

ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ СЕВЕРА И АРКТИКИ

УДК 911.3

Л. А. БЕЗРУКОВ

Институт географии СО РАН, г. Иркутск

ПОЛИТИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЛИМИТАЦИИ СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ

Рассмотрены политико-географические проблемы, связанные с определением состава и границ российских районов Севера и Арктики. Указано на отсутствие как общепринятой методики идентификации южной границы Севера, так и базового федерального закона о его районировании (зонировании). Сделан вывод о том, что делимитация Севера России — острейшая социальная, экономическая и политическая проблема страны, поскольку затрагивает интересы десятков миллионов россиян — не только жителей Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, но и вчетверо большее население прилегающих районов, которое также получает коэффициенты и надбавки по типу «северных». Раскрыта проблема политико-правовой неурегулированности разграничения акватории Северного Ледовитого океана, возникшая после вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., поскольку ее основные положения принципиально не совпадают с исторически сложившимся делением Арктики на пять полярных секторов, принадлежащих России, Канаде, США, Дании и Норвегии. Дана оценка следующих негативных последствий отхода России от секторального принципа раздела Арктики: утрата ею фактически государственного режима в своем секторе, добровольный отказ от суверенных прав на часть акватории и глубоководного дна в центральной части Северного Ледовитого океана, вероятное превращение национальной транспортной коммуникации — Северного морского пути — в международную трассу с выходом ее из-под юрисдикции России. Обоснована возможность сохранения за Россией морских арктических пространств в границах всего ее полярного сектора.

Ключевые слова: Северный Ледовитый океан, делимитация, граница, территория, северные районы, морское пространство, полярный сектор, приарктические государства.

This paper is concerned with the political-geographical issues related to determination of the composition and boundaries of the Russian regions in the North and Arctic. It is pointed out that a generally accepted identification technique for the southern boundary of the North is lacking as well as a basic federal law of its regionalization (zoning). It is concluded that the delimitation of the Russian North is the country's most challenging social, economic and political problem, because it affects the interests of tens of millions of Russian citizens, and not only those living in the Far North and in equated localities, but also four times as many people living in adjacent areas, who also receive a cash bonus and northern living allowance. This research unveils the question of unsettledness as to the demarcation of the water area of the Arctic Ocean that arose after the UN Convention on the Law of the Sea became effective in 1982, because its main provisions differ drastically from the historically established division of the Arctic into five polar sectors under the jurisdiction of Russia, Canada, USA, Denmark and Norway. An assessment is made of the following negative consequences of Russia's retreat from the sectoral principle of division of the Arctic: an actual loss of the national treatment in its own sector, voluntary abandonment of its sovereign rights to a part of the water area and deep-water bottom in the middle of the Arctic Ocean, and a likely transformation of the national water transport communications, the Northern Sea Route, to an international route, with its removal from the jurisdiction of Russia. The possibility that Russia retains its maritime arctic spaces within the boundaries of the entire polar sector is substantiated.

Keywords: Arctic Ocean, delimitation, boundary, territory, northern regions, maritime space, polar sector, Arctic states.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В последние два десятилетия отмечается заметное усиление внимания к проблемам Севера и Арктики, что обусловлено их растущей ролью в развитии России и всего мира [1–5]. Здесь сосредоточены крупнейшие запасы ценных природных ресурсов, разработка которых идет полным ходом на материке и планируется в будущем на шельфе арктических морей. Масштабная добыча сырья в северных районах дает подавляющую часть экспорта и доходов федерального бюджета России. Исключительную роль в

транспортной системе страны играет Северный морской путь (Севморпуть), все больший интерес к транзитному потенциалу которого проявляет мировое сообщество. В современных условиях активизации давления Запада на Россию объективно возрастает военно-стратегическое значение Севера и Арктики, выражающееся в сохранении пространственной глубины обороны, базировании мощного ядерного флота, свободном выходе в Мировой океан (в том числе к открытым акваториям Атлантического и Тихого океанов), наличии кратчайших траекторий для поражения важных целей. Российский Север — это еще и крупнейший в мире массив естественных экосистем, выступающий как биосферный резерв земного шара.

В то же время при явном росте объема исследований и числа публикаций по проблемам Севера и Арктики недостаточно проработанными остаются вопросы их делимитации. Под делимитацией, согласно Э. Б. Алаеву [6], в общем виде понимается выделение (идентификация) и оконтуривание изучаемых таксонов. Вопросам определения границ Севера и Арктики России посвящены многочисленные труды, однако какого-либо единства мнений нет, так как разные авторы подразумевают под указанными понятиями сильно различающийся набор территорий, а сама грань между терминами «Север», «Крайний Север», «Заполярье», «Арктика», «Субарктика» остается весьма зыбкой. В значительной мере это объясняется неопределенностью самих понятий «Север» и «Арктика», нечеткостью в постановке цели и формулировке критериев их выделения, отсутствием общепринятых аргументированных количественных подходов к проведению соответствующих границ, противоречиями между отдельными положениями российского и международного законодательства и т. д.

Относительно слабо вопросы делимитации Севера и Арктики России изучены отечественной политической географией. Однако данные темы имеют важное политическое значение и должны обязательно исследоваться политико-географами.

Применительно к Северу речь идет прежде всего о так называемой «административной» его границе, благодаря которой определено понятие «Север» согласно российскому законодательству. Выделение Севера и его внутреннее членение необходимы для решения острой проблемы реализации территориально дифференцированного подхода в регулировании развития страны, в первую очередь для обеспечения государственной поддержки населения и производства с целью компенсации им дополнительных затрат на проживание и хозяйственную деятельность в суровых природно-климатических условиях. Уменьшение контраста между северными и более комфортными южными районами и достижение определенной макротерриториальной справедливости — исключительно значимое направление региональной политики России, имеющее выраженный социально-экономический и политический смысл.

Делимитация Арктики, в отличие от определения границ Севера как внутреннего дела России, сильнее всего осложняется влиянием внешних, международных факторов, вследствие чего речь часто идет уже о государственных границах. Их важность подчеркнул известный политолог И. Г. Яковенко: «Государственная граница — особая и высокозначимая сущность. Она обозначает пределы государства... Граница несет в себе смыслы, связанные с представлением о надежности, непреложности и устойчивости, почти что вечности» [7, с. 212–213]. Между тем международно-правовой статус Арктики находится сейчас на новом витке формирования и допускает неоднозначное толкование принадлежности и статуса обширных морских пространств, линий прохождения государственных границ и рубежей зон влияния государств. При этом разграничение акваторий Северного Ледовитого океана остается неурегулированным в политико-правовом отношении, усиливается тенденция к интернационализации Арктики с созданием в ней так называемых «районов общего наследия человечества» и проникновением туда неарктических стран. Дискуссионный характер носит также вопрос установления южной границы Арктики на материке и ее соотношения с рубежами внутреннего деления Севера.

Остановимся на тех проблемах делимитации Севера и Арктики, которые связаны с идентификацией их политических рубежей — внутрироссийских «административных» (или «законодательных») границ, государственных границ России и границ ее влияния в Северном Ледовитом океане.

Рассмотрим следующие политико-географические проблемы делимитации:

- выделение Севера, его официальных зон (районов Крайнего Севера, приравненных к нему местностей), анклавов Севера к югу от освоенной полосы;
- выделение территорий, не относящихся законодательно к Северу, но получающих «северные» коэффициенты и надбавки;
- выделение Арктической зоны на суше и ее соотношение с зоной Крайнего Севера;
- разделение Северного Ледовитого океана между приарктическими государствами и правовой статус морских пространств Арктики.

ПРОБЛЕМЫ ДЕЛИМИТАЦИИ СЕВЕРА

Однозначное определение понятия «Север» до сих пор отсутствует в географических и других словарях. Известный северовед-экономист С. В. Славин [8] принимал за Север СССР районы, расположенные к северу от его старообжитой территории и отдаленные от крупных промышленных центров, отличающиеся суровыми природными условиями, низкой плотностью населения, слабой освоенностью, повышенными затратами труда по сравнению с более южными районами. Другой классик отечественного североведения, экономико-географ Г. А. Агранат [9] характерной и неизменной особенностью Севера считал невозможность широкого и надежного выращивания зерновых культур как основы земледелия и животноводства. Видные российские экономико-географы Т. Е. Дмитриева и В. Н. Лажнецев [10] понимают под Севером территорию, расположенную в арктическом поясе и северной части умеренного пояса, отличающуюся суровыми климатическими условиями и низкой плотностью населения. Определение С. В. Славина носит ярко выраженный хозяйственно-освоенческий характер; трактовка Т. Е. Дмитриевой и В. Н. Лажнецева более географична, но тоже не позволяет однозначно делимитировать территорию Севера; конкретнее выглядит предложенный Г. А. Агранатом устойчивый признак, однако его применение, на наш взгляд, чересчур сужает искомую задачу.

Проблема делимитации (оконаливания) Севера — это прежде всего установление его южной границы (так как северной границей служат моря Северного Ледовитого океана), а также его внутреннее деление. На сегодняшний день не существует общепризнанной и устоявшейся методики определения южной границы Севера России, хотя имеется довольно много предложений по выделению Севера на основе тех или иных факторов и их комбинаций природно-климатического, медико-биологического и социально-экономического характера. Большой вклад в разработку схем оконаливания Севера внесен в последние десятилетия исследователями из Москвы, Санкт-Петербурга, Апатитов, Сыктывкара, Якутска, Иркутска и других городов России [9, 11–17], но все эти предложения пока не нашли широкого применения.

Одной из причин, затрудняющих делимитацию Севера, считается методическая проблема смешивания неизменных природных и динамичных социально-экономических факторов. Так, С. В. Славин [8] к числу важнейших критериев выделения южных границ Севера относил одновременно низкую плотность населения и суровость природных условий. Получается, что с повышением уровня освоенности и заселенности определенных районов Севера степень их «северности» будет уменьшаться, хотя природные условия останутся прежними. Действительно, если рассматривать такой отличительный признак Севера, как отдаленность от крупных промышленных центров, то сразу возникает вопрос, можно ли считать северными города Сургут и Норильск, которые входят сейчас в десятку крупнейших индустриальных центров страны.

Указанная методическая проблема проявляется и в подходе к определению границ Севера, основанном на оценке условий жизни человека или степени комфортности (дискомфортности) территории для проживания и деятельности. Преодоление этого методического противоречия будет, тем не менее, некорректным при определении границ Севера на основе одних природных критериев, не учитывающих многофакторный характер этих рубежей. Более приемлемы комплексные подходы, рассматривающие в совокупности ключевые физико- и экономико-географические критерии «северности». Заслуживает внимания, например, предложение А. Н. Петрова [13] об отнесении к ним четырех важнейших индикаторов: широтного положения, климатических условий, плотности населения, транспортной доступности. Принимая, согласно имеющимся рекомендациям [16], в качестве ведущих два первых (природных) фактора, отражающих устойчивые специфические черты Севера, очевидно, необходимо периодически корректировать схему его границ в соответствии с изменением двух других факторов — плотности населения и транспортной доступности.

Несмотря на большой научный и законодательский задел в области делимитации Севера, базовый федеральный закон «О районировании Севера России», разработанный еще в 1990-е гг., так до сих пор и не принят. На практике по-прежнему действуют советские нормативные акты, в первую очередь «Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним» [18], утвержденный Постановлением Совета министров СССР в 1967 г. (с неоднократными последующими изменениями и дополнениями). Указанный перечень опирался на схему, составленную С. В. Славиним еще в 1930-х гг. и, естественно, во многом уже устаревшую.

Таким образом, законодательно достаточно четко определены понятия «районы Крайнего Севера» и «местности, приравненные к районам Крайнего Севера» (рис. 1). В научной литературе им обычно

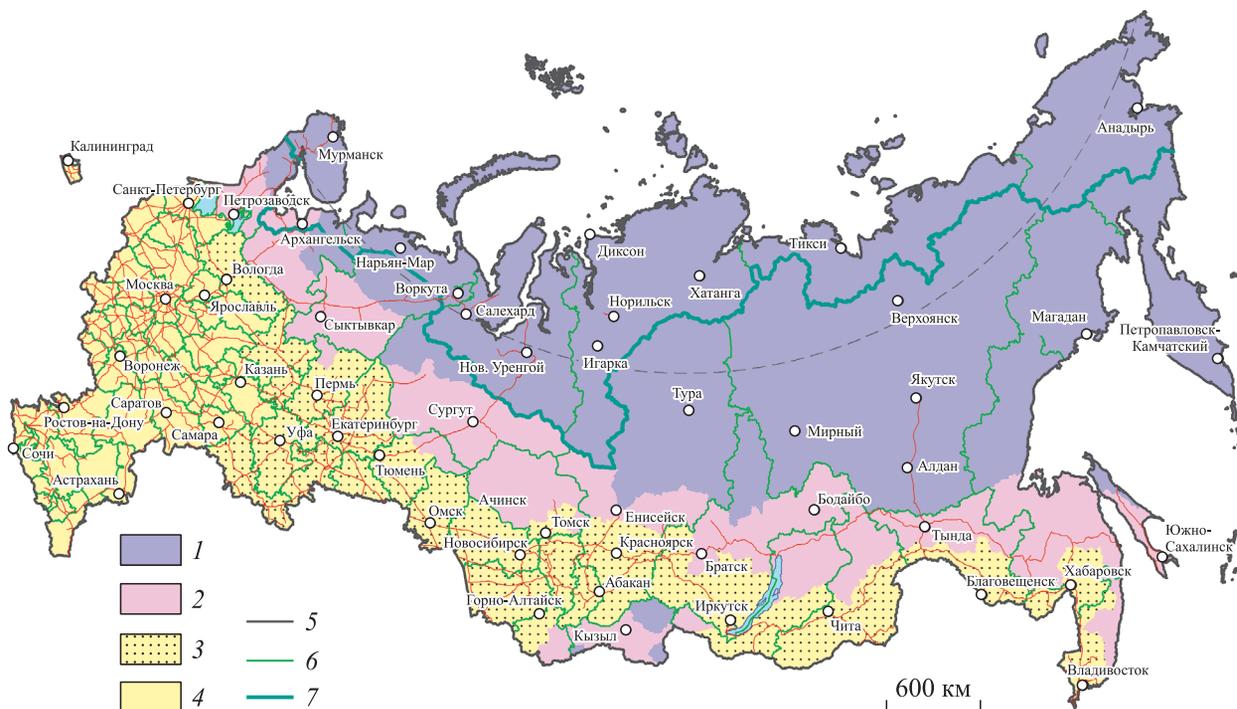


Рис. 1. Север и сухопутные территории Арктической зоны России, территории действия «северных» коэффициентов и надбавок на 01.01.2014 г.

1 — районы Крайнего Севера; 2 — местности, приравненные к районам Крайнего Севера; 3 — территории, не относящиеся к Северу, но получающие «северные» коэффициенты и надбавки; 4 — территории, не относящиеся к Северу и не получающие «северные» коэффициенты и надбавки. Границы: 5 — государственная РФ, 6 — субъектов РФ, 7 — сухопутных территорий Арктической зоны РФ.

аналогичны понятия двух северных широтных зон — зоны «Дальнего Севера» и зоны «Ближнего Севера» соответственно (например, [8, 19]). К районам Крайнего Севера России (Дальний Север) относятся отличающиеся наиболее суровыми природными условиями огромные малообжитые пространства арктических пустынь, тундры, северной и средней тайги, включая все острова Северного Ледовитого океана и его морей, Берингова и Охотского морей, а также отдельные труднодоступные горные районы юга Сибири. К местностям, приравненным к районам Крайнего Севера (Ближний Север), принадлежат, во-первых, примыкающие к предыдущей зоне с юга таежные пространства с менее суровыми природными условиями, во-вторых, труднодоступные горные территории на юге Сибири.

Исходя из законодательных (административных) границ, к Северу полностью отнесены территории 13 и частично 11 субъектов РФ. По нашим уточненным подсчетам, Север занимает 11,8 млн км², что составляет подавляющую долю — свыше 2/3 (69 %) — всей площади России (17,1 млн км²). Особенно велик удельный вес Севера в азиатской части страны — 82 %, существенно меньше в европейской части — 31 %. В общей площади Севера преобладает Дальний Север — 75 %, на долю Ближнего Севера приходится 25 %.

В настоящее время в официально утвержденных районах Севера проживает 10,2 млн чел. (по переписи 2010 г.), или 7,2 % населения России (табл. 1). Из них 3,8 млн чел. приходится на Дальний Север, 6,4 млн чел. — на Ближний Север. На Дальнем Севере расположено шесть больших городов с численностью населения от 100 до 500 тыс. чел. (Мурманск, Новый Уренгой, Ноябрьск, Норильск, Якутск и Петропавловск-Камчатский), на Ближнем — 10 (Петрозаводск, Архангельск, Северодвинск, Сыктывкар, Сургут, Нижневартовск, Нефтеюганск, Кызыл, Братск и Южно-Сахалинск). При этом доля жителей Севера в общей численности населения азиатской части страны составляет 22,8 %, европейской — всего лишь 3,1 %.

Вместе с тем четкое законодательное определение Севера и его границ еще не означает их всесторонней научной обоснованности. Применительно к Сибири можно привести несколько примеров, свидетельствующих об имеющихся нестыковках и противоречиях в существующей делимитации Севера.

Численность населения России, проживающего на Севере и других территориях действия «северных» коэффициентов и надбавок, а также на территориях, где данные коэффициенты и надбавки отсутствуют, в 2010 г.

Территория	Европейская часть		Азиатская часть		Россия в целом	
	млн чел.	%	млн чел.	%	млн чел.	%
Районы Крайнего Севера	1,4	1,2	2,4	8,3	3,8	2,7
Местности, приравненные к районам Крайнего Севера	2,2	1,9	4,2	14,5	6,4	4,5
Территории, не относящиеся к Северу, но получающие «северные» коэффициенты и надбавки	21,4	18,8	22,4	77,2	43,8	30,6
Территории, где «северные» коэффициенты и надбавки отсутствуют	88,9	78,1	0	0	88,9	62,2
Всего	113,9	100	29,0	100	142,9	100

В первую очередь следует назвать проблему анклавов Севера, лежащих к югу от освоенной полосы (Главной полосы расселения России), т. е. изолированно от основного массива северных районов. К указанным анклавам законодательно отнесены расположенные в горных системах Алтая и Саян два района Республики Алтай, один район Республики Бурятия и все районы Республики Тыва, три из которых принадлежат даже Крайнему Северу. Хотя данные районы (как и Тибет Китая) имеют многие признаки «северности» — суровость природных условий, труднодоступность и др., это не означает их автоматической принадлежности к Северу. При сохранении, естественно, для подобных районов с дискомфортными условиями мер государственной поддержки по типу северных в их названиях должны использоваться другие термины — «горные» районы, «труднодоступные» районы, районы «с неблагоприятными природно-климатическими и транспортными условиями» и т. п.

Необходимо устранить ошибки или субъективные решения прошлых лет при отнесении тех или иных районов к Северу. Так, в Иркутской области в связи со строительством Братской ГЭС и созданием поблизости крупных промышленных мощностей Братский район был приравнен к северным. Однако природные условия там менее суровы, чем в Жигаловском и Качугском районах той же области, не входящих в число северных.

Целесообразно также в некоторых случаях предусмотреть разделение муниципальных районов между теми или иными зонами. Это связано с наличием очень обширных по площади и разнообразных по совокупности физико- и экономико-географических факторов районов, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке. Примером может служить находящаяся в горах Восточного Саяна труднодоступная Тофалария Нижнеудинского района Иркутской области, которая резко отличается от другой, освоенной части данного района, расположенной в Главной полосе расселения. Тофалария не входит в перечень северных районов, хотя по совокупности дискомфортных признаков близка к соседним горным районам — Окинскому Бурятии (приравнен к Крайнему Северу) и Тоджинскому Тывы (Крайний Север). Подобные прецеденты отнесения к Северу только части районов имеются, например, в Республике Коми, Хабаровском и Приморских краях.

Наконец, вопрос выделения территорий, не принадлежащих законодательно к Северу, но получающих «северные» коэффициенты и надбавки, следует рассмотреть особо вследствие его остроты, поскольку при этом затрагиваются интересы миллионов россиян. Дело в том, что к официальному Северу с юга примыкает еще одна широтная полоса регионов, в которых также применяются районные коэффициенты и процентные надбавки за стаж работы (или только районные коэффициенты) (см. рис. 1). К указанным регионам (или так называемым «районам с неблагоприятными природно-климатическими условиями») относятся все дальневосточные, сибирские и уральские субъекты РФ или их части, не вошедшие в законодательный Север, а также Кировская и Вологодская области. В данной широтной полосе, занимающей 3,4 млн км² (почти 20 % территории страны), полностью располагается 14 субъектов РФ и частично 11, где проживает 43,8 млн чел. (30,6 % всех россиян), т. е. в четыре раза больше, чем на самом Севере (см. табл. 1). В отличие от Севера, численности населения этой полосы в европейской и азиатской частях страны близки между собой — 21,4 и 22,4 млн чел. соответственно.

В итоге получается, что северные компенсации в виде районных коэффициентов и процентных надбавок применяются сейчас в совокупности в 38 регионах, суммарная численность населения которых составляет около 38 % всего населения России, а общая площадь данных субъектов РФ достигает почти 89 % территории страны. Северные коэффициенты и надбавки не получают только жители Центра, Юга, Поволжья и нескольких областей Северо-Запада с Санкт-Петербургом, проживающие на 11 % российской территории.

Таким образом, вопрос делимитации Севера России и проведения его южной границы при переходе в практическую плоскость из сугубо теоретической и методической проблемы географии и смежных наук сразу становится острейшей политической, социальной и экономической проблемой страны. И это касается не только вопросов гарантий, компенсаций и льгот населению Севера и достижения определенной степени территориальной справедливости в масштабах всей страны. От корректного решения данной проблемы зависит также обоснованность территориальной дифференциации региональной политики, прежде всего в плане определения ключевых направлений и ограничений развития в разрезе основных широтных зон, поскольку их функции во многом различны [20].

ПРОБЛЕМЫ ДЕЛИМИТАЦИИ АРКТИКИ

По сравнению с термином «Север» понятие «Арктика» более определенное — под ним обычно понимается северная полярная область земного шара, включающая окраины материков Евразии и Северной Америки, почти весь Северный Ледовитый океан со всеми его островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов [21]. В то же время вопрос однозначной делимитации Арктики остается открытым. Согласно геодезическому критерию она охватывает территории и акватории к северу от Северного полярного круга, выступая синонимом Заполярья. Исходя из климатического критерия, за южную границу Арктики может быть принята среднеиюльская изотерма $+10^{\circ}\text{C}$, фиксирующая рубеж между тундрой и лесотундрой. По биогеографическому критерию распространения лесов южная граница Арктики пройдет по рубежу между лесотундрой и тайгой, т. е. еще южнее.

Указанные критерии носят физико-географический характер и идентифицируют Арктику, во-первых, как природный регион и, во-вторых, как специфическую, наиболее дискомфортную часть Севера с экстремальными природными условиями. Вместе с тем при выделении российской части Арктики следует руководствоваться не столько физико-географическими критериями, сколько приоритетами государственного управления, необходимости дифференциации региональной политики и обеспечения суверенных прав России в высокоширотных районах. Такая «законодательная» делимитация на суше в конкретном виде осуществлена Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» [22].

К Арктической зоне отнесены: а) полностью субъекты РФ (Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа); б) прилегающие к морям Северного Ледовитого океана муниципальные районы и города Архангельской области, Красноярского края (Таймырский Долгано-Ненецкий район) и Республики Саха (Якутии); в) отдельные отдаленные от морского побережья районы и города Республики Коми (Воркута) и Красноярского края (Туруханский район и Норильск) (см. рис. 1). Площадь данной зоны, по нашим подсчетам, составляет 3,5 млн км², или 20,5 % территории России. В ее пределах постоянно проживает 2,4 млн чел. (по переписи 2010 г.) и находится шесть больших городов — Мурманск, Архангельск, Северодвинск, Ноябрьск, Новый Уренгой и Норильск.

Вместе с тем при анализе территориального состава и конфигурации южной границы Арктической зоны неизбежно возникают вопросы. Как известно, рассматриваемый Указ [22] был принят в развитие базового документа «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [23]. В этом документе названы следующие черты Арктической зоны России: экстремальные природно-климатические условия, очаговый характер освоения и низкая плотность населения, удаленность от основных промышленных центров и высокая зависимость от поставок из других регионов, низкая устойчивость экологических систем. Исходя из первой особенности, эта зона должна представлять собой наиболее дискомфортную высокоширотную часть Крайнего (Дальнего) Севера. Между тем в Архангельской области граница Арктики проходит почему-то южнее границы Крайнего Севера, а южная граница Ямало-Ненецкого округа частично совпадает сразу с обоими указанными рубежами.

Обращает внимание отнесение к Арктической зоне всего Туруханского района, в результате чего «арктический» статус получили территории Красноярского края вплоть до устья Подкаменной Тунгуски

и южнее. Трудно также согласиться с включением в рассматриваемую зону Воркуты Республики Коми и ряда районов Ямало-Ненецкого автономного округа (Красноселькупский и др.), отдаленных от побережья Северного Ледовитого океана.

Разделяя мнение А. М. Коновалова [24] о системообразующей роли Севморпути для развития Арктической зоны России, можно предположить, что основным критерием ее выделения выбрано именно тяготение тех или иных районов к его трассам. По этому признаку в состав Арктики логично включить территории с морскими портами, находящимися как непосредственно на побережье морей Северного Ледовитого океана (Мурманск, Архангельск, Тикси и др.), так и в низовьях северных рек (Дудинка, Игарка, Хатанга и др.). Тем не менее вызывает сомнение целесообразность отнесения сюда вместе с городом Игарка на севере Туруханского муниципального района всей его обширной территории.

Как и при делимитации Севера, проблема здесь во многом заключается в гигантских площадях целого ряда муниципальных районов, достигающих на севере Сибири и Дальнего Востока 700–800 тыс. км², тогда как, например, территории каждой области Центральной России «укладываются» в интервал от 20 до 90 тыс. км². Поэтому законодательная южная граница Арктической зоны должна быть очерчена, на наш взгляд, на более дробном территориальном уровне, т. е. по границам муниципальных образований нижнего ранга — городских и сельских поселений. При проведении такой границы появляется возможность лучше учесть и совокупность присущих Арктике соответствующих физико-географических факторов.

Таким образом, Арктическая зона России как объект государственного управления нуждается в более обоснованной делимитации, поскольку в соответствии с основополагающими документами [22, 23] в отношении ее существуют важные национальные интересы, цели, задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации региональной политики. Необходимо особо отметить, что законодательное выделение сухопутных территорий Арктики не предполагает пересмотра существующей системы районных коэффициентов и процентных надбавок. Следовательно, задачи делимитации Севера и Арктики слабо пересекаются между собой. Как справедливо заметил А. Н. Пилясов [25], если в 1990-х гг. бурное развитие получали институты социальной анестезии для Севера в целом (гарантии и компенсации, переселение и др.), то в последнее десятилетие под влиянием мировой конъюнктуры наблюдается динамичный рост сугубо арктических правовых и политических институтов. Совершенно очевидно при этом, что Арктика (по крайней мере ее сухопутные территории) представляет собой неотъемлемую часть Севера, в связи с чем необходимо большее соответствие результатов делимитации Севера и Арктики.

При всех проблемах с обоснованием состава сухопутных территорий, входящих в Арктическую зону России, ее граница на материке определена однозначно и четко оконтурена, что, собственно, является внутренним делом государства. Принципиально иная ситуация складывается сейчас с делимитацией морских арктических пространств в Северном Ледовитом океане, осложненной влиянием внешних, международных факторов. На политической карте мира отчетливо видны государственные и другие политические границы (демаркационные линии и пр.) на суше. На море они не показаны. При этом, в отличие от сухопутных, морские границы более разнообразны по функциям и носят менее устоявшийся характер. Эти их особенности характерны для морских арктических пространств, проблема делимитации которых до сих пор остается неурегулированной. Суть проблемы в том, что исторически сложившееся деление Арктики на национальные полярные сектора принципиально не совпадает с основными положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. — ключевым международным документом по разграничению морских пространств [5, 26–37].

С 1920-х гг. пять приарктических государств — Дания (Гренландия), Канада, Норвегия, СССР и США — фактически разделили Арктику на национальные полярные сектора (рис. 2). Основанием выделения национального сектора служило арктическое побережье государства, а боковыми границами — меридианы, проходящие через крайние западную и восточную точки побережья к Северному полюсу (вершине сектора). В пределах своего сектора в Северном Ледовитом океане государство имело суверенные права на материковое побережье и острова, но не на акваторию, хотя фактически другие страны обращались за разрешением для доступа в пределы полярного сектора. Это означало, что в пределах каждого национального полярного сектора действовал, по сути, государственный режим, исключающий их из международного права. На современных отечественных политических картах полярный сектор России обозначен границами так называемых «полярных владений» РФ (ранее «полярные владения» СССР).

Согласно делимитации морских пространств Арктики на основе секторального принципа, России принадлежит сектор площадью 7 млн км², из которых 6,8 млн км² приходится на акваторию Северного



Рис. 2. Делимитация Северного Ледовитого океана по секторальному и конвенционному принципам.

Делимитация по секторальному принципу: 1 — границы национальных полярных секторов приарктических государств. Делимитация по конвенционному принципу: 2 — внутренние морские и территориальные воды государств, 3 — исключительные экономические зоны государств, 4 — внешние границы исключительных экономических зон государств, 5 — нераспределенные морские пространства. Предполагаемая делимитация морских пространств полярного сектора России за внешней границей ее исключительной экономической зоны: 6 — участок континентального шельфа, на который претендует Россия; 7 — участок приполюсной акватории, на который Россия не претендует; 8 — граница между участками, на которые Россия претендует и не претендует.

Ледовитого океана и его морей, а 0,2 млн км² — на острова. Из всех приарктических стран Россия обладает самым большим полярным сектором: доля ее морских пространств составляет 46 % всей площади Северного Ледовитого океана.

После вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. правовой статус арктических пространств в Северном Ледовитом океане изменился коренным образом. Конвенция подтвердила полный суверенитет прибрежного государства только на внутренние морские воды (включая так называемые «исторические» воды) и территориальные воды (территориальное море) шириной до 12 морских миль, установив исключительную экономическую зону государства шириной до 200 миль от побережья материка и островов. Претензии государств на континентальный шельф в общем случае ограничены также 200 милями, но при условии его расширения за эти пределы, что еще требует доказательств, внешние границы шельфа могут быть увеличены до 350 миль и более. За пределами исключительной экономической зоны и континентального шельфа Мировой океан, его дно и ресурсы — территории с международным режимом, объявленные «общим наследием человечества».

Исключительная экономическая зона и континентальный шельф при этом не входят в состав государственной территории, а относятся к территориям со смешанным режимом и остаются открытыми для мореплавания судов всех стран и флагов, т. е. имеют статус открытого моря. Прибрежное государство в исключительной экономической зоне обладает преимущественным правом на добычу полезных ископаемых и рыболовство, в пределах континентального шельфа — только на добычу полезных ископаемых. Таким образом, оказалось, что государственные границы приарктических стран проходят по внешнему периметру 12-мильных территориальных морских вод, окаймляющих материковое побережье и острова, а сектор влияния государства ограничен внешней границей 200-мильной исключительной экономической зоны, имеющей не государственный, а смешанный режим.

Распределение на основе конвенционного принципа и правовой режим территорий и акваторий, входивших до 1997 г. в состав полярного сектора России в Северном Ледовитом океане

Территории и акватории	Площадь		Правовой режим (статус)
	млн км ²	%	
Острова	0,2	2,9	Государственный
Внутренние морские и территориальные воды	1,1	15,7	Государственный
Исключительная экономическая зона	4,0	57,1	Смешанный
Нераспределенные морские пространства в том числе:	1,7	24,3	
участок континентального шельфа, на который Россия претендует	1,3	18,6	Смешанный
участок приполюсной акватории, на который Россия не претендует	0,4	5,7	Международный
Полярный сектор России всего	7,0	100	

Россия в 1997 г. ратифицировала Конвенцию ООН 1982 г., чем фактически зафиксировала свой отказ от секторального подхода к разделу Арктики (официальные заявления на этот счет отсутствовали). Более того, в базовом документе по Арктике [23] утверждается приоритет международного права при определении границ Арктической зоны России и отсутствует какое-либо упоминание о ее полярном секторе. В результате Россия теряет в своем секторе суверенные права на огромные акватории Северного Ледовитого океана, которые подпадали ранее под действие фактически режима ее государственной территории. По нашим ориентировочным подсчетам на основе имеющейся информации, правовой режим государственной территории, согласно конвенционному принципу, сохранили лишь острова (0,2 млн км²), внутренние морские и территориальные воды (1,1 млн км²) (табл. 2). Подавляющая же часть морских пространств приобрела или смешанный режим исключительной экономической зоны (4,0 млн км²), или неопределенный в настоящее время режим (1,7 млн км²). Получается, что площадь акваторий, оказавшихся за пределами 200-мильной экономической зоны (1,7 млн км²), составляет десятую часть всей территории России и, например, в 2,2 раза превосходит обширную площадь Иркутской области.

Соответствующие министерства РФ направили в 2001 г. в ООН заявку на установление внешней границы континентального шельфа, согласно которой в пределах полярного сектора России наряду с участком российского шельфа площадью 1,3 млн км² образуется еще и так называемый район «общего наследия человечества» (или «международный район») возле полюса площадью 0,4 млн км². Тем самым Россия добровольно отказалась от своих суверенных прав на часть (5,7 %) акватории и глубоководного дна в границах своих полярных владений, обозначенных еще Постановлением ЦИК СССР от 15.04.1926 г. Площадь теряемой акватории (0,4 млн км²) примерно в 15 раз превосходит территорию Крыма (27 тыс. км²), вошедшего в 2014 г. в состав России. Комиссией ООН по границам шельфа данная заявка до сих пор не одобрена. В настоящее время готовится новое послание с дополнительными обоснованиями, которое планируют отправить в ООН во второй половине 2015 г.

Между тем понятно, что принятие рассматриваемой заявки будет иметь негативные последствия для России. Если она добровольно отказывается от части своего континентального шельфа в Арктике, то другие приарктические страны этого делать не намерены. Совершенно ясно, что создание вокруг Северного полюса такого «международного района» и приглашение туда для хозяйственной деятельности более чем 150 государств-участников Конвенции 1982 г. не отвечает настоящим и будущим интересам приарктических стран, в том числе и самой России. По мнению многих специалистов [28–33, 36, 37], путь, выбранный РФ, политически неверен, экономически невыгоден и юридически бесперспективен.

Вместе с тем сложившаяся ситуация вокруг Арктики явно играет на руку США, которые отчетливо демонстрируют свое несогласие с применением секторального принципа. Их позиция связана, во-первых, с относительно небольшой протяженностью арктического побережья (Аляска) и, соответственно, с обладанием довольно узким полярным сектором; во-вторых, с заманчивыми для США перспективами интернационализации пространств Арктики за пределами континентальных шельфов и исключительных экономических зон; в-третьих, с доминирующим современным положением США в мире в политическом,

экономическом, технологическом и военном отношениях. Исходя из своих интересов и возможностей, США ведут курс на интернационализацию Арктики, добиваются создания в ней «международных районов». Подобная позиция поддерживается многими неарктическими странами, в частности Германией, Великобританией, Японией, Индией и особенно Китаем [5, 32, 34, 35]. Их претензии в обобщенном виде сводятся к тезису о том, что Арктика, ее нефтегазовые ресурсы и судоходные акватории — достояние всего человечества, а не только приарктических стран.

Показательным примером негативных последствий для России при отходе от секторального принципа делимитации Северного Ледовитого океана может служить обостряющаяся проблема правового положения Севморпути. Согласно российскому законодательству [38], Севморпуть выступает исторически сложившейся национальной единой коммуникацией в Арктике, где проход иностранных судов должен осуществляться только под российским управлением и с обеспечением проводки судов российскими ледоколами. При этом внутренними и территориальными водами России перекрываются главные судоходные проливы, по которым проходят современные прибрежные трассы Севморпути — проливы Вилькицкого и Шокальского, разделяющие моря Карское и Лаптевых, и проливы Дмитрия Лаптева и Санникова, разделяющие моря Лаптевых и Восточно-Сибирское [38].

Однако, исходя из международных норм, Севморпуть проходит в морских акваториях с различным режимом плавания: во внутренних водах действует разрешительный порядок, в территориальных водах — право мирного прохода, в исключительной экономической зоне и за ее пределами — свобода судоходства. Ратифицировав Конвенцию 1982 г., Россия резко ограничила собственные возможности контроля над судоходством в своем секторе. Дело в том, что за границей ее внутренних и территориальных вод, т. е. в исключительной экономической зоне и далее к полюсу, в соответствии с нормами международного права действует сейчас принцип свободы мореплавания (как для открытого моря). Поэтому установление российских правил плавания на всей акватории Севморпути вызывает протест заинтересованных государств, стремящихся превратить этот путь в международную морскую трассу, выведя его из-под юрисдикции России (со всеми вытекающими негативными последствиями для ее национальных интересов: потеря платы за проводку судов, ослабление военно-стратегической безопасности и т. д.). США и их союзники по НАТО предлагают признать полную свободу плавания по Севморпути, включая проход через российские арктические проливы, имеющие режим внутренних и территориальных вод. По существу аналогичную с западными странами линию в этом плане проводит Китай, экономика которого в сильнейшей степени зависит от поставок из-за рубежа огромных масс сырья дешевым морским путем [34, 35].

Проблема контроля над Севморпутем осложняется для России в связи с глобальным потеплением, в результате которого центральная часть Северного Ледовитого океана в летний период все больше освобождается ото льда. Возникает возможность приступить к освоению новых высокоширотных маршрутов, пролегающих вне внутренних и территориальных морских вод России, а также к освоению приполюсных (или кроссполярных) маршрутов за пределами исключительной экономической зоны. Преимущества высокоширотных и приполюсных трасс очевидны: во-первых, они короче традиционных прибрежных (протяженность прибрежных трасс от Мурманска до Берингова пролива составляет 3,5 тыс. миль, высокоширотных — 2,9–3,3 тыс. миль, приполюсных — 2,7 тыс. миль); во-вторых, высокоширотные и приполюсные трассы не имеют ограничений по глубинам, что дает возможность эксплуатировать экономичные суда большой грузоподъемности [39]. В случае окончательной отмены принципа полярных секторов и уменьшения площади ледового покрова Россия полностью утрачивает контроль над транзитным судоходством на высокоширотных и приполюсных маршрутах в Северном Ледовитом океане.

Таким образом, интересам России отвечает не создание в Арктике района «общего наследия человечества», а разграничение Северного Ледовитого океана только между пятью приарктическими государствами, т. е. между Россией, Канадой, США, Данией (Гренландией) и Норвегией. Такому подходу соответствуют нормы, содержащиеся в общем международном праве, а также в предыдущей Конвенции ООН по континентальному шельфу 1958 г. Можно согласиться с рекомендацией Г. К. Войтоловского [30] о целесообразности отозвать российскую заявку из Комиссии ООН по границам шельфа. Россия имеет право это сделать, так как указанная заявка не имеет силы международного договора, а выступает лишь предварительным рабочим материалом.

Далее возможны две программы действий: программа «минимум» и программа «максимум». Программа «минимум» предельно проста: находящиеся за пределами исключительных экономических зон нераспределенные в настоящее время морские пространства вокруг полюса следует разделить между

пятью приарктическими странами на основе исторически сложившегося секторального принципа. К тому же этот принцип у государств с наиболее протяженными побережьями в Северном Ледовитом океане — России и Канады — закреплён их национальным законодательством о полярных секторах. Союзником России в реализации такой программы может выступать Канада, которая имеет второй по величине после России полярный сектор и последовательно укрепляет в нём национальные позиции. Указанные морские пространства остаются в границах полярных секторов арктических стран в правовом статусе их континентального шельфа, что полностью исключает возможность образования вокруг полюса «международного района общего наследия человечества». Программа «максимум» также исходит из деления Арктики на национальные полярные сектора, но, в отличие от предыдущей программы, в правовом статусе государственной территории, исключаяющей их из международного права.

Возможность установления особого правового режима Арктики обусловлена фундаментальными географическими отличиями Северного Ледовитого океана от других океанов: наличием сплошной многолетней ледяной поверхности, занимающей подавляющую часть площади; полузамкнутым характером акватории океана и его выходом к побережьям всего пяти государств; исключительными историческими правами этих государств на свои сектора вследствие основополагающего вклада в их исследование и освоение; удаленностью от основных международных судоходных путей [36, 40]. Исходя из этого эксперты справедливо указывают [36], что правовое регулирование режима Северного Ледовитого океана должно носить не универсальный, а региональный (только для пяти приарктических стран), двусторонний и национальный характер.

При делимитации Северного Ледовитого океана целесообразно применять не одну Конвенцию ООН 1982 г., а более обширную международно-правовую базу, где полная унификация отсутствует, что подтверждается сходными примерами. Классическим примером могут служить международные проливы, которые, несмотря на единый статус, имеют сильно различающийся правовой режим. Так, весьма специфичны правила прохода судов через международные проливы Босфор и Дарданеллы, контролируемые Турцией (требования по дорогостоящему дополнительному оснащению танкеров, по ограничению размера судов, по заблаговременному уведомлению о проходе военных судов и т. д.) [41, 42]. Другой пример — нерешенность проблемы разграничения акватории и шельфа Каспийского моря между пятью прибрежными странами — Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией и Туркменистаном. При многовариантности предлагаемых подходов общим будет тот факт, что Каспий представляет собой закрытый внутриконтинентальный водоем, к которому нельзя автоматически применить универсальные нормы международного права, в частности Конвенцию ООН 1982 г. [43].

Поэтому морские пространства Арктики могут оставаться в юрисдикции и под полным государственным суверенитетом пяти прибрежных стран, не регулируясь Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Использование секторального принципа делимитации Северного Ледовитого океана имеет особую значимость прежде всего для России, обладающей самым протяженным морским побережьем и соответственно наиболее обширным полярным сектором, содержащим крупнейшие запасы углеводородов и других природных ресурсов, характеризующейся относительно большей степенью заселенности и освоенности арктических районов по сравнению с аналогичными районами других стран, исключительной ролью Севморпути для функционирования российского Севера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Север и Арктика России становятся в XXI в. объектами политических и экономических процессов глобального значения. Научное обоснование их делимитации — важная и одновременно очень сложная проблема отечественной географии и прежде всего такого относительно нового ее направления, как политическая география.

В более тщательной проработке нуждаются вопросы проведения южной границы Севера, его внутреннего членения, присутствия анклавов Севера к югу от освоенной полосы, наличия широтной полосы территорий, не относящихся законодательно к Северу, но получающих «северные» коэффициенты и надбавки. Еще более ответственны задачи делимитации Арктики, особенно Северного Ледовитого океана, где России необходимо не допустить непоправимых территориальных (акваториальных) потерь. Следует учитывать, что уже само по себе обладание значительными территориями и акваториями, а тем более их приращение — важный геополитический показатель могущества и силы государства. Вполне естественно, что внимание мировых держав и сверхдержав привлекают те немногие области планеты,

которые имеют неопределенный режим и пока еще не разделены между государствами (Арктика, Антарктика с Антарктидой, открытое море и международное морское дно в Мировом океане). Данные пространства представляют собой, по сути, последние на Земле крупные резервы человечества, борьба за обладание которыми будет только усиливаться, а их раздел, по имеющимся прогнозам, ожидается уже в середине или во второй половине текущего века.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Голубчиков Ю. Н. Север в геостратегии России // Изв. РАН. Сер. геогр. — 1999. — № 4. — С. 7–13.
2. Агранат Г. А. Российское североведение в постсоветские годы // Изв. РАН. Сер. геогр. — 2007. — № 4. — С. 29–37.
3. Вильчек Г. Е., Серебрянный Л. Р., Тишков А. А. Устойчивое развитие Российской Арктики: что может география? // Изв. РАН. Сер. геогр. — 1997. — № 1. — С. 29–42.
4. Лажнецов В. Н. Социально-экономические проблемы Севера России // ЭКО. — 2010. — № 12. — С. 40–53.
5. Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? — М.: Изд-во Рос. ин-та стратегических исследований, 2011. — 194 с.
6. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. — М.: Мысль, 1983. — 350 с.
7. Яковенко И. Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. — М.: Новый хронограф, 2008. — 320 с.
8. Славин С. В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. — М.: Экономиздат, 1961. — 303 с.
9. Агранат Г. А. Возможности и реальности освоения Севера: глобальные уроки. — М.: ВИНТИ, 1992. — 192 с.
10. Дмитриева Т. Е., Лажнецов В. Н. Актуализация проблем развития северных регионов // Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. — М.; Сыктывкар: Изд-во Коми науч. центра УрО РАН, 2004. — С. 7–14.
11. Лузин Г. П., Ракита С. А., Арикайнен А. И. Север СССР как объект управления и планирования (природно-экономические особенности). — Апатиты: Изд-во Кольск. науч. центра АН СССР, 1989. — 28 с.
12. Критерии районирования севера России (теория, проблемы, практика). — Апатиты: Изд-во Кольск. науч. центра АН СССР. — 1991. — 55 с.
13. Петров А. Н. «Северность»: параметры и географическая интерпретация (российский и зарубежный опыт делимитации границ Севера) // Изв. РГО. — 2003. — Т. 135, вып. 2. — С. 15–25.
14. Селин С. В., Ткачёв А. В. Проблемы районирования Севера и Арктики России // Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. — М.; Сыктывкар: Изд-во Коми науч. центра УрО РАН, 2004. — С. 76–98.
15. Районирование (зонирование) Севера Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Филиппов. — Якутск: Изд-во Ин-та мерзлотоведения СО РАН, 2007. — 104 с.
16. Золотокрылин А. Н., Кренке А. Н., Виноградова В. В. Районирование России по природным условиям жизни населения. — М.: Геос, 2012. — 156 с.
17. Башалханова Л. Б., Веселова В. Н., Корытный Л. М. Ресурсное измерение социальных условий жизнедеятельности населения Восточной Сибири. — Новосибирск: Акад. изд-во «Гео», 2012. — 221 с.
18. Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним // Уровень жизни населения Российской Федерации. Правовая основа минимальных денежных доходов. — М.: Изд. Всерос. центра уровня жизни, 2002. — Ч. 2. — 120 с.
19. Экономика Сибири в разрезе широтных зон / Отв. ред. А. Г. Гранберг. — Новосибирск: Наука, 1985. — 256 с.
20. Безруков Л. А. Новые возможности пространственного развития Сибири // ЭКО. — 2015. — № 2. — С. 39–51.
21. Игнатъев Г. М. Арктика // Краткая географическая энциклопедия. — М.: Сов. энцикл., 1960. — Т. 1. — С. 130–132.
22. Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 02.05.2014 г. № 296 [Электронный ресурс]. — <http://docs.cntd.ru/document/499093267> (дата обращения 26.01.2015).
23. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 18.09.2008 г. // Рос. газета. — 2009. — 31 марта.
24. Коновалов А. М. Пространственное развитие Арктической зоны Российской Федерации на основе модернизации экономики России // Современ. производительные силы. — 2014. — № 1. — С. 51–64.
25. Пилиясов А. Н. Северная футурология: следующие двадцать лет // Арктика: экология и экономика. — 2014. — № 3. — С. 62–71.
26. Барсегов Ю. Г. Статус Арктики и права России // Арктика: интересы России и международные условия их реализации. — М.: Наука, 2002. — С. 23–37.
27. Корзун В. А. Конфликтное использование морских и прибрежных зон России в XXI веке. — М.: Экономика, 2004. — 558 с.

28. **Вылегжанин А. Н.** Актуальные проблемы международно-правового обеспечения морской деятельности // Теория и практика морской деятельности. — М.: СОПС, 2006. — Вып. 7. — С. 83–110.
29. **Овлащенко А. В.** Морская политика: Междисциплинарный курс: Учеб. и науч.-практ. пособие. — СПб.: Изд-во Ин-та морского права, 2008. — 400 с.
30. **Войтоловский Г. К.** Взгляд на системное морепользование. Вхождение в маринистику. — М.: Крафт, 2009. — 528 с.
31. **Чилингаров А. Н., Грузинов В. М., Сычев Ю. Ф.** Очерки по географии Арктики. — Обнинск: Артифлекс, 2009. — 248 с.
32. **Лукин Ю. Ф.** Великий передел Арктики. — Архангельск: Изд-во Северного (Арктического) ун-та, 2010. — 400 с.
33. **Кондратов Н. А.** Арктика: подходы к определению состава и границ // География в школе. — 2011. — № 10. — С. 12–18.
34. **Зонн И. С., Жильцов С. С.** Арктическая гонка: захватить и разбуричь. — М.: Вост. книга, 2013. — 264 с.
35. **Горкина Т. И.** Геополитические проблемы Арктики // Изв. РАН. Сер. геогр. — 2013. — № 6. — С. 7–18.
36. **Николаев А. Н., Пешуров И. С.** Правовые возможности предотвращения потери Россией высокоширотного участка арктического шельфа // Современ. производительные силы. — 2014. — № 1. — С. 65–85.
37. **Городецкий А. Е., Иванов В. В., Фалин Б. Н.** Правовые и методические проблемы стратегического планирования развития арктических регионов России // Арктика: экология и экономика. — 2014. — № 4. — С. 4–13.
38. **Закон РФ** «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 155–ФЗ // Рос. газета. — 1998 г. — 6 авг.
39. **Актуальные** проблемы Севера России: анализ и рекомендации (научно-аналитический доклад). — Апатиты: Изд-во Кольск. науч. центра РАН, 2007. — 150 с.
40. **Северный** Ледовитый и Южный океаны / Отв. ред. А. Ф. Трешников, С. С. Сальников. — Л.: Наука, 1985. — 501 с.
41. **Тарханов И. Е.** Международно-правовой режим морских пространств и классификация вод и дна Мирового океана // Экономическая география Мирового океана. — Л.: Наука, 1979. — С. 26–47.
42. **Корзун В. А.** Интересы России в Мировом океане в новых геополитических условиях. — М.: Наука, 2005. — 522 с.
43. **Бабурин С. Н.** Мир империй: Территория государства и мировой порядок. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. — 759 с.

Поступила в редакцию 16 июня 2015 г.