необходимую часть или всю земную поверхность, воспроизводя те объекты, которые невозможно показать в масштабе, но по своему значению они составляют важную часть содержания карты. Прерогативой языка карты является возможность отображать явления и процессы, не воспринимаемые органами чувств (климатические, геологические, гидрологические и проч.), а также проводить генерализацию, т. е. выводить за рамки научного исследования менее значимые и незначительные детали. Знаки и символы позволяют прибегать к абстрагированию, выделяя сущностные и общие черты явлений и процессов, например географическое расположение месторождений или населенных пунктов на мелкомасштабных картах [23].

В 1980-е гг. сотрудники Института географии АН СССР во главе с главным картографом Института доктором наук А. А. Лютым обратили внимание на роль карты в процессе интеграции многочисленных наук о Земле. В большинстве случаев с помощью языка карты осуществляется взаимодействие и синтез материалов, казалось бы, несопоставимых отраслей экономической, социальной и физической географии, вследствие чего достигается синергический познавательный эффект. В 1983 г. А. А. Лютый опубликовал монографию «Язык карты: сущность, система, функции» [17], вызвавшую полемику в среде отечественных картографов и географов. Тем не менее благодаря работам А. А. Лютого, особенно в связи с «рассекречиванием» аэрокосмических материалов, географы стали более широко использовать коммуникационные возможности, наглядность и лаконичность языка карт, успешно совмещая природную и социально-экономическую информацию в картографических произведениях. В этом поле успешно развивались, например, средозащитные (environmental) и экологические направления или такая специфическая отрасль, как медицинская география, позволяющая выявлять природные очаги массовых заболеваний, осуществлять мониторинг и прогноз развития эпидемий. Представители многочисленных географических наук должны говорить между собой, и карта позволяет им понимать друг друга [17; 18].

Одним из существенных результатов знакомства американцев с российскими атласами вместе с активным участием в компьютерной обработке и распространении карт стало повышение в США и Канаде общего уровня знаний об Арктике и Севере. Российским североведам остается сожалеть, что не ко всем зарубежным источникам информации открыт доступ нашим профессионалам, кстати, не всегда по соображениям се-

кренности, чаще из-за коммерческих ограничений. Как ни странно, в связи с всеобщей компьютеризацией и глобализацией затраты специалистов на получение *качественной* информации резко возросли, поэтому вход на некоторые сайты наук о Земле, к примеру, требует предоплаты, равной трехмесячной зарплате российского ученого. Есть и дискриминационные барьеры: Скандинавские страны продают картографическую информацию некоторым европейским соседям по более высоким ценам, чем канадцам и американцам, объясняя это тем, что вынуждены оплачивать пользование базами данных и другими службами США.

#### 4.4.2. Что используется Канадой

В настоящее время канадцы успешно применяют многое из того опыта, что приобрели россияне за столетия освоения Севера и Арктики. Выше уже говорилось о развитии атласной картографии (двухтомный атлас Арктики), которая в содружестве с географической наукой обеспечивает государство необходимой информацией для управления северными территориальными объектами.

Советская методология и практика освоения в такой же мере высоко оценены канадским правительством. Продвижение в Арктику рассматривается сегодня канадцами как «наступление», успешность которого зависит от подготовленности тылов. Именно так в советские годы под управлением СОПС при Госплане проходил этап освоения Севера: линия фронта — в Арктике и Субарктике, тылы — в северных регионах. Без транспортной и энергетической инфраструктуры вдоль побережья Северного Ледовитого океана развитие Северного морского пути было бы нереально. Канада пробовала идти другим путем, формировать точечные замкнутые очаги освоения, применяя варианты вахтового метода, но это оказалось неэффективным. В качестве примера можно назвать Полярис или Резолют на 75-й параллели. Несмотря на «сказочные условия жизни» (по А. И. Черкасову), текучесть кадров и высокие затраты на поддержание «сказочности» делают производство в арктических «точках» нерентабельным. За исключением, конечно, бюджетных образований — военных и полувоенных баз (Alert, Ellesmere Island; Resolute, Polar Continental Shelf Program — PCSP). Для успешного и быстрого выхода в высокие широты требуется развитая тыловая инфраструктура, которая позже позволяет снижать затраты на поддержание сравнительно высокого уровня жизни. Большинство канадских специалистов уверено, что глобальное потепление позволит Канаде через 20 лет создать аналог Северного морского пути.

По существу, Севморпуть демонстрирует непревзойденное преимущество СССР и России в деле освоения Арктики [41]. К сожалению, многие реально существовавшие в Заполярье объекты местного и регионального значения (порты и причалы, метеостанции, поселки с инфраструктурой локального типа, железные и автомобильные дороги) сегодня утрачены в результате дезинтеграции Российского Севера.

Идея создания аналога СМП вдоль арктического побережья Северной Америки «принята на вооружение» Канадой еще в конце прошлого века. Северный морской путь стал образцом того, как использовать преимущества арктической державы в связи с глобальным потеплением. Многочисленные публикации свидетельствуют о том, что канадское общественное мнение готовится к существенным затратам на картографирование, проведение детальных исследований водных и земельных ресурсов Дальнего Севера и на создание необходимой инфраструктуры для последующего освоения территорий вдоль основных маршрутов движения судов по Северо-Западному проходу. В школьные программы включены вопросы освоения прилегающих к СЗП территорий в контексте охраны идентичности и суверенитета Канады.

Создан Федеральный совет по Арктике, занимающийся вопросами обороны и всем, что связано с разведкой и добычей нефти и газа, но главное внимание Совета обращено на «обеспечение полного и абсолютного суверенитета Канады» на прилегающих к Северо-Западному проходу территориях материка, архипелага и в акваториях Арктического океана. В отличие от Штатов, Оттава проводит границы «суверенного арктического сектора» по меридианам от побережья к полюсу, отвергая требования США выделить часть СЛО как нейтральную. Давний спор Канады с Данией о принадлежности о. Ханс (Hans), несмотря на его удаленность от СЗП (он лежит между о. Элсмир и Гренландией), приобретает особое значение именно в связи с провозглашенным Канадой суверенным правом единолично распоряжаться Северо-Западным проходом (рис. 4.18, 4.27, 4.28). Строительство морского порта в Нанисивике (Nanisivik) на выходе из СЗП в Баффинов залив символизирует абсолютную твердость намерений правительства обеспечить полный контроль над СЗП с восточной стороны. Сложнее с западным выходом из «Арктического морского пути (The Arctic seaway)», где США предполагают строить собственный глубоководный порт.

В процессе «раздела Североамериканской Арктики» особое внимание правительство Канады стало уделять «картографированию Арктического морского пути (mapping the Arctic seaway)». Предполагается значительное

усиление мер по охране и патрулированию канадских северных акваторий. А девиз «Канада — от моря до моря» обретает новое прочтение: «Канада — от моря до моря и до моря (Canada's From Sea to Sea, to Sea)», имея в виду Тихий, Атлантический и Арктический океаны [50; 51; 56; 57; 59–63; 77–82; 87; 89].

В связи с «парадом суверенитетов» в Арктике нельзя не отметить реакцию американских СМИ на возрождение нашего Севморпути. Washington Post, к примеру, в сентябре 2018 г. (перепечатано газетой Winnipeg Free Press, September 2, 2018) поместила завистливую статью с оценкой преимуществ СМП перед прочими маршрутами в направлениях «Восточная Азия — Западная Европа — Северная и Южная Америки» [81]. В статье говорится: «Из Южной Кореи в Германию путь вокруг Африки занимает 46 дней, через Суэцкий канал — 34 дня, по СМП — 23 дня. Не удивительно, что доставка ямальского газа в Европу “стала рутинной этой весной”» (т. е. весной 2018 г.), — пишут авторы (William Booth, Amie Ferris-Rotman). Сжиженный газ Сабетты прибыл в китайский порт Рудонг всего за 19 дней, т. е. на 16 дней быстрее, чем через Суэц. Уильям Бут и Эми Феррис-Ротман не могли не добавить, что на арктическом маршруте отсутствуют такие риски и угрозы, как пиратские захваты судов и террористические атаки. А вот по вопросам оплаты сопровождения (навигация и ледоколы) американцы не выразили особой радости, видимо, из-за необходимости уведомлять о проходе судов и характере грузов администрацию Севморпути. В то же время они признали тот факт, что ни одна другая страна технически не в состоянии обеспечить ни навигацию, ни ледокольное сопровождение в Российской Арктике [Там же].

Согласно климатической модели Национального центра снега и льда (National Snow and Ice Data Center), Колорадо, США, прогнозы глобального потепления меняются и время «свободной ото льда Арктики» (ice-free summers in the Arctic) приближается: несколько лет назад это были 2050-е гг., сегодня говорят о 2020–2030-х. Льдов на море и суше, т. е. «северного фундамента» любого вида антропогенной деятельности, через 10–20 лет не будет. Об этом следует помнить всем ресурсопользователям — компаниям и транснациональным корпорациям, в первую очередь — правительствам приарктических государств. По данным NASA, каждое десятилетие площадь арктических льдов сокращается на 13,4%.

Используя советский опыт создания и многолетней эксплуатации Северного морского пути, канадцы идут дальше, прогнозируя формирование замкнутого «Арктического кольца», когда будут апробированы так

называемые «Северо-Восточный проход» и «Северо-Западный проход», огибающие Скандинавию и Аляску. Публикуются циркумполярные карты с маршрутами под многообещающим заголовком «Мечты об арктическом судоходстве становятся реальностью (Arctic shipping dreams turn real)». Канадский Северо-Западный проход и российский Северный морской путь в перспективе дополнятся Северо-Восточным проходом и замкнут Арктическое кольцо (рис. 35). Создание кругового маршрута в Арктике значительно повысит надежность проводки судов и снизит форс-мажорные затраты в случае экстремальных ситуаций на отдельных участках. Подготовка общественного мнения и необходимые предварительные расчеты ведутся канадскими специалистами и СМИ по заданию государства.

Американские географы Лоренс Смит и Скотт Стефенсон из университета Калифорния (University of California, USA) пошли дальше своих канадских коллег, проложив кратчайшие трансарктические маршруты по центру Северного Ледовитого океана и обозначив сроки их функционирования 2040–2059 г. (рис. 4.35). Географический прогноз отважных ученых предполагает сквозной проход судов «полярного класса б» через Арктику от Берингова пролива до Норвежского моря непосредственно над полюсом, т. е. кратчайшим путем. Это «слегка напугало» — a little scary — канадцев, которые намечают открытие Северо-Западного прохода и освоение прилегающих районов не ранее 2040 г. Профессор Майкл Баерс из Университета Британской Колумбии (University of British Columbia), канадский юрист-международник и эксперт по вопросам политики в Арктике, еще в 2013 г. призывал правительство Канады преодолеть затянувшийся пограничный спор со Штатами и довести картографирование маршрута СЗП до уровня мировых стандартов. Он счел необходимым напомнить Оттаве о необходимости «думать на 10–20 лет раньше 2040-го — года возможного открытия Северо-Западного прохода для навигации, чтобы этот международный путь стал по значимости сравним с проливами Гибралтар или Босфор и Дарданеллы» [55, р. 14].

Следует заметить, что Канада (по разным причинам) не афиширует использование советского опыта освоения Севера. Но россиянам нужно знать о нашем вкладе в освоение Канадской Арктики и помнить, что северному соседу очень скоро потребуются помощь стран, имеющих ледокольный флот. Здесь у России нет конкурентов, по крайней мере, в ближайшие 5 лет. По оценкам канадских аналитиков (доклад в Сенате США в феврале 2019 г.), США строят 6 ледоколов. В настоящее время на ходу 4 ледокола, из них 2 — сопровождающих, один в ремонте. Фак-

тически работает один ледокол. Что касается канадского участия в строительстве ледоколов, то, по мнению канадских медиа, «Оттава спит долгим и глубоким сном» (*Ottawa's sleep has been long and deep*). За последние 12 лет в правительство поступило 56 рапортов о замедленном развитии северных территорий, даже в сравнительно крупном центре Икалуит население ощущает «недостаток внимания со стороны Оттавы». Неясны причины, по которым запланированное контрактом 2013 г. строительство «полярного ледокола» на Ванкуверской верфи Seaspan внезапно было отменено в связи с покупкой 16 малых судов. Спикер министра рыболовства Жозелин Лабзюк в мае объявила о решении правительства заменить строительство одного ледокола 16-ю «многоцелевыми судами» за ту же сумму — 1,3 млрд долл. Тем не менее борьба за «первый канадский ледокол» продолжается на межрегиональном уровне, между верфями Квебека и Британской Колумбии [85].

Иная картина в России, считают канадцы, где в работе более 30 ледоколов, в том числе 4 атомных. Еще пять мощных (для двухметрового льда) на подходе. Как мы знаем, на дальневосточной верфи «Звезда» строится атомный ледокол «Лидер». Этот единственный в мире ледовый гигант будет способен осуществлять проводку судов по СМП круглый год. Подобных ледоколов Россия планирует построить три, чтобы после 2024 г. судоходство в морях СЛО не прерывалось, обеспечивая доставку 80–100 млн т груза каждый год.

Принимая как аксиому необходимость освоения Дальнего Севера, канадцы формируют рабочие группы и готовят документацию, подтягивая тылы для наступления в сторону Арктического океана. Используются советские стратегические и тактические разработки времен Госплана СССР и Госкомсевера. Одним из интересных документов (в развитие данной темы) можно считать заключительный отчет федерально-провинциальной рабочей группы о перспективах развития Манитобы и Нунавута. Отчет назван скромно — «О будущем Черчилла», но, судя по составу участников и затронутым проблемам, речь идет о наступлении на Север, продвижении по коридору «юг — север» от границ США до территорий, прилегающих к Северо-Западному проходу [39].

В сопроводительном письме на имя премьер-министра Канады, подписанном заместителем министра экономической диверсификации Западной Канады (*Western Economic Diversification Canada*) сообщается о том, как простые жители Манитобы и Нунавута, с которыми общались члены рабочей группы, воспринимали проект освоения в целом. «Мы впечатлены вовлеченностью многих людей из тех, с кем говорили, их



желанием высказать свое мнение о проекте и будущем». В составе группы работали 6 представителей Министерства экономической диверсификации Канады во главе с замминистра и 4 представителя Министерства инфраструктуры и транспорта Манитобы под руководством заместителя министра. Члены рабочей группы не только изучили все представленные им материалы, но и посетили ключевые точки на территории, консультировались с правительствами муниципалитетов и местными жителями. Как видно, государство не ограничилось виртуальными оценками с последующей «цифровизацией» и дистанционным управлением. Проект обсуждался лицом к лицу на встречах федеральных чиновников с местными жителями. Канадский вариант обратной связи работает успешно.

Содержательная часть отчета рабочей группы включает три временных этапа: пятилетний план, среднесрочное планирование (5–15 лет) и долгосрочное планирование, или прогноз на период за пределами 15 лет. В годы первой пятилетки предполагается развивать следующие виды деятельности — каждому посвящен раздел отчета: 1) управление портом Черчилл; 2) транспортировка зерна и поташа; 3) торговля с Нунавутом; 4) сырая нефть, сжиженный газ и прочие альтернативные источники горючего; 5) туризм и программа устойчивого развития города Черчилл. В период от 5 до 15 лет намечается диверсификация торгового судоходства и поставки сжиженного газа. В долгосрочной перспективе будет функционировать независимый от погоды (всепогодный) путь/коридор (All-Weather Road/Corridor) до поселения Ранкин-Инлет (Rankin Inlet) и далее на север и восток (рис. 4.33). Обратная связь помогает планировать и корректировать планы.

В соответствии с программой освоения в апреле 2019 г. получил одобрение федерального правительства проект электроснабжения Нунавута из Манитобы. Оттава выделила 1,6 млн долл. на изучение условий строительства высоковольтной ЛЭП протяженностью 1200 км к северу от порта Черчилл. Предполагается ввести линию в строй в середине 2020 г. Ориентировочная стоимость ЛЭП около 1 млрд долл., потребители — пять поселков инуитов и золотодобывающая компания Agnico Eagle's Meadowbank [84; 86].

После двухлетнего перерыва, вызванного катастрофическими ливнями и наводнениями в мае 2017 г., когда железнодорожные подъезды к порту Черчилл были буквально смыты на протяжении многих километров, в 2019 г. стала возможной доставка грузов для Нунавута из Виннипега в Черчилл напрямую. До этого в течение двух лет шла конкурентная борьба между владельцами подъездной и портовой инфраструктуры се-

верного и южного маршрутов перевозки габаритных грузов для Севера. С мая 2017 г. по июнь 2019 г. виннипегские фирмы вынуждены были транспортировать крупногабаритные грузы (строительные конструкции, грузовые траки — trucks, мелкие суда и др.) в Монреаль, где они перегружались на суда и отправлялись через Атлантику, вокруг Лабрадора, по Гудзонову заливу в западный Нунавут. И вот первое тяжелогруженное судно в сопровождении небольшого ледокола береговой охраны в июле отправилось из Черчилла в Арвиат, Ранкин-Инлет и Бейкер-Лейк. «Компании-собственники, сторонники дешевого северного варианта доставки грузов (Arctic Gateway consortium backed by Fairfax and Saskatoon grain giant AGT Foods), празднуют победу», — сообщает пресса.

Оживилось продвижение к Северо-Западному проходу и в западных районах. Канадские медиа обсуждают отчет Министерства окружающей среды в связи с поездкой министра Кэтрин Маккена и лидера инуитов Натана Обеда в г. Инувик (Inuvik), Северо-Западные территории. 7 июня 2019 г. вышел в свет 48-страничный отчет о визите министра, ее встрече с лидером инуитов и старейшинами, обсуждении стратегического плана развития приарктических районов. Министр, в частности, подтвердила миллионные «контрибуции (contribution)», предназначенные для имплементации плана, а лидер Натан Обед, в свою очередь, пообещал оказывать федеральному правительству всяческую поддержку. Особую тревогу у жителей Инувика вызывает потепление Арктики, протаивание многолетней мерзлоты и обрушение большинства строений. Необходимо менять инфраструктуру и технологию строительства, полностью отказаться от дизельных генераторов. Предлагается вводить в пользование солнечные и ветровые источники энергии, повысить транспортную доступность селитебных мест увеличением числа морских и авиационных маршрутов.

Несмотря на отдельные скептические выступления в печати, фактическое продвижение канадцев к Северу с каждым годом набирает темпы.

Остается открытым вопрос о полярных ледоколах. Успеет ли Россия?

#### **4.5. Канадский опыт в России**

Россия могла бы пользоваться канадским опытом широкого привлечения общественности и бизнеса к работе на Севере и в Арктике. Для этого нужно активнее использовать СМИ в форме обучающих программ адаптации к экстремальным условиям, рекламы экстремального туризма, методик преодоления рисков и способов получения выгоды от вложений

капитала в развитие населенных пунктов вдоль СМП и вблизи очагов освоения. Многочисленные вклады простых граждан, как известно, более эффективны, чем долгие и непредсказуемые переговоры с частным капиталом. На Западе успешно практикуется создание акционерных обществ по развитию социальных объектов, разработке ископаемого сырья, строительству крупных доходных сооружений (дамбы, дороги, мосты, ЛЭП, трубопроводы). Чтобы акционерные общества не превращались в МММы, гарантией должно быть государство, точнее государственный орган, которому поверят вкладчики. По такой схеме осуществляется реализация многих дорогостоящих северных проектов в Канаде: СМИ пропагандируют, федеральное правительство гарантирует, частный капитал (разного формата и уровня) вкладывает деньги, провинциальные и муниципальные органы управления создают необходимые условия, в основном инфраструктуру [41]. Канадцы говорят: «Если излишки частных денег не вкладываются в проекты внутри страны, то это управленческая проблема федералов».

В случае создания управляющего Севером государственного органа российские (возможно, и некоторые иностранные) СМИ помогут с рекламой, широко оповестят население о строящихся объектах и выгодах долевого участия. Тогда накопления от «больших доходов и зарплат» нефтегазовиков с определенной долей вероятности не будут уходить полностью в перенаселенные южные районы, которые для Севера — те же офшоры. Станет возможным часть денег в виде закупленных населением ценных бумаг (облигаций или акций) тратить на развитие инфраструктуры в местах проживания. При надежном гаранте риски акционирования не выше тех, что имеет «Русское лото», и значительно ниже тотализатора.

Привлечение частных средств граждан и «среднего бизнеса» невозможно без повышения общей информированности населения о богатствах и особенностях Севера. Когда речь идет о крупных территориальных объектах, для убедительной рекламы важно показать их пространственные модели — карты и атласы. Без карт и атласов, не только научных, но и популярных, красочно иллюстрированных, содержащих достоверную и умеренно детализированную информацию о природе, населении и хозяйстве северных территорий, трудно убедить кого-либо вкладывать накопления в нечто призрачное, именуемое «черной дырой». *Гражданин должен видеть объект*, в развитие (создание) которого он вкладывает деньги. Видеть территориальный объект можно на карте или в атласе (буклете) с разнообразными иллюстрациями, картографическим и тек-

стовым содержанием. В Канаде и Штатах, например, продажа акций не ограничивается распространением гербовых бумаг. Там сначала готовят и рассылаются буклеты и книги, брошюры и карманные атласы, открытки и значки, предметы одежды и сувениры, даже недорогие турпутевки для желающих ознакомиться с объектами на местах, то есть проводится комплекс рекламных мер по привлечению состоятельного покупателя и убеждению его вложить деньги в конкретные ценные бумаги. В России таким путем зарубежные шарлатаны «из воздуха» зарабатывают миллиарды. Почему же рекламный отдел государственного органа управления Севером не может использовать те же методы для привлечения инвесторов? Только потому, что такого органа не существует.

#### 4.5.1. Канада и соседи: Аляска, Гренландия, США

Процесс поиска инвесторов канадцы начинают с мобилизации населения соседних государств. У Канады приоритетными соседями по циркумполярному Северу являются Россия, США, Дания и Норвегия. Большинство канадцев согласны с тем, что северные земли нужно осваивать и общественное мнение следует готовить к продвижению на север. Медиа приводит в пример США. Когда потребовалось показать преимущество американских способов выдвижения в Арктику, привлечь не только внимание, но и солидные инвестиции, был издан красочный путеводитель по Аляске, составленный Д. Суони и Э. Амрайном; первое издание в 2006 г., следующее — в 2008 г. [1]. Затем в США было опубликовано несколько «завлекательных» статей в уважаемых изданиях. Так, Национальный географический журнал опубликовал статью [29]: «Совершить круг по Аляске за 176 дней. Никто до этого не делал ничего подобного — скалолазание, лыжи, сплав по рекам — 4679 миль через 8 национальных парков...» Заманчиво? Очень. Что касается путеводителя, он вышел в свет не только в Нью-Йорке, но и в Лондоне, Мюнхене, Мельбурне, Дели; затем был переведен и поступил в магазины России по «смешной» цене — 150 руб. (путеводители по нашим регионам на родном русском языке обходятся россиянам в 3–4 раза дороже). Он впечатляет не только дешевизной, но и простотой изложения, тщательным отбором «разрешенных» достопримечательностей и необходимой туристу информации, а главное — обилием карт и планов по каждому району, парку и местному туристическому объекту.

Вполне естественно, что многие острые проблемы Аляски авторы-соавторы обошли стороной, в частности, негативное влияние того же

туризма, добычи и транспортировки нефти, других видов антропогенной деятельности, а также глобального потепления на судьбы коренных жителей (рис. 4.30, 4.31). За последние 10 лет вдоль западных берегов Аляски под воду уходит 2–3 м суши ежегодно. Несколько деревень аборигенов уже исчезло, одни провалились, другие сползли в образовавшиеся низины и провалы. Выше упоминались поселки Шишмарев и Теллер, но таких исчезающих городков и деревень в штате Аляска десятки. Многолетняя добыча нефти в Прадхо-Бей (Prudhoe Bay) и транспортировка через весь полуостров к терминалу Валдиз добавляют проблем. Катастрофа с нефтеналивным танкером «Эксон Валдиз (Exxon Valdez)» в марте 1989 г., когда в море вылилось 200 млн л нефти, имеет последствия: 98 тыс. л впиталось в прибрежные пески. Климатологи предсказывают катастрофу в приарктических районах США через 12 лет. В связи с интенсификацией работ на Ямале и с освоением Таймыра следовало бы пристальнее ознакомиться с тем, что происходит на Аляске. И не только виртуально.

Директор-распорядитель Института Арктики Университета Кембридж Виктория Херрманн согласна с пессимистическими прогнозами: «Сегодня 96% американцев живут в округах, которые пострадали от погодных катастроф только за последние 5 лет (Today, 96% of Americans live in counties that have been hit by major weather disasters in the last five years alone)» [93].

В американских СМИ нет удовлетворительных сведений о расширении арктической береговой инфраструктуры штата Аляска: о строительстве морского порта вблизи выхода из канадского Северо-Западного прохода, о формировании базы данных по мелководным акваториям, о гидрографическом обеспечении судоходства, о мониторинге ледовой обстановки, о военизации аэродрома и арктической базы в Барроу (Barrow), об обновлении аэродрома в п. Ном (Nome) и о строительстве новых взлетно-посадочных полос. Вполне объяснимо и отсутствие какой-либо внятной информации о таинственном полигоне HAARP (High Frequency Active Auroral Research), где на 13 гектарах Пентагон разместил 360 ионосферных радиоизлучателей. Лабораторию HAARP обвиняют в попытках воздействовать на атмосферу (ионосферу), вызывая пожары, наводнения, землетрясения и цунами в определенных регионах Земли с определенными целями. Социологи и медики полагают, что в лаборатории разрабатывается психотропное оружие. Американцы отвергают какую-либо военную активность на полигоне, тем более что он расположен всего в 30 милях от двух крупнейших городов Аляски и недалеко от канадской

границы. Можно представить себе потоки туристов из десятков стран мира, если бы посещение полигона НААРР было включено в маршруты по Аляске, а сам НААРР был бы не секретным оружием Пентагона, а всего лишь лабораторией по «изучению полярного сияния и высокочастотных воздействий на ионосферу». Отсутствие каких-либо сведений о военных объектах на Аляске объяснимо: предположения о милитаризации «туристического рая» значительно снизят доходы от туризма — бизнеса, который кормит большинство коренных жителей штата.

Вслед за Аляской наиболее вероятным объектом внимания в приарктических регионах будет о. Гренландия. В августе 2019 г. со стороны Вашингтона поступил сигнал о намерениях купить крупнейший остров Земли (2 166 086 км<sup>2</sup>). О том, зачем нужна Гренландия и сколько она может стоить, мировые СМИ высказали десятки предположений. Так, Би-би-си в качестве причин называет<sup>6</sup> богатые природные ресурсы, стратегически важное географическое положение и личные амбиции президента Трампа. Серьезным основанием для прибавления к имеющемуся в собственности США сектору Аляски еще 15% секторальной поверхности Арктики, по мнению А. Калмыкова, является наращивание военной мощи России в СЛО, в том числе на Земле Франца-Иосифа, где расширится военная база «Арктический трилистник» и строится аэродром «Нагурское» для приема тяжелых «Ил-78» (дозаправщик военных самолетов в воздухе). Говоря о перспективах острова и 57 600 его жителей, А. Калмыков приходит к следующему выводу: что касается возможности сделки, то «даже по минимальной цене 1 трлн долл. продажа принесет каждому жителю примерно по 18 млн долл.»<sup>7</sup>. Таким образом, каждый житель Гренландии, включая стариков и детей, к 300-летию ее колонизации в 2021 г. станет миллионером. Трудно возразить что-либо автору Би-би-си, как и другим авторам, которые пытаются угадать глубинные цели Белого дома.

Можно лишь добавить географическую информацию и затем уже делать выводы. После 2010 г. в канадских СМИ проходили сведения об основных инвесторах в Гренландии в связи с намерениями американских корпораций вытеснить не только вновь прибывших китайцев, но и уже работавшие на острове компании дружественных США стран: Husky

---

<sup>6</sup> Калмыков А. Сколько стоит Гренландия и зачем она Дональду Трампу? [Электронный ресурс] // Би-би-си (русская версия BBC). 2019 г. 21 августа. — URL: <https://www.bbc.com/russian/features-49400738>

<sup>7</sup> Там же.



Energy Inc. (Калгари, Канада), London Mining PLC (Великобритания), Ironbark Zink (Австралия), Greenland Minerals and Energy (Австралия), Tanbreez Mining Greenland (Австралия), Angel Mining PLC (Великобритания) и др. (рис. 4.34). Канадские СМИ сообщали о приглашениях со стороны бизнеса и гренландской оппозиции инвестировать в горнодобывающие отрасли, в то время как правительства Дании и «полуавтономной» Гренландии считали: «Медленнее, не так быстро (Slow down, not so fast)» [47].

Прошло несколько лет, и в 2018 г. США обсудили, а в 2019 г. приняли реальную попытку приобрести остров, естественно, с прилегающими акваториями, включая сектор Арктики. Если предположить, что покупка Гренландии удастся, то карта северной части Западного полушария может выглядеть небезопасной для канадского суверенитета. Немаловажно и то, что с позиций физической географии Гренландия считается частью Североамериканского континента. Тектонически остров является субплитой Североамериканской плиты. Используя это обстоятельство, а также арктические прецеденты и логику раздела собственности в СЛО, американцы намерены значительно укрепить свои претензии на контроль в северной части Западного полушария. Несмотря на все минеральные и рыбные богатства Гренландии, главная ценность острова — его географическое положение в циркумполярном северном регионе Земли. Сегодня у США одна военная база с аэродромом Питуффик/Туле (Pituffik/Thule) на северо-западе Гренландии и несколько арендованных площадей. Но в случае милитаризации огромного острова, т. е. седьмой части Арктики, особое географическое положение арктических секторов (рис. 4.32) позволит владельцу Аляски и Гренландии господствовать не только в северной части Западного полушария, но и в Северном полушарии Земли. Вполне вероятно, именно к такому повороту геополитических событий готовят США мировое общественное мнение, предлагая Дании продать ее арктический сектор.

#### *4.5.2. Роль карт и атласов*

Роль карт и атласов в формировании общественного мнения трудно переоценить. В развитых странах Запада всевозможным альбомам с картами отводится главная роль на предварительном и первом этапах значительных изменений в геополитике и геоэкономике страны и мира. Можно привести примеры воздействия, в частности, крупных картографических произведений на мнение состоятельных и образованных гражд-

дан. Результат воздействия — рост инвестиций. В свое время, чтобы повысить интерес среднего класса к проблемам океана, влияющего на погоду и климат Североамериканского континента, Национальное географическое общество США издало популярный атлас «Океаны», в котором 7-й раздел «Арктический океан» при довольно простом и понятном тексте получил качественное картографическое исполнение. НАСА снабдило необходимыми космическими материалами, широко использовались другие базы данных. Публикация атласа океанов, разнообразных морских атласов и альбомов повысила интерес землян к морю и помогла значительно увеличить количество и ассортимент круизных маршрутов [28]. Это привлекло инвесторов к строительству океанских лайнеров и совершенствованию береговой инфраструктуры, позволило снизить стоимость путевок за счет роста числа туристов из большинства стран мира. Океанические и морские круизы оказали существенное влияние на повышение общего уровня гражданского судостроения.

Той же цели — привлечению интереса к морям и океанам — служит периодическая публикация красочно оформленных отчетов международных экспертов. Отдельные научные выпуски посвящены Арктическому океану. Материалы предназначены не только работникам соответствующих отраслей знания, но и гражданам, интересующимся данной темой. Как правило, розничные цены на такую продукцию невысоки. Цель — исследовательская, просветительская, познавательная. Это один из инструментов управления обществом. Арктические выпуски экспертных материалов знакомят читателя с состоянием морских экосистем и природным морским наследием Мирового океана в одной из уникальных геосистем нашей планеты — Арктическом океане [26; 28; 32; 33].

Следующий пример популяризации географических знаний о Севере Земли — канадский справочник «Северный циркумполярный мир (The Northern Circumpolar World)», содержащий десятки разнообразных карт и схем. Общий объем книги 203 с. [35]. Тексты написаны просто, иллюстрированы богато. Книга-атлас представлена как географическая литература для подростков (*juvenile literature*), проект разработан коллективами североведов на средства и при поддержке Департаментов образования, культуры и занятости населения Канады, а также правительства северозападных территорий. Как элемент просвещения и управления атлас распространяется среди населения Канадского Севера практически бесплатно. Но его покупают и состоятельные канадские семьи. Многие карты выполнены в формате циркумполярных под девизом «Познание мира через карты». Первые 10 глав посвящены географическим состав-

ляющим Севера планеты — Арктическому океану отведено 8 страниц, Канаде — 16. Есть там 12-страничный очерк о России. Скромно, если учесть, что Аляске посвящено 15. Кстати, 10 страниц о Гренландии почему-то отделены от Дании (8 страниц) главами об Исландии (8 страниц) и Норвегии (12 страниц). Это озадачивает: кому же принадлежат 2 млн км<sup>2</sup> Арктики? Или Гренландия уже независима? Второй раздел книги-атласа назван «Рапорты с вершины мира (Reports from the Top of the World)» и посвящен различным характеристикам циркумполярного Севера: от климата до различных контактов между народами, включая деятельность международного Арктического совета. В целом перед нами типичный *семейный справочник*, читать и рассматривать который интересно и полезно как взрослым, так и школьникам. Благодаря доступной цене и красочному оформлению, «Северный циркумполярный мир» стал настольной книгой для образованных членов семей так называемого среднего класса в Канаде и США. Что касается России с ее любознательным читающим населением, уникальным природным и этнокультурным разнообразием и опытом атласной картографии, подобный справочник не мог бы не пользоваться популярностью. Если бы был создан.

В МГУ разрабатываются отдельные региональные атласы краеведческого типа. Все они, безусловно, высокого качества и нужны региональным органам управления, в том числе для развития туризма. К сожалению, для северных административных единиц региональный подход чреват еще большим разобщением уже дезинтегрированных по национальному, транспортному или финансовому признаку частей. Если единый, управляющий Севером орган будет создан, то одной из первых задач реинтеграции должно стать издание атласа Российского Севера как минимум в двух редакциях — популярной (семейной) и научной. В 1990-х гг. макет северного атласа разрабатывался сотрудниками Института географии РАН при поддержке Госкомсевера. Существует выполненный вручную экземпляр, в котором около 100 карт, десятки таблиц и многочисленная графика. К сожалению, сегодня почти все карты и графика требуют доработки на современном уровне и в цифровом исполнении. Заниматься этим должны географы в сотворчестве с картографами.

Для развития взаимопонимания и сотрудничества в Арктике подошло бы издание и широкое распространение карты «Циркумполярный Север и Арктика» (в азимутальной равновеликой проекции Ламберта), где южная граница Арктики определяется природными критериями, а границы Крайнего и Дальнего Северов проводятся после согласования с приарктическими странами. В Канаде подобная карта под номером 1 откры-

вает пособие для школьников «Картографирование Арктики: введение в изучение Арктики» [27]. Наша «Арктическая энциклопедия» также поместила циркумполярную карту Арктики в первой цветной вкладке первого тома, о чем говорилось во введении к данной главе. Но «Арктическую энциклопедию» могут купить единицы россиян, в то время как в канадских школах справочные издания о циркумполярном Севере и Арктике являются настольными книгами, особенно в северных районах. Настенный вариант карты «Циркумполярный Север Канады» регулярно обновляется и публикуется с 1991 г. Как уже говорилось выше, по заявке такие карты правительство рассылает всем гражданам Канады и США бесплатно. В России карта «Циркумполярный Север» масштаба 1 : 8 млн была единожды издана в 2007 г. тиражом 3000 экз. и, как всякое «несерийное издание», исчезла из продажи в тот же год. Сегодня в нашей северной стране увидеть такую карту проблематично, купить невозможно.

#### 4.5.3. Вопросы суверенитета

Россию и Канаду объединяют их географическое положение — соседство на планете Земля — и отношение к суверенитету, по крайней мере, Канада заявила о своей «приверженности полному и абсолютному суверенитету в Арктике». На циркумполярной карте видно, что обе страны покрывают 2/3 Арктики и более 3/4 поверхности Севера, являясь «хозяевами» северного полушария. У них есть общие проблемы, которых особенно много в СЛО и прилегающих северных регионах. Решать большинство проблем дешевле и быстрее совместными усилиями. Так, вопросы межконтинентальной навигации в условиях Арктики потребуют значительных затрат и объединенных усилий. Канада могла бы предоставить необходимую информацию и подготовить инфраструктуру; Россия — единственная — в состоянии помочь Канаде с ледоколами для проводки судов. Создание «Арктического кольца» значительно повысит ценность канадской и российской частей морского пути, поэтому в условиях интенсивного потепления совместные работы нужно начинать сегодня (рис. 4.11, 4.18, 4.27, 4.35, 4.36). Выше говорилось о сроках: американские ученые предполагают открытие трансарктических маршрутов уже к середине текущего столетия.

Для России важно то, что Канада не заинтересована в превращении своего отрезка арктического пути в часть международной собственности с потерей или ущемлением прав абсолютного контроля над использованием Северо-Западного прохода (рис. 4.11, 4.27, 4.28, 4.35). Требования

США сделать «интернациональными» российский (СМП) и канадский (СЗП) отрезки Арктического морского кольца вызывают у Канады раздражение, а в последнее время — серьезные опасения за сохранность собственных прав на арктический сектор. Несмотря на провозглашенное Оттавой «свободное использование СЗП», полный контроль над проходом судов канадцы оставляют за собой.

Не случайно, как отмечают специалисты (канадоведы), в последние три года наметился позитивный тренд в развитии канадско-российских отношений по вопросам Арктики. В 2015 г. министр иностранных дел Канады С. Дион заявлял: «Сотрудничество с Россией по всему спектру арктических вопросов просто в наибольшей степени отвечает канадским интересам». Иными словами, правительство Джастина Трюдо сначала делало ставку на сотрудничество с Россией именно в Арктике, поэтому в основе российско-канадского диалога в 2016 г. вполне логично оказалась Арктика. Однако замена С. Диона на Х. Фриланд внесла коррективы в планы развития сотрудничества с Канадой. Вместе с тем известный специалист по Канаде Д. А. Володин пишет, что та же Фриланд на Арктическом совете в мае 2017 г. пришла к выводу о необходимости российско-канадского диалога по Арктике для поддержания определенного уровня отношений с крупнейшей арктической державой — Россией [21, с. 71–78].

С 1 января 2017 г. вступил в силу Полярный кодекс, регулирующий особенности судоходства в Арктике. Канада и Россия могли бы углубленно заняться юридическими аспектами навигации в СЛО, поскольку 90% востребованных и безопасных маршрутов Арктического морского кольца проходят вдоль их берегов. «Экологические» и прочие претензии отдельных стран были, есть и будут.

По мнению специалистов, Россия в состоянии без поддержки со стороны избавиться от каких-либо притязаний Запада контролировать работу Севморпути, что, естественно, потребует времени и серьезных капиталовложений. Если к восстановленной береговой инфраструктуре морского пути подключить меридиональные речные и железнодорожные пути сообщения, в перспективе соединив их широтными отрезками, и встроить северную подсистему в единую транспортную систему страны, то все зарубежные посягательства на СМП теряют логику, становятся юридически необоснованными (рис. 4.11, 4.27, 4.35). Превращение СМП из трансокеанского проходного маршрута в составную часть (подсистему) Единой транспортной системы России (ЕТСР) сделает юридически невозможным предъявление на него каких-либо (чьих-либо) прав. Требо-

вание передать северную морскую часть ЕТСР в коллективную собственность будет выглядеть, как вторжение в национальную транспортную инфраструктуру суверенного государства. Канада не сможет не поддержать Россию и, возможно, использует российский опыт в вопросах суверенизации и юридического обоснования собственности на Северо-Западный проход.

Нельзя не заметить, что позиция Канады по вопросам суверенитета и собственности в Арктике нередко напоминает позицию «молчаливого свидетеля», выступающего на обеих сторонах — США и России. Канадские СМИ не комментируют, например, высказывания зарубежных экспертов, но позволяют читать между строк и приходиться к недвусмысленному выводу: Канада не намерена делиться суверенным правом на арктическую собственность [50; 82; 88; 89]. Канада и Россия имеют общий интерес в поддержании стабильности базовых условий навигации в Арктике. Для этого необходимо объединение баз данных о состоянии и подвижках льдов, температурах, течениях и прочих элементах, на которых строятся долгосрочные прогнозы регулярного использования арктических морских путей. Из-за неопределенности с Гренландией вопросы сотрудничества в Арктике приходится решать не столько с Данией, сколько с Соединенными Штатами, частично арендующими земли Гренландии и претендующими, по существу, на управление двумя арктическими секторами — к северу от Аляски и севернее Гренландии. В ближайшие годы можно предполагать переход Гренландии от «суррогатной автономии» к более четко выраженной зависимости от Вашингтона. В этом случае Канада окажется взятой в «американские клещи». Северо-Западный проход может превратиться в морской канал местного (канадского) значения, блокированный с запада (новый глубоководный порт и военная база на Аляске) и востока американцами. Что касается канадского «суверенитета» в Арктике, то он ограничится выходом на Россию и Норвегию исключительно через полюс, если, конечно, удастся с помощью ледоколов преодолеть арктические ледяные поля (рис. 4.32).

Иллюстрацией того, насколько далеко расходятся позиции США и Канады по арктическим и другим ключевым международным вопросам, явилась реакция канадцев на выступление Государственного секретаря США на Арктическом совете в Финляндии в мае 2019 г. (рис. 4.37). Судя по канадским СМИ, Майк Помпео, во-первых, назвал «нелигитимными» требования суверенитета в Арктике (*illegitimate claims to Arctic sovereignty*), отвергая суверенное право собственности Канады на Северо-Западный проход, а во-вторых, он отнес Канаду вместе с Китаем и



Россией к «странам на политической обочине (political broadsides at other member countries, including China, Russia and Canada)» в вопросах добычи нефти и газа в Арктике. Далее, критикуя позицию США по глобальному потеплению, канадцы обвинили Государственного секретаря в открытом пренебрежении к интересам коренных народов, представленных на Совете шестью группами, которые в один голос утверждали: «Климатические изменения несут угрозу Полярному региону (the climate-related threats to the polar region)». Таким образом, ни по одному существенному вопросу Канаде и США не удалось достигнуть компромисса, о чем канадские СМИ заявили открыто и жестко [82].

За последние годы это второй демарш Канады в отношении американского соседа. В январе 2018 г. Оттава сделала «выбор между традиционной приверженностью США и доступом на весьма привлекательный рынок Тихоокеанского региона», присоединившись к Тихоокеанскому торговому партнерству «наперекор США» [21, с. 88].

Поэтому в перспективе не следует исключать возможность позитивного тренда в отношении Канады к России, особенно в арктических делах. Сближение позиций с Канадой и другими приарктическими странами потребует обратить особое внимание на проблемы репрезентативности информации. В настоящее время далеко не все материалы российских ученых (климатологов, метеорологов, гляциологов, специалистов по криолитозоне, ландшафтам, биоте) сопоставимы по методам и результатам с аналогичными данными других арктических стран. Речь не о том, чьи материалы ближе к истине, а о возможности их сравнивать с информацией, предоставляемой международными базами данных.

Несколько таких расхождений в результатах исследований обнаружилось на Пятом арктическом форуме 9 апреля 2019 г. Приведенные президентами России и Норвегии сведения о росте потепления в Арктике оказались несопоставимы — рост температур в Арктике в 2 или в 4 раза выше среднемирового? Разошлись мнения о роли современных выбросов сажи в атмосферу: можно ли считать сажу главным фактором загрязнения атмосферы и потепления в наши дни?<sup>8</sup>

В условиях неполной сопоставимости базовой информации прогнозы развития природных ситуаций в Арктике и на Севере трудно разрабатывать и невозможно использовать без риска серьезных ошибок. Необходимо как минимум создать группы согласования методов сбора и анали-

---

<sup>8</sup> Латухина К. Два капитала; Березина Е. Главный груз Арктики [Электронный ресурс] // Российская газета. — URL: <https://rg.ru/gazeta/rg/2019/04/10.html>

за данных. Желательно также расширить доступ ученых к базам данных внутри страны и за рубежом. Наконец, объединение «банковских накоплений» информации, для начала о погоде и климате в приарктических государствах, поможет предотвращать катастрофы и сглаживать влияние экстремальных условий на жизнь людей. Во времена СССР и до расформирования Госкомсевера центр анализа и систематизации данных по Советскому Северу успешно функционировал, осуществляя дозированный обмен информацией с зарубежными научными центрами. Можно вспомнить, что из Канады в Заполярье присылали не только овцебыков, но и сборные дома «в северном исполнении», т. е. теплосберегающей конструкции из специальных материалов. Отечественные североведы выигрывали от кураторства Госкомсевера, потому что использование международных источников оплачивалось государством.

Что касается управленческого инструментария, то Государственный комитет по делам Севера имел не только виртуально-директивные каналы управления, но и необходимую *обратную связь с коренными северянами*. Руководители комитета на постоянной основе выезжали на места, встречаясь не только с администрацией, но и с коренными жителями, а в экстраординарных ситуациях проводили «в глубинке» столько времени, сколько требовалось для решения проблемных вопросов. Сегодня обратную связь — этот важнейший управленческий инструмент — блистательно демонстрирует президент России.

Подчеркивая большой вклад Госкомсевера в развитие северных территорий, нельзя не сказать о предложениях воссоздать в наши дни похожий центр по матрице Госкомсевера. Это все равно что пытаться дважды войти в тот же поток. Целесообразнее сформировать государственный орган управления Севером в новой, осовремененной модификации. Вместе с тем важно оценить опыт работы экспертов и научных консультантов Госкомсевера и выделить наиболее продуктивные идеи и разработки, которые были апробированы в отдельных районах, но не могли быть внедрены повсеместно в 1980–1990-е гг. Ценные разработки могут быть адаптированы к 2020-м гг. и успешно использованы в перспективе.

#### 4.5.4. Российский угол зрения

К теоретическим идеям, заслуживающим внимания сегодня, относится развитие «северного образования» с целью совершенствования кадровой политики на Севере и в Арктике. В начале 2000-х гг. выделялось два направления подготовки кадров — медико-биологическое и нормативно-

правовое. Если подготовка медиков (адаптация к экстремальным условиям, реабилитационные меры, профилактика заболеваний и др.) относится в основном к внутренним российским проблемам, то легитимация деятельности юридических лиц и документов в Арктике требует знания международных законов. Разработка подзаконных актов, юридических норм и правил ведения работ, легализация условий аренды и оформление собственности — эти легальные операции нуждаются в согласовании с международными законами и стандартами. Чем более «открытой» становится Россия (вступление в ВТО (Всемирную торговую организацию), подчинение внутреннего законодательства международному и т. д.), тем острее потребность в юридической защите ресурсопользователей или научных исследователей в СЛО и на прилегающих территориях. Отсутствие или недостаток собственных кадров юристов-международников негативно сказывается на темпах, результатах и стоимости работ. Не только в международных водах, но и внутри страны разработка норм и правил добычи и переработки природных ресурсов требует корреляции с аналогичными правовыми актами арктических соседей по всем основным видам деятельности в Арктике и Субарктике. Отвечать за согласование и расплачиваться за нарушения в любом случае приходится государству. Полностью подчиняться международным законам в ущерб интересам страны не следует, но и пренебрегать интернациональной юрисдикцией опасно, если нет своих высококлассных юристов-международников. Стремление к разумному управлению Севером предписывает сегодня активизировать «третью власть» внутри страны, обновить кадры и легитимировать основные документы. Опыт Канады и других западных стран свидетельствует: все, связанное с юридической защитой, обходится дорого, но окупается сторицей.

Ни один регион России не нуждается в правовой защите до такой степени, как Арктика и Север. Чем интенсивнее освоение, тем больше разрушений наносится природе, чем выше уровень освоенности, тем острее необходимость разработки норм и правил, сохраняющих среду обитания. Это альфа и омега управления северным ресурсопользованием.

В октябре 2019 г. центральные СМИ сообщили: на подпись президенту России поступил Указ о создании в Москве Российско-Британского университета, где будут готовить специалистов по трем направлениям — юриспруденция (международное право), наука о работе с данными и логистика. Российско-британский диплом станет основой для получения лицензии международного уровня.

В архивах сохранились материалы по теме. «Российский угол зрения» — так назывался заключительный раздел аналитической записки

«НАФТА — ФТАА — Глобализация», выполненной в Канаде по заказу Госкомсевера в 2000 г., на рубеже тысячелетий, и переданной в Москву — в Госкомсевер, МИД России и др. — в июне 2001 г. В то время российская власть стремилась к членству в престижных международных организациях и собирала всевозможные экспертные оценки, в том числе «о плюсах и минусах вступления в ВТО». В записке 103 страницы текста и более 100 копий документов. Вывод могут сделать читатели, которым предлагаются фрагменты заключительной части аналитической записки «НАФТА — ФТАА — Глобализация» [42, с. 90–97].

«Не вопрос — нужны ли России “плюсы” глобализации, — остро необходимо! Но вот осилит ли Россия “минусы” свободной торговли по западному образцу, — весьма сомнительно. В данный исторический момент россиянам предстоит срочно решить: до каких пределов “открываться” Западу, куда целесообразнее впускать Восток и где лучше сохранить уникальную российскую идентичность. Занимая исключительно выгодное пространственное положение между западной и восточной цивилизациями, Россия должна, с одной стороны, всемерно использовать это преимущество, а с другой — проводить ювелирную политику “великой дружбы и неприсоединения”, поскольку не может позволить себе развиваться только по западной или исключительно по восточной модели. До тех пор, пока Россия сохраняет дипломатический баланс и не отдает никому видимых торгово-экономических предпочтений, она будет уважаема и ценима обеими силами — Западом и Востоком».

О Китае. «Хочется надеяться, сегодняшние российские лидеры понимают: в дружбе с Китаем — половина силы и мощи России (вторая половина — в развитии Севера). Вместе с тем чрезмерная близость с гигантом требует особых рецептов осторожности. Богатым опытом и рецептами knowhow в этом деле обладает Канада. Ее 150-летние взаимоотношения с США никогда не были бесконфликтными, но между этими странами в обозримой ретроспективе не наблюдалось и вооруженных столкновений. В свое время Пьер Э. Трюдо (премьер-министр Канады в 1970-е гг.) очень метко охарактеризовал канадскую позицию: “Дружить со Штатами — все равно что спать в одной постели со слоном”. Даже не желая задеть соседа, такой монстр может нечаянно придавить или вовсе задавить фактически слабую Канаду. Кстати, оснований для захвата северного соседа у США предостаточно. Здесь и богатейший, почти девственный природно-ресурсный потенциал, и бескрайние безлюдные территории на пути к арктическим месторождениям нефти и газа, и обширные площади лесов с ценнейшими запасами древесины, и гигантские по

масштабам континента запасы дефицитной пресной воды. И при всем этом богатстве — какие-то 35 млн жителей, десятая часть населения США, половина Нью-Йорка».

Ситуация что-то напоминает, не правда ли?

Проблемы имиджа. «Как удастся канадцам сохранить видимость свободной и независимой страны в многолетнем неравном партнерстве со Штатами, постоянно балансируя между экономическими и политическими интересами собственного государства, интересами могучего соседа, а также интересами крупных корпораций и простых граждан? Анализируя опубликованные материалы и мнения экспертов, можно прийти к выводу: во внутренней политике канадские власти поддерживают стабильность и высокий уровень жизни населения; на международной арене основными инструментами успешности канадских властей являются *высококласная дипломатия и превосходное знание международных законов*. Конечно, такие лидеры, как Пьер Трюдо, получают власть нечасто, но, единожды придя к власти, они создают имиджевый и дипломатический базис государства, на котором в дальнейшем работают рядовые руководители страны, достигая заметных успехов. Неплохо бы изучить дипломатический опыт Канады и вырастить хороших отечественных юристов-международников».

Зачем нужны юристы-международники. «Россия понимает, что сегодня, через 10 лет после ее выхода из-за железного занавеса, никто на Западе и Востоке ничего ей прощать не будет. Более того, давление по всем направлениям усилится, а сфера применения двойных стандартов расширится. Здесь тоже опыт Канады мог бы кое-что подсказать. К сожалению, о состоянии юридической науки и правоприменительной практики внутри Канады трудно получить достоверную информацию. Зато во всем, что касается интернациональных сфер деятельности, канадские юристы, наравне с американскими, остаются востребованными все послевоенные годы во многих международных спорах. Более того, если США где-то считается заинтересованной стороной конфликта (в статусе “non grata”), то Канада приглашается на роль арбитра для пересмотра судебных решений и практически не имеет конкурентов. Интернациональный авторитет Канады в арбитражных делах международной юрисдикции, подготовки к легитимации документов и полномочий — непреерекаем».

Далее в записке приводятся конкретные примеры того, где и как Россия могла бы успешно применять дипломатические и юридические приемы для улучшения международного имиджа и повышения автори-

тета страны. Примеры взяты из североамериканской жизни, но вполне могли бы работать и на российской земле. Основные темы: лицензирование прав для гидов и переводчиков и наказание за псевдоинформацию; обязанность государственных служащих уважать власть и народ, которые оплачивают их работу; о привлечении к ответственности отставных политиков, которые публикуют и высказывают на массовых мероприятиях оскорбления в адрес родины; о правилах поведения рядовых россиян во время отдыха за рубежом и т. д.

«Каждый россиянин за границей должен помнить, что он, подобно дипломатическому работнику, представляет Родину, обязан гордиться ею и не вправе позорить ее имидж своим поведением. С другой стороны, для государства (дипломатических служб) каждый гражданин России за ее пределами — приоритетный объект защиты, поддержки и помощи. В Канаде и США такой негласный договор между государством и его гражданами не нуждается в том, чтобы его включали в конституцию или свод законов. Договор существует и действует.

При всей законопослушности западного общества там на каждого “свободного антипатриота” всегда находятся тысячи настоящих патриотов, свободных от соблюдения закона о свободе слова...»

«Прежде чем взаимодействовать на мировой арене со странами так называемой устойчивой или развитой демократии, вступая в какие-либо союзы и подписывая договоры, предлагается ответить на несколько ключевых вопросов.

1. Обладает ли Россия четким и стабильным внутренним законодательством по всем кардинальным вопросам, затрагивающим легитимацию полномочий и документов при работе с Западом?

2. Создано ли в России устойчивое юридическое пространство для адекватного взаимодействия с законами других суверенных государств?

3. Вооружены ли российские decision-makers (ЛПП — лица, принимающие решения) достаточно хорошо отработанной системой законодательных актов международного класса?

4. Достаточно ли в рядах российских юристов профессионалов мирового ранга, не просто англоговорящих, но способных доступно изложить содержание того или иного подзаконного акта США, Канады, европейских стран и убедительно доказать нарушение международных законов или несостоятельность обвинений в их нарушении?

5. Существуют ли в России авторитетные и эффективно действующие органы правопорядка, налоговая служба, арбитражные суды и прочая атрибутика поддержания законности?



6. Готовы ли российский бюджет и частное предпринимательство к затратам на дорогостоящие юридические процедуры — длительное и затратное судопроизводство, выплаты многомиллионных штрафов и компенсаций вместе с многомиллионной оплатой услуг юристов-международников?

7. Подготовлено ли общественное мнение страны к переходу в статус *dura lex, sed lex* (лат.) (закон суров, но это закон)?»

В перспективе России, как и Канаде, предстоит легализационные баталии за суверенитет и собственность в Арктике. На очереди эксплуатация Северного морского пути. Канада уже готовит юридические обоснования и группы профессионалов-законников, которые будут отстаивать ее права на Северо-Западный проход и Арктический сектор. России выгоднее снабдить свою «боевую дружину» правоведов лицензиями международного класса, а не оплачивать дорогостоящих зарубежных юристов. Во-первых, профессионалы международного класса наперечет, тем более по арктической тематике; во-вторых, почти все они в арктических делах будут сохранять лояльность к нашим оппонентам. Следовательно, если бы был принят указ президента России о подготовке и лицензировании в Москве юридических кадров по высоким британским стандартам, то эту мудрую и дальновидную акцию можно было бы считать вкладом в будущие невоенные победы на мировой арене.

Группа юристов-международников, специализирующихся на защите арктических рубежей России, не сможет работать самостоятельно, без постоянной экспертной поддержки североведов. Она должна быть встроена в государственный орган управления Севером и Арктикой и работать вне политических и военных структур.

Для России консенсус в социальных, торговых и экономических вопросах на «международном арктическом уровне» вполне достижим под управлением единого государственного органа управления, при условии, что он займет сугубо гражданские позиции, будет вне геополитических и военных инициатив. На Пятом арктическом форуме 9 апреля 2019 г. президент Финляндии Саули Ниинистё подчеркнул, что Союз арктических государств сохранится, только находясь в стороне от политических и военных вопросов. Геополитика и оборона являются прерогативой других органов государственной власти стран — членов Арктического совета. Трудно не согласиться с президентом Ниинистё.

У стран — членов «арктического клуба» нет разногласий по вопросу о значении Арктики для народов Земли. Арктика — природный феномен и достояние человечества.

## Заключение

Создание в России единого государственного органа управления Севером и Арктикой по аналогии с зарубежными министерствами по северным делам диктуется, с одной стороны, глобальной климатической перестройкой, а с другой — сложностью международной обстановки. Было бы недальновидно недооценивать международный опыт работы управляющих субъектов. На первом этапе следует учесть опыт нашего северного соседа и в какой-то степени аналога. В Канаде алгоритм процесса управления включает: четкое обозначение стратегических и тактических целей, планирование (иногда «пятилетки»), распорядительное управление, поощрение, учет и контроль.

Возрождение многостороннего сотрудничества с Канадой необходимо и вполне реально. Чем дальше Россия и Канада будут продвигаться к полюсу, чем шире и глубже пойдут процессы освоения и развития Севера, тем ценнее будет взаимная поддержка соседей друг друга. Из пяти основных претендентов на суверенные владения в Арктике и восьми членов Арктического совета наиболее ценно для России достижение сотрудничества с Канадой. У нас нет территориальных споров с этой страной, но есть множество общих проблем, решить которые невозможно без тесных контактов во всех сферах — природоохранных, этнокультурных, торговых, юридических, транспортных, экономических, информационно-технологических.

Ускорению процесса сближения России с Канадой могут способствовать следующие действия с обеих сторон.

1. Вовлечение широкой общественности во все виды сотрудничества, кроме обороны и политики, путем повышения информированности населения о роли Канады и России в сохранении устойчивого развития Севера и Арктики.

2. Анализ истории работ по совместным взаимовыгодным проектам — Арктический мост, Арктический воздушный коридор и др. Публикация материалов, рассказывающих о реализации или приостановке действия подписанных между странами договоров и соглашений, о позитивных результатах этнокультурного, социального и природоохранного российско-канадского сотрудничества.

3. Повышение взаимного информационного обеспечения, в том числе документального, иллюстративного и картографического, для подготовки высококвалифицированных кадров, в основном юристов-международников и строителей-северян. Обмен опытом развития экстремальных

направлений в медицине и туризме, а также в привлечении всех категорий инвесторов (меценатов, доноров, спонсоров) в совместные северные и арктические проекты.

4. Пропаганда опыта освоения и развития Российского Севера, в том числе в создании транспортной и энергетической инфраструктуры. На первом этапе — возрождение и совершенствование Северного морского пути и обустройство канадского аналога СМП — Северо-Западного прохода с участием российского ледового флота. На следующем этапе — формирование Арктического морского транспортного кольца. В перспективе реально создание объединенной северной энергетической (атомной) системы (рис. 4.38). Именно транспортная и энергетическая структуры, подобно каркасам, удержат Арктику в стабильном и целостном состоянии.

5. Создание в России единого управляющего Севером и Арктикой государственного органа. Оживление контактов между Россией и Канадой невозможно без установления взаимного доверия. С российской стороны гарантом долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества может стать орган управления — аналог Государственного комитета по развитию Севера (Госкомсевера).

Если при Президенте Российской Федерации будет создан орган, реально управляющий Российским Севером и Арктикой, то к его компетенции целесообразно отнести все вопросы, за исключением обороны и геополитики. Неформальной географической столицей Российского Севера уже несколько столетий является Санкт-Петербург, который сосредоточил и сохранил кадры североведов и северян — основное богатство страны. Там же может находиться центр управления Северным морским путем как подсистемой ЕТСР, который будет транспортным каркасом, скрепляющим тылы с фронтом освоения, Россию с Крайним Севером и Арктикой.

В эпоху раздела арктической собственности не следует забывать о других пространственных явлениях, которые пока еще остаются за рамками геополитического внимания, кажутся безграничными, «ничьими», «неисчерпаемыми» и «неделимыми». Территории, акватории морей и океанов с гигантским запасом энергии — течениями и приливами, воздушное (атмосферное, космическое) пространство над Арктикой — все это тоже природные ресурсы, качество которых меняется, а значение возрастает по мере развития транспорта и связи, интернет-коммуникаций, киберпространства и других виртуальных и материализованных вторжений человека в околоземное пространство. Почему бы не построить аналог международной инопланетной станции на Северном полюсе? Условия существования там близки к космическим (лунным?), что позволит будущим астронавтам пройти длительный

период адаптации в условиях, где все, как на Луне, но в случае форс-мажора есть возможность вернуться на Большую землю. Наконец, настало время для создания трехмерного макета циркумполярного Северного полушария Земли. Объемное изображение объекта позволит более квалифицированно проводить делимитацию собственности в Арктике, ускорить разработку правовых норм и полярного кодекса, повысит эффективность ресурсопользования и управления. Голографическая модель циркумполярного Севера не менее интересна и важна, чем многочисленные макеты Луны или Марса. Совместные работы над проектами объемных моделей Земли, как и взаимовыгодное вовлечение новых видов ресурсов в общественное производство, создадут условия для стабильного поступательного развития густонаселенного Северного полушария и планеты в целом.

## **Выводы**

Глобальная климатическая перестройка привлекает внимание к полярным регионам планеты. Достаточно сравнить плотность заселения и мощь антропогенного пресса на природу Северного и Южного полушарий (рис. 4.39), чтобы понять: катастрофическое потепление в Антарктике ухудшит условия жизни на всех континентах; аналогичные процессы в Арктике сделают невозможным цивилизованное существование 90% населения Земли.

Географический прогноз на 2020-е гг.: Канада и Россия вместе могут играть ведущую роль в Арктике. Если этого не произойдет, то США со «встроенной» в них Канадой будут господствовать в Северном полушарии.

## **Литература к главе 4**

### **Основная**

1. Аляска : путеводитель / сост. Суони Д. — М. : Астрель, 2008. — 312 с.
2. Арктическая энциклопедия. — М. : Паулсен, 2017. — Т. 1, 2.
3. Атлас Арктики / под ред. А. Ф. Трешникова. — Арктический и антарктический НИИ АН СССР. Главное управление геодезии и картографии при Совете министров СССР. — М.-Л., 1985. — Т. 1, 2.
4. Атлас мира. — 8-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ ; РОСРЕЕСТР, 2019. — 224 с.
5. Атлас мира. Атлас России. — 6-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ ; РОСРЕЕСТР, 2019. — 160 с.

6. Атлас мира: максимально подробная информация. — 13-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ. Картография, 2018. — 96 с.
7. Атлас мира для эрудитов, любознательных и путешественников: все самое важное о странах и народах Земли. — 6-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ, 2018. — 114 с.
8. Атлас мира. Обзорно-географический. — 13-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ. Картография, 2019. — 167 с.
9. Большой иллюстрированный атлас мира. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : АСТ, 2019. — 256 с.
10. Атлас мира: политические и физические карты. Большая иллюстрированная энциклопедия. — СПб. : СЗКЭО ; М. : ОНИКС-ЛИТ, 2009. — 256 с.
11. Атлас мира. Обзорно-географический : справочное издание / картографическая основа Роскартография ; географическая основа ВТУ ГШ ; оформление РУЗ К ; компьютерная технология «Нева» разработана ИПУ РАН. — М. : УНИИНТЕХ, 2016. — 184 с.
12. Атлас мира. Современные политические и физические карты : сведения о странах и материках / Росреестр (географическая основа). — Вып. 1(8). — М. : Атлас Принт, 2018. — 128 с.
13. Большая советская энциклопедия (БСЭ) / Изд. БСЭ. —3-е изд. — Т. 27. — М., 1977. — 624 с.
14. Булатов В. И. 200 ядерных полигонов СССР. — Новосибирск : ЦЭРИС, 1993. — 87 с.
15. Данилов С. Ю., Черкасов А. И. 12 лиц Канады. — М. : Мысль, 1987. — 303 с.
16. Канада: современные тенденции развития. К 150-летию государства / председатель редакционного совета академик С. М. Рогов ; авт. кол. сотрудников Института США и Канады РАН. — М. : Весь мир, 2017. — 430 с.
17. Лютый А. А. Язык карты: сущность, система, функции. — М. : ИГ АН СССР, 1983. — 293 с.
18. Лютый А. А., Ильина Л. Н., Приваловская Г. А. О методологии в экономической географии // Известия АН СССР. Сер. географическая. — Вып. 2. — 1983. — С. 135–139.
19. Политическая карта мира. Масштаб 1 : 11 500 000. Проекция Винкеля. Врезки полярных регионов масштаба 1 : 22 000 000 / сост. ООО «Параллель» в 2006 г. Обновлено в 2017 г. — М. : ГЕОДОМ.
20. Природная среда и естественные ресурсы мира / науч. рук. академик И. П. Герасимов. Институт географии АН СССР и РАН. — М. : ГУГК и ИГ АН. — 1998. — 425 с.
21. Российско-канадские отношения: от экономики до культуры / Институт США и Канады РАН. — М. : Весь мир, 2019. — 165 с.
22. Россия и Канада: экономика, политика, мультикультурализм : материалы конференции Российского общества изучения Канады / отв. ред. академик С. М. Рогов. — М. : Весь мир, 2017. — 246 с.

23. Салищев К. А. Картоведение. — М. : Изд. МГУ, 1990. — 399 с.
24. Саушкин Ю. Г., Ильина Л. Н. Разговор в языке карты // Известия АН СССР. Сер. географическая. — Вып. 2. — 1984. — С. 88–95.
25. Черкасов А. И. Север и северяне: канадский опыт // сб. «Проблемы Севера». — Вып. 1. — 1997. — С. 99–109.
26. Arctic Council «Circumpolar Routs». Arctic Marine Shipping Assessment. 2009 Report / The Canadian Task Force / published by Arctic Council.
27. Arctic Imperative : education Resources for Canadian schools / Canadian Geographic Education. — 2017. — 70 p. The Royal Canadian Geographic Society. Arctic Imperative Project. Ottawa. Canada.
28. Atlas «Oceans» : Illustrated Atlas. National Geographic Society / Washington DC, 2009 ; produced with Grant Support from NASA and NOAA. — 250 p. Chapter 7, Arctic Ocean. — P. 224–248.
29. Koepfel D. Circling Alaska in 176 Days // National Geographic, March 2011. — P. 132–147.
30. Collins Traveller's World Atlas. Discover the World through Maps. — London : Harper Collins Publishers, 2010. — 334 p.
31. Collins The World. The definitive new guide to our planet. Discover the World through maps, images and statistics. — Vol. 1: Atlas of the World. — Vol. 2: Atlas of Canada and North America. — Vol. 3: Fragile Earth. — Vol. 4: UNESCO World heritage sites. HarperCollins Publishers. Maps: Bartholomew Ltd 2010. Toronto, Ontario. First Edition 2010.
32. Natural Marine World Heritage in the Arctic Ocean. Report of an expert workshop and review process. April 2017. NRDC. IUCN. UNESCO. World Heritage Centre. Fondation Prince Albert II de Monaco. WWF. — 114 p.
33. NOAA Arctic Report Card 2018. Effects of persistent Arctic warming continue to mount. December 2018. — 114 p.
34. O'Neill D. The Firecracker Boys. — N.Y. : St. Martin's Press, 1995. — 388 p.
35. MacQuarrie B. The Northern Circumpolar World. — Northwest Territories Canada : Canadian Geographic Society, 2008. — 204 p.
36. The Canadian Geographic Atlas of Canada / The Royal Canadian Geographical Society. — Ottawa — Toronto : Harper Collins Publisher, 2014. — 305 p.

### Документы

37. Arctic Bridge. An Overview of Trade Opportunities between Russia and Canada Via the Arctic Ports of Churchill and Murmansk. Final Report. August 1994. Winnipeg, Manitoba, Canada. — 101 p.
38. Canada's Arctic Foreign Policy. Government of Canada. Statement. Exercising: Sovereignty and Promotion Canada's Northern Strategy Abroad. 2008–2015.
39. Federal-Provincial Task Force on the Future of Churchill. Final Report. January 2013. — Ottawa, Winnipeg, Canada. — 53 p.



40. Joint Statement on Main Principles and Directions of Economic Cooperation between Canada and the Russian Federation. Signed at Moscow on the third day of July, 1992, in two copies in English and French, and Russian languages, by Minister for International Trade M. Wilson, and Minister of Foreign Economic P. Aven.
41. Лицом к Северу : аналитическая записка / подготовлена Л. Н. Ильиной по заказу Госкомсевера в 1999–2000 гг. — Канада–Россия. — 71 с. С приложением 14 карт Российского Севера.
42. НАФТА — ФТАА — Глобализация. NAFTA (The North American Free Trade Agreement) — НАФТА (Североамериканское Соглашение о свободной торговле). ФТАА (The Free Trade Area of the Americas) — ФТАА (Всеамериканский ареал свободной торговли) : аналитическая записка / выполнена Л. Н. Ильиной по заданию Госкомсевера в июне 2001 г. — Канада–Россия. — 103 с. С приложением 110 с. документов.
43. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве в Арктике и на Севере. Подписано в Оттаве 19 июня 1992 г. на рус., англ. и фр. яз. — 8 с.

### *Периодика*

44. Известия. Газета. Нефть и газ. Подводный шлейф : Подборка материалов. Карта. — М. — 2002. 17 апреля. — С. 9.
45. Российская газета. Арктический форум в Санкт-Петербурге. Подборка материалов. Arctic: Territory of Dialogue. 5th International Arctic Forum. 9–10 April 2019. Russia. St. Petersburg. — М., 2019. 10 апреля. — С. 1–2, вкладыши А2–А4.

### *Globe and Mail*

46. *Nathan Vanderklippe*. Environmental groups highlight risks to caribou. Report on business. — 2013. February 20. — P. 8.
47. *Paul Waldie*. Greenland rolls up the resource welcome mat. Map. Report on business. — 2013. March 14. — P. 1, 10.
48. *Jessica Bachman*. Oil and ice: In Russia, a rush of activity and sea of risk. Report on business. — 2010. November 9. — P. 13.
49. *Steve Rennie*. Toxic spills put Arctic under threat, report finds. News. — 2010. May 31. — P. 3.
50. *Carrie Cockburn*. Ottawa promotes Far North ownership. Map. News. — 2009. May 16. — P. 1, 13.
51. *Joe Friesen*. Arctic melt may open up Northwest Passage. Maps. — 2004. November 9. — P. 12.
52. *Joe Friesen*. Russian ship crosses “Arctic Bridge” into Manitoba. News. — 2007. October 18. — P. 12.

53. *Michael Byers*. Build an Arctic Gateway for the world. — 2007. November 26. — P. 12.
54. *Nathan Vanderklippe*. Go deep: LNG exporters eye sub-sea pipelines. Report on business. — 2013. March 4. — P. 3.
55. *Nathan Vanderklippe*. As the world warms. Arctic shipping dreams turn real 6 : Report on business. Map. — 2013. March 5. — P. 14.

#### *Edmonton Journal*

56. Charting a new vision. Подборка материалов разных авторов, в том числе Randy Boswell “From Sea to Sea”. Map. — 2006. March 4. — P. 17.
57. *Randy Boswell*. Race is on to claim polar sea floor. Top copy. 2008. — February 16. — P. 3.

#### *National Post*

58. *Natalia Loukacheva*. Canada and Russia: Natural partners. — 2013. May 8. — P. 8.

#### *The Kingston Whig-Standard*

59. *Murray Brewster*. Mapping out Canada’s Arctic. — 2008. August 27. — P. 9–10.
60. *Bob Weber*. “True North strong”. Harper stakes Canada’s claim to Arctic waters. — 2008. — August 28. — P. 9, 32.
61. *Jessica Murphy*. PM wants to claim North Pole. — 2013. December 5. — P. B1.
62. *Giuseppe Valiante*. Mapping the Arctic seaway. — 2014. August 26. — P. B3.

#### *Toronto Star*

63. *Ed Struzik*. Arctic in peril. “Who’s guarding our back door?” [Electronic resource] // The Star. com., 2007. November 18P1-7. — URL: <http://www.thestar.com/article/277429>

#### *Winnipeg Free Press*

64. *Thomas Henley*. The Russian delegation in Manitoba. — 1991. February 2.
65. *Val Werier*. Arctic winds that blow no good. — 1993. December 22. — P. 7.
66. *Paul Samyn*. ‘Time is now’ for Churchill-Murmansk. — 2004. April 11. — P. 1–2.
67. *Mia Rabson*. Russian ambassador talks trade links with Manitoba. — 2004. September 24. — P. 2.
68. *Mark Kennedy*. Martin, Putin condemn Chechen rebels.
69. *Sue Bailey*. Canada-Russia gas deal in works. ‘Huge’ project involves more than \$2B to build plants. — 2004. October 13. — P. 2, 10–11.

70. *Geoff Kirbyson*. Proposed Russia-Manitoba air-sea link gets enthusiastic reception. — 2005. April 8. — P. 7.
71. *Beth Duff-Brown*. Looking to the sky for answers. Arctic scientists study clues to climate change. — 2006. November 27. — P. 9–10.
72. *Mike Blanchfield*. Canada superior to Russia in oil, stability // Harper says. — 2006. July 15. — P. 3.
73. Russian group promotes building tunnel to Alaska // By Associated Press. — 2007. April 20.
74. Larry Kusch. New day dawns on Churchill. Russia sends first ocean shipment to northern port. Map., 2007. October 18. — P. B7.
75. Russia reverting to Soviet-era mentality, Harper charges // Canadian Press. — 2008. July 15.
76. *Nataliya Vasilyeva*. Arctic relations get icier with Russian assertiveness. — 2008. September 18. — P. 14.
77. *Randy Boswell*. Data for Arctic sovereignty mounting. — 2008. November 12.
78. *Randy Boswell*. Russia to drop paratroopers at North Pole. — 2009. July 30.
79. *Vladimir Isachenkov*. Russia pursues claim to Arctic sea shelf. — 2009. October 31. — P. 16.
80. *Peter Glover*. Putin's new Arctic great game. — 2010. September 1. — P. 11.
81. *William Booth and Amie Ferris-Rotman*. Warmer Arctic boon for shipping / Washington Post. — 2018. September 2.
82. Bizarro logic impedes Arctic protection talks. Editorial. — 2019. May 11. — P. A12.
83. *Leonid Bershidsky*. Putin's plans for Arctic smart bet. — 2019. June 8. — P. 4.
84. *Dylan Robertson*. Proposed Manitoba-Nunavut hydro link gets federal support. Also: Housing, social issues part of Inuit strategy for climate change // Canadian Press. — 2019. June 8.
85. *Bob Weber*. Senate Arctic committee issues 'wake-up call' in report. Also: Ottawa cuts icebreaker from Vancouver shipyard // Canadian Press. — 2019. June 12. — P. 14.
86. *Dylan Robertson*. Churchill loads first shipment of Winnipeg goods for Nunavut. — 2019. — July 10.
87. Russian meddling linked to Arctic, report says // Canadian Press. — 2019. — August 9.
88. *John Englander*. Russia strategizes Arctic takeover // Washington Post. — 2019. September 4.
89. *Danielle Bochove*. Climate conundrum. Job opportunities come as Arctic warms at alarming rate // Bloomberg. — 2019. September 21. — P. F16.

#### *USA press*

90. *Walter Sullivan*. Soviet Nuclear Dumps Disclosed. Map // The New York Times. — 1992. November 24.

91. *Paul Hoversten*. Panel to probe nuclear pollution of Arctic Ocean. Map // USA Today. — 1992. August 14.
92. *Laurie Sarkady*. Caribou in decline. Map // Canadian Geographic. November/December, 2007. — Wildlife stories of the year. — P. 57–62.
93. *Victoria Herrmann*. Alaska's vanishing ice threatens to destroy cultures — including our own // The guardian. December 14, 2018. — 3 p.


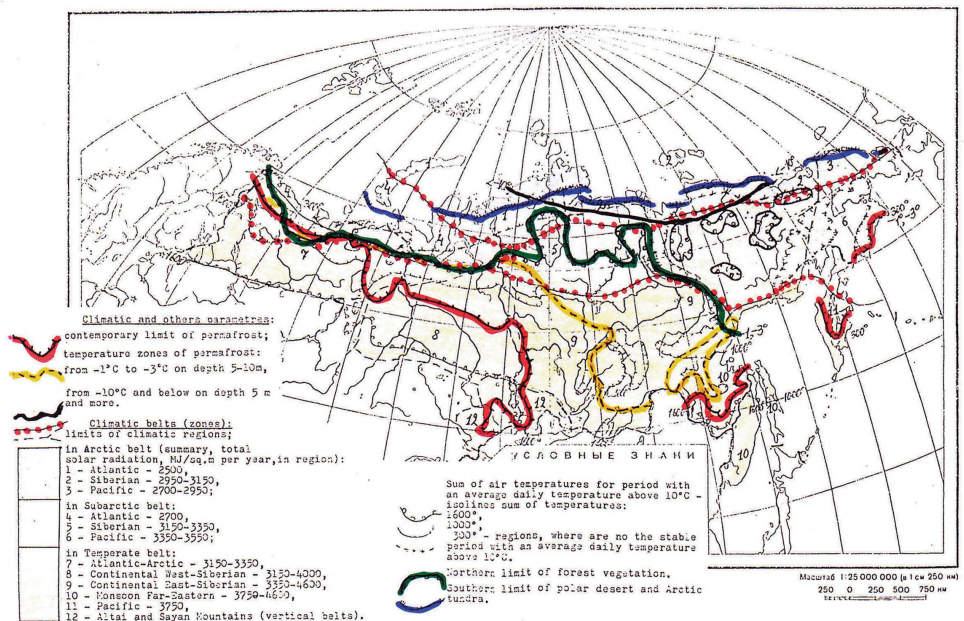
На карте проведены две границы:  изотерма июля 10°C; северная граница распространения лесов.



Рис. 4.1. Границы Арктики. Циркумполярная карта  
(Картографирование Арктики: введение в изучение Арктики // Arctic Imperative Educational Resources for Canadian Schools. 2017. Lesson 1. Mapping the Arctic. P. 8)











-  Современная граница многолетней мерзлоты, температура зоны мерзлоты:
-  от -1°C до -3°C на глубине 5-10 метров; от -10°C и ниже на глубине 5 метров и более 
-  Границы климатических зон (поясов). Солнечная радиация, МДж/кв. м в год.
- Арктический пояс: 1. Атлантический регион – 2500, 2. Сибирский регион – 2950-3150.
- 3. Тихоокеанский регион – 2700-2950. Субарктический пояс: 4. Атлантический регион – 2700. 5. Сибирский регион – 3150-3350. 6. Тихоокеанский регион – 3350-3550.
- Сумма температур воздуха за период со средней июльской температурой выше 10°C.
- изолинии суммарных температур 1600°, 1000°, 300°, регионы с нестабильным периодом температур выше 10°C. Северная граница лесной растительности 
- Южная граница полярной пустыни и арктическая тундра 

Рис. 4.2. Некоторые природные границы Российского Севера.  
 Оригинальная карта из атласа «Российский Север»  
 (На правах рукописи. По заданию Госкомсевера. М., 1993)



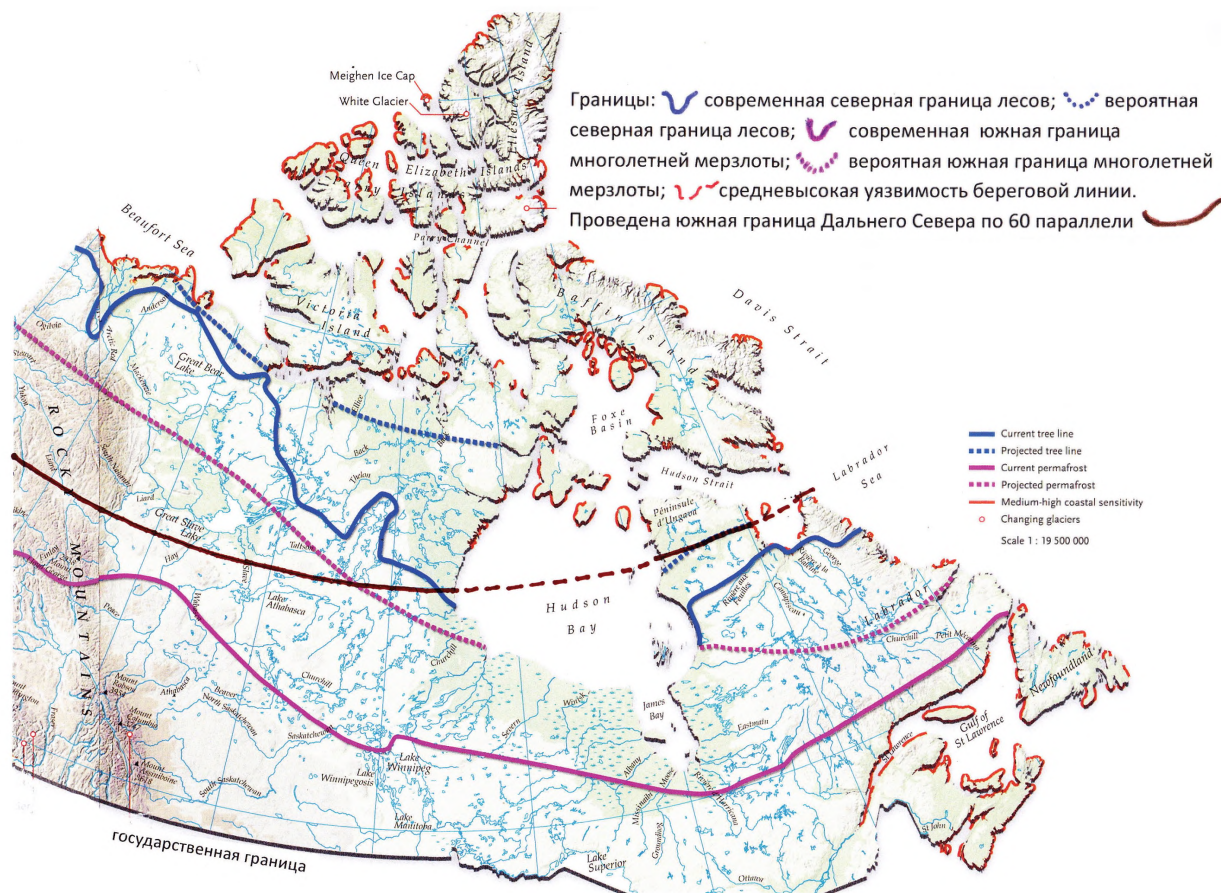


Рис. 4.3. Некоторые природные границы Канадского Севера в связи с изменениями климата  
(The Canadian Geographic Atlas of Canada. 2014. P. 100–101)

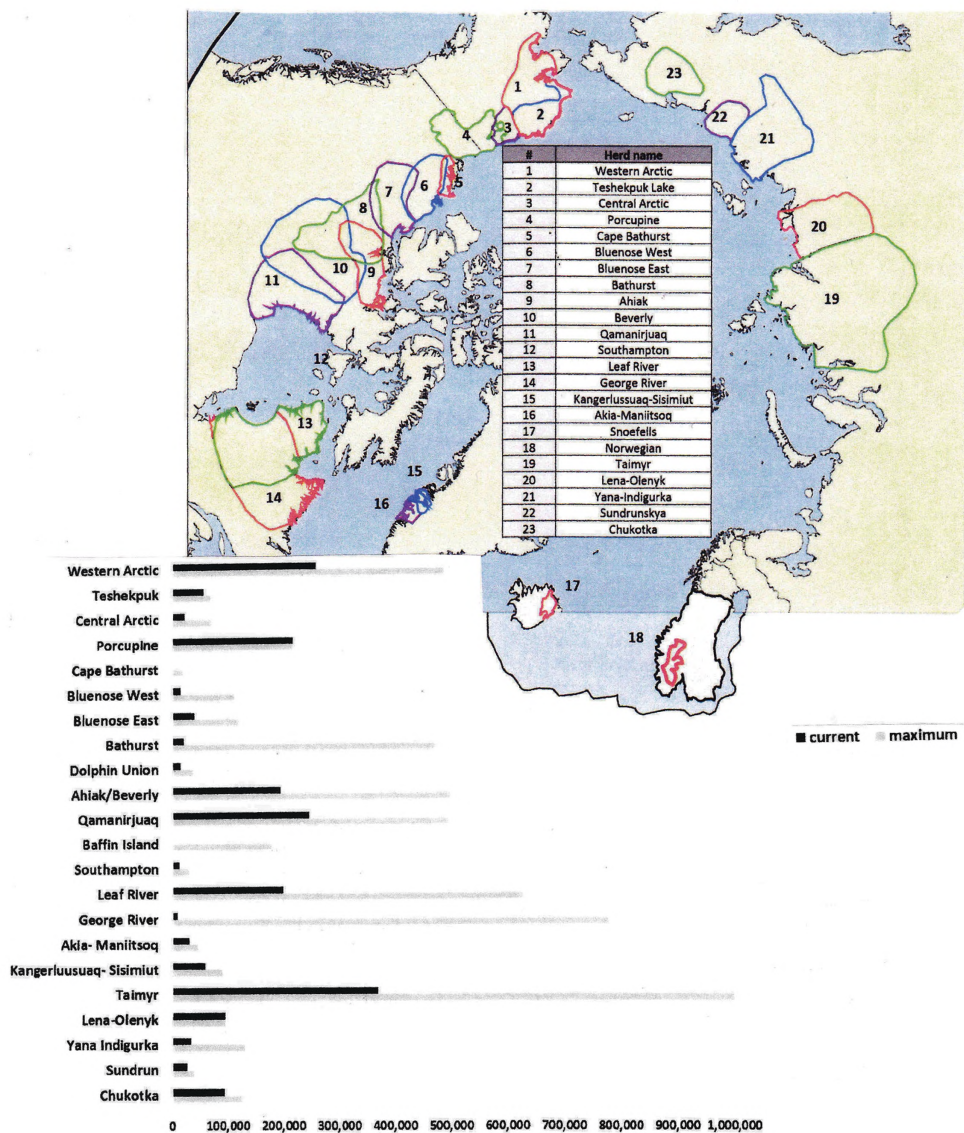


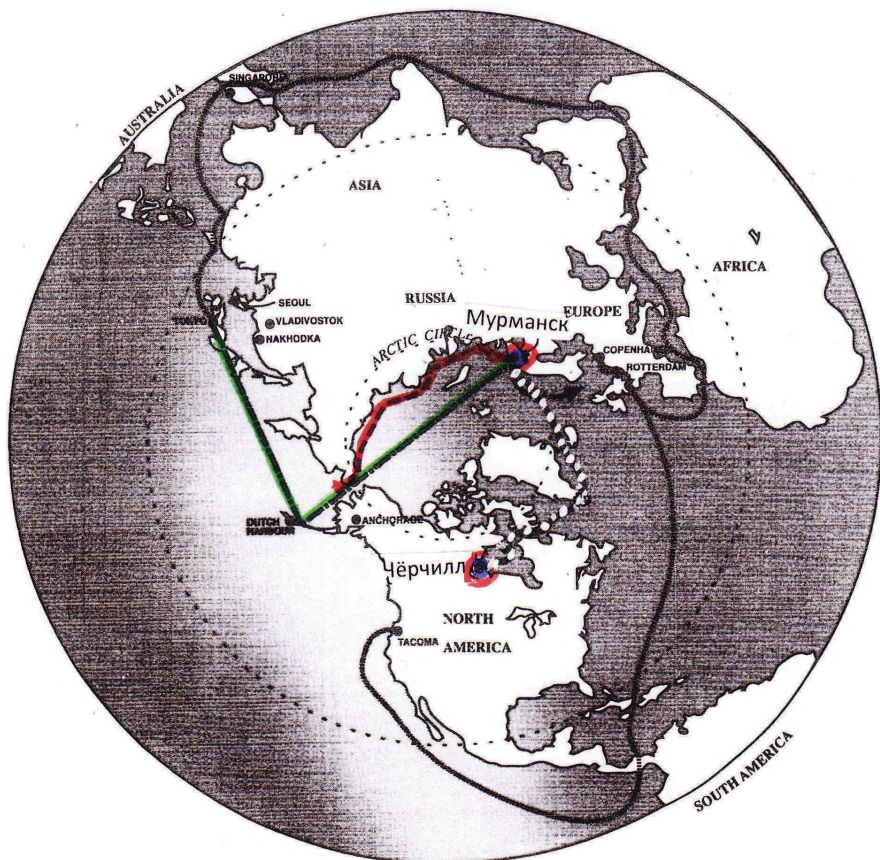
Рис. 4.4. Миграция тундровых карibu. Цвет линий на карте облегчает видеть наложение ареалов пастьбы разных стад карibu. На таблице названия географических ареалов. На диаграмме численность (поголовье) стад (NOAA Arctic Report Card 2018. P. 68-69)





**Manitoba**  
CANADA'S CENTRAL PROVINCE

Рис. 4.5. Провинция Манитоба и ее торговые маршруты на карте Северной Америки (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 9)







-  Торговый маршрут «Арктическое Великое Кольцо»;
-  Северный Морской Путь;
-  Американские торговые маршруты «Панама - Северная Европа» и вокруг Азии через Суэц в Северную Европу.
-  Маршрут Арктический Мост

Рис. 4.6. Место Арктического моста в системе международных торговых маршрутов. Циркумполярная карта из отчета (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 7)

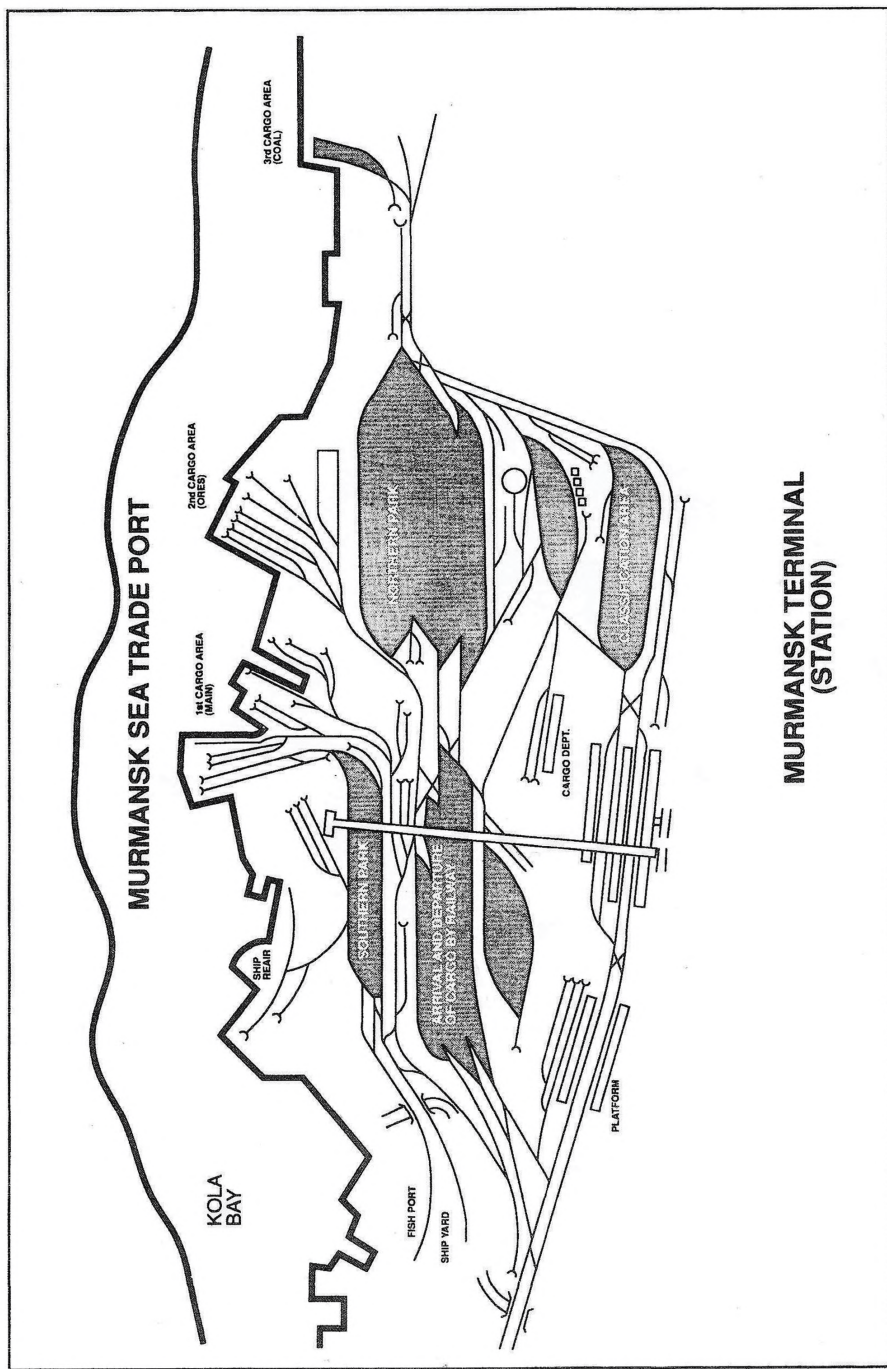


Рис. 4.7. Мурманский морской порт. Терминалы и прилегающие районы (Arctic Bridge. Final Report. Map 12)



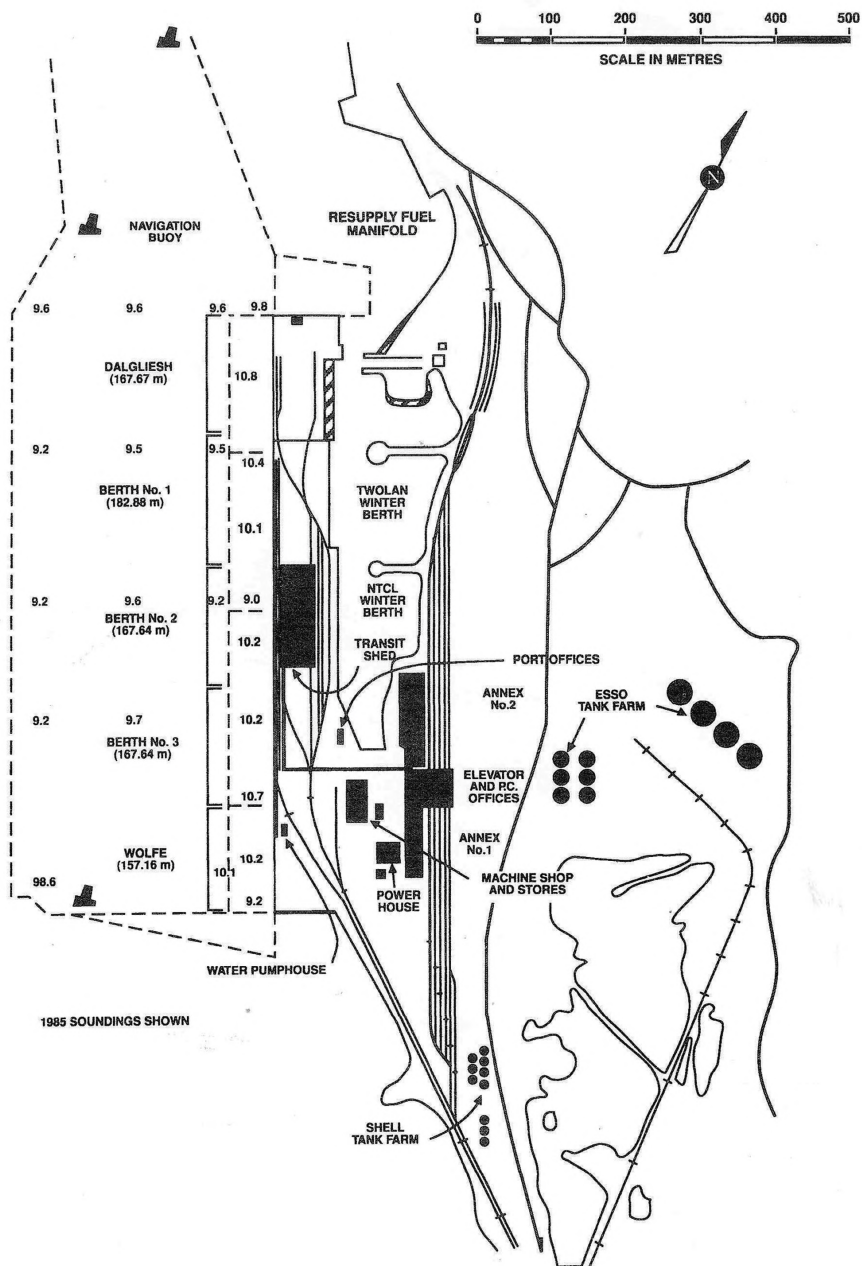


Рис. 4.8. Порт Чёрчилл. Район пристани и порт  
(Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 10)



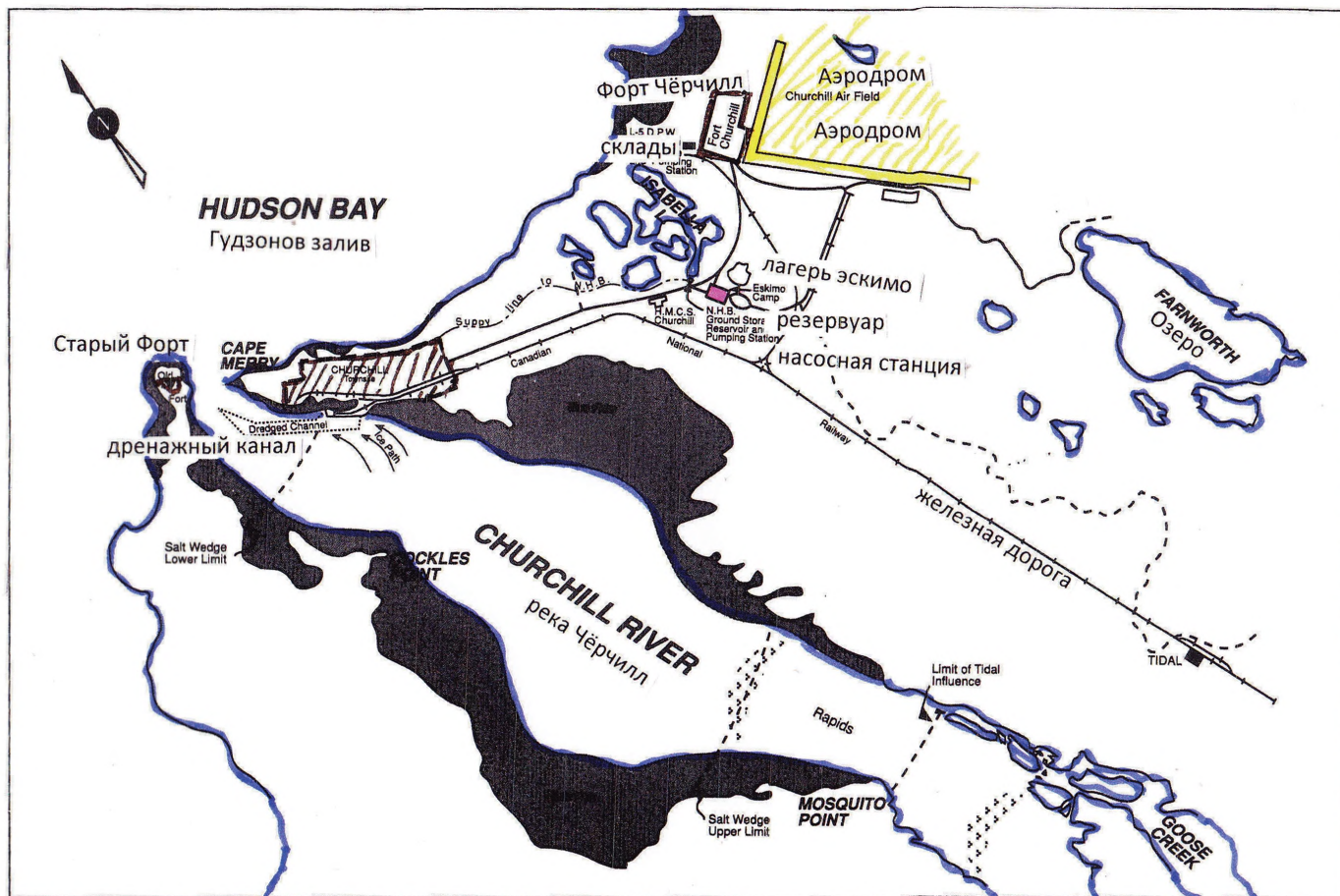


Рис. 4.9. Район порта и окрестности города Чёрчилл (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 3)

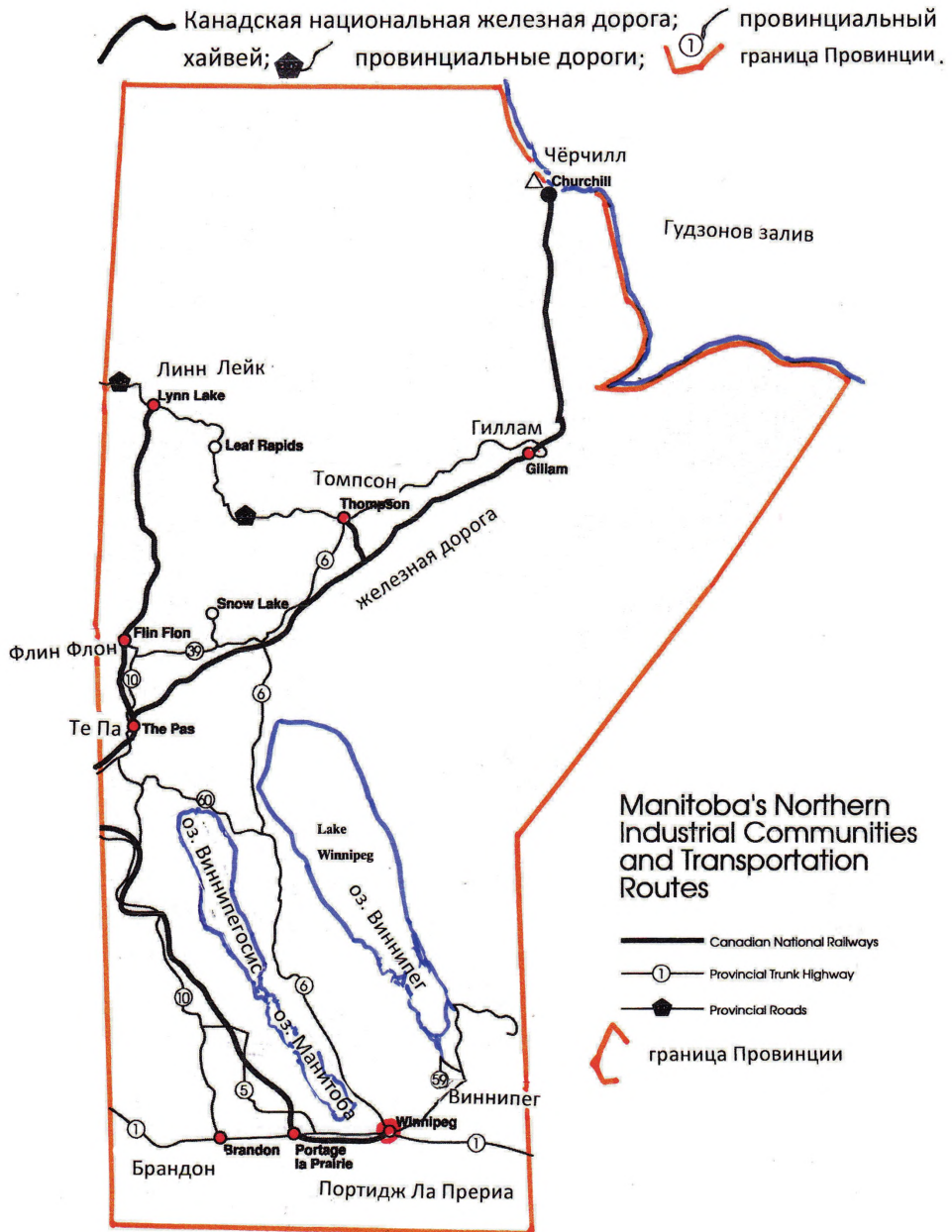


Рис. 4.10. Северный промышленный район провинции Манитоба и транспортные маршруты (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 1)



*Рис. 4.11. Арктический мост и Северный морской путь. Оригинальная карта*



truck, which uses  
of 7,500 primary  
farmers.

for Churchill, for  
this is an his-  
tory, managing  
K, said at a cere-  
monial at the port  
with an official with  
company, ship cap-  
tains and local and  
dignitaries.

from Murmansk  
scored the event,  
analysts who claim  
that — whose cor-  
relation is enough,  
is it.

official with Mur-  
mansk company would  
transport goods in

attractive oppor-  
tunities, though he noted  
that the investment  
structure will be used  
to handle bulk  
in grain — espe-  
cially in a post-  
crisis era, the port's current  
shipping season.  
that arrived  
in ocean freight  
in seven years,  
and of copper ore

in shipping firm  
to Churchill,  
years the only  
through the port  
crops, the bulk  
Canadian wheat  
d Canadian offi-  
cials about an Arctic  
port to countries.  
The vessel load  
has been per-  
forming officer

to Churchill, said his  
\$40 million in  
importing fer-  
tilizer, and it would  
be a major player  
in the market.  
ization is also  
in storage and



Маршрут проекта «Арктический мост»

### Churchill's big day

**Name of ship:** Kapitän Swiridov  
**Owner:** Murmansk Shipping Co.  
**What it brought:** 20,000 tonnes of Canadian wheat bound for Italy  
**What it brought to Churchill:** The first ocean cargo brought into the Port of Churchill in seven years and the first under the so-called Arctic Bridge route. This is an annual day-busINESS TRAVEL FOR ALL OF US  
**Bridge trade route.**  
— Mike Gorbunov, managing director of OmniTRAX Inc., which owns the port and the rail line leading to it.

up \$150 a tonne from last year, cutting into their profits from rising grain prices.  
Mann said the shipment, from a fertilizer producer in western Russia, introduces a new competitor into the Prairie fertilizer market.  
"By having another player in the equation, we've increased competition," he



Pavel Sarbashev (left) chats with CWB logistics director Rick Steinke.

unloaded from the ship.  
Without a proper bulk storage facility — other than the grain terminal — the fertilizer had to be shipped in 500-kilo-gram bags, which will then be loaded into box cars or emptied into hopper cars for shipment south.  
Port staff, working from Russian-language instructions faxed by the shipping company, ingeniously fashioned special attachments to forklifts to accept the bags from the ship's cranes. Even so, it will take the port at least five days to unload the ship — two days longer than normal for such a shipment, Sarbashev said.

OmniTRAX officials had been worried thick fog Tuesday would prevent the Kapitän Swiridov from docking before Wednesday's official reception.  
It was to have weighed anchor Tuesday evening, but it didn't dock until Wednesday morning, by which time the skies had cleared.

The temperature by midday Wednesday at Churchill was an unseasonably balmy nine degrees under brilliantly sunny blue skies. And there was no ice on the bay for as far as the eye could see.

Larry Kusch@freepress.mb.ca

### Grain shipments from Churchill\*

1997	401,150 tonnes
1998	318,411 tonnes
1999	414,935 tonnes
2000	710,578 tonnes
2001	478,203 tonnes
2002	279,000 tonnes
2003	407,874 tonnes
2004	450,000 tonnes
2005	466,754 tonnes
2006	488,754 tonnes
2007**	640,000 tonnes

\* Includes Canadian Wheat Board and non-wheat board grains  
\*\* Estimated

— Source: Churchill Gateway Development Corp.

Stephen Harper paid it a visit and announced a \$68-million port and rail line improvement package, in partnership with the province and OmniTRAX.  
Some \$60 million will be used to upgrade the 1,300-kilometre Hudson Bay Railway line leading up to Churchill, while the remainder will go towards port infrastructure improvements. Omni-

Рис. 4.12. Прибытие российского судна «Капитан Свиридов» из порта Мурманск в порт Церчилл. Карта-врезка «Арктический мост» (Larry Kusch. New days dawns on Churchill. Winnipeg Free Press, October 18, 2007)

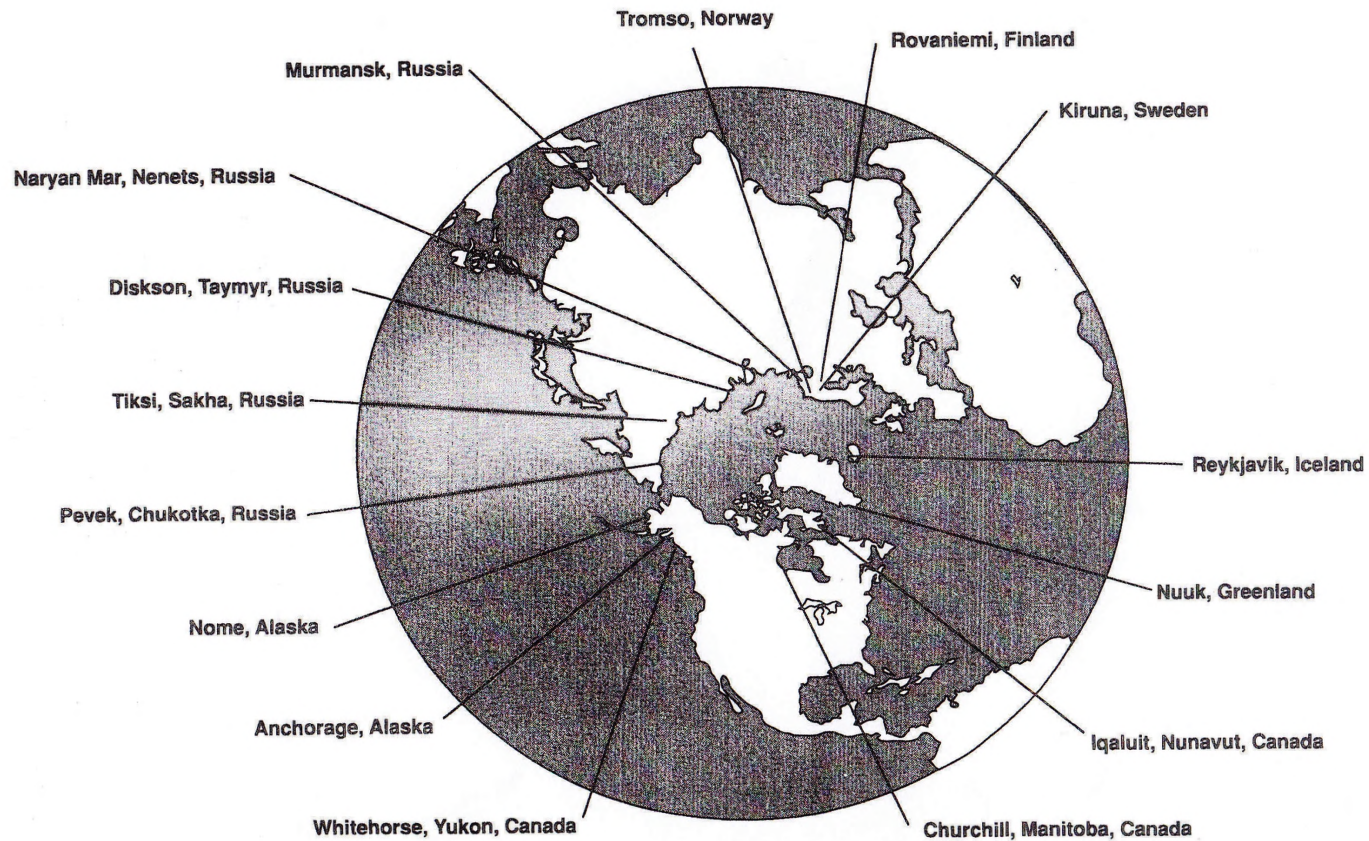


Рис. 4.13. Торговые порты циркумполярного Севера (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 8)



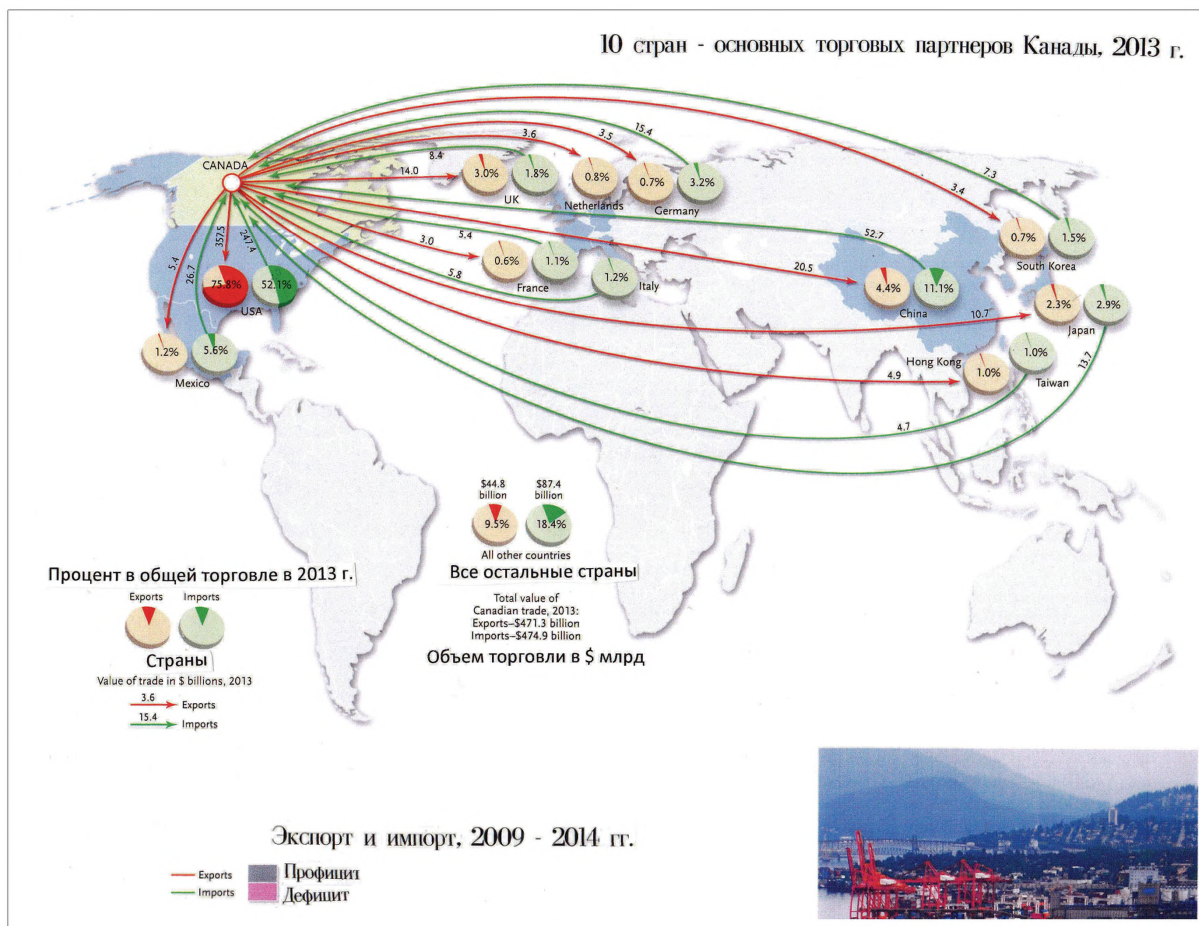


Рис. 4.14. Экспортно-импортные связи Канады (The Canadian Geographic Atlas of Canada. 2014. P. 117)



Арктический Воздушный Коридор.

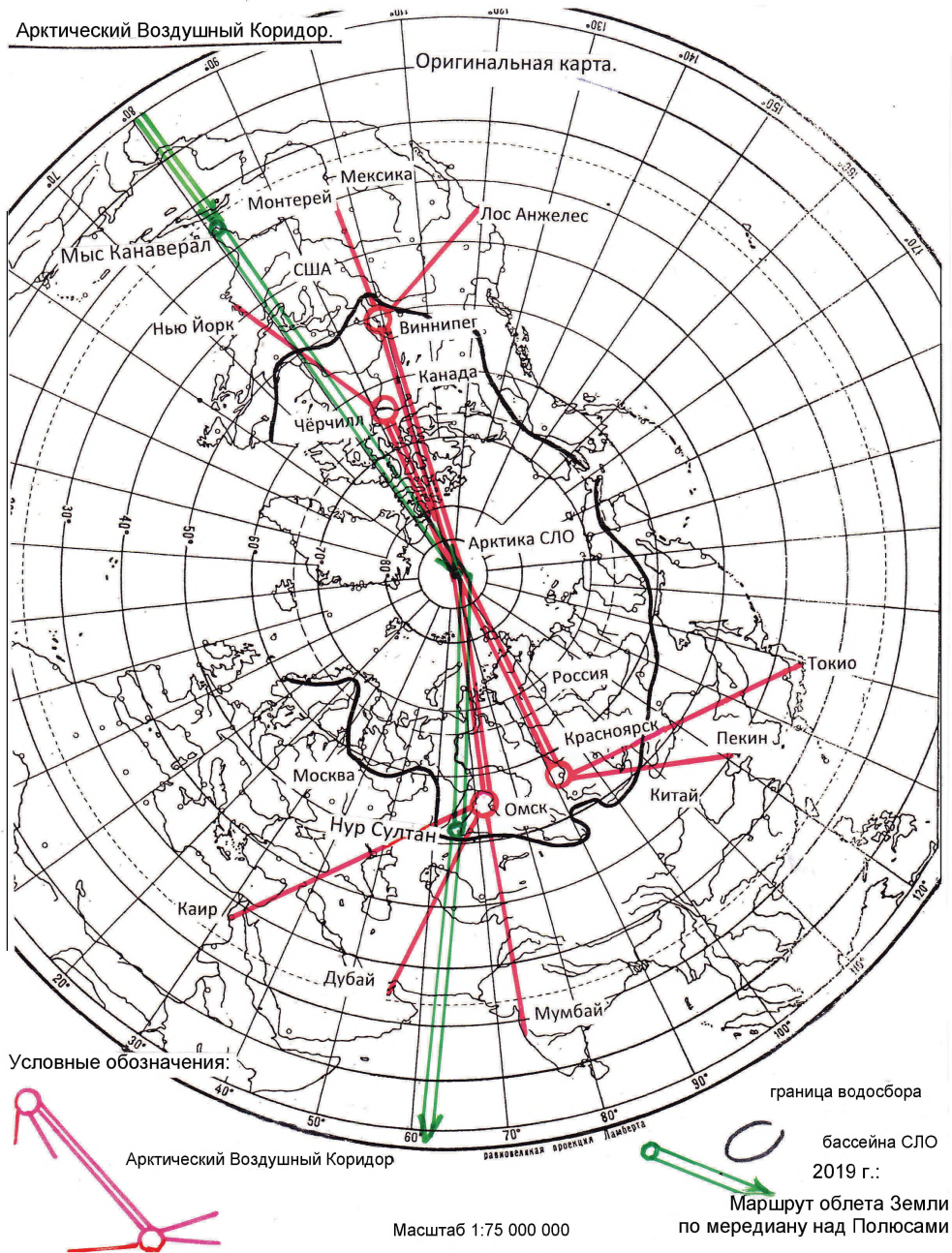


Рис. 4.15. Арктический воздушный коридор. Маршрут облета Земли по меридиану над полюсами в 2019 г. с участием космонавта России. Оригинальная карта

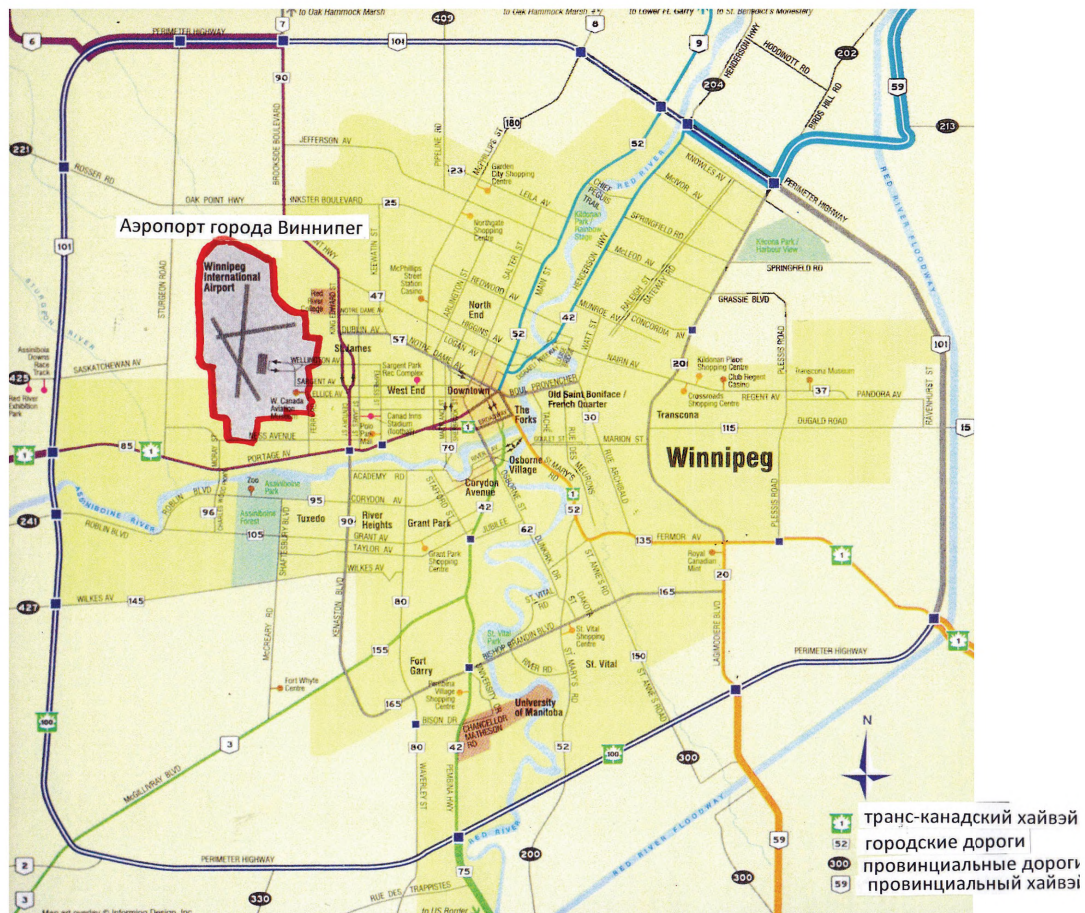


Рис. 4.16. Международный аэропорт города Виннипег. Дорожная карта провинции Манитоба (The Road Map of Manitoba. Winnipeg, 2015)



## FOCUS SPOTLIGHT

# Richardson supports communication satellites project in the north

One of Canada's outstanding business leaders, **George T. Richardson** of Winnipeg, has thrown his wholehearted support behind the proposed Spaceport Canada project in northern Manitoba.

"I find the prospect of this development very exciting for Manitoba," Mr. Richardson announced recently after a board meeting of AKJUIT Aerospace Inc.,

the Winnipeg-based developers of the project at Churchill. Mr. Richardson is chairman of the board of the 18-month-old company.

Mr. Richardson, chairman and managing director of **James Richardson and Sons Limited**, said his own company will be one of the private investors who'll finance the conceptual design stage of the project, expected to cost about \$1.2 million. He said Richardson Greenshields of Canada is jointly committed, on a no-fee basis, to raise venture capital for this stage.

"The project is very exciting because of the job opportunities it would provide for Churchill, and because it would lead to world-class technology that would clearly put Canada in the forefront of the international satellite industry of the 1990s," Mr. Richardson said.

### CHURCHILL'S ADVANTAGE

"There is a world-wide need for a modern rocket range facility to put satellites in orbit for the next phase of the global communication network which has been already announced in the United States. The satellites for this purpose must be in a North Polar orbit, and for this reason Churchill has a significant geographic advantage.

"I am delighted to be involved in trying to make it happen."

Mr. Richardson's announcement came at a crucial time in the project's development. The **Western Economic Diversification** department and the Manitoba government have refused to help finance the conceptual design stage of the \$250 million project. However, **Tom Hockin**, while he was still federal minister of state for small business,

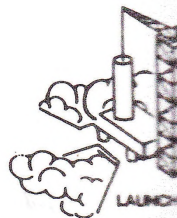
## Richardson heads impressive board of directors

Manitoba's most notable and respected business leader, **George T. Richardson** of Winnipeg, is Chairman of the Board of AKJUIT Aerospace Inc., a company formed to develop the Spaceport Canada project at Churchill, Man.

Mr. Richardson is Chairman and Managing Director of **James Richardson and Sons Ltd.** and a member of the board of directors of several other large Canadian companies.

The other directors of AKJUIT Aerospace Inc. are company President **Siobhan M. Mullen**; **Pierre Lortie**, President and C.E.O. of Bombardier Capital Group Inc.; **James R. McLeod**, a specialist in business and aboriginal law with Taylor McCaffrey, Winnipeg; **Linda Rankin**, an aerospace consultant and former Vice-President (Business Development) of Telesat Canada Inc.; **Michael Spence**, Deputy Mayor of Churchill; **Eldon D. Thompson**, an aerospace consultant and former President and C.E.O. of Telesat Canada Inc.; and **Helen Webber**, President of the Churchill Chamber of Com-

## Space Operations F



mitted to keep the mothballed Churchill Rocket Range in working order so that AKJUIT can take it over. The commitment is worth \$300,000.

**Siobhan M. Mullen**, president of AKJUIT Aerospace, reports that with Mr. Richardson's announcement and Mr. Hockin's commitment detailed design work on the project can start. It will provide the information needed so that engineering design can begin early next year, she says.

Ms. Mullen has assembled a technical team of 18 specialist companies -- 15 Canadian and three based in the U.S. -- to plan it

Рис. 4.17. Космический порт в г. Чёрчилл, согласно проекту Ричардсона и К<sup>о</sup> (Arctic Bridge. Final Report. 1994. P. 100-101)

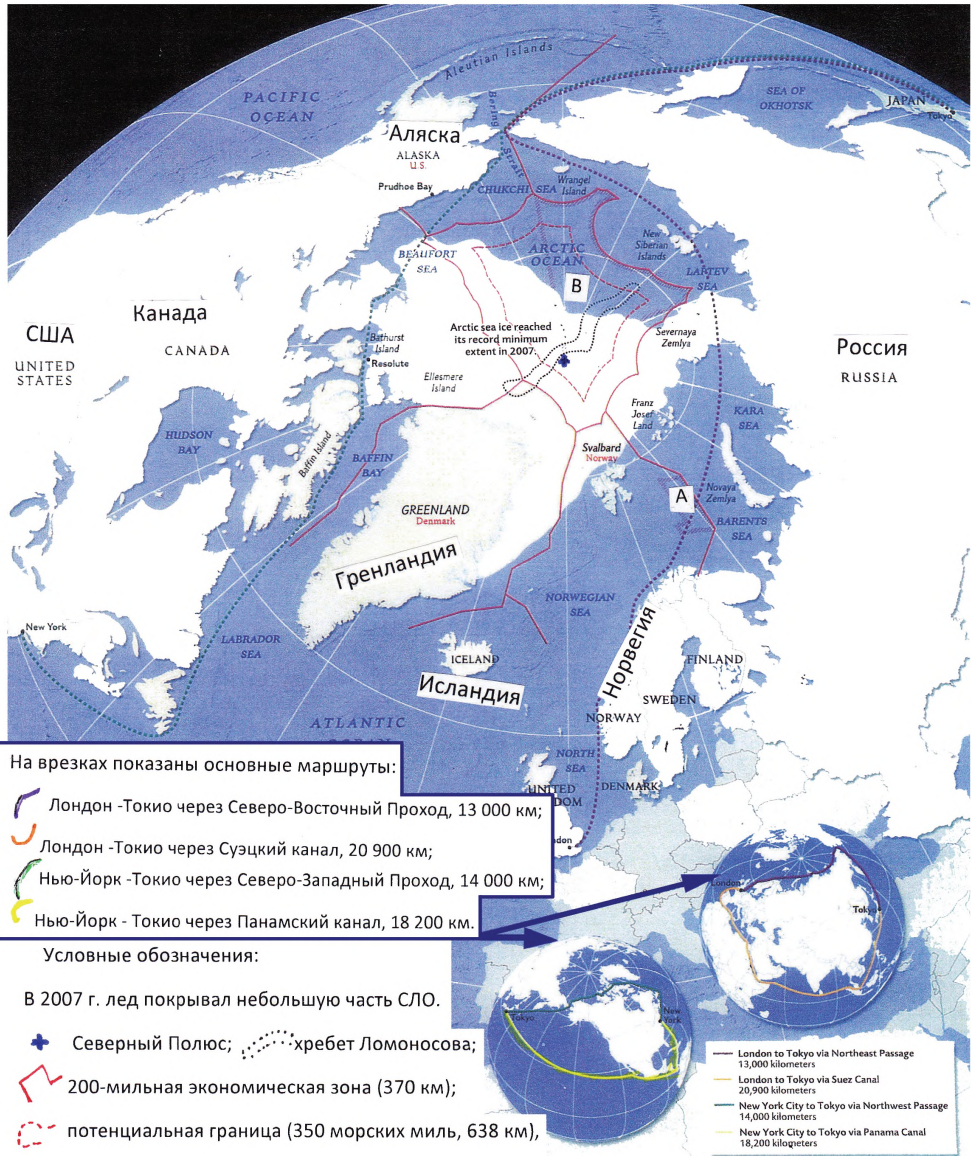


Рис. 4.18. Арктические морские маршруты и претензии стран на собственность континентального шельфа (Collins Traveller's World Atlas. 2010. P. 37)






 Границы северных территорий, примыкающих к Арктике (приарктические территории Циркумполярного Севера).

Рис. 4.19. Современный суверенитет в Арктике.  
 «Арктические административные единицы. Собственники в Арктике».  
 Границы северных территорий, примыкающих к Арктике  
 (приарктические территории Циркумполярного Севера)  
 (Arctic Imperative. Educational Resources for Canadian Schools. 2017. Lesson 6. P. 61)

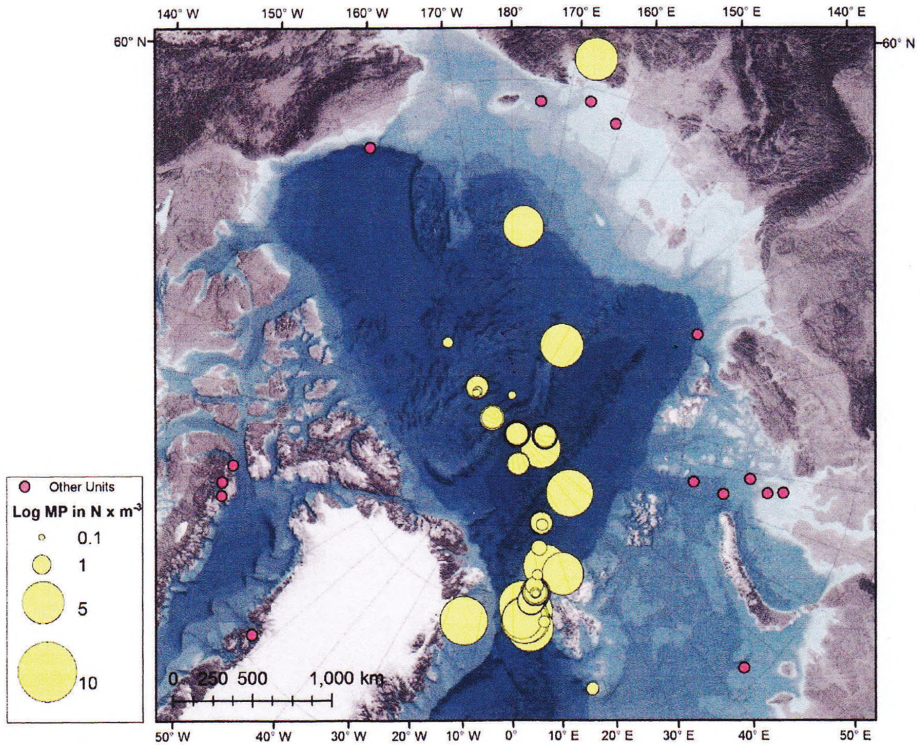


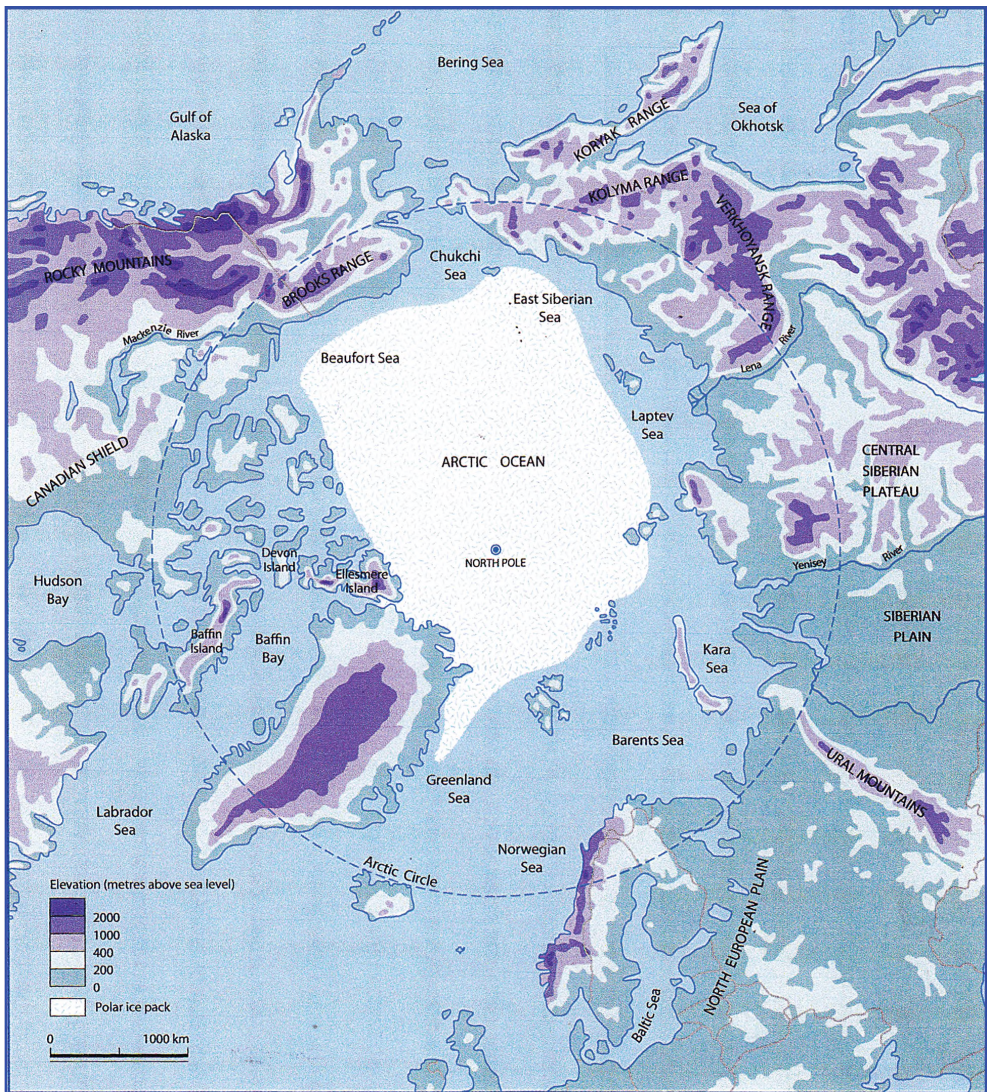
Fig. 1. Map of current archived MP sampling (until 06/2018) in the Central Arctic, showing concentrations levels. Source: AWI LITTERBASE

Table 1. Average concentrations of microplastic particles in various marine habitats of the Arctic Ocean.

Habitat	Sampling area	Sampling year	Average MP concentration (N L <sup>-1</sup> )	Reference
Sea ice	Central Arctic	2005/2010	108	Obbard et al., 2014
	Central Arctic	2014/2015	4500	Peekén et al., 2018
Water	Southwest Svalbard	2014	0.0013	Lusher et al., 2015
	Greenland Sea	2005	0.0009	Amélineau et al., 2016
	Greenland Sea	2014	0.0162	Amélineau et al., 2016
	Arctic	2013-2017	31.3	Barrows et al., 2018
	NE Greenland	2015	0.0024	Morgana et al., 2018
	Central Arctic	2016	0.165*	Kanghai et al., 2018 * AVG maximum Table 1
Sediment	Southwest Svalbard	2001	268 #	Woodal et al., 2014 #upscaled from 50ml
	Fram Strait	2015	2264	Bergmann et al., 2017

Рис. 4.20. Наблюдаемые скопления частиц микропластика в Центральной Арктике (данные на июнь 2018 г.). Легенда показывает уровень концентрации частиц (NOAA Arctic Report Card 2018. P. 90)





Examples of all major landforms—plains, plateaus, hills, and mountains—are found in the northern circumpolar world.

Рис. 4.21. Формы земной поверхности Северного циркумполярного мира.  
 Легенда показывает высоту над уровнем моря  
 (The Northern Circumpolar World. Chapter 13, 2008. P. 131)

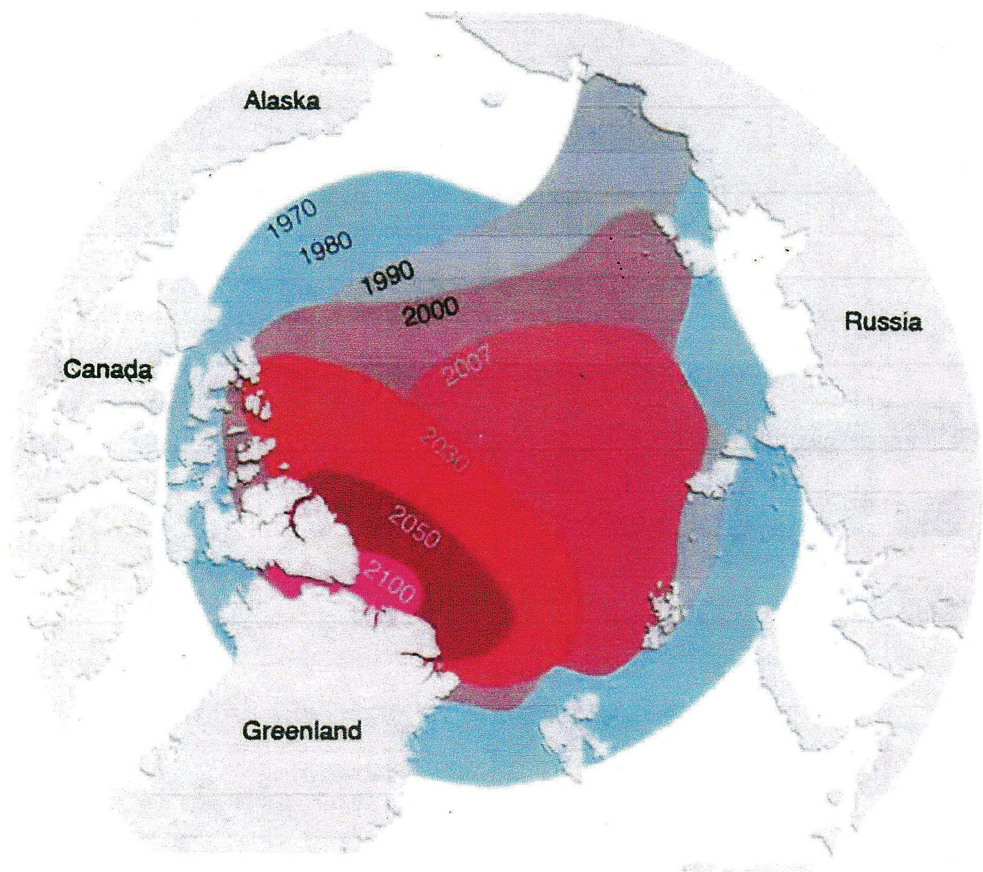
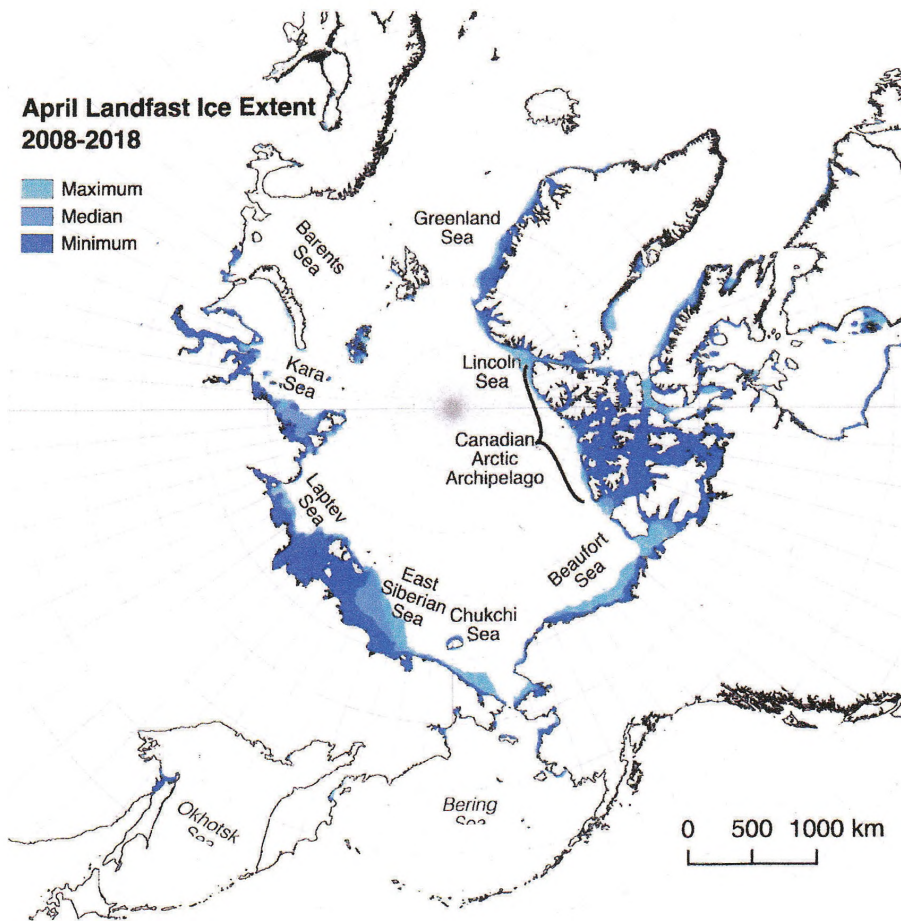


Рис. 4.22. Изменение площади ледяного покрова Арктических акваторий в связи с потеплением. 1970–2100 гг.  
(Arctic Imperative. Educational Resources for Canadian Schools. 2017. Lesson 5. P. 54)





**Fig. 3.** Minimum, median, and maximum Arctic landfast ice extent derived from NIC ice charts for the period 2008-18.

*Рис. 4.23. Изменение размеров прибрежных льдов в апреле за период 2008–2018 гг. (NOAA Arctic Report Card 2018. P. 102)*

## Precipitation

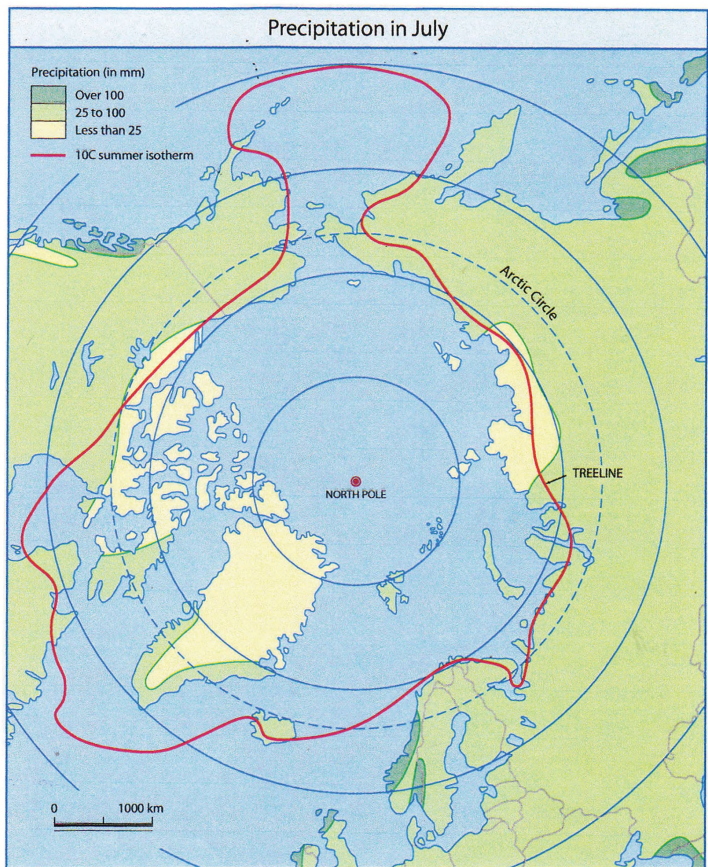
Another general characteristic of the climate is that there is very little precipitation—often less than 150 millimetres per year. This is why the Arctic is sometimes described as a cold “desert.”

There is little precipitation partly because water in the circumpolar region is covered by ice for much of the year. This prevents water from evaporating into the air. In the summer, when the ice melts, generally cool temperatures in the region limit the moisture-carrying capacity of the air. Cool air cannot hold as much moisture as warm air. Because there is seldom much water vapour in the air, only a minimal amount of snow or rain falls, even when conditions are right for condensation and precipitation.

Much of the sparse precipitation that does fall in the Arctic is light, fluffy snow with little moisture content. It can be blown about, rippled, drifted, and packed by driving winds. Groundstorms, with hard-blowing snow, can be a serious hazard to travellers in the Arctic.

Snow does not usually fall in the Arctic in great amounts at any one time. Because of limited melting, however, snow builds up throughout the winter and is quite persistent. In some parts of the Arctic the snow can last

skies are often clear. This is because there is not enough water vapour in the air to form heavy clouds. This also contributes to cold temperatures. When there is no cloud cover to trap the heat that is radiated from the earth, any warming that the sun manages during the day is quickly lost at night.

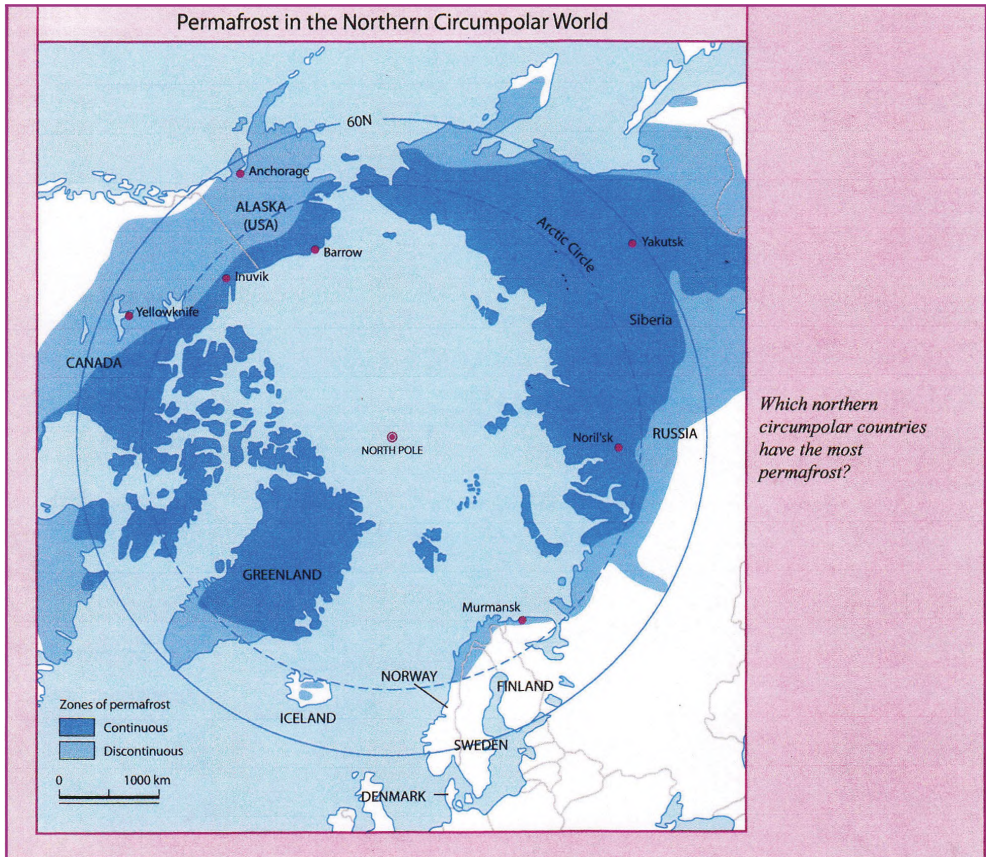


*There is little precipitation in the Arctic because water is covered by ice most of the year.*

*Рис. 4.24. Осадки в июле. Легенда показывает среднее многолетнее количество осадков в миллиметрах, от «100 мм и более» до «менее 25 мм».*

*Граница Арктики – изотерма июля +10 С  
(The Northern Circumpolar World. Chapter 12. P. 123)*





*Рис. 4.25. Распространение многолетней мерзлоты на территориях Северного циркулярного мира. Легенда показывает зоны продолжительного и непродолжительного распространения мерзлоты (The Northern Circumpolar World. Chapter 12. P. 134)*



**Fig. 1.** Map showing the watersheds of the eight rivers featured in this report. Together they cover two-thirds of the  $16.8 \times 10^6$  km<sup>2</sup> pan-Arctic watershed. The red dots show the location of the discharge monitoring stations and the red line shows the boundary of the pan-Arctic watershed.

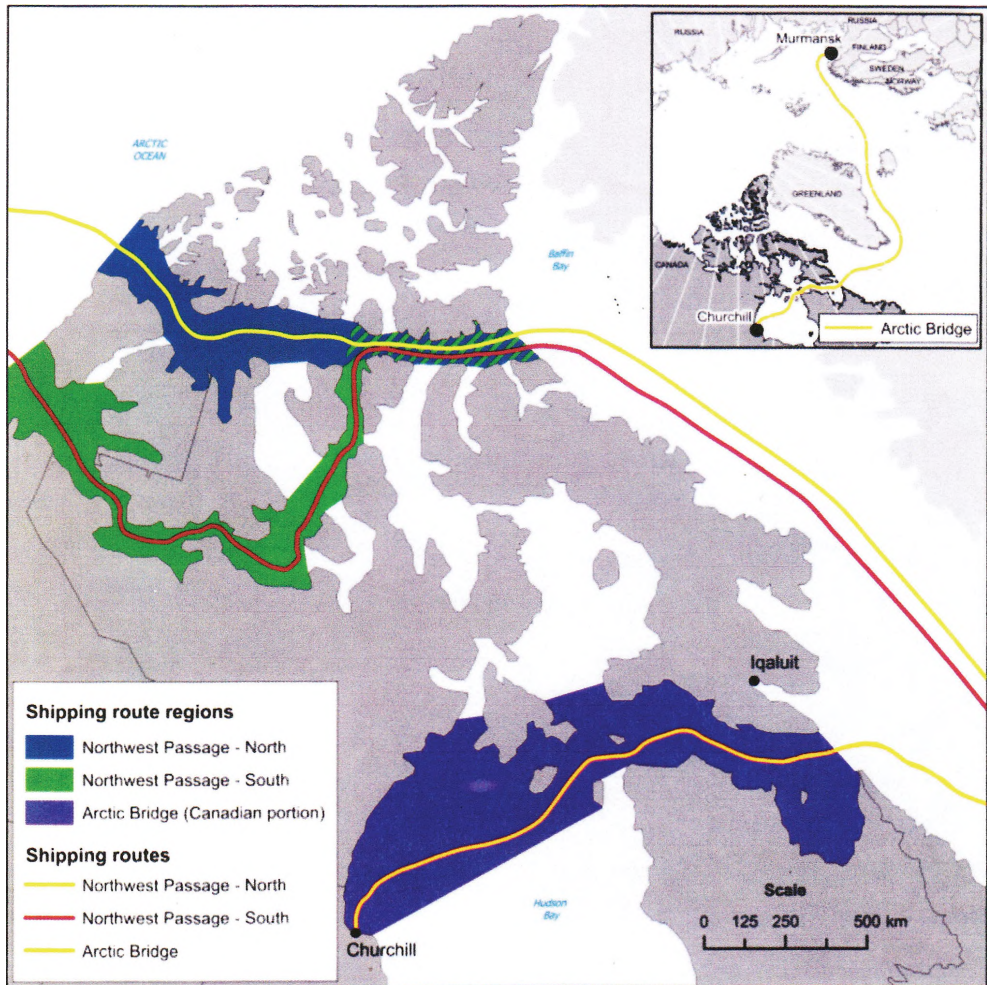
*Рис. 4.26. Водосборы восьми крупнейших рек, покрывающие две трети водосбора пан-Арктического бассейна ( $16,8 \times 10$  км<sup>2</sup>) (NOAA Arctic Report Card 2018. P. 54)*








Условные обозначения:  Северо-Западный Проход (СЗП);  
 Северный Морской Путь (СМП);  Трансполярный Морской Путь (ТМП);  
 Арктический Мост - Путь (АМП).  
 Значком показан Арктический Институт.

Рис. 4.27. Потенциальные новые морские маршруты в Арктике  
 (Arctic Imperative. Educational Resources for Canadian Schools. 2017. Lesson 1. P. 10)



Условные обозначения. Национальные территории:

- Северо-Западный Проход – Север;
- Северо-Западный Проход – Юг;
- Арктический Мост (Канадская часть).

Морские маршруты:  Северо-Западный Проход северный вариант;  Северо-Западный Проход южный вариант;  Арктический Мост.

*Рис. 4.28. Северо-западный проход. Потенциальный новый морской путь в Канадской Арктике. На врезке — Арктический мост (Arctic Imperative. Educational Resources for Canadian Schools. 2017. Lesson 3. P. 42)*



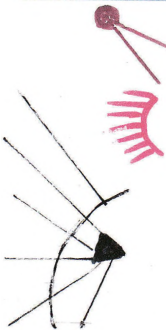


Рис. 4.29. Политическая карта мира (М.: Геодом, 2017)





“поселки аборигенов уходят в море.....”, речь о тех поселках, которые Др. Теллер собирался “накрыть” ядерным облаком в 1950-х, создавая глубоководный порт в Томпсоне, в 1987 г. он вернулся с новыми идеями.



нефтедобыча в Арктике и нефтепровод со своими проблемами.

катастрофа нефтеналивного танкера “Эксон Валдез - Exxon Valdez”, 23 марта 1989 г. в море вылилось 200 млн литров нефти, 98 тыс. литров впиталось в пасмурный берег, произошла массовая гибель птиц и животных.

основанная в 1997 г. в г. Гакона Лаборатория ХАРП (HAARP – High Frequency Active Auroral Research Lab) формально изучает полярные сияния, фактически может провоцировать электромагнитные войны и создание психотропного оружия; а рядом в 30 милях Фэрбанкс и Анкоридж.....

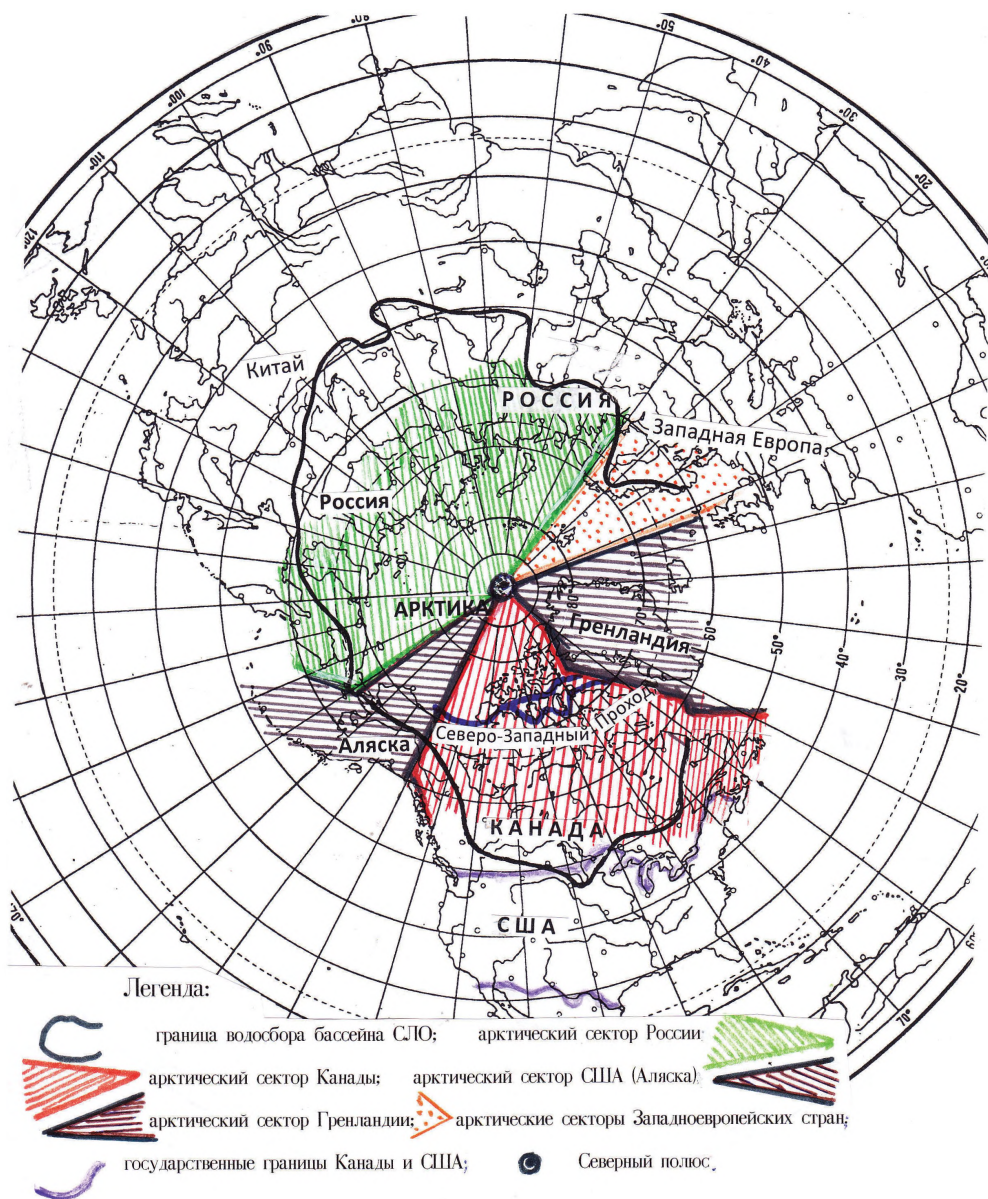
Рис. 4.30. Аляска. Специальная нагрузка 2019 г. на стандартной основе (Hammond Ambassador World Atlas. New Jersey. USA. 1988. P. 197)





Рис. 4.31. Последствия протаивания мерзлоты. Поселок Шишмарев. Аляска, США. Сентябрь-октябрь 2005 г.  
(Collins The World. Volume 3. Fragile Earth. P. 70–71)





*Рис. 4.32. Канада и США в перспективе.  
Оригинальная карта на стандартной основе*



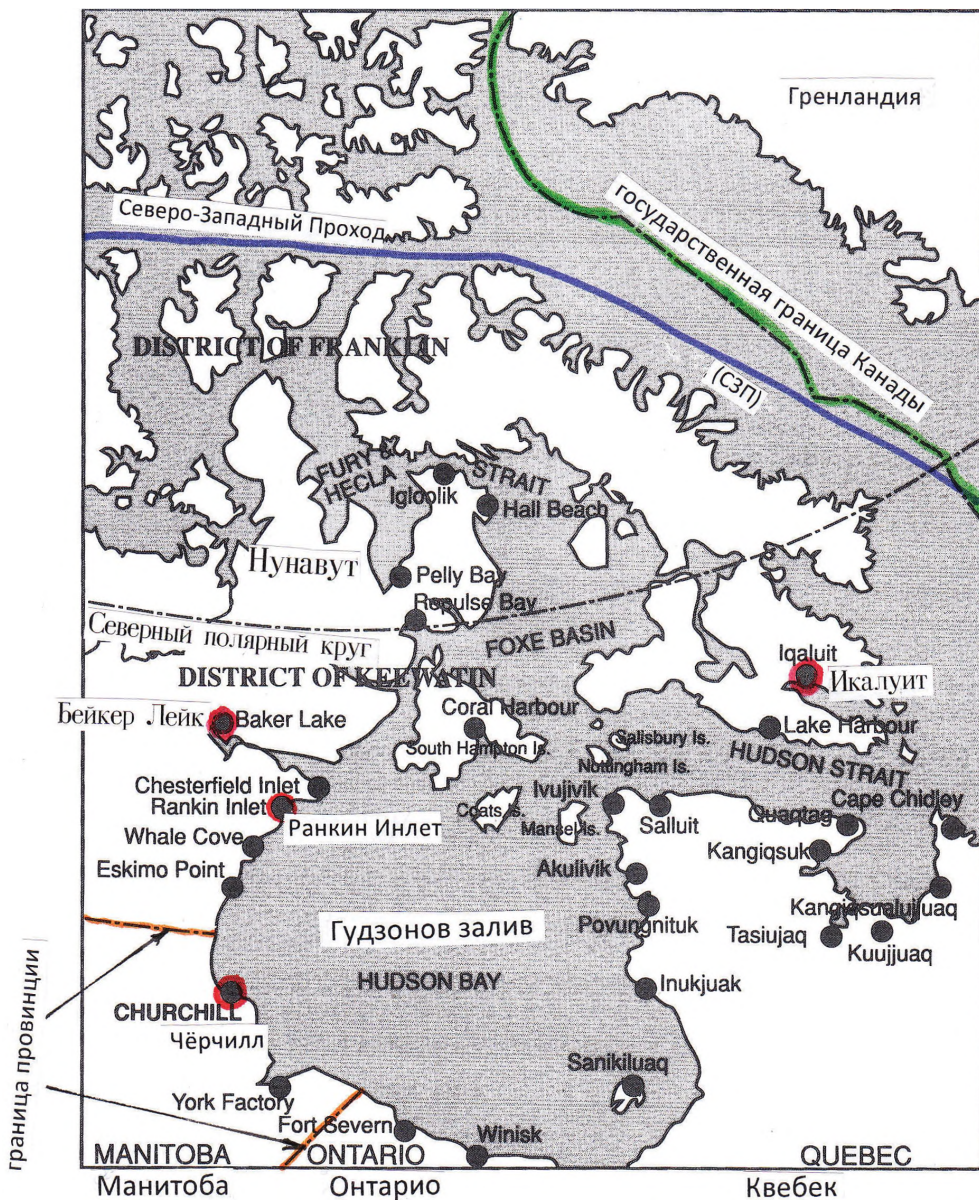


Рис. 4.33. Гудзонов залив — регион развивающихся взаимосвязей.  
 Освоение приарктических территорий Канады.  
 Нанесена дополнительная нагрузка 2019 г.  
 (Arctic Bridge. Final Report. 1994. Map 5)



# Greenland: 'We are not giving up our values for investors' sake'

» The country has semi-autonomous status within the kingdom of Denmark.

Ms. Hammond's party campaigned on a platform of slowing down resource development. She plans to scrap the foreign worker legislation, hold public consultations on resource development, and introduce a system of royalties on resource companies.

"We are welcoming companies and countries that are interested in investing in Greenland," Ms. Hammond told Reuters after the election results were announced early Wednesday morning. "At the same time, we have to be aware of the consequences as a people. ... Greenland should work with countries that have the same values as we have, on how human rights should be respected. We are not giving up our values for investors' sake."

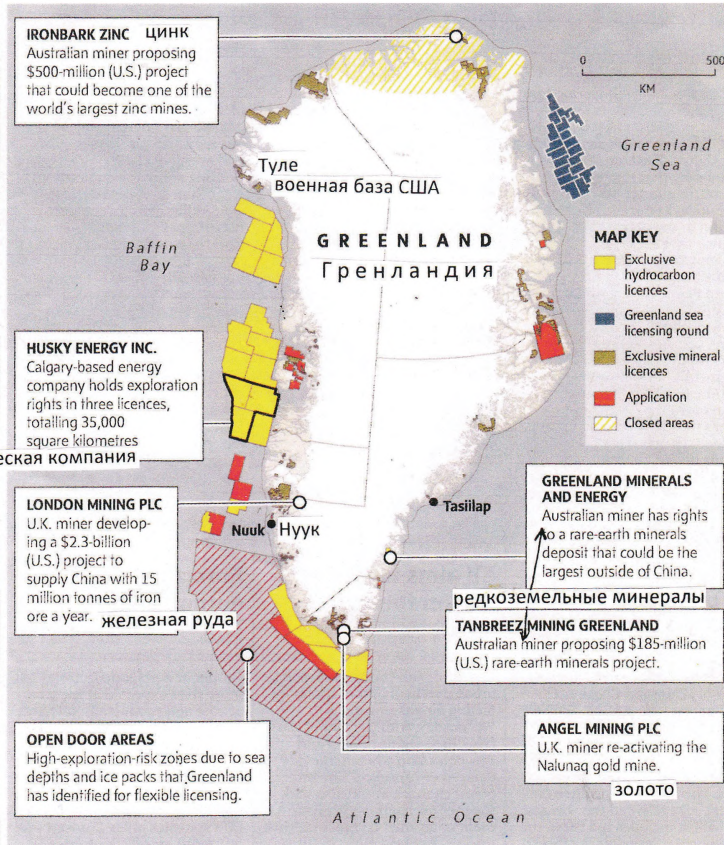
The election results were a backlash against Mr. Kleist's open door policy, said Marie Akrén an associate professor of political science at the University of Gø.

"It's a kind of protest against this current policy," she said in an interview from Nuuk. "There is a sense that there has been a little bit fast development right now and the pace of moving into this kind of big industry has been going too far."

Ms. Akrén added that the change in government will have an impact on existing projects and plans by other companies. "It will be a new situation. It's a little bit uncertain now what will happen with all of these agreements that are already in place," she said.

Although still technically Danish territory, Greenland was given self-rule and control over its resources in 2009. The territory, which has 57,000 inhabitants, still receives about \$600-million a year from Denmark, but that amount has been frozen since 2009 and is expected to decrease as Greenland develops its resources. For now, Greenland relies mainly on fishing, with halibut and shrimp the main exports.

"It is a major question for Greenland now, how to handle this increased international attention to Greenland and its resources," said Minik Rosing, a Greenland-born geologist who is based at the University of Copen-



THE GLOBE AND MAIL SOURCE: GREENLAND BUREAU OF MINERALS AND PETROLEUM

	Exclusive hydrocarbon licences	эксклюзивные лицензии на гидрокарбонаты
	Exclusive mineral licences	эксклюзивные лицензии на минеральное сырье
	Application	апликации
	Closed areas	закрытые районы

Рис. 4.34. Гренландия. На карте из газеты нанесена база США в Туле (Paul Waldie. Greenland rolls up the resource welcome mat. Globe and Mail. March 14, 2013)



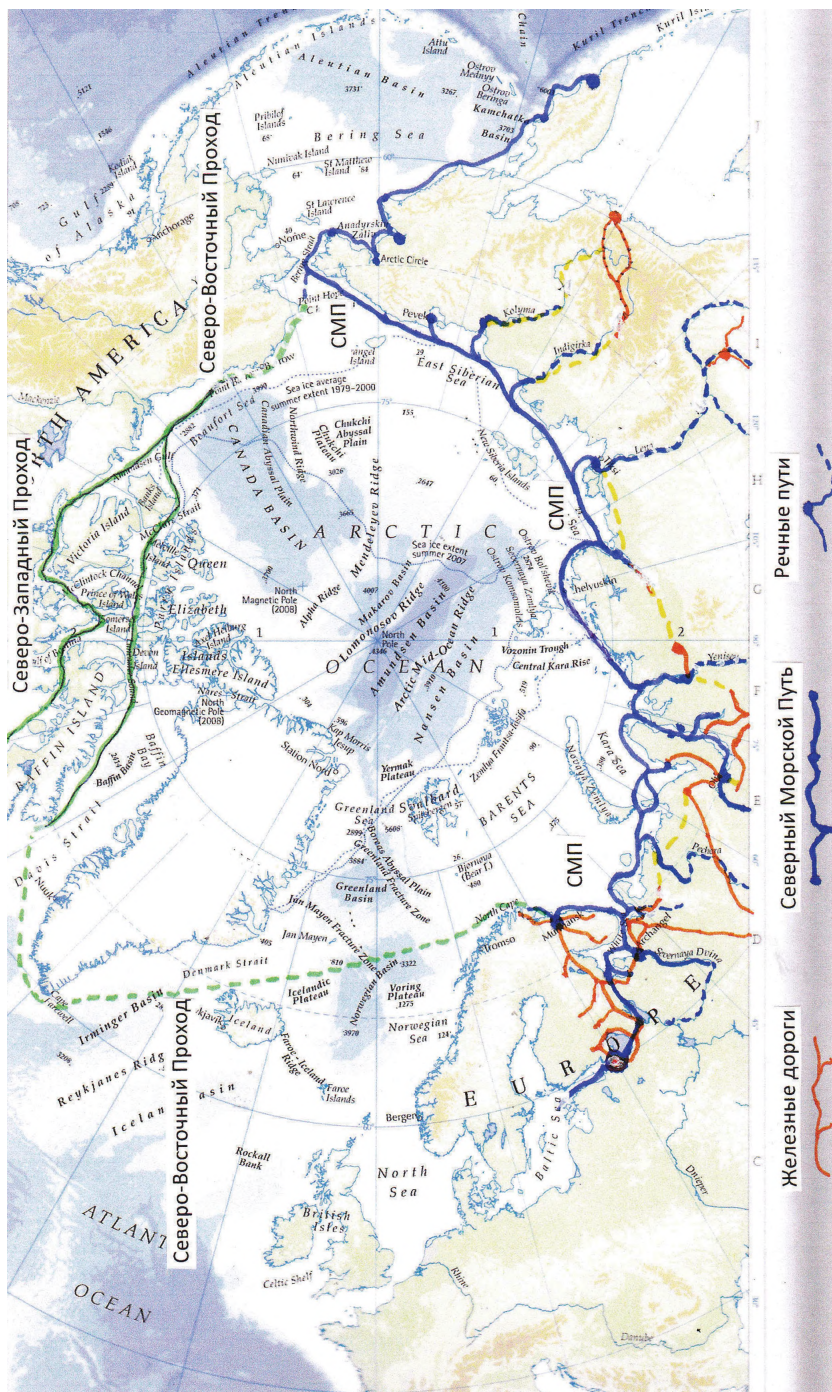


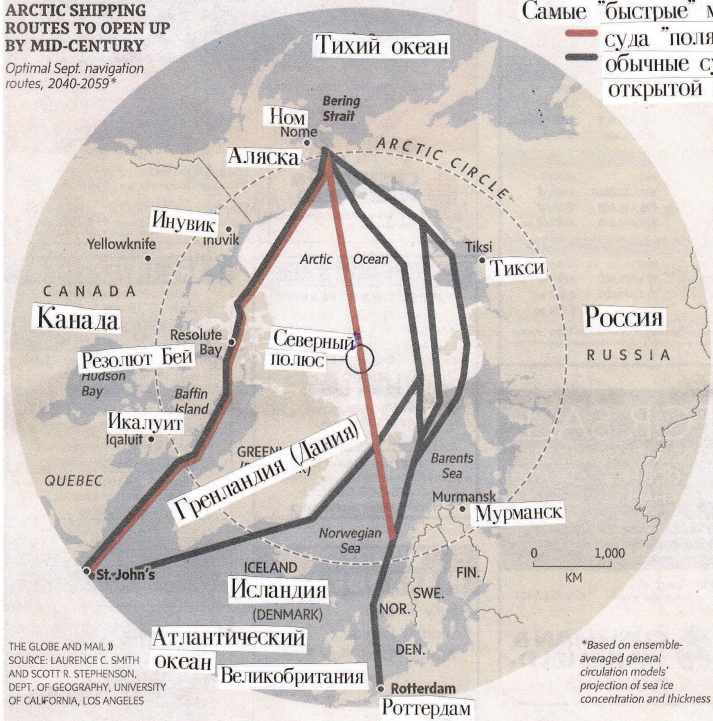
Рис. 4.35. Арктическое морское кольцо и Северный морской путь. Оригинальная карта на стандартной основе (World Atlas. Everything you need to know about our planet today. 5th edition. New York. 2011. P. 196–197)



**A NORTHERN PATH**

**ARCTIC SHIPPING ROUTES TO OPEN UP BY MID-CENTURY**

*Optimal Sept. navigation routes, 2040-2059\**



THE GLOBE AND MAIL. SOURCE: LAURENCE C. SMITH AND SCOTT R. STEPHENSON, DEPT. OF GEOGRAPHY, UNIVERSITY OF CALIFORNIA, LOS ANGELES

\*Based on ensemble-averaged general circulation models' projection of sea ice concentration and thickness

making an open-water passage transit. That has risen to 17 to 27 per cent in the current decade, and will soar to 53 to 60 per cent by mid-century, depending on the forecast of climate change. That's enough that ships will be able to "commonly capitalize" on the distance savings of sailing through Canada's Arctic, the research finds.

That is "a little scary," Prof. Smith said. If open-water ships "can be tempted to go up there,

Canada faces numerous issues as receding ice opens new shipping paths: The Northwest Passage has no ports of refuge, limited navigational aids, and distant search-and-rescue services. It has not been mapped to the standards of other shipping lanes and remains the subject of unresolved legal claims by Canada and the United States.

The urgency of addressing those shortcomings is highlighted by the UCLA study, said Michael

holds a Canada Research Chair in global politics and international law.

Canada may also need to change the way it thinks about its position in the world, he said. "We're certainly having to think of the Northwest Passage by 2040, and probably a decade or two earlier, as an international shipping route comparable in some ways to the Strait of Gibraltar or the Bosphorus and Dardanelles," Mr. Byers said.

Arctic shipping accidents, which could pose a special menace to northern ecosystems. The International Maritime Organization Guidelines, spokesman Kelly James said in an e-mail. She said Ottawa is working on a number of initiatives "with the provinces and territories to monitor and prepare for the expected changes in shipping in the Arctic."

In 2011, the last year for which numbers are available, 26 vessels crossed the Northwest Passage. In 2001, only five passed through. And while much of that traffic has been adventure traffic, northern cargo movement has begun elsewhere. Last year, 46 vessels sailed the Northern Sea Route; this year, industry expects the number to rise to 60.

On trips from northern Russia to Asia, travel across the top can cut as much as 19 days of travel, an enormous saving. The hurdles to going north are surprisingly low: Rates to insure the Arctic route are comparable to travel through the Gulf of Aden, where pirates are active.

"It's lower than what you have to pay going through the Suez Canal," said Ulf Hagen, managing director of Tschudi Arctic Transit, a Norwegian company that has sent more than a dozen vessels through what has been called the "Northeast Passage."

The greatest difficulty is the need for ice-strengthening on any ship travelling across the top of Russia. Such a ship can cost up to 30 per cent more than a comparable open-water vessel, although the degree of required ice protection in the Northern Sea Route is being lowered for several months this summer, after recent years showed the route ice-free for lengthy periods.

But, Mr. Hagen said, coming years could see a surge in traffic through the Northern Sea Route, particularly if container traffic diverts to a shipping lane that offers major distance savings between Asia and both Europe and the United States. "Because

Рис. 4.36. Арктические морские пути в 2040–2059 гг.  
 Географический прогноз Лоренса Смита и Скотта Стефенсона.  
 Университет Калифорния. Лос-Анджелес. США  
 (Nathan Vanderlippe. As the world warms, Arctic shipping dreams turn real.  
 Globe and Mail. March 5, 2013)



Free Press

# YOUR VIEW | YOUR SAY

FRIDAY, MAY 11, 2019

888.638.1234 • WWW.FREEPRESS.CA • WINNIPEGFREEPRESS.COM

Since 1872 on Treaty 1 territory and the homeland of the Métis

## EDITORIAL

# Bizarro logic impedes Arctic protection talks

THIS is what it has come to: a meeting of the Arctic Council this week in Finland could not deliver a consensus statement on the challenges created in the polar region by global warming, because one member state — you guessed it, the United States of America — disagrees that climate change is a serious threat to the Arctic.

In fact, U.S. Secretary of State Mike Pompeo would not even utter the words “climate change” in his closing address. Instead, he talked about the untapped oil and gas potential of the Arctic and aimed a few political broadsides at other member countries, including China, Russia and Canada.

In Canada’s case, Mr. Pompeo cited this country as one the U.S. views as making “illegitimate” claims to Arctic sovereignty, specifically stating that “the U.S. has a long-contested feud with Canada over sovereign claims through the Northwest Passage.”

Which, of course, is hogwash of the alternative-facts variety that is readily dispensed during the topsy-turvy times of the Trump administration. Canada and the U.S. have, since the Mulroney/Reagan era, operated under a compromise understanding that allows Canada to identify the Northwest Passage as sovereign territory while

the U.S. designates it as international waters. Inaccurate oratory inflammations aside, what made Mr. Pompeo’s address remarkable was the manner in which, in a meeting in which every interested party — eight member countries with borders on the Arctic and six Indigenous groups with direct northern interests — had a direct stake in confronting the climate-related threats to the polar region, he made the strategic decision to not even acknowledge the reality of climate change.

While other countries struggle with strategies to mitigate the effects of rising sea levels, mass wildlife extinction and increasingly severe weather, the U.S. secretary of state took the position that melting polar ice caps represent a business opportunity.

“Steady reductions in sea ice are opening new naval passageways and new opportunities for trade, potentially slashing the time it takes for ships to travel between Asia and the West by 20 days,” Mr. Pompeo said, likely with a straight face. “Arctic sea lanes could become the 21st century’s Suez and Panama canals.”

Meanwhile, back in Washington, D.C., the secretary’s boss was invoking executive privilege to block a co-equal branch of government’s access to information crucial to national security, escalating

ing trade wars that further diminish the U.S.’s global standing and cracking wise in an approving manner when a misguided member of a rally crowd shouted that troops should open fire on asylum-seeking migrants arriving at the southern border.

It’s hard to process all the preposterousness. It brings to mind the alternate-reality “Bizarro World” introduced into DC Comics’ *Superman* series back in the 1960s — a cube-shaped planet on which hideous, reverse-logic-driven opposites of Superman, Lois Lane and the like believed that ugly is beautiful, ignorance is admirable and seeking perfection is an indictable offence. On the bizarro planet Htrae (“Barth” spelled backward), up was down; wrong was right; stupid was smart.

One can’t help wondering if a current version of Bizarro World would have a secretary of state named Ekim Oepmop, who would be very gratified that unchecked global cooling is going to be the ruin of his planet. In the backward, square-cornered logic of the leader he represents, truth would be fake; allies would be adversaries; enemies would be friends.

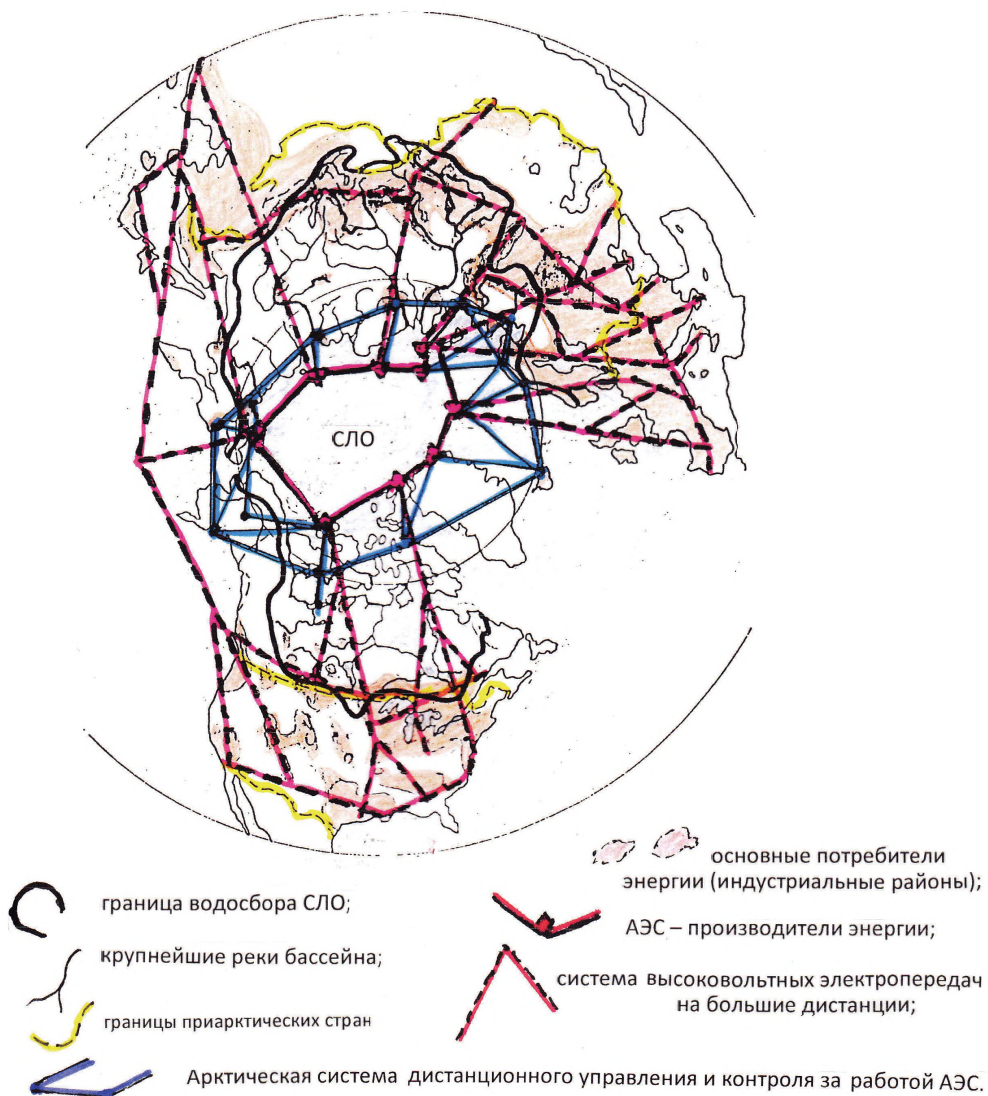
It’s absurd, but no more so than what’s happening at the moment on this spherically inclined and lamentably imperilled planet.



MARVIN NGUYEN/POOL PHOTO

State Mike Pompeo

Рис. 4.37. Канадские СМИ о позиции США по Арктике, представленной Государственным секретарем на Арктическом совете в 2019 г. (Editorial. Bizarro logic impedes Arctic protection talks. Winnipeg Free Press. May 11, 2019)



*Рис. 4.38. Циркумполярный север: кольцо атомных электростанций и потребители энергии. Оригинальная карта*





Рис. 4.39. Карта мира. Полярная равновеликая проекция. Выделен экватор, делящий мир на Северное и Южное полушария (Hammond Ambassador World Atlas. New Jersey. USA. 1988. World and Polar Regions. P. 1–3)

## Глава 5

### ИСТОРИЧЕСКОЕ И КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ АРКТИКИ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Глава посвящена историческим аспектам освоения Российского Севера и Арктики.*

*Главная цель автора — обозначить основные вехи формирования государственного управления изучением и освоением Северного Ледовитого океана и прилегающих к нему обширных северных земель. Работа базируется на огромном фактическом материале, собранном за последние десятилетия в музеях Санкт-Петербурга, в том числе в музее «Красин». К сожалению, в настоящее время невозможно не только представить посетителям, но даже разместить многочисленные фонды и собрания документов, исторических памятников и артефактов, рассеянных по десяткам хранилищ Северной столицы и сотням «семейных архивов» Российского Севера. Мировая практика свидетельствует, что наиболее эффективным и представительным является создание музейных кластеров, в которых можно сосредоточить монументальные, крупногабаритные экспонаты вместе с тематическими собраниями ценных артефактов, число которых меняется по мере новых открытий, с привлечением забытых локальных или частных культурно-исторических коллекций.*

*Далеко не случайно широкое распространение экспоцентров, которые нередко функционируют на постоянной основе. У нас прообразом такого экспоцентра являлась ВДНХ (Выставка достижений народного хозяйства), привлекавшая рекордное число туристов со времени ее создания в 1954 г. Централизованная музеефикация ни в коем случае не отвергает размещения оригинальных экспозиций вдали от кластера. Тщательно отобранные и представленные в соответствии с единой концепцией разнообразные тематические экспозиции производят более сильное впечатление и дают более полную картину исторических событий, о которых идет речь. Музейный кластер «Арктика-Север» может стать научным и культурно-просветительским комплексом учреждений, в которых будут собирать, хранить,*

изучать и экспонировать памятники, свидетельствующие о безусловном приоритете России в деле освоения Арктики и Севера.

Особое внимание в главе уделяется появлению ледокольного флота Российской империи и его роли в формировании системы управления столь суровыми территориями. Вопрос принятия решения о строительстве первых арктических гигантов в конце XIX века был исключительно сложным, и то, какие доводы сыграли ключевую роль, представляет большой интерес. Как повлияли на развитие государственной политики знаменитые спасательные экспедиции? Какие уроки извлечены из такого рода экспедиций? Задумывалась ли молодая Советская Россия о значимости Арктического региона в начале 20–30-х гг.?

Автор оглядывается в прошлое, обращая внимание на те или иные события, оказавшие решающее, но иногда спонтанное, не спланированное влияние на принятие решений в области государственной политики освоения Крайнего Севера и Заполярья.

Знание истории, сохранение, изучение и эффективное использование исторического и культурного наследия северных регионов России является одним из самых важных элементов системы управления Арктикой и Севером.

## **Введение**

Исторический опыт — фундамент здания будущего государства. Анализ и оценка опыта изучения и освоения Арктики и Севера невозможны без формирования музейного кластера, посвященного идее продвижения государства Российского к северу, в Арктику. Своеобразным индикатором успешности освоения может служить степень централизации управления территориями. Наиболее ценным за прошедшие столетия стал опыт строительства системы государственного управления Севером и Арктикой. Именно этот опыт, документальное подтверждение которого содержат материалы исторических музеев Санкт-Петербурга, позволяет говорить о необходимости музеефикации всех значимых предметов, сведений и документов, позволяющих создать целостную картину исторических событий. Только в исторических музеях общество может учиться на ошибках прошлого и вдохновляться примерами героизма тех, кто помогал строить Россию как могущественную арктическую державу. «Музей» в переводе с греческого «*museon*» означает «храм муз». Первоначально это было учреждение, собирающее и выставляющее для обозрения про-



изведения искусства, предметы истории, науки, быта, изделия и композиции, изготовленные или изобретенные талантливыми людьми. Позднее в качестве экспонатов стали выставляться предметы и документы, демонстрирующие развитие отраслей промышленности и сельского хозяйства, мемориальные материалы, исторические документы, характеризующие знаменательные события в жизни страны, а также жизнь и деятельность великих людей. Формирование выставочного комплекса, в последнее время называемого экспоцентром, начинается с разработки его концепции. Предметы каждой экспозиции систематизируются, располагаясь в пространстве и времени по единому сценарию, т. е. в единой системе временных и пространственных координат. В данном случае музеефикации подлежат исторические документы, характеризующие эпоху освоения и развития Севера и Арктики. В первую очередь предлагается рассмотреть период становления государственной политики России в деле изучения и освоения приарктических территорий и Северного Ледовитого океана. Государственность политики определяется уровнем управления, степенью управляемости территории или акватории. Три столетия отделяют нас от тех времен, когда Петр Великий основал Северную столицу. Тем самым было положено начало строительства государственной политики в северных и арктических регионах Российской империи. Следующий этап — создание ледокольного флота, важнейшего «инструмента» освоения ледовых акваторий, объединившего приарктические территории и моря СЛО как целостное пространство и собственность России. Наконец, советский период знаменуется не только выходом к Северному полюсу, но и приобщением арктического сектора к СССР — в то время наиболее жестко управляемому государству, а потому и самому эффективному в вопросах освоения и развития Севера и Арктики. Каждый из трех периодов достоин быть представленным специальными экспозициями в петербургском музейном кластере «Арктика-Север». Наконец, этнокультурное наследие северных народов России бесценно. Этот объект музеефикации недостаточно полно и комплексно представлен, несмотря на огромный международный интерес к творчеству коренных народов Севера, его опыту выживания в экстремальных средах. Все приарктические государства осознают ценность традиций и культуры аборигенов Севера, создают музеи и крупные выставочные комплексы, работающие на постоянной основе и регулярно обновляющие свои экспозиции. В то же время историко-этнографические сообщества Канады, США и Скандинавских стран признают, что именно в российской глубинке сосредоточено наибольшее число уникальных экспонатов, потому что цивилизация

не успела изменить тысячелетиями охраняемые традиции и уклад жизни, творчество и опыт выживания 260 тысяч малых коренных народов, представляющих 40 этнических групп. Таким богатством не обладает ни одно из приарктических государств. Создание музейного кластера «Арктика-Север» в Санкт-Петербурге послужит делу сохранения большинства исторических богатств и укрепит престиж России — крупнейшей арктической державы Северного полушария.

### **5.1. Становление государственной политики изучения и освоения Арктического региона России**

Со времен Петра I Российская империя начала ряд полярных экспедиций, снаряженных с чисто научными задачами. Россия постепенно прирастала Арктикой и ее народами, а работы выдающихся первопроходцев к нашему времени составили целую эпоху в истории мореплавания. Их подвиги способствовали развитию торговли и расширению зоны влияния Российской империи.

Известно, что первыми из тех, кто вышел за пределы Средиземного моря и отправился к Северу, были финикийские купцы. Целью их путешествий было заполучить новые колонии, а также открыть неизвестные ранее торговые пути. Подобные попытки велись еще в 300-х гг. до н. э. В Средние века норманны, живущие на Скандинавском полуострове, продвигались далеко вглубь полярной области в поисках новых земель и ресурсов.

С IX—X вв. начинается заметное влияние Руси на арктических рубежах. Выходцы из Новгорода и Пскова, а именно поморы (старожильческое русское и финно-угорское население), начинают первые активные движения на арктических территориях. Проживал поморский народ на берегу Белого моря от Онеги до города Кемь и занимался преимущественно рыбным промыслом. Тем временем к XI в. Новгород становится главным торговым центром и, безусловно, интересуется богатым рыбой, мехами и другими товарами регионом на побережье Северного Ледовитого океана, а также северных рек. Предполагается, что русские поморы обнаружили полярный архипелаг Шпицберген в XII в. В 1596 г. острова были официально открыты голландцем Виллемом Баренцем. В XVI в. через Студеное море (Северный Ледовитый океан) происходит торговля Руси с Западной Европой, в это же время начинается строительство городов и монастырей. В устье Северной Двины бурно развивается торгов-



ля с англичанами и голландцами. В 1584 г. по указу Ивана Грозного был заложен Архангельск, который с конца 80-х гг. XVI в. стал центром русской внешней торговли, приносящим до 60% доходов в государственную казну. Более чем детально о роли государства в становлении внешней торговли Руси через Архангельск, чем, с кем и в каких объемах торговали, рассказывает в своей работе доктор исторических наук, член-корреспондент РАН Борис Николаевич Фроля<sup>1</sup>.

С приходом на престол Петра I в российском обществе кардинально меняется практически все. Царь ставит новые задачи и реформирует российское общество. Одной из приоритетных идей был поиск возможностей для осуществления судоходства вдоль северных берегов Евразии и нанесение на карты пролива между Азией и Америкой, о котором было известно еще в прошлом столетии благодаря героической экспедиции русских мореходов Семена Дежнева и Федота Попова.

Для Петра было важнейшей задачей досконально изучить восточные владения империи. Большим шагом, как считалось, было бы открытие и описание побережья Северной Америки. В 1720–1721 гг. одна из экспедиций, направившись с Камчатки на юго-запад, достигла середины Курильской гряды, но американского побережья так и не отыскала. Вопрос соединения Азии и Америки интересовал не только российских первопроходцев, но и научных деятелей Западной Европы. Так, Парижская академия наук обращалась лично к Петру с просьбой организовать поисковую экспедицию. Решение царя не заставило себя долго ждать, и в 1724 г., а именно 22 декабря, Петр I издает указ снарядить на Камчатку экспедицию, которую возглавил Витус Беринг. Удивительным кажется тот факт, что ни Петр I, ни Беринг не знали об открытии Семена Дежнева 80-летней давности. Результаты экспедиции попросту не были опубликованы. Только в 1736 г. благодаря историку Миллеру в Якутске были найдены записи об экспедиции Дежнева.

В Первую Камчатскую экспедицию, помимо Витуса Беринга, были назначены морские офицеры: Алексей Чириков, Мартын Шпанберг, а также геодезисты, штурманы и др. Всего в путешествие из Петербурга отправилось боле 30 чел. Плавание на север вдоль берегов Азии длилось чуть более одного месяца. 11 августа 1728 г. «Святой Гавриил» пересек пролив, отделяющий Азию от Америки, однако мореплаватели не могли

---

<sup>1</sup> Фроля Б. Н. Торговля России со странами Западной Европы в Архангельске (конец XVI — начало XVII в.) // Средние века. — Вып. 36. — Академия наук СССР, 1973. — С. 129–151.

знать, что это именно пролив. На следующий день плавания они заметили, что земля, мимо которой они шли прежним курсом, осталась позади слева. Таким образом, 13 августа корабль, подгоняемый сильным ветром, пересек Северный полярный круг. Витус Беринг выполнил лишь часть задачи, поставленной Петром I. Пролив был обнаружен, но американские земли так и остались неизведанными.

Вторая Камчатская экспедиция, возглавляемая Берингом, продолжалась 10 лет (1733–1743). Перед составом новой экспедиции были поставлены различные задачи: исследовать арктическое побережье Сибири и Курильских островов, составить подробные географические, этнографические и геологические описания обширных территорий от озера Байкал до побережья Тихого океана. Важнейшей из поставленных задач было отыскать морские пути в Японию и Америку. В состав экспедиционного отряда входило более тысячи человек, половина из которых принимали участие в исследовательских отрядах. Позднее экспедиция была названа Великой Северной экспедицией, имевшей огромное значение для пространственного развития Российской империи и для мира в целом.

В результате деятельности Второй Камчатской экспедиции впервые была произведена опись отдельных участков побережья Северного Ледовитого океана и берегов Камчатки, открыты и нанесены на карту южные Курильские и частично Алеутские острова, а также доказано отсутствие земель между Камчаткой и Северной Америкой и подтверждено существование пролива между Азией и Америкой. Не менее важным было открытие Семеном Ивановичем Челюскиным в 1742 г. самой северной точки Евразии, а также нанесение на карту всего побережья Таймырского полуострова. Экспедиции способствовали установлению нашей державой новых торговых и экономических связей, выявлению новых целей в освоении Арктики, достижение которых было невозможно без мощного ледокольного флота и обеспечения проводки кораблей по трассе Северного морского пути.

Одним из главных сторонников северного курса в российской науке был М. В. Ломоносов, чей уникальный творческий гений затронул и арктические проблемы. В частности, ученый предлагал приступить к транспортному освоению северных акваторий, изучению физико-географических условий Крайнего Севера и Арктики. Ломоносов отмечал необходимость международного сотрудничества в геофизических исследованиях, высказывал мнение о наличии в приарктических регионах драгоценных металлов. Все это нашло отражение в классическом труде, вышедшем в 1973 г. под названием «Краткое описание разных путешествий по се-

верным морям и показание возможного похода Сибирским океаном в Восточную Индию». Идеи Ломоносова легли в основу экспедиции В. Я. Чижагова (1765–1766), ставившего целью пройти Северным морским путем до Камчатки, однако экспедиция потерпела неудачу.

Для Ломоносова, безусловно, первостепенной была научно-исследовательская составляющая, именно поэтому он подготовил инструкцию, в которой ставил задачу широкого географического исследования морей и получения разнообразных сведений, которые будут полезны как ученым, так и мореплавателям в будущем. Экипаж экспедиции должен был производить метеорологические и астрономические наблюдения, измерять глубины, брать пробы воды для последующего анализа, изучать животный и растительный мир, собирать образцы минералов и вести этнографические наблюдения. Академик рекомендовал офицерам вести корабельные журналы и астрономические наблюдения. Сам Ломоносов говорил: «Северный океан есть пространное поле, где усугубиться может российская слава, соединенная с беспримерную пользою, чрез изобретение восточно-северного мореплавания в Индию и Америку»<sup>2</sup>.

Примерно в то же время первую научно-исследовательскую экспедицию на Новую Землю предпринял Ф. Розмыслов (1768–1769). Его экспедиция произвела подробную съемку Маточкина Шара и собрала интересные сведения о природе Новой Земли. Розмыслов вел регулярные наблюдения за погодой, которые до устройства обсерватории в Маточкином Шаре (1923) являлись вместе с еще более старыми наблюдениями Баренца единственным материалом для суждения о климате восточного берега Новой Земли.

Одной из важнейших страниц в истории российских исследований является открытие Аляски. Первыми европейцами, которые ступили на эти берега, были члены экипажа корабля «Святой Гавриил» под командованием Михаила Гвоздева и подштурмана Ивана Федорова. Они были участниками Чукотской экспедиции 1729–1735 гг. под руководством А. Ф. Шестакова и Д. И. Павлуцкого. Высадка на берег Аляски произошла 21 августа 1732 г. Следующим этапом «открытия Аляски» стала Вторая Камчатская экспедиция знаменитого исследователя Витуса Беринга в 1740–1741 гг. Его именем были впоследствии названы остров,

---

<sup>2</sup> Ломоносов М. В. Краткое описание разных путешествий по северным морям и показание возможного проходу Сибирским океаном в Восточную Индию // М. В. Ломоносов. Полное собрание сочинений в 11 томах. Том 6. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1952. — С. 420.

море и пролив между Чукоткой и Аляской. К сожалению, после открытия новых земель Россия уделяла мало внимания новым владениям, где преимущественно селились сопровождавшие русских мореплавателей купцы. Развитие региона также всецело легло на их плечи, так как императрице далекий регион был мало интересен. Однако вновь открытые территории приносили доход государству, например, пушнина — «мягкое золото» — пользовалась большим спросом и высоко ценилась на мировых рынках. К 1799 г. открытая российскими мореплавателями территория была официально зарегистрирована как часть Российской империи.

Через 68 лет, 18 октября 1867 г., Аляска перестает быть частью России. До сих пор эта страница русской истории многими читается «по диагонали», порождая массу домыслов и мифов. Одно время существовала легенда, что Аляска была сдана в аренду Соединенным Штатам на 100 лет и по прошествии этого срока полуостров по праву должен принадлежать России.

К моменту продажи Аляски дружественные отношения России и Америки достигли своего апогея. Во время Крымской войны Америка неоднократно подчеркивала, что в случае расширения границ конфликта она не будет занимать антирусскую позицию. Договор о продаже Аляски совершался в глубокой тайне. Поразительно, но при достаточно высоком уровне тогдашней разведки информация не просочилась к третьим лицам. Эти недовольство и озабоченность были действительно обоснованными: договор 1867 г. не только сделал Россию и Соединенные Штаты ближайшими соседями, но и позволил американцам со всех сторон окружить британские владения в Северной Америке. Одна из легенд содержит, например, высказывания о том, что Россия серьезно поддержала Америку в ее становлении как независимого государства. Покупка Аляски укрепила Штаты, деньги, заплаченные за нее, окупились за короткий срок, стратегический же плюс для США от этой сделки невозможно переоценить.

Что касается России, то Аляска была для нее настоящей золотой жилой. Одним из самых дорогих ресурсов Аляски на тот период были каланы, или морские выдры, мех которых стоил дороже золота. Лежбища каланов простирались дугой вдоль всего тихоокеанского побережья Северной Америки от Алеутских островов до Калифорнии. Сейчас ареал вида заметно сузился и занимает островные гряды, а также берега Североамериканского материка (частично), омываемые теплыми и холодными течениями. Из-за жадности и недалекости добытчиков уже к 40-м гг. XIX в. Многие лежбища ценного зверя были практически

уничтожены. Позднее на Аляске обнаружили сначала золото, потом нефть. В те времена нефть использовалась в лекарственных целях, золото же, найденное на Аляске, по иронии истории стало одним из стимулов продать Аляску поскорее.

К 1880-м гг. в России завершается промышленный переворот, способствующий усилению предпринимательской активности и выводящий отечественную экономику на новый уровень. Люди с капиталом все чаще обращают внимание на перспективы арктических морей, привлекательных с точки зрения транзитных перевозок и развития морской торговли в целом, в то время как правительство лишь пассивно наблюдает за ростом предпринимательских инициатив.

В транспортном освоении арктических морей и в экономическом развитии Севера были заинтересованы сибирские золотопромышленники М. К. Сидоров и А. А. Сибиряков, предпринимавшие многочисленные попытки организации арктического торгового судоходства, в частности освоения морского пути из Европы в устья сибирских рек. Самым успешным профинансированным ими проектом стало плавание известного шведского полярника А. Э. Норденшельда, который согласился объединить научные исследования арктических морей с практическим опытом установления приемлемого судоходства вдоль берегов Сибири. В 1878–1879 гг. на сделанном из дуба зверобойном пароходе «Вега» Норденшельд совершил сквозное плавание Северо-Восточным проходом с одной зимовкой и пришел к выводу о том, что данная морская магистраль в перспективе «...едва ли будет иметь действительное значение для торговли»<sup>3</sup>. Несмотря на то, что подобный вывод был опровергнут дальнейшим ходом арктических исследований (в отношении морских сообщений между Европой и устьями сибирских рек исследователь был настроен более оптимистично), сам факт подобного плавания наряду с собранными в его ходе обширными научными материалами представляет большую ценность для истории полярного судоходства.

Среди прочих транспортных операций, в основе которых лежал коммерческий успех, можно отметить плавание английского капитана И. Виггинса на пароходе «Диана», который в навигацию 1874 г. прошел Карским проливом и направился к устью Енисея, достичь которого, однако, смог лишь в навигацию 1876 г. Интерес Виггинса был также во многом обусловлен многосторонней деятельностью золотопромышленника М. К. Сидорова по привлечению внимания общественности к огромному потен-

---

<sup>3</sup> Белкин С. И. Сокрушающие лед. — М. : Знание, 1983. — С. 20.



циалу Северного морского пути: российский промышленник — ярый поборник скорейшего экономического подъема Сибири и Севера — назначил награду в 2000 фунтов капитану судна, который первым вывезет в Европу сибирские грузы из устьев Оби или Енисея через Карское море. Отмечая вклад М. К. Сидорова в развитие идеи морского сообщения северными маршрутами, нельзя не упомянуть и его многочисленные попытки организовать собственные транспортные экспедиции в Карском море на судне местной постройки. Первые подобные опыты 1873 и 1876 гг. оказались неудачными, зато построенная на его средства парусная шхуна «Утренняя заря» за три недели смогла доставить опытный груз из Енисейского залива в порт Вардё, доказав потенциальную возможность морских сообщений с Сибирью даже с использованием достаточно несовершенного судна сибирской постройки, каким была «Утренняя заря».

Описанные попытки экономической модернизации арктических территорий со стороны предпринимательского класса занимают достойное место в энциклопедии развития Русского Севера. Правительство же на этом фоне выглядит недальновидно и непрактично в своем стремлении к контролю над происходящим, не подкрепленном элементарной заинтересованностью и желанием вкладывать средства в Арктику. Более того, правительство не пыталось закрепить там свои интересы, права на которые веками отстаивали русские мореплаватели и промышленники. Таким образом, по мнению исследователей, экономическая и политическая удаленность Севера от государственного центра России на рубеже XIX–XX вв., обеспечившая сохранение самобытности Севера, превратилась в условиях установившегося централизма в тормозящий развитие фактор.

Безусловно, такая ситуация не могла стимулировать разработку и применение планомерной политической и экономической политики по закреплению полярных владений за Россией в период возобновившегося интереса к арктическим районам Земли в конце XIX в. К этому времени относятся первые территориальные споры в отношении арктических островов. Так, в 1871 г. Шведско-Норвежское королевство заявило о намерении присоединить архипелаг Шпицберген (который стал в новых условиях промышленной эпохи принципиально выгодным в связи с наличием здесь залежей каменного угля) к своим владениям, обосновав свои притязания активной экономической деятельностью в данном районе. Впоследствии планомерное продвижение своих интересов в отношении Шпицбергена приведет к установлению над ним Норвегией суверенных прав.

Географическое расположение Шпицбергена является чрезвычайно выгодным с военной точки зрения, поскольку позволяет контролировать судоходство и авиационное сообщение в Северном Ледовитом океане при условии расположения на острове необходимой военной инфраструктуры (пунктов базирования флота, аэродромов, радиолокационных и гидроакустических станций).

Позднее Советский Союз в своих переговорах с Норвегией неоднократно поднимал вопрос о совместном использовании территории Шпицбергена для обеспечения обороны острова, в частности, для размещения советских военных баз на острове в период Второй мировой войны под предлогом необходимости защиты с суши северных конвоев и позже, на заре холодной войны на фоне зарождающегося противостояния с США. Норвежский стортинг (парламент) неоднократно рассматривал вопрос о предоставлении территории СССР под военные нужды, но всегда отклонял эти проекты большинством голосов. Одно из последних голосований по этому вопросу относится к лету 1947 г., когда большинство парламентариев в очередной раз отказали СССР в создании военной базы на острове (из 112 голосовавших 11 проголосовали за, 101 против строительства советской военной базы).

К концу XIX в. наряду с поиском возможностей для полноценного морского судоходства вдоль берегов Евразии была востребована и идея достижения Северного полюса, в отношении которого существовала теория «открытого полярного моря», т. е. моря, свободного ото льдов. Утвердить реальные представления о данном пространстве, опровергая указанную теорию, помогла американская полярная экспедиция под руководством Дж. Де-Лонга на паровой яхте «Жаннетта», предпринятая для достижения Северного полюса со стороны Берингова пролива в 1879–1881 гг. на средства Д. Г. Беннетта, издателя крупной газеты.

В частности, в задачи экспедиции входило выяснение судьбы экспедиции Норденшельда, от которой давно не было известий. Яхта «Жаннетта» оказалась запертой во льдах и подверглась двухгодичному дрейфу (во время дрейфа «Жаннетты» были открыты три небольших острова, получившие впоследствии название архипелага Де-Лонга), что стало началом завершения экспедиции Дж. Де-Лонга. В 1882 г. по результатам поисковой экспедиции, предпринятой Дж. Мелвиллем, был найден последний лагерь и тела моряков. Однако некоторые вещи участников экспедиции «Жаннетты», принесенные дрейфующими льдами к гренландскому берегу, подсказали норвежскому ученому и полярному исследователю Ф. Нансену принципиально новый способ проникновения

в высокие северные широты — с помощью дрейфа во льдах, который был с успехом осуществлен в 1893–1896 гг. на судне «Фрам». Данная экспедиция во многом пополнила сокровищницу полярного опыта, в частности, доказала возможность использования дрейфа ледяных полей для проникновения в труднодоступные районы Арктики.

Земля Франца-Иосифа во многом ценилась различными исследователями в качестве «трамплина, базы для прыжков к полюсу». В 1879 г. архипелаг обследовала голландская экспедиция на судне «Виллем Баренц», открывшая остров Гукера. В 1880–1881 гг. был открыт ряд островов в этом районе в результате плавания английского яхтсмена Ли Смита на паровой яхте «Эйра». Серьезные работы на Земле Франца-Иосифа были проведены и английской экспедицией под руководством Ф. Джексона в 1864–1867 гг. Также следует отметить плавание американца В. Уэльмана в 1898 г., рассчитывавшего совершить поход к полюсу, и итальянскую экспедицию герцога Абруццкого 1899–1900 гг. Обе экспедиции значительно расширили научные представления о Земле Франца-Иосифа.

Первой русской научной экспедицией, производившей в числе прочих наблюдения и у берегов Земли Франца-Иосифа, стала полярная экспедиция 1901 г. на знаменитом ледоколе «Ермак» под руководством С. О. Макарова — зачинателя нового способа изучения арктических областей, считающегося автором проекта первого ледокола.

## **5.2. На пути к созданию ледокольного флота России**

Первый более-менее совершенный в техническом отношении корабль для борьбы со льдами был создан именно в России. Долгое время сообщение между крепостью Кронштадт и Петербургом в осенне-весенний период было практически невозможным — прочность льда была недостаточной для санного транспорта. Михаил Осипович Бритнев, кронштадтский предприниматель и судовладелец, решил найти способ продлить на несколько недель навигацию между Ораниенбаумом и Кронштадтом. Для этой цели он переоборудовал один из своих пароходов, небольшой винтовой буксир. По его указанию носовая часть была срезана под углом 20 градусов к линии киля по образцу поморских торосных лодок. Ледокол «Пайлот» был небольшим, всего 26 м в длину, и оборудованным 60-сильной паровой машиной. Позже ему в помощь были построены еще два ледокола — «Бой» и «Буй». Пока российское чиновничество силилось

понять все огромное значение данного изобретения, в Кронштадт к Бритневу, как воробьи на еще не обмолоченные скирды, налетели иностранцы. Зимой 1871 г., когда сильнейшие морозы намертво сковали важнейшую для Германии судоходную артерию, реку Эльбу, немецкие специалисты из Гамбурга за 300 руб. купили у Бритнева чертежи «Пайлота». Дальше появились гости из Швеции, Дании и даже Соединенных Штатов. Во всем мире начали строить ледоколы, прародителем которых было детище кронштадтского изобретателя-самоучки. В конце XIX в. ледокольные пароходы и паромы появились, наконец, и в России — на Волге и на озере Байкал. Но все это были корабли относительно небольшого размера для обеспечения каботажного плавания. Стране нужен был большой ледокол для арктических грузоперевозок. Любая идея или проект превращается просто в ворох покрывающихся пылью бумаг, если нет человека, который сам, подобно ледоколу, пробивает дорогу среди льдов скепсиса. Таким человеком стал Степан Осипович Макаров.

При этом история не забудет имени Дмитрия Ивановича Менделеева, неразрывно связанного с рождением ледокольного флота России, «стоящего на страже» арктического суверенитета нашего государства, обеспечивающего надежные позиции государства в геополитически важном регионе. Д. И. Менделеев принимал самое активное участие в непосредственном начале и последующей успешной реализации грандиозного проекта.

13 января 1897 г. Степан Осипович Макаров подал первую докладную записку об исследовании Северного Ледовитого океана при помощи мощных ледоколов управляющему Морским министерством вице-адмиралу П. П. Тырнову. Уже тогда выдающийся адмирал думал и о стратегическом значении развития ледокольного флота России: «Полагаю, что содержание большого ледокола на Ледовитом океане может иметь и стратегическое значение, дав возможность нам при нужде передвинуть флот в Тихий океан кратчайшим путем и безопаснейшим в военном отношении»<sup>4</sup>.

Несмотря на все серьезные доводы и факты, резолюция вице-адмирала П. П. Тырнова была отрицательной с заключением о том, что идея С. О. Макарова «никаким образом не может служить на пользу флота... Морское министерство никоим образом не может оказать содействие

---

<sup>4</sup> Макаров С. О. Влияние ледоколов на военно-морские операции (лекция С. О. Макарова, прочитанная 4 декабря 1899 г.) // Морской сборник. — 1941. — № 4. — С. 54.

адмиралу ни денежными средствами, ни тем более готовыми судами... для ученых, к тому же проблематичных задач»<sup>5</sup>.

Выдающийся ученый-энциклопедист Д. И. Менделеев, который многим известен в первую очередь благодаря открытию одного из фундаментальных законов мироздания — периодического закона химических элементов, внес свой вклад и в историю осмысления значимости для государства, исследования и освоения Арктической зоны России. Он с особым вниманием относился к необходимости исследования Северного Ледовитого океана, рассуждая в контексте его значения в развитии производительных сил и оборонного потенциала России. Внимание ученого к географической науке и давало понимание протяженности береговой линии как морской границы нашего государства, лежащего на берегу Северного Ледовитого океана: «Желать истинной, т. е. с помощью кораблей, победы над полярными льдами, Россия должна еще в большей мере, чем какое-либо другое государство, потому что ни одно не владеет столь большим протяжением берегов в Ледовитом океане и здесь в него вливаются громадные реки, омывающие наибольшую часть империи, мало могущую развиваться не столько по условиям климата, сколько по причине отсутствия торговых выходов через Ледовитый океан»<sup>6</sup>.

К разработке научной программы исследования и освоения бассейна Ледовитого океана Д. И. Менделеев приступил еще в 80-х гг. XIX в. Его знакомство и совместная работа с адмиралом С. О. Макаровым сыграли стратегическую роль в практической реализации строительства первого ледокола.

Профессор готовит встречу министра финансов С. Ю. Витте и адмирала С. О. Макарова. Вместе они пишут докладную записку с детальным обоснованием необходимости постройки мощных ледоколов (рис. 5.1).

14 ноября 1897 г. С. Ю. Витте вручил императору Николаю II докладную записку, которую тот завизировал своей подписью. Первая стадия битвы за ледокол была выиграна, оставалось его построить и испытать.

Уже через месяц С. О. Макаров отъезжает в Ньюкасл заключать договор о постройке судна. Во время переговоров с представителями фирмы-изготовителя адмирал держался жестко, с присущей ему настойчивостью и упорством. Следует отдать ему должное — чтобы отстоять свои требования у таких прожженных дельцов, как сыны Туманного Альбио-

---

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> *Менделеев Д. И.* Проблемы экономического развития России. — М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. — 408 с.



на, надо иметь мертвую хватку. При оснащении будущего ледокола адмирал настоял на спецификации русского Добровольного флота, которая отличалась от английской. Добился Макаров и контролирования постройки корабля на всех этапах строительства с обязательной проверкой всех отсеков на непотопляемость при помощи заполнения их водой. Окончательный финансовый расчет должен был осуществиться только после завершения полного цикла испытаний в Финском заливе и затем в полярных льдах. Если испытываемый ледокол получит какие-то повреждения корпуса, изготовитель должен будет их исправить за свой счет. Кроме того, если испытания выявят техническое несовершенство принятых конструктивных решений, фирма должна будет их устранить на тех же условиях. Переговоры шли трудно, англичане упирались, но терять заказ не хотели. В декабре 1897 г. новый корабль был, наконец, заложен на верфи Армстронга и Уитворта.



Рис. 5.1. Я. Серов. Д. И. Менделеев и адмирал С. О. Макаров обсуждают проект первого российского ледокола «Ермак» (1897)

Подписав договор, Макаров отбыл на Великие озера в Америку — наблюдать за работой ледоколов. Вернувшись, провел некоторое время на верфи, после чего прибыл на Балтику — лето 1898 г. прошло в учениях на эскадре. В его отсутствие за постройкой наблюдал будущий первый капитан ледокола М. П. Васильев. Надо признать достоинства английских строителей — строили они действительно быстро. Уже 17 октября 1898 г. корабль, по повелению императора Николая II получивший название «Ермак», был спущен на воду.

Корабль имел 93 м длины, позже, после переоборудования, она достигла 97 м. Стандартное водоизмещение составляло 8 тыс. т, корабль был оснащен четырьмя паровыми машинами мощностью по 2500 л. с. — три в корме, одна в носу. Дело в том, что первоначально «Ермак» был оснащен одним дополнительным носовым винтом по американскому типу — этот винт должен был откачивать воду из-под льдины, чтобы облегчить потом ее сокрушение. Непотопляемость «Ермака» достигалась наличием 44 водонепроницаемых отсеков, на которые был поделен корпус. Ледокол был оборудован специальными дифферентными и креновочными цистернами, что являлось техническим новшеством на тот период. Живучесть кораблю обеспечивала специальная спасательная магистраль, обслуживаемая помпой мощностью 600 т в час. Все жилые помещения имели зимние тамбуры и двойные иллюминаторы для теплоизоляции.

19 февраля на «Ермаке» подняли коммерческий флаг — он был принят на баланс Министерства финансов, а не Военно-морского флота. 21 февраля 1899 г. корабль отправился в Кронштадт.

Первый контакт с балтийскими льдами произошел 1 марта — результаты были самые положительные. Новый ледокол без труда крушил своего главного врага. 4 марта при большом стечении народа «Ермак» прибыл в Кронштадт. Когда утихли первые восторги, новый ледокол сразу же приступил к своей непосредственной работе — он освободил ото льда суда вначале в Кронштадтском, а потом и в Ревельском порту.

4 марта 1899 г. подошел к Кронштадту, преодолев почти метровый слой льда. Дмитрий Иванович направил телеграмму: «Кронштадтский рейд. Ледокол Ермак. Адмиралу Макарову. Лед, запирающий Петербург, Вы победили, поздравляю. Жду такого же успеха в полярных льдах, профессор Менделеев».

В начале апреля «Ермак» без труда вскрыл устье Невы — навигация 1899 г. началась необычайно рано. Макаров стал героем дня и желанным гостем на приемах и званых обедах. Однако эти первые успехи отнюдь не вскружили голову неутомимого адмирала. Он прекрасно отдавал себе

отчет в том, что балтийский лед — не более чем разминка перед штурмом настоящих арктических бастионов. Началась подготовка к походу на Север. Во время организационных сборов произошла размолвка Макарова и Менделеева. Две столь яркие личности не сошлись в процессе окончательного выбора маршрута, тактики борьбы со льдами и, наконец, единоначалия. Споры становились все ожесточеннее, и в конце концов Менделеев и его научная группа от участия в первом арктическом походе отказались.

Неожиданный конфликт с адмиралом Макаровым сделал невозможным участие Д. И. Менделеева в ледокольной экспедиции. Причина конфликта чисто «экспедиционно-географического» характера — маршрут экспедиции и независимость научных исследований от военного ведомства. Менделеев предлагал пройти от Новой Земли через Северный полюс к Берингову проливу, Макаров — лишь испытать ледокол на окраинах Баренцева и Карского морей. Менделеев считал научных сотрудников экспедиции достаточно самостоятельными гражданами в правовом отношении, хотя бы в статусе пассажиров, Макаров хотел их видеть членами экипажа в его полном подчинении. В апреле 1899 г. Менделеев в кабинете Витте и в присутствии Макарова подал рапорт об увольнении от экспедиции. Смелый научный проект и техника безопасности мореплавания вошли в противоречие.

8 мая 1899 г. «Ермак» ушел в свое первое арктическое плавание. Ровно через месяц, 8 июня, он встретил настоящий северный лед в районе Шпицбергена. Вначале ледокол без труда расправился с авангардом белого безмолвия, но затем начались проблемы: обшивка начала течь, корпус испытывал вибрацию. Макаров принял решение вернуться в Англию. В Ньюкасле 14 июня корабль ввели в док. При осмотре выяснилось, что утеряна лопасть носового винта, который, будучи приемлемым для реалий Великих озер, оказался бесполезным для Арктики. Он был демонтирован. Ремонт продлился месяц, после чего «Ермак» вновь отправился на Север. И опять возникли сложности. 25 июля при ударе о торос ледокол получил течь. Оказалось, что на практике заданной прочности корпуса было недостаточно для тяжелой ледовой обстановки. Корабль снова вернулся в Англию. Отечественная пресса с удовольствием набросилась на ледокол «Ермак» и его создателя. «Ермака» сравнивали с бесполезной сосулькой, обвиняли первый в мире арктический ледокол в слабости и немощности, а его создателя — в авантюризме. Газетная травля достигла такого уровня, что авторитетнейший полярный исследователь Нансен не выдержал и высказался в защиту ледокола.

Адмирал Макаров разработал план работ по модернизации ледокола. В Ньюкасле предстояло полностью заменить носовую часть «Ермака». Пока шло ее изготовление, ледокол трудился на Балтике. Среди многих его достижений можно выделить спасение с камней броненосца береговой обороны «Генерал-адмирал Апраксин» и спасение оказавшихся на оторванной льдине рыбаков — во время этой спасательной операции впервые в истории флота и мореплавания был использован беспроводной телеграф (радио), изобретенный русским инженером А. С. Поповым. Весной «Ермак» вернулся в Ньюкасл, где подвергся основательной переделке: ему заменили носовую часть, демонтировали уже бесполезную носовую машину, укрепили борта. Конструкция ледокольного форштевня, в расчетах которой, кстати, принял активнейшее участие молодой кораблестроитель и будущий академик А. Н. Крылов, стала типовой для всех ледоколов на многие десятилетия.

Пока «Ермак» модернизировался с учетом первых плаваний во льдах, Макаров вел затяжное сражение с отечественным чиновничеством, препятствующим очередной отправке ледокола в Арктику. В конце концов чиновники были вынуждены уступить напору адмирала. Летом 1901 г. «Ермак» уходит в Арктику. 21 июня он покинул норвежский Тромсё, а 25-го числа вошел в сплошные льды. Расчеты Макарова подтвердились. Ледокол уверенно противостоял стихии, крепость корпуса была превосходной — течей не наблюдалось. Переделка форштевня оказалась не напрасной. Однако в начале июля «Ермак» столкнулся со столь тяжелой ледовой обстановкой, что смог пробиться на чистую воду только через месяц. Полюс оставался непокоренным рубежом, плавание в арктических льдах — по-прежнему опасным. Во многом это было обусловлено не конструктивными решениями, заложенными в ледокол, — они были потом полностью оправданы временем и опытом длительной эксплуатации. «Ермаку» элементарно не хватало мощности энергетической установки — после демонтажа носовой паровой машины она не превышала 7500 л. с. Несмотря на то, что последний поход ледокола был более успешен — обошлось без поломок и течей, — по возвращении Макарова освободили от обязанностей по организации опытных плаваний во льдах. Место деятельности «Ермака» было ограничено Балтикой.

Степан Осипович вынашивал планы новых экспедиций, он верил в свое детище, но пока прорабатывались данные вопросы, началась Русско-японская война. Жизнь адмирала Степана Осиповича Макарова оборвалась 13 апреля 1904 г. во время гибели броненосца «Петропавловск». «Ермаку» тоже пришлось поучаствовать в этой трагической для России

войне. По настоянию наместника на Дальнем Востоке генерал-адъютанта Е. И. Алексеева ледокол включили в состав 2-й Тихоокеанской эскадры. Дело в том, что Владивосток был замерзающим портом и мощностей находившегося там небольшого ледокола «Надежный» не хватило бы для обеспечения базирования всей эскадры по ее прибытии на место. В составе эскадры «Ермак» покинул Либаву (Лиенае), но на пути к эскадре у берегов Дании, мыса Гренен вышла из строя одна из паровых машин. В январе 1905 г. ледокол «Ермак» обеспечил выход 3-й Тихоокеанской эскадры контр-адмирала Небогатова. Летом того же года проводит большой караван торговых судов к устью Енисея с грузами для Сибирской железной дороги. Все десятилетие, предшествующее Первой мировой войне, «Ермак» работал на Балтике, борясь со льдами и время от времени оказывая помощь попавшим в затруднительное положение кораблям.

Позже министр финансов Российской империи напишет: «По моей инициативе заказан ледокол “Ермак”; ближайшей целью сооружения этого громадного ледокола была у меня та мысль, чтобы, с одной стороны, сделать судоходство в Петербурге и других важных портах Балтийского моря в течение всей зимы, но главным образом попытаться, нельзя ли пройти на Дальний Восток через северные моря, по северному побережью Сибири»<sup>7</sup>.

Из воспоминаний С. Ю. Витте достоверно известно о серьезных разногласиях и между двумя выдающимися личностями, которые разошлись в 1899 г. и больше не встречались. Тогда Д. И. Менделеев настаивал на том, что ледокол «Ермак» способен пройти на Дальний Восток к Сахалину через Северный полюс, пересечь его и спуститься на юг, что, по его мнению, было бы быстрее и безопаснее. В том же 1899 г., 121 год назад, под командованием С. О. Макарова ледокол «Ермак» вошел в полярные льды в районе к северу от Шпицбергена и смог пройти до 81°21' с. ш. Это была рекордная широта его свободного плавания.

Знаменитые слова «К Северному полюсу напролом» стали лозунгом для нескольких поколений полярников и моряков ледокольного флота России, ученых и изобретателей, посвятивших свою жизнь освоению бескрайнего царства арктических льдов. Дмитрий Иванович Менделеев, вне всякого сомнения, может быть назван не только одним из авторов проекта первого арктического ледокола «Ермак». Именно благодаря его научным трудам и программам, исследования на борту

---

<sup>7</sup> *Vumme С. Ю.* Избранные воспоминания, 1849–1911 гг. — М. : Мысль, 1991. — С. 657–659.



ледокола стали неотъемлемой частью трудовых будней полярников. Однако строительство ледоколов оставалось крайне затратным делом. Освоение Арктики для царского правительства на рубеже XIX–XX вв. не было приоритетной задачей.

Во-первых, строительства ледокольной серии после создания «Ермака» не последовало. Арктическая флотилия не была создана. Тем не менее, «Ермак» показал себя достойно: при всех ходовых сложностях им была выполнена значительная научная программа, а сам ледокол работал до 1963 г. Следующий крупный линейный арктический ледокол был построен только в 1917 г.

Во-вторых, ледоколы в начале XX в. многими не воспринимались как транспортное средство для Северного морского пути. В начале Первой мировой войны появилась необходимость проводки союзнических караванов с грузами в порт г. Архангельска. В то время Архангельск был крупнейшим портом Советского Севера и только он был соединен с населенными районами Европейской части страны железной дорогой. Ледоколы проводили грузовые караваны в Архангельск. О развитии судоходства в Северном Ледовитом океане речи тогда не шло.

В 1915–1916 гг. дискуссия о строительстве ледоколов завершилась сомнениями в их необходимости. Решение в пользу мощного ледокола по улучшенному проекту «Ермак» было принято только после того, как к дискуссии подключился морской министр России Иван Константинович Григорович. Он видел перспективу: мощный ледокол можно будет использовать для научно-исследовательских работ в Арктике. Первая мировая война внесла коррективы в планы освоения Северного Ледовитого океана. Не только Советская Россия, но и Западная Европа не имели средств на продвижение в Арктику.

В-третьих, в начале XX в. ледоколы очень редко участвовали в освоении Арктики, несмотря на интерес к изучению «белых пятен» Северного Ледовитого океана, по причине высокой стоимости их строительства и отсутствия свободных средств..

Вместе с тем следует отметить, что в первые десятилетия XX в. отдельные «пионерные» исследования в Арктике не прекращались. Так, в 1900–1902 гг. для изучения Новосибирских островов и попутно закрепления на них своих прав в противовес усиливающемуся иностранному засилью на участках российских арктических морей Академия наук снаряжает экспедицию под руководством барона Э. В. Толля. На специально приобретенной в Норвегии китобойной парусно-паровой трехмачтовой

яхте «Заря» в ходе указанной полярной экспедиции всесторонне был обследован Западный Таймыр, острова Котельный, Новая Сибирь и Беннетта. Выполнив полноценную программу научных исследований, 26 октября 1902 г. участники экспедиции покинули остров Беннетта и в условиях полярной ночи направились на юг по дрейфующему льду. Никто из них суши так и не достиг, оказавшись не в состоянии сопротивляться жестокой северной реальности.

Для выдающегося арктического исследователя В. А. Русанова последней оказалась научно-промысловая экспедиция на Шпицберген, предпринятая в 1912 г., в ходе которой были геологически обследованы значительные прибрежные территории архипелага, а на найденных месторождениях каменного угля установлены заявочные столбы. В 1914 г. тяжелая участь постигла экспедицию Г. Я. Седова, который погиб вблизи о. Рудольфа при попытке достичь полюса на собачьих упряжках. Неизвестной осталась и судьба экспедиции Г. Я. Брусилова 1912–1914 гг., участники которой намеревались совершить проход из Атлантического океана в Тихий вдоль берегов Евразии.

По тому же пути успешно проследовала русская правительственная экспедиция с использованием, более удобного и пригодного для арктического судоходства транспортного оснащения — ледокольных пароходов.

К 1909 г. было завершено строительство стальных кораблей ледового типа «Таймыр» и «Вайгач», призванных осуществить плавания правительственной гидрографической экспедиции Северного Ледовитого океана под началом Б. А. Вилькицкого. В ее задачи входило комплексное исследование трассы Северного морского пути и непосредственно условий плавания от Берингова пролива до устья реки Лены. Сделать такой шаг навстречу Арктике российское правительство побудил горький опыт поражения в Русско-японской войне 1904–1905 гг., обусловивший организацию первых попыток проверки Северного морского пути в качестве пригодной для военных целей транспортной магистрали. В результате плаваний 1910–1915 гг., во-первых, были выполнены первоочередные задачи экспедиции — Северный морской маршрут был пройден на всем его протяжении второй раз после плавания Норденшельда, причем не в том направлении, которым двигалась «Вега», а наоборот, с востока на запад (из Владивостока в Архангельск); во-вторых, были составлены новые генеральные карты, произведены обширные магнитные и астрономические наблюдения, исследованы гидрометеорологические и аэрологические условия зоны Северного морского пути. Одним из важнейших результатов работы экспедиции стало открытие в 1913 г. Северной Зем-

ли, оказавшейся по итогам последующих научных изысканий обширным архипелагом, который завершил процесс устранения белых пятен на картах северных морей.

Наряду с открытием новых территорий России было необходимо закрепить свои права в отношении уже освоенных островов. Показательно столкновение интересов русских и норвежцев в 1909 г. относительно Новоземельского архипелага. В то время как россияне небезосновательно считали Новую Землю территорией своего исключительного влияния, норвежцы рассматривали некоторые районы архипелага в качестве «ничейной земли», где и вели морской промысел. 15 ноября 1909 г. МИД Норвегии (по Карлстадским соглашениям 1905 г. Норвегия становится суверенным государством, расторгнув унию со Швецией) получил ноту протеста от российского правительства, которое настойчиво просило прекратить постоянное нарушение норвежцами границ русской территории, в противном случае дело могло быть решено силовыми методами. Норвежское правительство оценило возможные риски и пресекло промысловые инициативы своих шкиперов, в то время как в северной части архипелага была основана первая русская колония (Ольгинская). Таким образом, решительные меры российского правительства, не желающего терпеть неудачи и на северных рубежах империи, закрепило за собой Новоземельский архипелаг, обладающий значительным геостратегическим и природно-сырьевым потенциалом.

В связи с возросшей норвежской активностью в регионе царское правительство всерьез обеспокоилось сохранением суверенитета над Мурманом, для чего необходимо было качественно менять, а во многом внедрять новые экономическую, политическую и социальную концепции по развитию данных территорий. Было принято решение об интеграции Мурманна в общероссийскую инфраструктуру посредством строительства железной дороги через русскую Карелию, однако реальное воплощение в жизнь эти замыслы, а именно форсированное строительство железной дороги Петроград — Мурманск, получили во время Первой мировой войны.

Общемировой конфликт еще сильнее выявил стратегические преимущества Арктики наряду с имеющимися большими проблемами по ее транспортно-техническому оснащению. Северные моря позволили установить жизненно важное сообщение с союзниками, однако в связи со слабой изученностью и крайне плохой инфраструктурной обеспеченностью Северного морского маршрута (ограниченное количество навигационных знаков, только две радиостанции на Ямале и Диксоне, отсутствие заполярных портов) правительство не решилось осуществить переброску во-

йск, пресекая возможность установления непосредственной связи западных и восточных северных морей, тем самым умаляя потенциальную выгоду морской дислокации.

Стратегический потенциал северных морей проявился также в годы Гражданской войны и сопутствующей ей интервенции Антанты в Архангельске и Мурманске. Советское правительство, утвердившееся в России, унаследовало от прекратившей свое существование Российской империи обязательства по защите национальных интересов в Арктике.

«Эпоха пара» является переходным этапом в многовековом процессе освоения Арктики. Она устанавливает своеобразный водораздел между экономической эксплуатацией северных широт и началом развития идеи политико-стратегического и военного значения арктических морей и островов для успешной внешней и внутренней политики приарктических государств. На данном этапе формируются контуры притязаний различных государств на определенные северные территории, возникают политические предпосылки окончательного размежевания арктических интересов.

Таким образом, к 1917 г. сложилась следующая ситуация:

- в России существовал теоретический и практический опыт строительства ледоколов;
- был создан значительный ледокольный флот (в зависимости от классификации можно говорить о почти двух десятках ледовых судов);
- отсутствовала государственная комплексная и системная инициатива по освоению Северного морского пути.

У молодого Советского государства было достаточно проблем: освоение Арктики и создание Северного морского пути не были главной задачей того периода. Большевистское правительство было заинтересовано в аккумуляции ресурсов в условиях сложной внешнеполитической конъюнктуры, а не в использовании географических открытий для расширения границ государства.

В конце Гражданской войны, в 1920 г., была организована первая спасательная операция в Арктике с участием ледокола «Святогор». Белогвардейское правительство еще удерживало власть в Архангельске при поддержке сил Антанты. Красная армия наступала, и из порта в Архангельске одно за другим уходили суда с ценными грузами и эмигрантами. Одним из таких судов был ледокол «Соловей Будимирович», на борту которого было 84 человека, в том числе женщины и дети. Взяв курс в г. Мурманск, оккупированный интервентами, пароход попадает в ледовый плен, и его выносит в Карское море (рис. 5.2).

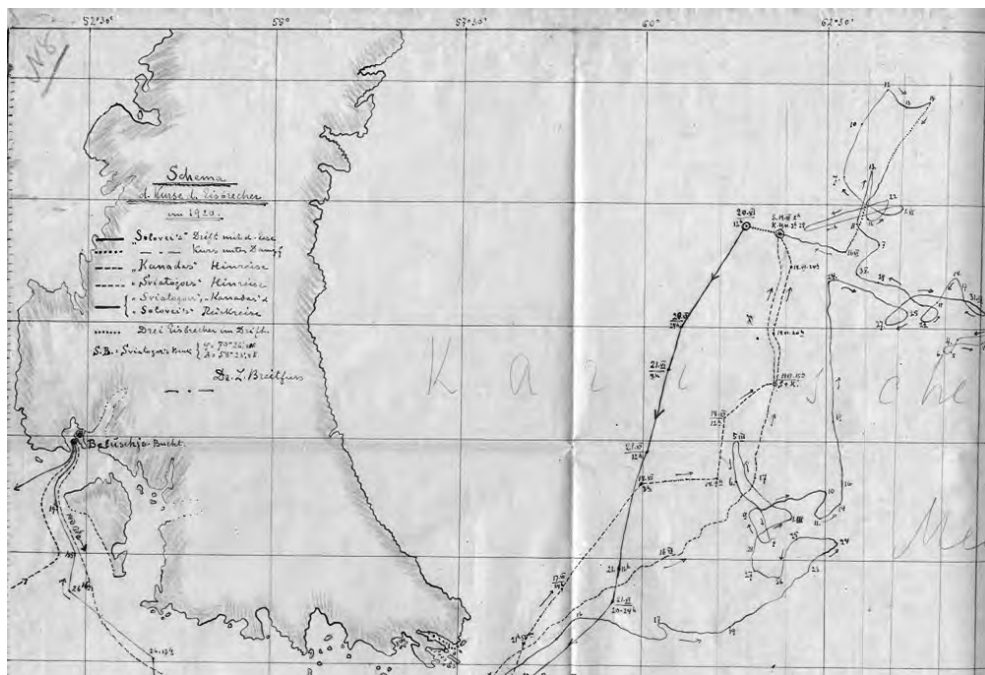


Рис. 5.2. Схема дрейфа ледокола «Соловей Будимирович» в Карском море, курса ледокола «Святогор» и ледореза «Канада».

Источник: фонд музея «Ледокол “Красин”»

Советское правительство было заинтересовано в спасении судна и людей. Однако справиться с работой в условиях тяжелой ледовой обстановки мог только самый мощный в мире ледокол «Святогор». Переговоры с правительством Великобритании и Норвегии велись весь март, и лишь во многом благодаря Ф. Нансену ледокол «Святогор» 23 апреля 1920 г. вышел из г. Ньюкасла на помощь (рис. 5.3).

Спасатели уверенно справились со своей задачей. 19 июня 1920 г. «Святогор» и ледорез «Канада», переименованный в «III Интернационал», пробилась к «Соловью Будимировичу» и через несколько суток вывели его из льдов.

Спасенный пароход, прибыв в Архангельск, стал советским и получил имя «Малыгин». Вместе с «III Интернационалом» он возвратился в Архангельск, а вот «Святогору» пришлось идти в Англию. Потребовалась серьезная дипломатическая работа Л. Б. Красина и всемирно известного кораблестроителя академика А. Н. Крылова, чтобы в 1921 г. после выплаты полной стоимости ледокола «Святогор» вернулся в Россию. После смерти Л. Б. Красина в 1927 г. ледокол получил свое второе имя «Красин».



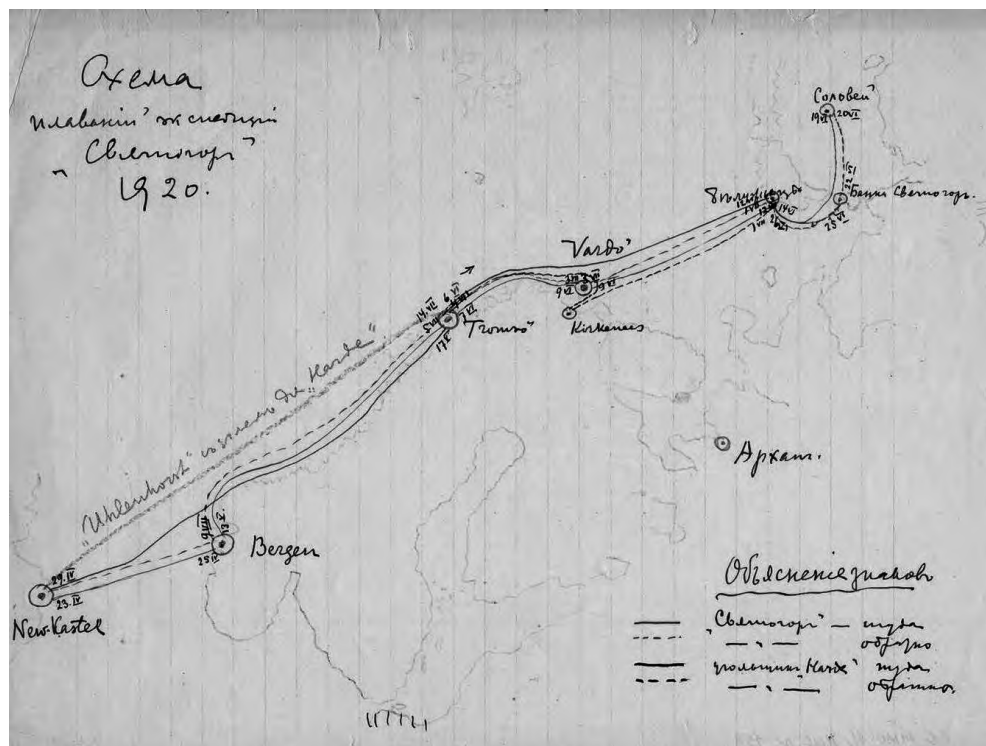


Рис. 5.3. Схема плаваний спасательной экспедиции «Святогор» в 1920 г.

Источник: фонд музея «Ледокол «Красин»»

В следующий раз о ледоколе «Святогор» вспомнят во время сложной продовольственной ситуации в 1921–1922 гг. Россия, которая тяжело пострадала в годы Гражданской войны, была не способна производить продовольствие. Чтобы полностью обеспечить население страны, продовольствие необходимо было закупать за границей. Ледоколы понадобились для выполнения своей прямой задачи — колоть лед и проводить караваны судов в порт. Этим портом был Петроград, куда по замершей Балтике везли продовольствие. Именно с этой целью советское правительство выкупило самый мощный в то время в мире ледокол «Святогор».

С ледоколом «Красин» связана вторая, возможно, самая резонансная, спасательная операция 1920–1930 гг. Сама по себе операция по спасению экипажа дирижабля «Италия» советскими ледоколами, строго говоря, к освоению Арктики и созданию Северного морского пути прямого отношения не имеет. Однако спасательной операции таких масштабов и в арктических широтах, да еще и успешной, до этого не было.

Оставляя в стороне международное и политическое значение героического подвига экипажа ледокола, награжденного высшей наградой Советского Союза, орденом Трудового Красного Знамени, стоит сказать о весьма серьезном научном достижении в области освоения и изучения Арктики. Начальником экспедиции был Р. Л. Самойлович, первый директор Арктического и антарктического научно-исследовательского института. Ледокол «Красин» поставил рекорд свободного плавания в арктических широтах, достигнув  $81^{\circ}47'$ . В успехе морской операции обозначена ключевая роль воздушной разведки ледовой обстановки.

Впервые в этом районе были выполнены обширные исследования по изучению гидрометеорологического режима и состояния ледовых условий плавания. На большом пространстве между архипелагами Шпицберген и Землей Франца-Иосифа произведен промер глубин, что позволило составить представление о рельефе дна этой части Северного Ледовитого океана. Эпопея девяностолетней давности имела огромное значение для дальнейшего освоения Арктики.

### **5.3. Система управления Арктикой в начале XX века. Советский период**

С советским периодом связаны самые значительные успехи в развитии и модернизации арктических территорий. «Впервые в истории проблема освоения далеких и необжитых пространств решалась как дело государственной важности, с вложением огромных средств, с привлечением сил и энергии многих тысяч людей разных специальностей... направляемых по единому плану единой волей»<sup>8</sup>, — отмечал В. Ю. Визе, справедливо подчеркивая основную особенность всего советского опыта работы в Арктике, воплотившуюся в наличии мощных государственных координационных органов управления.

Комплекс мер, предпринятых для полноценного развития Советского Севера, и направление его потенциала на общегосударственные нужды определили статус арктических владений как важных и выгодных составляющих экономического успеха и повышения благосостояния страны. Однако на начальных этапах деятельности советского правительства в Арктике еще оставалось множество нерешенных проблем разного уровня и профиля.

---

<sup>8</sup> Визе В. Ю. Моря советской Арктики. — Л. : Изд-во Главсевморпути, 1948. — С. 287.

После полномасштабного политического, экономического и социального кризиса, преследовавшего Россию в первые десятилетия XX в., перед советской властью остро встал вопрос о сохранении и утверждении своих прав на многочисленные открытые арктические острова, а также водное пространство в связи с усиливающимся переделом сфер влияния в мире в целом и неспособностью оказать сопротивление покушениям на советские арктические территории. Например, в 1924 г. советское правительство было вынуждено отправить на о. Врангеля экспедицию для того, чтобы установить здесь советский флаг и остановить продвижение интересов канадцев и американцев в этом направлении. Успешный поход к острову совершила канонерская лодка «Красный Октябрь» (бывший портовый ледокол «Надежный») под начальством гидрографа Б. В. Давыдова. Впоследствии Советский Союз закрепил успех, организовав на о. Врангеля постоянное поселение и метеостанцию.

Спасательная научно-исследовательская экспедиция с 15 июня по 5 октября 1928 г. стала серьезным аргументом для использования ледокола «Красин» в суровых условиях Арктики. Во-время своего плавания в ходе спасательной экспедиции 1928 г., когда итальянцы уже были спасены, но оставалась не выясненной судьба норвежского путешественника Р. Амундсена, «Красин» посетил Землю Франца-Иосифа. Тогда на эту территорию также претендовала Норвегия. Если бы Норвегия получила доступ к этому арктическому архипелагу, то для России дальнейшее освоение Арктики могло стать крайне затруднительным.

Сложно сказать, сформировалось ли окончательно у советского руководства понимание необходимости освоения Арктики и создания Северного морского пути после событий 1928 г. Однако было очевидно, что для решения ряда арктических задач страна располагает достаточным арсеналом. Освоение Арктики станет главным инфраструктурным проектом для Советской России в 1930-х гг., и для этого были свои причины.

Во-первых, стратегическая причина. Войны начала XX в. показали крайнюю уязвимость России из-за ее большой протяженности. Если страна вела войну с одним врагом, находящимся в Европе, то большая протяженность могла оказать даже положительное влияние: враг рисковал долго продвигаться по стране, боясь столкнуться с суровым климатом и отсутствием инфраструктуры. С другой стороны, при ведении сражений преимущественно на азиатском театре военных действий восточная часть России оказывалась крайне уязвимой. Единственной транспортной артерией, связывающей всю страну с запада на восток, была Транссибирская

железная дорога. Как показывал опыт Русско-японской войны и события Гражданской войны, вошедшие в русскую историографию как «мятеж Чехословацкого корпуса», эту транспортную нить можно было легко разорвать. Снабжение между частями страны прекращалось. Перевозить грузы и перебрасывать войска через три океана было долго, дорого и, самое главное, без особого стратегического преимущества. Опыт Русско-японской войны и дислокация Второй Тихоокеанской эскадры, полностью разгромленной в Цусимском сражении, подтверждали этот довод. В начале 1930-х гг. руководство страны не могло не понимать всех внешне-политических угроз. Росла напряженность в Европе; СССР едва смог прорвать дипломатическую изоляцию, в которой находился после своего появления на политической карте. На Дальнем Востоке набирал обороты японский милитаризм, который с XIX в. воспринимал Русский Дальний Восток как собственную территорию.

Во-вторых, существовали экономические причины. О природных богатствах Крайнего Севера было хорошо известно. Не останавливаясь на этом подробно, скажем лишь, что для сталинской индустриализации стране были нужны уголь и металл. Создание регулярного транспортного морского сообщения в Северном Ледовитом океане имело и торговое значение. Советский Союз мог получить контроль над самыми оживленными торговыми маршрутами. Доставка грузов по Северному морскому пути, его западному и восточному отрезкам осуществлялась быстрее, а значит, дешевле сухопутных и морских аналогов, таких как Суэцкий канал и тем более трансафриканский маршрут.

В-третьих, большое значение приобретали имиджевые причины. События 1928 г. по спасению итальянской экспедиции заставили мировые газеты писать о Советской России. Более того, писать в положительном ключе, что ранее большевикам не удавалось. Для руководства страны освоение Арктики могло стать своеобразной витриной достижений народного хозяйства и пролетарской науки для мировой общественности. В свою очередь, такая реклама должна была положительно влиять, по мнению большевиков, на распространение идеалов коммунизма в мировом масштабе. Тем более что у Советской России для освоения Арктики был достаточный арсенал.

Подтверждение тому — экспедиция 1929 г. на Земля Франца-Иосифа с целью закрепления своих прав на архипелаг. Советский флаг поднят и на о. Гукера, куда прибыла первая партия зимовщиков под командой В. И. Воронина. Впоследствии здесь создается метеостанция, регулярно ведутся исследовательские работы.

Однако в зоне пристального внимания многих приарктических государств на тот момент были другие территории, а именно — архипелаг Шпицберген, который по условиям особого трактата, принятого в рамках Парижской мирной конференции 1920 г., стал суверенной зоной Норвегии с сохранением равного права участников договора на эксплуатацию его ресурсов и территориальных вод. Возможности защитить территориально-политические притязания на архипелаг были практически исчерпаны (в результате свертывания здесь морских промыслов, отсутствия государственной поддержки со стороны царского правительства, пренебрежения дипломатическими методами установления влияния). Позиции молодого Советского государства во многом были ослаблены в связи с новыми задачами, остро стоявшими перед руководством страны. Как отмечают исследователи, «государственная принадлежность архипелага стала “разменной монетой” в борьбе за более высокие для советского правительства цели — дипломатическое признание и заключение торгового договора»<sup>9</sup> с Норвегией.

Границы своих полярных владений советское руководство зафиксировало декретом 1926 г., объявляющим все земли, находящиеся или могущие быть открытыми к северу от наших европейских и азиатских берегов (между 32°4'35" в. д. и 168°49'30" з. д.), принадлежащими Советскому Союзу. Этот документ был дипломатической формой защиты от возможных покушений на северные пространства СССР. Других, более реальных и эффективных средств пока что не существовало. Таким образом, был закреплен секторальный принцип и объявлены границы советского арктического сектора.

Нельзя не отметить, что советский декрет был не первым международным постановлением, определяющим внешние арктические границы государства.

В 1909 г. в национальном законодательстве права на собственный арктический сектор установила Канада (на тот момент доминион Британской империи), также в одностороннем порядке утвердившая свои арктические владения, объявив своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, лежащие к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом.

После дипломатических заявлений последовали конкретные меры, закрепляющие постоянное присутствие той или иной страны на подконтрольных ей территориях наряду с усилением научных изысканий, расширением экономической деятельности.

---

<sup>9</sup> Порцель А. К. Спор о Шпицбергене: точка не поставлена // Арктика и Север. — 2011. — № 3 (сентябрь). — С. 10.



Начиная с 1922 г. Канада организовала так называемый Арктический военный патруль для охраны вод Канадской Америки. В начале 1924 г. госсекретарь США по морским делам выступил в конгрессе с заявлением о намерении присоединить Северный полюс к североамериканским владениям как продолжение Аляски, вспоминая заслуги по покорению полюса своего соотечественника Р. Пири.

Первым хозяйственным мероприятием советской власти на арктическом направлении стала организация Карских экспедиций, имевших целью наладить продовольственный обмен между Сибирью и европейской частью страны. Первая экспедиция в августе–октябре 1920 г. располагала 18 судами — крайне изношенными, однако с успехом доставившими в Европейскую Россию около 1000 т хлеба, примерно 1500 т жиров, большое количество экспортных товаров: пушнины, льна, шерсти, конского волоса. Первый успех был закреплен в дальнейших экспедициях, ставших регулярными. Однако проблема комплексного освоения северных территорий, в частности, обустройства Северного морского пути, отчетливо давала о себе знать, и потому советское правительство вело усиленный поиск наиболее результативных управленческих методов для работы с перспективными территориями.

Изначально вывозом грузов из Сибири и сопутствующими хозяйственными мероприятиями занимался Сибирский революционный комитет (Сибревком). В 1920 г. на его базе создается Комитет Северного морского пути, чьи полномочия охватили как транспортировку грузов по северным морям, так и контроль над поставками транспорта, технического и инструментального оборудования. В процессе эволюции государственной программы освоения Севера в 1928 г. ответственным за многообразную хозяйственную деятельность становится Северо-Сибирское акционерное общество «Комсевморпуть», которое сочетало в себе функции своих предшественников с обязанностями по промышленному строительству, подготовке и вывозу экспортных грузов из Сибири по речным системам, организациям лесозаготовок, зверобойного и рыбного промыслов.

Карские экспедиции уже к середине 1920-х гг. стали одним из наиболее выгодных для государства мероприятий на северном направлении, тем более что самой прибыльной частью сибирского экспорта становится вывоз леса. По мере увеличения грузопотока и снижения недоверия судовладельцев к трассе вполне оправданным становится использование и линейных ледоколов, а морские транспортные операции в Арктике превращаются в крупнейшие государственные мероприятия.

Активная фаза создания Северного морского пути начинается в декабре 1932 г. с основания мощной полувоенной организации — Главное управление Северного морского пути («Главсевморпуть»). Эта организация была вынуждена сконцентрировать внимание на решении всего комплекса арктических проблем, в том числе и военно-стратегических. Первым начальником «Главсевморпути» (1932–1938) стал знаменитый полярник О. Шмидт, который летом-осенью 1932 г. совершил первое в истории сквозное плавание Северным морским путем за одну навигацию на ледокольном пароходе «Александр Сибиряков» — из устья Северной Двины до Берингова пролива. Через два года ледорез «Литке» повторил успех «Сибирякова», пройдя Северным морским путем в одну навигацию с востока на запад. В конце 1932 г. при Совете народных комиссаров СССР создается Главное управление СМП (Северного морского пути), которое не просто должно было отвечать за развитие не только транспортной инфраструктуры Севморпути и проводку грузов, но и за развитие приарктических территорий страны. ГУ СМП было своего рода министерством северных территорий страны с широким функционалом, что подчеркивает значимость проекта развития арктической инфраструктуры для руководства СССР.

Однако вместе с первыми значительными успехами, окончательно закрепившими статус Северного морского пути в качестве важной морской магистрали, его освоение советскими исследователями того периода непременно должно было быть подкреплено всеобъемлющей модернизацией арктической трассы на всем ее протяжении. Недостаток в повсеместном техническом оснащении маршрута, в частности в обеспечении судов ледокольной проводкой, стал роковым для научно-исследовательской экспедиции, предпринятой в 1933 г. на пароходе «Челюскин». Руководил этой экспедицией также О. Шмидт. «Челюскин» начинал экспедицию в сопровождении ледокольных судов. Уже в самом конце маршрута, при входе в Берингов пролив, «Челюскин» был затерт льдами. Ледокольное судно «Федор Литке» оказать помощь дрейфующему пароходу не смогло. Мощных ледоколов, способных пробиться к «Челюскину», на Дальнем Востоке не было. На помощь был отправлен ледокол «Красин», имевший опыт спасательных операций, но он был направлен в кругосветное плавание — через Атлантический океан в Панамский канал, а затем в Тихий океан. Экипаж и пассажиры «Челюскина» были спасены средствами авиации. Полярные летчики, участники спасательной экспедиции, станут первыми Героями Советского Союза. Спасательная операция имела своим результатом несколько примечательных послед-

ствий. Стало понятно, что надеяться на удачу в освоении Севморпути нельзя, нужна серьезная научная база. В последующие годы, вплоть до Великой Отечественной войны, в Арктике ежегодно будут работать гидрографические, картографические, метеорологические и иные научные экспедиции, целью которых является накопление комплексных знаний о регионе, движении льдов, режиме прибрежных рек и т. д. Основной вывод: осваивать Севморпуть без помощи ледоколов, обычными судами, просто невозможно. Однако советская промышленность была занята строительством преимущественно военных кораблей. Наконец, серьезную роль в освоении Арктики будет играть полярная авиация, которая как техническое средство начала выходить на историческую арену. Важным для страны обстоятельством стало то, что спасение челюскинцев дало повод мировой прессе говорить о Советском Союзе как о научно-технической державе.

20 июля 1934 г. было принято совместное постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по развитию Северного морского пути и северного хозяйства», которое задавало вектор деятельности «Главсевморпути» на ближайшую перспективу. Данный документ делал акцент на необходимости изыскать возможности для строительства новых ледоколов, морских портов и радиоцентров, развития полярной авиации и создания аэропортов наряду со строительством адаптированных под арктическую среду самолетов; немалое внимание было уделено и значимости подготовки специализированных кадров. К тому же были серьезно расширены права данного государственного органа. Теперь зона его компетенции определяется в качестве морей и островов Северного Ледовитого океана в европейской части СССР и континентальных территорий азиатской части страны к северу от 62-й параллели. «Главсевморпути» передавались все хозяйственные предприятия союзного значения в указанных зонах, поручалась координация геологоразведочной деятельности, на организацию возлагалась ответственность за речной флот на Лене ниже Якутска, на Колыме, Тазе, Пясине, Хатанге, Анабаре, Яне, Индигирке, Анадыре и каботажное плавание вдоль берегов Сибири. Итогом указанных мероприятий стало окончательное признание за Северным морским путем прав обычной водной магистрали, «плавание по которой перестало иметь экспедиционный характер»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Тимошенко А. И. Советский опыт освоения Арктики и Северного морского пути: формирование мобилизационной экономики // Историко-экономические исследования. — Т. 14. — 2013. — № 1–2. — С. 85.

В 1935–1936 гг. предпринимались высокоширотные экспедиции, где ключевую роль играли наиболее подходящие для заданных условий и по достоинству оцененные полярниками ледоколы («Садко», «Седов», «Малыгин», «Красин»). В 1936 г. ледокол «Литке» перевел с запада на восток через арктические моря два эсминца. В целом этот опыт был использован в годы Великой Отечественной войны при переводе военных судов с востока на запад — из Тихого океана в Баренцево море. Ввиду очевидной перегруженности Транссибирской железнодорожной магистрали в военное время Северный морской путь вместе с крупнейшими реками бассейна Северного Ледовитого океана стал единственной альтернативой, предоставляющей возможность Северу Сибири сообщаться с населенными пунктами. Стоит также отметить роль Севморпути в процессе доставки союзнической помощи по ленд-лизу.

Наряду с возрастающей потребностью в вывозе сибирского леса, ввозе грузов для освоения природных, особенно топливно-энергетических и минеральных ресурсов Севера (Норильск, Западная Сибирь), заинтересованность страны в северных территориях стремительно возрастала. Чтобы арктические районы приносили потенциальную пользу, Советскому государству ведущие ученые (геологи, химики, физики, металлурги, экономисты) старалась максимально полно обследовать, оборудовать, организовать и скоординировать жизнь и труд в Арктике.

Развитие Арктики и Севера стало информационным поводом для формирования положительного имиджа Советского Союза. Доказательством служит 1937 г., когда страной Советов была издана книга об очередном лидерстве в Заполярье под красноречивым названием «Северный полюс завоеван большевиками». Поводом для издания послужил взрыв в информационном поле мировой общественности, спровоцированный водружением красного знамени над Северным полюсом.

Полюс для всех ледовых путешественников издавна считался лакомой целью. Якобы его достижения позволят раскрыть тайны «кухни погоды», увидеть новые пути в другое полушарие и понять непостижимую Арктику. 21 мая 1937 г. в 11 ч. 35 мин летчик М. В. Водопьянов, впервые используя тормозной парашют для самолета, блестяще совершил посадку на полюсной льдине вместе с ледовым комиссаром академиком О. Ю. Шмидтом. Первая полярная станция «Северный полюс — 1», советская научная колония, база «Главсевморпути», аэродром полярной авиации поставили точку в сомнениях о лидерстве СССР в Арктике. Искрометному подвигу большевиков способствовали одобрение, поддержка и указ товарища Сталина, означавшие, что среди льдов, в царстве вечного безмолвия зи-

мующие на полюсе будут ощущать заботу великой страны Советов. Задание Сталина было выполнено.

Важно понимать, что победу над Северным полюсом нельзя считать мгновенной, она достигалась постепенно, и являет собой итог преодоления череды преград и настойчивого продвижения к северу, в северные широты, градус за градусом к полюсу. Рейсы «Красина», «Сибирякова», «Садко», эпопея челюскинцев, мужественные полеты Молокова, Водопьянова, Чкалова, Байдукова, Белякова — являлись смелыми разведками, готовившими победоносный бросок на вершину планеты. Нансен, Каньи, Андрэ, Пири, Амудсен посещали Северный полюс, но у СССР задача была иная.

Единство теории и практики, непрерывность и всесторонность — вот главные принципы советских исследователей. Для этого острова и побережья Советского Севера покрывались полярными станциями, опробовались дрейфующие зимовки, создавались базы (на острове Рудольфа), одним словом, формировались необходимые практические и научные основы будущего освоения и развития Арктики. Все было нацелено на то, чтобы основательно и долговременно осесть в советском арктическом секторе и точке, не имеющей долгот, зарегистрировав единственную в своем роде станцию «Северный полюс» под номером 56 с позывным сигналом рации «Северного полюса» — «УПОЛ», тем самым замкнув круг научных станций. Дальнейшие задачи — одержать абсолютное первенство по размаху полюсных научных работ и создать исчерпывающе подробную карту мировой погоды, производя систематическое исследование Северного полярного бассейна. Оказалось, что одной победы советской науки и авиации в Арктике достаточно, чтобы крупнейшие зарубежные газеты и радиостанции Франции, Испании, Англии, Германии, США и других стран печатали восторженные восхищения отзывы и сообщения о подвигах советских полярников<sup>11</sup>.

Яркими и значимыми эпизодами истории освоения региона и создания Севморпути были спасательные операции Советской России в Арктике в 1920–1930 гг. Они в полной мере иллюстрируют сложности и специфику арктического инфраструктурного проекта. Именно в конце 1930-х гг. в Арктике была создана необходимая инфраструктура, перевозка грузов стала регулярной, а приарктические территории развивались. Эффективность этих мероприятий продемонстрировали события Второй

---

<sup>11</sup> Северный полюс завоеван большевиками / под ред. О. Волжиной. — М. : Партиздат ЦК ВКП(б), 1937. — 153 с.



мировой войны: в Арктику шли караваны с союзнической помощью в гораздо больших по сравнению с Первой мировой войной объемах. Однако Северный морской путь так и не стал ни тогда, ни после войны мировой транспортной артерией.

Советский Союз обладал уникальным ледокольным флотом. Но это было недостаточно, как показал в том числе и опыт спасательных операций, для решения всех задач в Арктике. Требовались еще суда, для чего нужно было перераспределить ресурсы с создания военных кораблей в пользу ледокольных судов, что практически удавалось. Только в конце 1930-х гг. заложили серию из трех ледоколов («Проект 51»), причем основой проекта послужил ледокол «Красин». В целом спасательные операции позволили выявить слабые места ледокольного флота, сформировать понимание того, какие суда могут быть в приоритете.

Позже оказалось, что достижение советскими полярниками Северного полюса недостаточно для того, чтобы считать Северный Ледовитый океан завоеванным и освоенным СССР. Государство понимало: необходимым и ключевым проектом должно стать развитие перспективной арктической магистрали — Северного морского пути.

Создается единая правительственная организация по руководству всеми делами на Советском Севере — Главное управление Северного морского пути, сменившее созданное в 1928 г. акционерное общество по экономическому развитию арктического побережья «Комсеверопуть». За первые три года существования ГУ СМП подчинило себе промышленность, торговлю, эксплуатацию природных ресурсов, научные исследования, транспорт в районе Арктики и Крайнего Севера Советского Союза (рис. 5.4).

«Главсевморпуть» объединил весь ледокольный флот страны. «Красин», «Ермак», «Ленин», ледорез «Литке», ледокольные пароходы «А. Сибиряков», «Г. Седов», «Малыгин», «Русанов», «Садко» — все отныне стали единой силой и рычагом развития Северного морского пути. Таким образом, Главное управление Северного морского пути сконцентрировал все силы в одной научно-транспортной и хозяйственной системе, ликвидировало параллелизм в работе и нездоровую конкуренцию, что способствовало достижению успехов в деле освоения Советской Арктики.

Вплоть до 1935 г. арктические рейсы совершались на отдельных участках Северного морского пути, не были связаны друг с другом, подчиняясь собственным планам, и не имели единой структуры. Навигация 1935 г. кардинально изменила положение арктических дел. Карские,

ленские и колымские рейсы вошли в общий план арктической навигации, руководствуясь общими установками и правилами игры. Итоги первой большой транспортной перевозки по Северному морскому пути имели значительный вес. План был выполнен на 121% (584,7 тыс. т грузов), в навигации участвовало около 100 судов. **Данной навигацией впервые фактически подтвердилась целесообразность использования Севморпути.** В 1936 г. сквозные рейсы судов продолжились с четырехкратным успехом. Однако 1937 г. ознаменовался бесчисленными ошибками, а вследствие этого — зимовкой в ледовом плену пяти караванов судов. Навигация 1938 г. намеревалась учесть прошлогодние ошибки, сократив при этом сквозные грузовые рейсы.

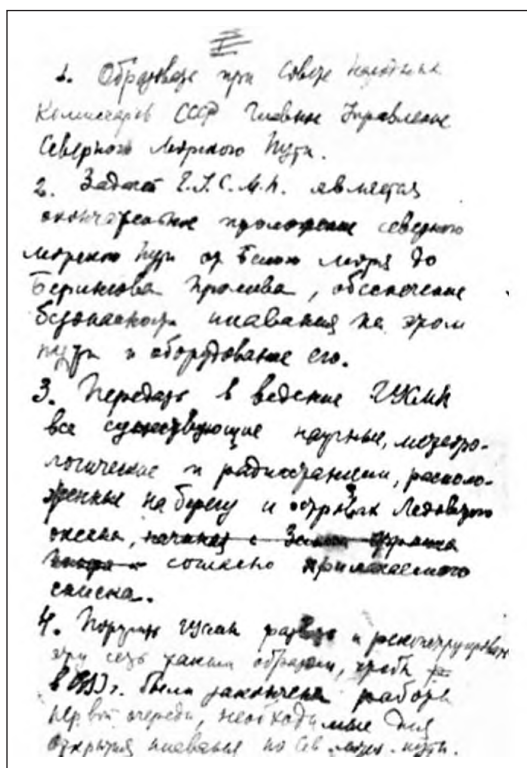


Рис. 5.4. Проект постановления Совнаркома СССР об образовании «Главсевморпути», составленный О. Ю. Шмидтом в 1932 г.

С 1938 г. в арктическую навигацию вступили ледоколы типа «И. Сталин», дающие право полагать, что обеспечение навигаций станет значительно лучше и окончательно стабилизирует эксплуатацию Севморпути.

К сожалению, существенных изменений не произошло, все свелось к перестройке оперативного руководства. В последующие (1939–1940) годы особых перестановок в управлении Северным морским путем не происходило. Арктические навигации 1935–1940 гг. демонстрировали возможности эксплуатации Севморпути как главной транспортной магистрали. Проект века — Северный морской путь — был реализован и по масштабам перешагнул все когда-либо виденные достижения арктических стран.

С 1941 г. процесс освоения Арктики попал в новые условия, продиктованные Великой Отечественной войной. Нараставшее из года в год освоение было прервано, изменилась и роль магистрали.

В целом за период 1933–1945 гг. Северный морской путь приобрел особый, «уникальный почерк» в многовековой истории государственного управления Севером и Арктикой. В эти годы ускоренными темпами происходила эксплуатация великой арктической магистрали в интересах всего народного хозяйства страны на всем протяжении — от европейских до далеких тихоокеанских портов. Важной особенностью данного периода стал переход к полномасштабной эксплуатации «арктической трассы», заменившей частичное и узкоспециальное использование.

В ходе подготовки страны к надвигающейся войне были разработаны мобилизационные планы и проекты по размещению вооружения, средств управления орудиями и погребов боезапаса для ледокола «Красин», «Ермак», построенных в СССР ледоколов типа «И. Сталин».

Во время Великой Отечественной войны все ледоколы были вооружены, мобилизованы и вместе с экипажами переданы в состав Военно-морского флота. Ледоколы обеспечивали транспортировку грузов по трассе Северного морского пути и проводили британские и американские северные конвои, осуществлявшие поставки по ленд-лизу. Ледокол «Красин» совершил кругосветный боевой поход через Панамский канал, участвовал в проводке полярного конвоя PQ-15. Первый арктический ледокол «Ермак» работал на Балтике, с 1942 по 1944 г. оставался в блокаде Ленинграде.

Боевой и трудовой подвиг ледокольного флота, защита Заполярья и роль Северного морского пути в годы Великой Отечественной войны заслуживают отдельного повествования.

В год 75-летия Победы в Великой Отечественной войне нельзя не сказать о том, что ледокол «Красин» — последний сохранившийся в России корабль — участник полярных конвоев, Герой Великой Отечественной войны, участник боевых морских сражений, труженик арктического тыла на трассе Северного морского пути.

Говоря о подвигах ледокольного флота, автор имеет в виду в первую очередь человеческий фактор. Без героев-моряков и полярников не было бы ни боевых, ни трудовых побед России и Советского Союза в Арктике и на Севере. Современникам нечего было бы вспоминать, а историкам — фиксировать в памяти поколений, если бы люди ойкумены — ученые и купцы, мореходы и путешественники — не стремились познать северные моря и земли, которые называли *terra incognita* — непознанная земля.

Но так ли это, действительно ли все экстремальные территории были пустынями и только с приходом европейцев началось «цивилизованное освоение» Арктики и Севера? Было бы ошибкой полагать, что история освоения Арктики и Севера начинается со времен великих географических открытий, когда небольшие отряды или команды на кораблях и лодках «открывали», описывали и картографировали обширные пространства, уже в течение тысячелетий населенные коренными народами Севера.

#### **5.4. Этнокультурное наследие Арктики и Севера как объект музеефикации**

По мнению автора, создание и становление ледокольного флота России было, есть и будет краеугольным камнем, стержневым вопросом освоения Арктики и Крайнего Севера. Однако, говоря об истории, нельзя не упомянуть об арктической цивилизации коренных и малочисленных народов России, которые формируют уникальное культурное наследие Арктики. Знания, традиции и обычаи людей, полноправных граждан Российской Федерации, являются величайшим достоянием нашей страны. Успех в Арктике без коренных народов невозможен.

Сохранение этнических и культурных традиций коренных северных народов должно по праву стать одним из ведущих направлений в процессе изучения и сохранения самобытной Арктики. В России, как и в СССР, большое внимание уделяется истории географических открытий. Этой теме посвящены многочисленные документальные и художественные публикации, кинофильмы о первопроходцах в прошлые века, о пионерах научных исследований и об успехах в деле освоения огромных пространств Арктики и Севера. Подобные экспозиции крайне важны, поскольку именно по этому сценарию шло пространственное развитие России.

Нельзя не заметить, что по сравнению с биографиями героев-первооткрывателей, техническими и технологическими достижениями в истории освоения Севера, неоправданно скромное место занимали и зани-

мают истории о его талантливых представителях. Сегодня экспозиции культурных сокровищ коренных северян, особенно малочисленных этнических групп, представляют собой в лучшем случае уединенные, нередко расположенные в труднодоступных местах «семейные» выставки предметов быта, утвари, одежды и уборов, культовых артефактов, обрядовых, праздничных и каждодневных элементов жизни и хозяйственной деятельности поселений. Они удивительно разнообразны, в большинстве своем уникальны и, к сожалению, уже немногочисленны.

Ни «государствообразующее» население России, ни жители экономически благополучных регионов о таких локальных «собраниях этнокультурных ценностей» не знают более чем, общие сведения. В качестве примера можно привести фундаментальное, на наш взгляд, исследование Арктического совета по устойчивому развитию «Молодежь коренных народов, культура питания и перемены в Арктике “ЕАЛЛУ”». Отчет по проекту подготовлен на исследованиях и сборе информации в период с 2015 по 2017 г. Одни из главных выводов данного проекта заключаются в том, что Арктика богата пищей, а многовековые кулинарные традиции позволяют коренным народам полноценно жить в столь суровых климатических условиях. Однако изменения, которые происходят в Арктике, являются беспрецедентными и могут стать угрозой для существования народов арктической цивилизации. Традиционные знания как систематический способ мышления и познания, разработанный и применяемый к явлениям в биологических, физических, культурных и языковых системах бесценное наследие и достояние России.

Краеведческие музеи в северных регионах хранят эти традиционные уникальные знания, но широкой аудитории коллекции этнокультурного наследия коренных и малочисленных северных народов России мало доступны. Сохранение и финансовая поддержка культурных, научно-образовательных проектов с целью популяризации таких коллекций, знаний о вековых традициях быта и культуры, о роли коренных народов в освоении и управлении Арктикой — прерогатива государства.

Как известно, в 27 районах Российского Севера, который составляет 2/3 территории страны, проживают представители около 30 этнических групп коренных народов. Численность каждой группы тех, кого в большинстве стран называют аборигенами, а в Канаде первой нацией (First Nation), неуклонно снижается и достигает сегодня от нескольких тысяч до сотен человек.

Мнение российских ученых однозначно: малочисленные народы нуждаются в представительстве на самом высоком уровне и адекватном фи-



нансовом обеспечении. Это вопрос их выживания и сохранения этнокультурного наследия не только Севера, но и России в целом. Во времена СССР в высших учебных заведениях Ленинграда существовала квота на обучение молодых людей из удаленных северных поселений аборигенов. Такая система выявляла множество талантливых представителей коренного населения, которые впоследствии становились известными людьми и являлись связующими звеньями культуры большинства с культурой своего малого народа.

Среди приарктических государств Россия — единственная страна, на территории которой живут представители всех языковых семей, кроме индейских народов.

Судя по циркумполярной карте «Расселение коренных народов Севера»<sup>12</sup>, в районах Российского Севера проживают представители следующих народов: *индоевропейская семья, славянская ветвь*: русские, поморы, марковцы (анадырщики), походчане (колымчане), гижигинцы; *уральско-юкагирская семья, финно-угорская ветвь*: карелы, вепсы, саамы, коми, коми-пермяки, коми-ижемцы, ханты, манси; *самодийская ветвь*: ненцы, энцы, нганасаны, селькупы; *юкагирская ветвь*: юкагиры, чуванцы. *алтайская семья; тюркская ветвь*: якуты, долганы; *тунгусо-манчжурская ветвь*: эвенки, эвены; *палеоазиатские народы*: кеты; *эскимосско-алеутская семья, эскимосская ветвь*: азиатские эскимосы (юпик); *укуотско-камчатская семья, чукотско-корякская ветвь*: чукчи, кереки, коряки, алюторцы; *ительменская ветвь*: ительмены<sup>13</sup>.

Кроме вышеназванных семей и ветвей коренных народов Севера, в России еще сохранились малочисленные этнические группы, проживающие в труднодоступных местах. Численность некоторых групп составляет две-три сотни человек, поэтому сбор и хранение сведений о культуре и традициях таких малочисленных народов особенно актуальны. К таким народам относятся, например, негидальцы, нивхи, ороки, орочи, тофалары, удэгейцы, телеуты, тувинцы-тоджинцы, шорцы, кумандинцы, ульчи, энцы, и др. Как видно, генетический и этнокультурный потенциал народов Российского Севера в десятки раз превосходит зарубежные аналоги. Но обобщение этнических и культурных особенностей, степень их музеефикации в сотни раз ниже того уровня, на котором это представлено в зарубежных странах Циркумполярного Севера.

---

<sup>12</sup> Арктическая энциклопедия. — М. : Паулсен, 2017. — Т. 1. — Вкладка 1.

<sup>13</sup> Там же.

История формирования понятия «коренные малочисленные народы Севера» (КМНС), которые до 1926 г. назывались «туземцами» или «туземными народностями и племенами», становление и развитие базовых представлений о КМНС в советский период и в XXI в. весьма качественно и полноценно дается в Арктической энциклопедии<sup>14</sup>. В 1979 г. численность коренных и малочисленных народов составляла 156 575 чел., в 2010 году 257 895 чел.

Не нужно быть профессионалом-этнографом, чтобы увидеть основные тренды динамики численности коренных народов Севера. Численность за 30 лет возросла за счет более грамотно проведенной переписи, о чем свидетельствует появление в XXI в. «новых» (учтенных) коренных народностей — это камчадалы, кереки, кумандинцы, сойоты, телеуты, тубалары, карты народов Российского Севера. В последние десятилетия растет численность народов (манси, ненцы, ханты), населяющих районы интенсивного освоения и развития.

Можно, конечно, поспорить с авторами энциклопедии, анализирующими приведенную выше информацию и утверждающими, что «устойчивую тенденцию роста численности на протяжении 1979–2010 гг. показывают алеуты... сойоты, теленгиты, тубалары...», численность которых с 1997 г. уменьшилась, а сойоты, теленгиты и тубалары учитывались с 2002 г.<sup>15</sup> Тем не менее в сравнении с другими приарктическими странами многообразие национального состава, следовательно, генетическое и этнокультурное богатство населения Российского Севера, впечатляют.

Во всех приарктических государствах существуют многочисленные музеи и целые кластеры, где собраны артефакты с различных территорий циркумполярного Севера, включая российские северные районы. Для сравнения можно привести соседнюю с нами Аляску. Среди 50 музеев этого американского штата выделяются этнокультурные музеи инуитов, пришедших сюда по Берингийскому мосту из Сибири 25 тысяч лет тому назад.

Музеи собрали и выставляют для обзора туристам атрибутику быта различных этнических групп — алеутов, алутииков, общественных объединений аборигенов на базе исторических обществ Игл, Солдотна, Талкитна. Богатые культурные экспозиции представлены в музеях Анкориджа: центре Расмусона, Доме наследия, музее Севера университета Фэр-

<sup>14</sup> Арктическая энциклопедия. — М. : Паулсен, 2017. — Т. 1. — Раздел V «Коренные и малочисленные народы».

<sup>15</sup> Там же.

банка, Русском православном музее и др. Музей алеутов, например, один из наиболее посещаемых объектов региона, расположен в г. Датч-Харбор. Открыт в 1999 г. на месте бывшего военного склада близ гаваней Датч-Харбор и Уналашка, служивших прибежищем для рыболовецких суденышек коренных жителей в течение двух тысяч лет. Для музея специально построено красивое здание с мозаичным полом. Найденные при раскопках на Амакмаке и Уналашке сотни тысяч артефактов систематизированы в виде диорамы исторических событий тысячелетней давности.

Столь же обширно представлена культура коренных народов Канадского Севера. Практически в каждой крупной резервации есть небольшой музей с реликвиями, передающимися от поколения к поколению в течение сотен лет. Но — что важнее — почти все основные экспонаты, представляющие международную и государственную ценность, тщательно отбираются, реставрируются и покупаются или копируются, чтобы затем быть включенными в состав экспозиций столичных и центральных музеев.

Почему и для чего это делается? Музей является научным и культурно-просветительным учреждением, которое собирает, хранит, изучает и экспонирует памятники культуры, документы и материалы, характеризующие историческое развитие и современное состояние природы и общества. «Музей» — с греч. *museion* — храм муз, учреждение, собирающее и выставляющее для обозрения произведения искусства, предметы истории, науки, быта, изделия и материалы, изготовленные талантливыми людьми. Позднее сюда добавились экспонаты, демонстрирующие развитие отраслей промышленности и сельского хозяйства, мемориальные документы, характеризующие жизнь и деятельность великих людей, и т. д. В любом случае, предметы каждой экспозиции систематизируются, располагаясь в пространстве и времени по единому сценарию, т. е. в единой системе временных и пространственных координат.

## **Заключение**

Сегодня крайне важно привлечь внимание россиян и гостей России к исторической роли российского народа, элементам арктической культуры, знакомство с которыми, с одной стороны, поможет сохранить культурное наследие народов Севера, а с другой — поднять репутацию России как крупнейшей арктической и северной державы.

Историческое и культурное наследие — национальное достояние, богатство и незыблемая духовная опора России, ее будущих поколений,

которое должно быть представлено на уровне, вызывающем чувство гордости и восхищения у россиян, уважения у зарубежных партнеров.

Не секрет, что необходима систематизация собранных коллекций, обеспечение более широкого доступа к знаниям, максимально эффективное и активное использование просветительских, образовательных и эстетических, воспитательных возможностей арктических музеев для решения многоплановых вопросов управления Арктикой.

Формирование коллекций продолжается, что требует дополнительных площадей для обеспечения реставрации, хранения и экспонирования предметов, рассказывающих не только истории о героях-первопроходцах и достижениях государства Российского в деле изучения и освоения Арктики и территорий Крайнего Севера, но и о роли коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Россия имеет исключительный потенциал и стратегически обоснованную необходимость создания в Санкт-Петербурге современного музейного кластера «Север-Арктика», куда можно включить как минимум три тематических сегмента сохранения культурного и исторического арктического наследия:

- 1) исследование и история освоения Севера и Арктики;
- 2) этнографическое и культурное наследие коренных и малочисленных северных народов;
- 3) техника и технологии изучения, освоения и сохранения Арктики.

Несмотря на то, что в каждом арктическом регионе России собраны уникальные коллекции наследия Арктики и Крайнего Севера, стоит отметить неоспоримый факт, что предметы, материалы и документы, рассказывающие об истории государственного управления Арктикой, не представлены на достойном уровне. Современные зарубежные музеи активно и эффективно используются государствами для демонстрации всему миру значимости арктических территорий.

Знаменитый российский музей Арктики и Антарктики, живой свидетель вековой истории музей-ледокол «Красин», богатейшие коллекции Российского этнографического музея и первого в России музея — антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) Российской академии наук, расположенных в Санкт-Петербурге, являются крупнейшими центрами формирования музейного фонда арктического наследия России, но все это различные по своему ведомственному подчинению учреждения культуры и науки, экспозиционные площади и технические возможности которых давно исчерпаны. Требуется формирование новых современных подходов к организации выставочной деятельности, про-

светительской и досуговой работы с посетителями различных возрастных и целевых категорий.

Несмотря на то, что Российский государственный музей Арктики и Антарктики с момента своего создания находится и по сей день в историческом здании старообрядческой церкви на улице Марата, новые современные площади для хранения, пополнения и экспонирования музейного фонда крайне необходимы.

Стоит ли говорить о значении данной работы с точки зрения управления Арктикой на современном этапе? Об изучении и сохранении прошлого, памяти и бесценного опыта нельзя забывать! Так, например, сохранение музеем Мирового океана легендарного ледокола «Красин», ставшего символом исследования и освоения Арктики, позволяет проводить не только воспитательную и образовательную работу, но и выполнять государственные представительские функции на высшем уровне, развивать культурные и гуманитарные отношения России с Англией, Италией, Норвегией и другими странами, где прошел когда-то ледокол.

Уважение и знание истории, должное отношение к памяти о первопроходцах и героях арктических экспедиций, понимание тех, кто жил тысячелетия и продолжает жить на приарктических землях, кто хранит ценнейшие знания и секреты выживания в экстремальной среде Арктики и Севера, достойное экспонирование великого арктического наследия России — все это позволит снять с повестки дня многие спорные вопросы со стороны мирового сообщества и приарктических соседей о том, кто хозяин в Арктике.

Данный тезис был впервые озвучен на Санкт-Петербургском арктическом конгрессе в марте 2018 г. и в 2018–2019 гг. рассматривался руководством Санкт-Петербурга как руководство к действию в области решения проблем объектов культурного наследия, расположенных в Санкт-Петербурге.

Санкт-Петербург исторически был, есть и будет столицей Севера и Арктики, центром ее изучения, сохранения и началом нового пути. И в рамках концепции становления Санкт-Петербурга как центра изучения и стратегического управления многофункциональным развитием арктического ареала Российской Федерации рассматривалось создание в Северной столице России современного арктического — именно музейного-выставочного комплекса, посвященного Арктике. Не секрет, что много лет активисты пытались сохранить атомный ледокол «Арктика», который также мог стать символом эпохи атомного ледокольного флота. Однако



работа в области музеологии является крайне сложной, междисциплинарной и системной, требующей не только достаточного финансирования, высокого профессионализма, но и государственной воли.

Вне всякого сомнения, современный арктический музейный комплекс должен быть создан как «ядро» научно-познавательной, культурной и событийной активности, связанной с арктической тематикой, и объединить на своей площадке следующие основные структурные элементы:

- *новый современный музей, посвященный Арктике*, технически и технологически оснащенный согласно требованиям, предъявляемым к современным музеям на международном уровне, где главное место, вне всякого сомнения, займет легендарный ледокол «Красин». Необходимо совершенствовать условия обеспечения хранения предметов, документов и экспонатов музейного фонда Российской Федерации в долгосрочной перспективе, расширять доступ посетителей к экспонатам не посредством интернет-ресурсов в виде виртуальных выставок, а через создание комплексных, тематических экспозиций, расширения площади проведения постоянных и временных выставок арктических музеев России и других стран мира;

- *научно-исследовательский и реставрационный центр*, который объединит экспертное сообщество не только российских, но и иностранных учреждений науки, культуры и образования, которые занимаются изучением и популяризацией Арктики, сохранением ее культурного и исторического наследия. Такой центр позволит создать сеть контактов среди экспертов, усилить компетенции и преимущества с целью обеспечения серьезной научной работы музейного кластера, продолжить работу по комплектованию государственного музейного фонда новыми артефактами и раритетами арктического наследия, их консервацию, реставрацию и сохранение;

- *центр событийной активности*, координирующий выставки, фестивали, иные досуговые и культурно-массовые мероприятия, проходящие на постоянной основе, рассчитанные на различные целевые категории граждан. Новое событийное пространство станет не только одним из мест семейного досуга и отдыха петербуржцев и гостей города, но и объектом профессиональной и жизненной ориентации молодежи, повышения ее интереса к «арктическим» специальностям. Новый туристский объект на карте города и России, вне всякого сомнения, позволит создать еще одну точку роста внутреннего и международного туризма Санкт-Петербурга, новую площадку для презентации арктических регионов и начала туристических арктических маршрутов.

Архитектурный образ музейного арктического кластера и экспозиционные решения его внутреннего пространства должны объединять прошлое и будущее в единое целое, подчеркивая стратегическое значение Арктики для России во все времена. Уникальный архитектурный образ и технологическая сложность объекта станут его дополнительными преимуществами.

Современный арктический музейный кластер станет новой визитной карточкой Санкт-Петербурга в России и за рубежом, займет достойное место среди подобных музейных центров мира. Но, самое главное, позволит сохранить историческое и культурное, техническое и технологическое наследие Арктики во всех его формах и проявлениях.

Сохранение и приумножение достояния Российского Севера и Арктики — неотъемлемая часть государственной политики управления развитием бескрайних суровых территорий, которые многие века обеспечивали стратегическое преимущество нашей страны, ее безопасность и богатство.

### ***Литература к главе 5***

1. *Бадигин К. С.* По студеным морям. — М. : Географгиз, 1956. — 424 с.
2. *Белкин С. И.* Сокрушающие лед. — М. : Знание, 1983. — 192 с.
3. *Белов М. И.* Арктические мореплавания с древнейших времен до середины XIX в. — М. : Морской транспорт, 1956. — 592 с.
4. *Берг Л. С.* Очерки по истории русских географических открытий. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1946. — 358 с.
5. *Берг Л. С.* Открытие Камчатки и экспедиция Беринга: 1725–1742. — Л. : Изд-во Главсевморпути, 1946. — 409 с.
6. *Ваксель С.* Вторая Камчатская экспедиция Витуса Беринга. — М. ; Л. : Изд-во Главсевморпути, 1940. — 175 с.
7. *Визе В. Ю.* Моря советской Арктики. — Л. : Изд-во Главсевморпути, 1948. — 568 с.
8. *Витте С. Ю.* Избранные воспоминания, 1849–1911 гг. — М. : Мысль, 1991. — 659 с.
9. *Виттенбург П. В.* Жизнь и научная деятельность Э.-В. Толя. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1960. — 246 с.
10. *Врангель Ф. П.* Путешествие по северным берегам Сибири и по Ледовитому морю. — М. : Изд-во Главсевморпути, 1948. — 456 с.
11. *Голдин В. И.* Арктика в международных отношениях и геополитике в XX — начале XXI века: вехи истории и современность // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. — 2011. — № 2. — С. 22–34.

12. *Дивин В. А.* Великий русский мореплаватель А. И. Чириков. — М. : Географгиз, 1953. — 280 с.
13. Докладная записка проф. Д. И. Менделеева об исследовании Северного полярного океана Его Высокопревосходительству Сергею Юльевичу Витте // Советская Арктика. — 1937. — № 6. — С. 71–76.
14. *Ефимов А. В.* Из истории великих русских географических открытий в Северном Ледовитом и Тихом океанах XVII — первая половина XVIII в. — М. : Государственное издательство географической литературы 1950. — 318 с.
15. *Журавлев П. С.* Арктическая геополитика России в исторической ретроспективе // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. — 2011. — № 2. — С. 46–51.
16. История открытия и освоения Северного морского пути. Научное и хозяйственное освоение советского Севера 1933–1945 гг. / сост. М. И. Белов. — Т. IV. — Л. : Гидрометеиздат, 1969. — 527 с.
17. История Русской Америки. 1732–1867: в трех томах / под общ. ред. акад. Н. Н. Болховитинова. — Т. III. — М. : Международные отношения, 1999. — 555 с.
18. *Карпов В. П., Гаврилова Н. Ю.* Российская Арктика — вызовы и ответы // Вестник Тюменского государственного университета. — 2013. — № 2. — С. 121–127.
19. *Крастин Э. Ф.* Итоги и перспективы // Советская Арктика. — 1936. — № 1. — С. 56–62.
20. *Кусов В. С.* Менделеев как географ // Слово. Православный образовательный портал / Естествознание / История науки и техники. — URL: <https://www.portal-slovo.ru/impressionism/40667.php>
21. *Лебедев Д. М.* География в России XVII века (допетровской эпохи). — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. — 232 с.
22. *Лебедев Д. М.* География в России петровского времени. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1950. — 384 с.
23. *Лебедев Д. М., Есаков В. А.* Русские географические открытия и исследования с древних времён до 1917 года. — М. : Мысль, 1971. — 520 с.
24. *Ломоносов М. В.* Краткое описание разных путешествий по северным морям и показание возможного проходу Сибирским океаном в Восточную Индию // Полное собрание сочинений в 11 т. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1952. — Т. 6. — 694 с.
25. *Макаров С. О.* Влияние ледоколов на военно-морские операции (лекция С. О. Макарова, прочитанная 4 декабря 1899 г.) // Морской сборник. — 1941. — № 4. — С. 35–55.
26. *Магидович И. П., Магидович В. И.* Очерки по истории географических открытий. — Т. 3. — М. : Просвещение, 1982. — 288 с.
27. *Менделеев Д. И.* Проблемы экономического развития России. — М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. — 616 с.

28. Народы европейской части СССР / под ред. В. А. Александрова, К. Г. Гуслистога, А. И. Залесского [и др.]. — Т. 1. — М. : Наука, 1964. — С. 145. — (Сер. Народы мира. Этнографические очерки АН СССР).
29. Наука на Шпицбергене : История российских исследований / под науч. ред. академика РАН В. Т. Калининкова. — СПб. : ГАМАС, 2009. — 408 с.
30. Норвегия: Шпицберген регион // Военное обозрение. — Июль 1947. — Вып. 27. — №. 4. — С 68.
31. *Остапенко А.* Аляска историческая. 130 лет назад был подписан договор о продаже Аляски // Коммерсант. — 1997. — № 41. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/175292>
32. Отчет рабочей группы Арктического совета по устойчивому развитию по проекту «ЕАЛЛУ» 2015–2017 гг. — М. : Паулсен, 2019. — 168 с.
33. *Павлова О. А.* История формирования и развития торговли и торговогословия в средневековом русском государстве // Международные отношения и диалог культур. — 2015. — № 4. — С. 134–148.
34. *Пасецкий В. М.* Поиски неведомых земель. — М. : Географгиз, 1960. — 56 с.
35. *Пасецкий В. М.* Ф. П. Врангель (1796–1870). — М. : Наука, 1975. — 160 с.
36. *Писаревская Д. Д.* Этапы освоения Русской Арктики: политико-экономические аспекты // Старт в науке. — 2016. — № 2. — С. 61–77.
37. *Пихенсон Д. М.* История открытия и освоения Северного морского пути : Проблема Северного морского пути в эпоху капитализма / под ред. Я. Я. Гаккеля, М. Б. Черненко. — Т. 2. — М. : Морской транспорт, 1962. — 766 с.
38. *Повал Л. М.* Российско-норвежские соглашения о разделе арктических пространств // Арктика и Север. — № 6. — С. 1–26.
39. Полярные чтения на ледоколе «Красин» — 2016 : Культурное наследие в Арктике: вопросы изучения, сохранения и популяризации : материалы научной конференции. — М. : Паулсен, 2017. — 296 с.
40. *Порцель А. К.* Спор о Шпицбергене: точка не поставлена // Арктика и Север. — 2011. — № 3 (сентябрь). — С. 1–22.
41. Природные морские объекты всемирного наследия в Северном Ледовитом океане : доклад экспертного семинара. — М. : Международный союз охраны природы и природных ресурсов, 2017. — 64 с.
42. Природное и культурное наследие Арктики : сборник статей по материалам научно-практической конференции. — СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2016. — 160 с.
43. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967). — Т. 2. — 1933–1940. — М. : Изд-во политической литературы. — 797 с.
44. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А. И. Татаркина. — СПб. : Нестор-История, 2014. — 808 с.
45. Российский Север: модернизация и развитие. — М. : Центр стратегического партнерства, 2012. — 200 с.

46. Русская Америка в неопубликованных записках К. Т. Хлебникова / отв. ред. В. А. Александров. — Л. : Наука, 1979. — 280 с.
47. Северный полюс завоеван большевиками / под ред. О. Волжиной. — М. : Партиздат ЦК ВКП(б), 1937. — 153 с.
48. *Тарле Е.В.* Русский флот и внешняя политика Петра I. — М. : Военное издательство Министерства вооруженных сил Союза ССР, 1949. — 123 с.
49. *Тимошенко А. И.* Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. : К вопросу о стратегической преемственности // Гуманитарные науки в Сибири. — 2010. — № 2.
50. *Тимошенко А. И.* Советский опыт освоения Арктики и Северного морского пути: формирование мобилизационной экономики // Историко-экономические исследования. — Т. 14. — 2013. — № 1–2. — С. 73–95.
51. *Толль Э. В.* Плавание на яхте «Заря». — М. : Географгиз, 1959. — 339 с.
52. *Троицкий В. А.* Записки Харитона Лаптева. — М. : Мысль, 1982. — 144 с.
53. *Флоря Б. Н.* Торговля России со странами Западной Европы в Архангельске (конец XVI — начало XVII в.) // Средние века. — Вып. 36. — Академия наук СССР, 1973. — С. 129–151.



*НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ*

**АРКТИКА  
В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Проблемы управления**

*Монография*

Директор изд.-полигр. центра *Е. Ю. Князев*  
Редактор *Е. Г. Закревская*  
Верстка *Е. Б. Сухопаровой*

Подписано в печать 08.06.2020.  
Гарнитура Newton.  
Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл. печ. л. 30,71.  
Бумага офсетная. Тираж 500 экз.

Комплекс издательско-полиграфических работ выполнен  
в ИПЦ Северо-Западного института управления  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В. О., д. 61.  
Тел.: (812) 335-42-10. Факс: (812) 335-42-16. E-mail: ph-sziu@ranepa.ru