

Коми республиканская академия
государственной службы и управления
(ГОУ ВО КРАГСИУ)

АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М.А. Жуков
В.Н. Крайнов
Д.А. Попов

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОСТАВА
АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

УДК 332.14(985)
ББК 66.3(2Рос)
Ж86

*Печатается по решению
Совета по науке ГОУ ВО КРАГСиУ
(от 28.03.2018 № 2)*

Рецензенты:

заместитель директора Института географии РАН,
член-корреспондент РАН, заслуженный деятель науки РФ
А.А. Тишков;

д-р геогр. наук, профессор географического факультета
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова,
Генеральный директор АНО «Институт регионального консалтинга»
А.Н. Пилясов;

д-р биол. наук, профессор географического факультета
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
А.А. Романов

Ж86 Жуков, М.А.

Определение состава Арктической зоны Российской Федерации: монография / М.А. Жуков, В.Н. Крайнов, Д.А. Попов. – Сыктывкар: ГОУ ВО КРАГСиУ, 2018. – 251 с. – (Серия «Арктическая зона Российской Федерации как объект государственного управления»).

ISBN 978-5-93206-378-1

В монографии подробно рассматриваются научные основания и исторический опыт выделения Арктической зоны Российской Федерации как объекта государственного управления. С высокой степенью детализации описывается деятельность органов государственного управления на различных этапах определения состава Арктической зоны Российской Федерации, формальные основания и основная логика их поступков. Дается ретроспективный обзор опыта районирования территории страны с выделением Арктической зоны Российской Федерации, обосновывается оптимизированный набор критериев включения территорий в её состав, предлагается система мер по оптимизации состава Арктической зоны Российской Федерации.

УДК 33.214(985)
ББК 66.3(2Рос)

ISBN 978-5-93206-378-1

© Жуков М.А., 2018
© Крайнов В.Н., 2018
© Попов Д.А., 2018
© ГОУ ВО КРАГСиУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Приветственное слово Главы Республики Коми С.А. Гапликова	10
Предисловие	11
Раздел I. Краткое изложение истории деятельности органов государственного управления по определению состава Арктической зоны Российской Федерации	15
1.1. Определение состава Арктической зоны Российской Федерации в СССР (1989 г.)	15
1.2. Разработка проектов федерального закона об Арктической зоне Российской Федерации в 1997–1999 гг.	16
1.3. Разработка основ государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации в 2001–2008 гг.	20
1.4. Деятельность Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по совершенствованию государственного управления на Севере и в Арктике в 2001–2004 гг.	24
1.4.1. Основные причины необходимости реформирования системы государственного управления Севером Российской Федерации	24
1.4.2. Основные принципы реформирования Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации системы государственного управления Севером Российской Федерации	26
1.4.3. Реформирование системы государственного управления Севером на основе районирования территории России по условиям комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения	28
1.5. Проект реформирования системы государственного управления Севером на основе районирования территории Севера по условиям комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения Государственной Думы 2004–2006 гг.	31
1.6. Деятельность Министерства регионального развития Российской Федерации в сфере государственного управления в Арктике в 2004–2014 гг.	36
1.6.1. Деятельность Министерства регионального развития Российской Федерации по разработке программных документов о развитии Арктической зоны Российской Федерации	36
1.6.1.1. Разработка Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.	36
1.6.1.2. Разработка Государственной программы «Социально- экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года»	37
1.6.2. Разработка Министерством регионального развития Российской Федерации проектов Указа Президента Российской Федерации об Арктической зоне Российской Федерации в 2005 г.	39

1.6.3. Разработка Министерством регионального развития Российской Федерации проекта Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»	41
1.6.4. Разработка Минрегионом России проекта Указа Президента России об Арктической зоне Российской Федерации в 2013–2014 гг.	42
1.6.5. Указ Президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 02.05.2014	46
1.7. Деятельность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по совершенствованию состава Арктической зоны Российской Федерации и дальнейшей проработке вопросов федерального законодательства об Арктической зоне Российской Федерации в 2015 г.	52
Раздел II. Практика использования критериев в деятельности органов государственного управления по выделению Арктической зоны Российской Федерации	57
Раздел III. Проблемы пространственной идентификации Арктической зоны Российской Федерации	67
3.1. Арктическая зона как объект природной зональности и Арктическая зона Российской Федерации как объект государственного управления	67
3.1.1. Мотивации и задачи выделения Арктической зоны Российской Федерации	67
3.1.2. Методологические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации	68
3.1.3. Методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации	70
3.1.4. Основные принципы выделения Арктической зоны Российской Федерации	71
3.2. Критерии выделения Арктической зоны Российской Федерации	74
3.2.1. Природные факторы как критерии выделения Арктической зоны Российской Федерации	75
3.2.1.1. Общие проблемы выбора и использования природных критериев	75
3.2.1.2. Рекомендации по выбору и использованию природных критериев	77
3.2.2. Фактор широтного положения – линия Северного полярного круга	78
3.2.2.1. Влияние широтного положения территории на температурный режим	78
3.2.2.2. Влияние широтного положения территории на ультрафиолетовый дефицит	80
3.2.2.3. Влияние широтного положения территории на режим смены дня и ночи	81
3.2.3. Физико-географический подход к выделению Арктики	83
3.2.4. Климатический подход к выделению Арктики	86

3.2.5. Биоклиматический подход к выделению Арктики	89
3.2.5.1. Методика оценки региональных различий в условиях жизни человека В.В. Покшишевского	92
3.2.5.2. Методика оценки и картографирования природных условий жизни населения О.Р. Назаревского	93
3.2.5.3. Методика природно-климатической дифференциации территории по условиям жизнедеятельности населения Е.Б. Лопатиной с соавторами	96
3.2.5.4. Методика районирования Севера и Востока России по природно-климатическим условиям жизни А.Н. Кренке и А.Н. Золотокрылина	98
3.2.5.5. Методика районирования территории Севера России по дискомфортности условий жизнедеятельности населения Г.П. Лузина с соавторами	104
3.2.5.6. Зонирование территории России по интегральному показателю условий жизни населения ЦЭНИИ Госплана РСФСР	111
3.2.5.7. Демозэкологическое районирование Б.Б. Прохорова	112
3.2.5.8. Районирование территории Российской Федерации по критериям комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения ФГУ «ВНКЦ «Север» Минэкономразвития России и Института географии РАН	114
3.2.6. Зарубежный опыт районирования Севера и Арктики	124
3.3. Прикладные природно-хозяйственные критерии выделения Арктической зоны Российской Федерации	129
3.4. Арктическо-субарктический тип экономики и хозяйственного освоения пространств	132
3.4.1. Специфика природно-климатических условий хозяйствования	132
3.4.2. Специфика пространственного положения	133
3.4.3. Специфика северного удорожания	134
3.4.4. Специфика структурной организации	135
3.4.5. Специфика пространственной организации	137
3.4.6. Арктическо-субарктическая экономика в сопоставлении с экономикой северных регионов	138
3.5. Критерии выделения Арктической зоны Российской Федерации	139
Раздел IV. Арктическая зона Российской Федерации, границы или состав	142
Раздел V. Вопросы включения в состав Арктической зоны Российской Федерации проблемных территорий	144
5.1. Основания расширения состава Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Карелия	144
5.1.1. Деятельность органов государственного управления по решению вопроса о включении в состав Арктической зоны Российской Федерации муниципальных районов Республики Карелия ..	144
5.1.2. Анализ вопроса о включении в состав Арктической зоны Российской Федерации муниципальных районов Республики Карелия с точки зрения предлагаемых критериев	152

5.2. Основания для изменения состава Арктической зоны Российской Федерации на территории Архангельской области	154
5.3. Основания для изменения состава Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Коми	155
5.4. Основания для изменения состава Арктической зоны Российской Федерации на территории Красноярского края	156
5.4.1. Туруханский муниципальный район	157
5.4.2. Эвенкийский муниципальный район	162
5.5. Основания для изменения состава Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия)	164
5.6. Основания для изменения состава Арктической зоны Российской Федерации в арктических морских акваториях	166
Раздел VI. Предложения по совершенствованию состава Арктической зоны Российской Федерации	175
Библиографический список	177
Список сокращений	186
Приложения	187
П р и л о ж е н и е 1. Состав Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 02.05.2014 № 296	187
П р и л о ж е н и е 2. Таблицы	188
Таблица 1. Перечень проектов документов и материалов, определяющих состав Арктической зоны Российской Федерации	188
Таблица 2. Районы (зоны) со специфическими трудностями проживания	192
Таблица 3. Зональная шкала природных показателей дискомфорта жизни населения на Севере и Востоке России	194
Таблица 4. Шкала азональных природных показателей дискомфорта жизни населения на Севере и Востоке России	194
Таблица 5. Показатели для физико-географического районирования территории Севера России	195
Таблица 6. Факторы, показатели, градации и их балльная оценка при определении дискомфорта территорий, рекомендуемая для районирования северных регионов	196
Таблица 7. Критерии выделения зон дискомфорта на Севере России	198
Таблица 8. Критерии для выделения границы Арктики	199
Таблица 9. Интегральный показатель условий жизни населения	199
Таблица 10. Классификация зональных факторов природной дискомфорта	200
Таблица 11. Классификация азональных факторов природной дискомфорта	201
Таблица 12. Сопоставление территорий, предлагаемых к включению в состав Арктической зоны Российской Федерации, с предлагаемыми в настоящей работе критериями	202

<i>Таблица 13. Сопоставление территорий, включённых в состав Арктической зоны Российской Федерации, с предлагаемыми в настоящей работе критериями</i>	206
П р и л о ж е н и е 3. Картосхемы	210
<i>Картосхема 1. Территория Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22.04.1989</i>	210
<i>Картосхема 2. Территория Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с проектом Закона Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов от 27.02.1998 № 3.11_41/151</i>	210
<i>Картосхема 3. Территория Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с проектом Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» от 21.04.1999 № 3.11_41/217</i>	211
<i>Картосхема 4. Районирование Севера России (Госкомсевер России, ИЭП КНЦ РАН)</i>	211
<i>Картосхема 5. Территории применения районных коэффициентов</i>	212
<i>Картосхема 6. Территории проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации</i> ...	212
<i>Картосхема 7. Районы и основные направления северного завоза</i>	213
<i>Картосхема 8. Интегральная карта влияния природных условий территории Российской Федерации на условия жизнедеятельности населения</i>	213
<i>Картосхема 9. Влияние природных условий территории Российской Федерации на условия жизнедеятельности населения (интегральная карта)</i>	214
<i>Картосхема 10. Карта глубины оттаивания вечной мерзлоты</i>	214
<i>Картосхема 11. Районирование территории Севера России по природно-климатическому фактору</i>	215
<i>Картосхема 12. Предложения Минрегиона России по составу Арктической зоны Российской Федерации от 07.02.2013</i>	215
<i>Картосхема 13. Вариант южной границы арктической зоны</i>	216
<i>Картосхема 14. Территория Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с Указом Президента России от 02.05.2014 № 296</i>	216
<i>Картосхема 15. Изотерма июля +10 °С в циркумполярном регионе</i>	217
<i>Картосхема 16. Карта территории Арктической зоны Российской Федерации, приложенная к письму Минэкономразвития России от 25.03.2010 № 4500-СВ/Д07</i>	218
<i>Картосхема 17. Уточнённая предполагаемая территория Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с письмом Минэкономразвития России от 25.03.2010 № 4500-СВ/Д07</i>	218
<i>Картосхема 18. Подзоны и типы поясности растительности тундровой зоны Российской Федерации</i>	219
<i>Картосхема 19. Распределение среднемесячных температур января</i>	219
<i>Картосхема 20. Распределение среднемесячных температур июля</i>	220

<i>Картохема 21.</i> Распределение среднемесячных годовых температур ..	220
<i>Картохема 22.</i> Карта районирования территории России по суровости климатических условий	221
<i>Картохема 23.</i> Подзоны ультрафиолетового дефицита	221
<i>Картохема 24.</i> Физико-географические страны и области территории Российской Федерации	222
<i>Картохема 25.</i> Природные ландшафты и их использование на территории Российской Федерации	223
<i>Картохема 26.</i> Растительность территории Российской Федерации	224
<i>Картохема 27.</i> Преобладающие лесные породы территории Российской Федерации	225
<i>Картохема 28.</i> Типология болот территории Российской Федерации	226
<i>Картохема 29.</i> Климатическое районирование	227
<i>Картохема 30.</i> Климатическое районирование	228
<i>Картохема 31.</i> Климатическое районирование	229
<i>Картохема 32.</i> Районирование территории России по степени дискомфорта жизни населения Института географии АН СССР	230
<i>Картохема 33.</i> Матрица для построения карты оценки природных условий жизни населения по О.Р. Назаревскому	230
<i>Картохема 34.</i> Карта оценки природных условий жизни населения по О.Р. Назаревскому	231
<i>Картохема 35.</i> Зональные и секторальные типы климатов	231
<i>Картохема 36.</i> Зонирование территории СССР по степени благоприятности многолетнего режима погоды для жизни населения	232
<i>Картохема 37.</i> Климатическое районирование территории СССР для типизации жилищ	232
<i>Картохема 38.</i> Районирование территории Севера и Востока России по природным условиям жизни населения по Е.Б. Лопатиной	233
<i>Картохема 39.</i> Районирование территории Севера и Востока России по природным условиям жизни населения по А.Н. Кренке и А.Н. Золотокрылину	233
<i>Картохема 40.</i> Районирование территории России по природным условиям жизни населения ЦЭНИИ при Госплане РСФСР	234
<i>Картохема 41.</i> Демоэкологическое районирование по Б.Б. Прохорову	234
<i>Картохема 42.</i> Матрица для построения карты природной дискомфорта территории Российской Федерации ИГАН, ФГБУ ВНКЦ «Север»	235
<i>Картохема 43.</i> Карта природной дискомфорта очень неблагоприятной зоны (I-я зона) на территории Российской Федерации	235
<i>Картохема 44.</i> Широтное районирование Севера России	236
<i>Картохема 45.</i> Широтное районирование Севера России	236

<i>Картосхема 46.</i> Административная карта Канады	237
<i>Картосхема 47.</i> Карта природных зон Канадского севера	237
<i>Картосхема 48.</i> Климатическая карта Канады	238
<i>Картосхема 49.</i> Расположение природных зон	238
<i>Картосхема 50.</i> Климатическое районирование Канады	239
<i>Картосхема 51.</i> Климатическое районирование Аляски	239
<i>Картосхема 52.</i> Вариант выделения арктической природной зоны на Аляске	240
<i>Картосхема 53.</i> Сопоставление подзон Арктики (высокая Арктика, низкая Арктика, Субарктика), выделенных в рамках проектов АМАР и САФФ, с природными рубежами (линией Северного полярного круга, границей древесной растительности и июльской изотермой 10 °С)	241
<i>Картосхема 54.</i> САФФ-граница Арктики	242
<i>Картосхема 55.</i> Сопоставление САФФ-границы Арктики с границами основных биомов	242
<i>Картосхема 56.</i> Сопоставление САФФ-границы Арктики с природными рубежами мерзлотности грунтов и ледовитости вод	243
<i>Картосхема 57.</i> Состав Арктической зоны Российской Федерации на 27.06.2017	243
<i>Картосхема 58.</i> Закономерности размещения месторождений полезных ископаемых в пределах Российской Арктики	244
<i>Картосхема 59.</i> Мощность сезонноталого слоя (м) грунтов на территории Красноярского края	245
<i>Картосхема 60.</i> Зоны природной дискомфортности жизнедеятельности человека на территории Красноярского края	246
<i>Картосхема 61.</i> Административная карта бывшего Эвенкийского АО	247
<i>Картосхема 62.</i> Предложения по изменению состава Арктической зоны Российской Федерации	248
П р и л о ж е н и е 4. Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 02.05.2014 № 296	249
П р и л о ж е н и е 5. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 “О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации”» от 27.06.2017 № 287	251



**Сергей Анатольевич Гапликов,
Глава Республики Коми**

Уважаемые друзья!

Россия – огромная и прекрасная страна. Каждый её регион уникален и интересен своим вкладом в социально-экономическое развитие страны. И Арктическая зона – не исключение.

Сегодня Арктика открывает новую страницу в истории своего развития. В Арктических регионах России идут интенсивный поиск и разработка новых месторождений газа, нефти, других минерально-сырьевых ресурсов, строятся крупные транспортные, энергетические объекты, возрождается Северный морской путь. Решая современные задачи стратегического развития Русской Арктики, крайне важно учитывать прежний опыт её освоения и помнить о том, что её хрупкая экосистема нуждается в особом отношении и защите.

Именно поэтому одним из значимых для Республики Коми мероприятий является проведение Всероссийской научной конференции «Социально-экономические, политические и исторические аспекты развития Северных и Арктических регионов России», которая уже несколько лет при поддержке Правительства Республики Коми проходит в Сыктывкаре на базе Коми республиканской академии государственной службы и управления.

В эту монографию вошли наработки по научным основаниям и историческому опыту выделения Арктической зоны Российской Федерации как объекта государственного управления.

Уверен, монография может внести значительный вклад в решение важных задач государственного управления Арктической зоной России, будет способствовать её устойчивому развитию, бережному освоению богатейших ресурсов, сохранению природной экосистемы и повышению качества жизни коренных народов Севера.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Указ Президента РФ В.В. Путина «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации*» от 02.05.2014 № 296¹, подготовленный Министерством регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России), поверг профессиональных арктиковедов в состояние шока. И наименование, и текст указа с географической, лингвистической и политической точек зрения являются абсурдом, дополнительно акцентированным тем, что Минрегионом России заявлено следование заключению ФГБУ «Арктический и антарктический научно-исследовательский институт» Росгидромета (далее – ААНИИ)², хотя это было не более чем декларацией.

Географическая абсурдность очевидна уже просто при взгляде на карту (*картосхема 14*) и в полном объёме проявит себя в процессе территориального планирования, в первую очередь на территории Туруханского района Красноярского края, южная часть которого (17% от общей площади района) находится в пределах средней тайги и не соответствует вообще никаким критериям выделения Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ). Политическая абсурдность заключается в формировании буквально на пустом месте конфликтных условий в сфере региональной и национальной политики. Разработчики указа Президента России к территориям с преимущественно русским населением (Приморский и Онежский муниципальные районы Архангельской области, Туруханский район Красноярского края) подошли в рамках концепта «широкой трактовки» АЗРФ, практически абстрагировавшись от природных критериев. К национальным же образованиям (республики Карелия, Коми и Саха-Якутия, Эвенкийский муниципальный район Красноярского края) подошли в рамках концепта «узкой трактовки» АЗРФ, опять же абстрагировавшись от природных критериев. Трудно сказать, что осознавали, а чего не осознавали разработчики проекта указа, но всё это настолько очевидно и настолько кидается в глаза, что стало предметом обсуждений на бытовом уровне в первую очередь в среде национальной интеллигенции. Особенно ярко это проявилось в Республике Саха (Якутия), т.к. Указ Президента России «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» был обнародован через 10 дней после встречи Главы Республики Е.А. Борисова с Президентом России В.В. Путиным и фактически с него в республике началась предвыборная кампания. С учётом изложенного процесс приведе-

* В устоявшейся языковой практике термин «арктическая зона» пишется со строчной буквы. Минрегион России в своём документообороте ввёл написание словосочетания «Арктическая зона» с заглавной буквы, подразумевая имя собственное. Словосочетание «Арктическая зона Российской Федерации» целесообразно писать с заглавной буквы, т.к. в данном случае именуется имя собственное объекта государственной политики и правового регулирования. В то же время написание «арктическая зона» со строчной буквы целесообразно там, где имеет место простое указание на элемент географической зональности: «лесная зона», «степная зона» и т.д.

¹ О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377>

² См.: Заключение ФГБУ ААНИИ Росгидромета об определении Арктической зоны Российской Федерации от 04.07.2013 № 140-03937/13и (приложение к письму Минрегиона России от 08.07.2013 № 12051-СН/02).

ния состава АЗРФ к оптимальному состоянию из вопроса чисто технического превратился в вопрос политический и теперь уже никаких иных вариантов, кроме «широкой трактовки» АЗРФ, не может быть. Но и эта трактовка должна иметь чётко определённые границы и критерии.

Выражение «сухопутные территории» в наименовании указа вкупе с его содержанием исключают из АЗРФ морские акватории внутренних вод и территориального моря без всяких на то правовых оснований и государственной необходимости. Можно предположить (это чистая гипотеза авторов, искавших и не находивших хоть какие-либо теоретически возможные мотивы разработчиков проекта указа для исключения из состава АЗРФ арктических морских акваторий внутри государственной границы Российской Федерации), что разработчики документа специально вынесли за скобки морские акватории, дабы после принятия положительного решения Международного органа ООН по морскому дну в отношении российской заявки по шельфу принять отдельный акт о «морской северной границе АЗРФ», куда был бы включён шельф Российской Федерации. На самом деле это абсолютно нереальная ситуация, т.к. в рамках и национального³, и международного законодательства (о чём подробнее ниже) исключительная экономическая зона и шельф находятся за пределами национальных границ и включение их в состав АЗРФ (как это было, например, в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу* или в приложении к письму Минэкономразвития России от 25.03.2010 № 4500-СВ/Д07 – *картосхема 1б*) будет рассматриваться другими странами как открытая экспансия с соответствующими дипломатическими и иными политическими демаршами. Это уже имело место – 23 сентября 2008 г. МИД России вынужден был оправдываться (о чём подробнее ниже). До тех пор пока Россия остаётся в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.***, в пределах исключительной экономической зоны и шельфа Россия будет иметь только ограниченные суверенные права и эти акватории могут иметь статус, формулируемый в соответствии с Конвенцией: «Исключительная экономическая зона и шельф Российской Федерации». Если это так, а это в соответствии с буквой закона так и никак иначе, то зачем было исключать из состава АЗРФ арктические морские акватории внутри государственной границы? Это просто «выстрел себе в ногу» и ничего более.

В целом качество указанного документа не отвечает требованиям к уровню подготовки актов, исходящих от имени Президента РФ, и наносит ущерб как его имиджу, так и государственным интересам. В этой связи возникает очевидный вопрос: подготовка акта Президента такого качества была неизбежна из-за того, что задача очень сложна, экспертное сообщество не располагает соответствующими знаниями, а система государственного управления не имеет соответствующего опыта? Нет, это не так. Задача вполне посильна, если её правильно сформулировать и решать именно ту задачу, которую поставили, а не некую «примерно похожую». Знаний, накопленных экспертным сообществом, вполне достаточно, и опыт

³ О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ. – URL: <http://base.garant.ru/12112602>

* Утверждены 18.09.2008 № Пр-1969 Президентом РФ Д.А. Медведевым.

** Подписана в Монтего-Бэй 10.12.1982, ратифицирована Федеральным законом Российской Федерации 26.02.1997 № 30-ФЗ.

научной деятельности в этой сфере достаточно велик. Наличествует и соответствующий опыт системы государственного управления, если говорить о ней обобщенно. Так в чём же тогда дело? Ответ: в подходе к делу. Ни опыт предшественников, ни знания экспертов действующим управленцам категорически не были интересны. На фоне предшественников управленцы часто чувствуют себя культуртрегерами и от попыток дать им информацию о негативном, но ценном опыте последних просто отмахиваются. У экспертов управленцы ищут только обоснований собственных идей и пожеланий. Попытки объяснить, что «это неправильно...», так нельзя потому, что...», их только раздражают. Откуда же тогда быть хорошим результатам?

Описанию накопленного опыта в сфере государственного управления и накопленных знаний в сфере соответствующей научной деятельности посвящена настоящая работа. Её авторы сами были и остаются активными участниками обсуждаемых процессов. На первом этапе (2001–2004) это опыт научного руководства профильной научной организацией ФГУ «Всероссийский научно-координационный центр по проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера» (далее – ФГУ «ВНКЦ «Север») Минэкономразвития России. Научные отчёты, выполненные ВНКЦ «Север» в этот период, использованы авторами при подготовке настоящей монографии. На втором этапе (2004–2013) – опыт деятельности в рабочих группах Минрегиона России в качестве руководителей АНО «НКЦ «Север», представителя Минэкономразвития, а с 2007 г. – ОАО ГМК «Норильский никель». На третьем этапе (2013 г. – настоящее время) – опыт деятельности в качестве руководителей АНО «НКЦ «Север» и члена Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации (с 27 октября 2015 г. – Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации).

На первом этапе авторы были непосредственными участниками работ по районированию России, её Севера и Арктики, развивая наработки Государственного комитета РФ по вопросам развития Севера (далее – Госкомсевер)*. В 2001 г. ВНКЦ «Север» фактически воссоздавался заново, но в его составе остался экономикогеограф В.В. Васильев, обеспечивший передачу накопленного научного опыта пришедшим из системы РАН и с географического факультета МГУ специалистам-физикогеографам. Ядро коллектива ВНКЦ «Север» было сформировано из выпускников МГУ, наученных уважением к предшественникам и необходимости тщательного изучения их опыта, но при обязательном условии выхода далее за его пределы. В этой связи реализуемая в 2002–2004 гг. концепция (о чём подробнее ниже) была и новой (в соответствии с новыми задачами, формулируемыми руководящими органами), и опирающейся на достижения предшественников.

После создания в 2004 г. Минрегиона России функционал перешёл к этому ведомству, которое с совокупным опытом Госкомсевера и Минэкономразвития России знакомиться не стало, и ни о каком использовании этого опыта вопрос не ставился, хотя такая возможность предлагалась. Такая изначальная установка, приведшая к полному разрыву управленческой традиции, вполне логично привела к проваливанию Минрегионом России год за годом одного поручения за другим при том даже, что отдельные руководящие работники ведомства (например, статс-секретарь – заместитель министра регионального развития В.В. Шипов,

* Образован Законом РСФСР от 14.07.1990 № 101-І, ликвидирован Постановлением Правительства России от 30.09.2000 № 740.

директор Департамента территориального планирования и регионального развития О.О. Смирнова, заместитель директора Департамента социально-экономического развития и территориального планирования Е.Н. Китова, начальник отдела указанного департамента В.А. Фольц) демонстрировали компетентность, готовность слушать и слышать экспертов, воспринимать их далеко не всегда упрощённые до элементарного разъяснения. Но и наличие таких специалистов, не сказать о которых было бы несправедливо, общего тренда изменить не смогло. В результате десятилетие деятельности Минрегиона России стало для Арктики потерянным временем.

На третьем этапе основная активность была перенесена в Совет Федерации, и этот этап оказался плодотворным, т.к. и руководство Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, и руководство собственно Совета Федерации находится на высоте стоящих перед ним задач государственного строительства в Арктике. Проблемы хорошо осознаются и соответствующие действия по исправлению ситуации предпринимаются, хотя необходимость дипломатического маневра в отношениях с уполномоченными органами исполнительной власти несколько притормаживает процесс.

Нужно сказать, что результат многолетней деятельности Минрегиона по определению состава АЗРФ не был неожиданным. Что-то подобное ожидалось, хотя и не в таком масштабе. Стремясь как-то информационно противодействовать негативному развитию событий, авторы периодически размещали критические и аналитические материалы в научных журналах и в Интернете в целях облегчения оперативного доступа к ним. За месяц до утверждения Указа Президента России был воссоздан специализированный сайт «Арктика сегодня», на котором в порядке оперативной реакции выкладывались соответствующие аналитические материалы. Этого оказалось недостаточно, и настоящая работа является следующим шагом в информационном обеспечении процесса оптимизации государственной политики в российской Арктике в части определения состава АЗРФ как объекта государственного управления.