НАУКИ О ЗЕМЛЕ

УДК 910(571.56+98)

Проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия)

М.А. Жуков[*], В.В. Филиппов[**], Н.А. Кадашова[*], В.Н. Крайнов[*], В.М. Телеснина[***]

[*]*Научно-координационный центр по проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера (АНО НКЦ «Север»), г. Москва*
[**]*Федеральная сетевая компания единой энергетической системы (ОАО «ФСК ЕЭС»), г. Москва*
[***]*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва*

Показано, что, несмотря на объективную суровость природной среды при идентификации состава Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), в нее не включены целиком или частично ряд районов Республики Саха (Якутия). Подробно рассмотрена история рассматриваемого вопроса. Обращено внимание на наличие формального подхода при выделении критериев по определению состава АЗРФ. Например, для части субъектов применяется геоморфологический критерий направления стока рек, а в отношении Республики Саха (Якутия) использован принцип, в соответствии с которым в состав АЗРФ должны включаться муниципальные (ранее административные) районы, выходящие на морское побережье. Предлагается при решении вопроса о составе АЗРФ учитывать астрономические, хозяйственные, социальные, демографические, природные критерии и политические реалии, соображения преемственности и удобства государственного управления. Рекомендовано отнести к числу ведущих критериев: связь транспортных систем с арктическими морскими акваториями, портами, расположенными в нижних течениях впадающих в них северных рек; линию Северного полярного круга, отражающего наиболее специфические для Арктики факторы негативного воздействия среды на человеческий организм и ряд биоклиматических факторов. К биоклиматическим факторам отнесены: сумма средних суточных температур за период с устойчивой температурой воздуха ниже 0°С; продолжительность периода с температурой ниже –30°С; индекс влажного ветрового охлаждения Хилла; продолжительность отопительного периода; глубина оттаивания вечной мерзлоты. Использование предложенной авторами интегральной карты позволит включить в состав АЗРФ всех заявленных Республикой Саха (Якутия) районов.

Ключевые слова: состав Арктической зоны, критерии, биоклиматические факторы, Северный полярный круг, интегральная карта.

It is shown that at identification of the Russian Federation Arctic Zone (RFAZ) despite the objective severity of the natural environment of the territories of some districts of the Republic of Sakha (Yakutia) or their parts they were not attributed to the zone. The history of this issue is given in details. The specific attention is drawn to the implementation of a formal approach to defining the criteria which determine the territory of the RFAZ. For example, for some regions we see the application of geomorphological criterion of the rivers flow direction, but in case of the Republic of Sakha (Yakutia) the principle according to which the RFAZ should include municipal (formerly administrative) districts with access to the sea coast was applied.

When determining the RFAZ area it is suggested considering astronomical, economic, social, demographic, natural criteria and political realities, considerations of continuity and convenience of state government. It is recommended to apply the following leading criteria: connection of transport systems with the Arctic marine areas and ports located in lower reaches of the northern rivers; the line of the Arctic Circle reflecting the most specific factors in the Arctic with environmental negative impact on the human body and a

[*]ЖУКОВ Михаил Андреевич – к.б.н., ученый секретарь, nksever@gmail.com; [**]ФИЛИППОВ Василий Васильевич – д.т.н., проф., чл.-корр. РАН, советник председателя Правления, filippov-vv@fsk-ees.ru; [*]КАДАШОВА Надежда Алексеевна – к.г.н., с.н.с.; [*]КРАЙНОВ Виктор Николаевич – исполнительный директор; [***]ТЕЛЕСНИНА Валерия Михайловна – к.б.н., с.н.с.

number of bioclimatic factors. Bioclimatic factors include: the sum of average daily temperatures over the period with stable air temperature below 0°C; the duration of the period with temperature below minus 30°C; wet cooling wind index according to Hill; duration of the heating season; the depth of the permafrost thawing. Application of the integrated map offered by the authors will allow all the declared uluses (districts) of Sakha Republic to be included into RZAF.

Key words: Arctic zone area, criteria, bioclimatic factors, Arctic Circle, integrated map, uluses.

2 мая 2014 года завершился четвертьвековой «марафон» поисков пространственной идентификации состава Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Президент Российской Федерации подписал подготовленный Минрегионом России Указ № 296, определивший сухопутные территории АЗРФ (картосхема 1). Перипетии этого марафона описаны нами в статье [1]. Последующие события подробно освещены в серии работ, размещенных на Интернет-сайте «Арктика сегодня» [2]. На этом же сайте пошагово рассмотрены полученные в итоге результаты по определению состава сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации, которые в отдельных своих элементах оцениваются специалистами в сфере физической географии как географический абсурд.

На формальный подход разработчиков к использованию критериев определения состава АЗРФ обращено внимание в работе [3], где отражено то обстоятельство, что несмотря на объективную суровость природной среды в АЗРФ не включены заполярные (целиком или частично) районы Республики Саха (Якутия). Более подробно этот вопрос рассмотрен в статье [4].

Данная позиция, благодаря принципиальной поддержке со стороны руководства Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), нашла понимание на федеральном уровне и учтена в плане работы экспертного Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации на 2015 год, предусматривающий в 2015 году проведение пленарного заседания с повесткой дня:

1. Подготовка предложений по внесению изменений в указ Президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

2. Проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»:

- определение предмета законодательного регулирования;

- рассмотрение вопроса о совершенствовании состава Арктической зоны Российской Федерации.

В этой связи имеет место объективная потребность в подробном рассмотрении вопроса о критериях выделения состава АЗРФ на территории Республики Саха (Якутия).

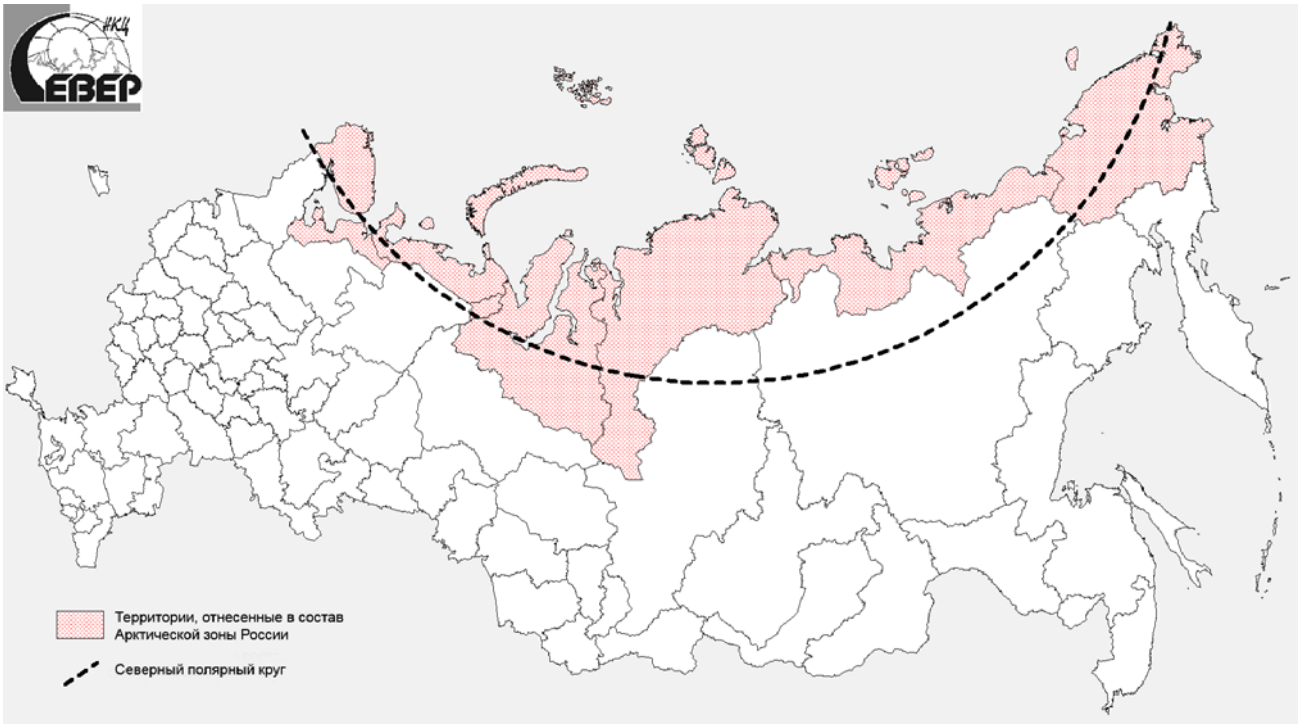
История вопроса

В соответствии с решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года (картосхема 2) в Республике Саха (Якутия) в состав Арктической зоны Российской Федерации включены: Аллаиховский, Анабарский (национальный Долгано-Эвенкийский), Булунский, Усть-Янский и Нижнеколымский районы. Решение Государственной комиссии отнють не было единодушным, были существенные возражения, в связи с чем по результатам работы Комиссии акт Совета Министров СССР не был принят сразу же. Документу дали возможность «вылежаться». Главной претензией к решению Государственной комиссии является применение к разным территориям разных критериев. Так, все автономные округа были выделены целиком, что обеспечило соблюдение принципа целостности природно-хозяйственных территориальных комплексов арктического и субарктического облика. При этом территории двух из них простираются далеко на юг от линии Северного полярного круга. В отношении же Мурманской области и Республики Саха (Якутия) применили формальные принципы, игнорирующие и заполярное положение территорий, и соображения удобства управления целостными природно-хозяйственными комплексами. К Мурманской области применялся геоморфологический критерий направления стока рек, а в отношении Республики Саха (Якутия) был применен принцип, в соответствии с которым в состав Арктической зоны России должны включаться муниципальные (ранее административные) районы, выходящие на морское побережье.

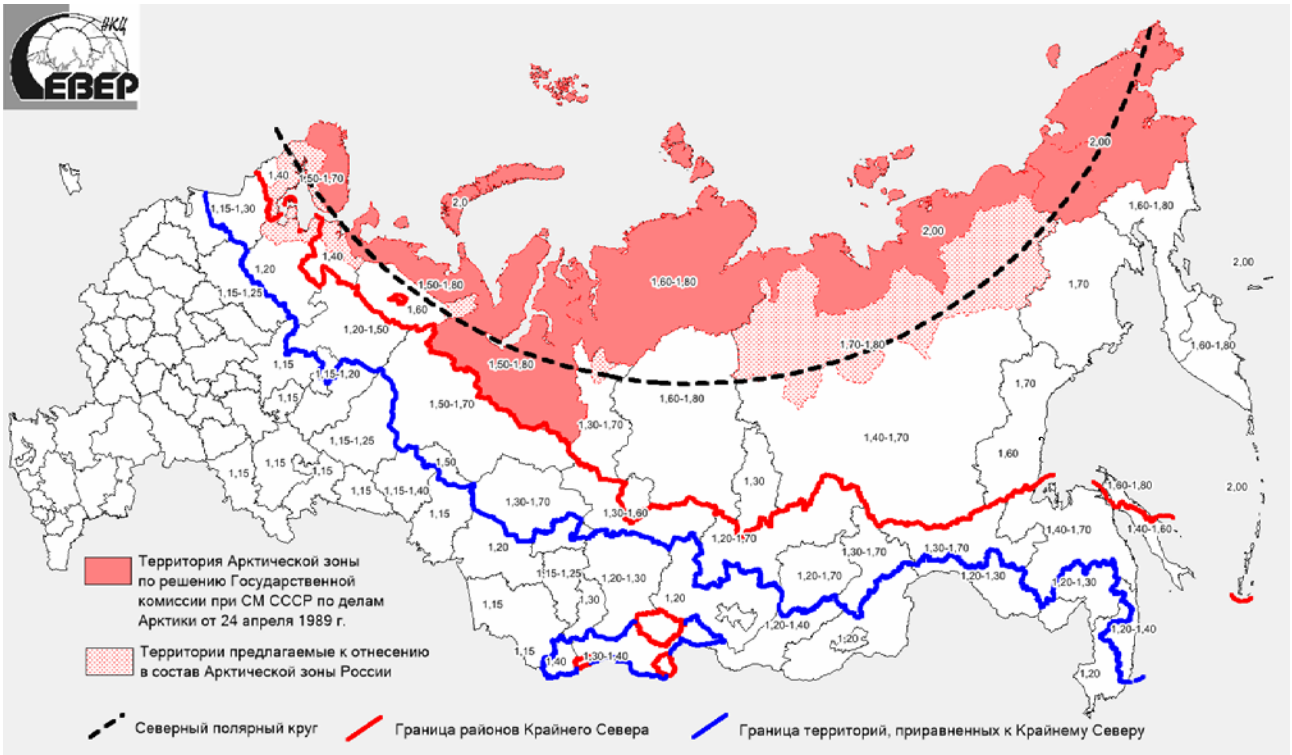
Нужно подчеркнуть, что никакого рационального обоснования данных критериев применительно к специфике Арктической зоны России дано не было и никакой реальной связи с арктической спецификой эти критерии не имеют. В то же время не были учтены многие важные очевидные обстоятельства. Например, в отношении национальных автономных округов, включенных в состав Арктической зоны Российской Федерации целиком, учли фактор крупнотабунного арктического оленеводческого хозяйства коренного населения, требующего широких сезонных кочевий в основном в

Территория Арктической зоны Российской Федерации
в соответствии с Указом Президента России от 02. 05.2014 № 296

Картосхема 1



Картосхема 2



направлении юг – север, а в отношении Республики Саха (Якутия) не учли. Или фактор связи транспортной системы с Севморпутем, включающим в себя не только собственно морские акватории (служащие преимущественно транзитными путями), но и порты в нижних течениях северных рек, где, собственно, и производится разгрузка – погрузка судов. По дискомфортности проживания и сложности освоения природных ресурсов в Арктическую зону России вошли многие, даже не приполярные и никогда не относившиеся к конечному маршруту Севморпути пункты (например: на реке Енисей порт Игарка), а к портам на реках Яна, Индигирка и Колыма в Республике Саха (Якутия) этот критерий не был применен по неизвестным основаниям.

В работах ФГУ ВНКЦ «Север» Минэкономразвития России (доставшегося Министерству в наследство от Госкомсевера), а после ликвидации Центра в 2007 году в работах его коллектива, продолжающего свою деятельность в рамках учрежденного им АНО НКЦ «Север», обосновывается позиция, в соответствии с которой выделение Арктики необходимо для формулирования и реализации дифференцированной экономической политики, определяемой государственными интересами и спецификой арктических регионов, а также выполнением международных обязательств России. При таком целеполагании районирование Арктики должно осуществляться на основе выделения целостных природно-хозяйственных систем, в отношении которых удобно осуществлять дифференциацию экономической политики с учетом принципа единства экономического пространства страны. Соответственно, необходимо включение в состав АЗРФ целостных природно-хозяйственных территориальных комплексов арктического и субарктического облика, транспортная система которых в существенной мере связана с арктическими морскими акваториями, а также портами, расположенными в нижних течениях впадающих в них северных рек.

Период между 2001 и 2008 годами по рассматриваемой проблеме описан нами в статье [1], опубликованной сразу же по результатам заседания Совета безопасности Российской Федерации по вопросам освоения Арктики от 17 сентября 2008 года.

7 февраля 2013 года на заседании Межведомственной рабочей группы был представлен проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», подготовленный Минрегионом России при участии Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В части состава Арктической зоны Российской Федерации законопроект был разработан с учетом предложений АНО НКЦ «Север» и в этой части рабочая группа законопроект поддержала. Касательно Республики Саха (Якутия) законопроект включал в состав Арктической зоны Российской Федерации дополнительно Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский районы.

После заседания Межведомственной рабочей группы дальнейшая работа над законопроектом внезапно утратила упорядоченный характер и претерпела несколько неожиданных поворотов. 8 мая 2013 года Минрегион России направил в органы государственного управления и администрации регионов новую редакцию законопроекта, предусматривающую включать в состав Арктической зоны Российской Федерации только муниципальные образования, граничащие с побережьем арктических морей, что существенно уменьшало ее даже в сравнении с используемым для целей текущего государственного управления решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года.

Ни регионы, ни ведомства-соисполнители законопроект в такой редакции не согласовали, и он был внесен 31 мая в Правительство России с таблицами разногласий. Качество законопроекта оказалось настолько низким, что по итогам совещания 18 июня у заместителя Председателя Правительства Д.Н. Козака было принято решение далее по законопроекту работу не проводить, а Минрегиону России до 18 июля 2013 года разработать и внести проект акта Правительства о выделении Арктической зоны Российской Федерации.

Однако, в июле 2013 года на межведомственном совещании в Минрегионе России по вопросу определения состава Арктической зоны Российской Федерации было предложено включить в состав Арктической зоны только муниципальные образования, граничащие с побережьем арктических морей. Критерий линии Северного полярного круга, на котором настаивала Республика Саха (Якутия), не упоминался. Поэтому за основу принято решение Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года. 8 июля 2013 года Минрегион направил в федеральные органы государственного управления проект акта Президента России о составе Арктической зоны Российской Федерации с прилагающимися обосновывающими материалами, в соответст-

вии с которыми в состав Арктической зоны предлагалось включить все те же 5 приморских районов: Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Усть-Янский, Нижнеколымский. В качестве обоснования было приложено внутренне противоречивое заключение ФГБУ «Арктический и антарктический научно-исследовательский институт» Росгидромета. Например, в числе основных характеристик арктических территорий указываются: арктический и субарктический климат, арктические и субарктические ландшафты. Одновременно южную границу арктической природной территории в пределах крупных материковых равнин рекомендовано проводить по границе между тундрой и лесотундрой.

Методические вопросы выделения Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия)

Подводя итоговую оценку позиции Минрегиона России по вопросу выделения Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия), можно констатировать следующее.

1. Заявляемые министерством критерии не соответствуют задаче обеспечения социально-экономического развития Арктической зоны России. Формально избранные природные критерии (геоботанические и геоморфологические) не несут в себе необходимого объема социально-экономической информации и не очерчивают объект государственного управления: население и условия его жизнедеятельности, хозяйственные и инфраструктурные комплексы и условия их функционирования. Природные критерии должны использоваться как корректирующие, а критерий выхода границ муниципальных районов на морское побережье произволен и не имеет никакого собственно арктического содержания.

2. Не учтен астрономический критерий – линия Северного полярного круга (66°33' северной широты). С ним связаны факторы прямо действующей природной дискомфортности – дефицит солнечной радиации и нарушение привычных неарктическим жителям суточных ритмов – чередования дня и ночи. Этот фактор должен быть первым при определении состава Арктической зоны России. Он проецируется на самочувствие людей, а люди – главная цель государственной деятельности, понятия же «Арктика» и «Заполярье» в общественном сознании – синонимы.

3. Обосновывающие материалы прилагались формально и слабо связаны с позицией министерства. Природные критерии внутренне противоречивы, а климатические факторы не учтены вообще.

4. Не учтен принципиально важный для целей выделения Арктической зоны России критерий включения целостных природно-хозяйственных территориальных комплексов арктического и субарктического облика, транспортная система которых в существенной мере связана с арктическими морскими акваториями, а также портами, расположенными в нижних течениях впадающих в них северных рек.

5. Не учтены вопросы международного взаимодействия.

В результате анализа методологических вопросов в выделении АЗРФ можно сформулировать следующие положения [3]:

Более чем столетний опыт продемонстрировал невозможность выделения Арктической зоны как природного и социального феномена, в равной мере отвечающего всем потребностям общества в силу того, что Арктика – не объективно существующая природная сущность, а территории, свойства которых в той или иной мере приближаются к неким формализованным представлениям.

Арктику нужно не искать, а вычленять в соответствии со стоящими задачами. Если нет объективных природных границ, нужно использовать удобные для организации человеческой деятельности административные границы.

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются: использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации в Арктике.

С такой целевой установкой решение о составе Арктической зоны Российской Федерации – не результат научного исследования, а политический акт, учитывающий астрономические, хозяйственные, социальные, демографические, природные критерии и политические реалии, соображения преемственности и удобства государственного управления. Ведущими критериями должны быть:

а) целостные природно-хозяйственные территориальные комплексы арктического и субарктического облика, транспортная система которых в существенной мере связана с арктически-

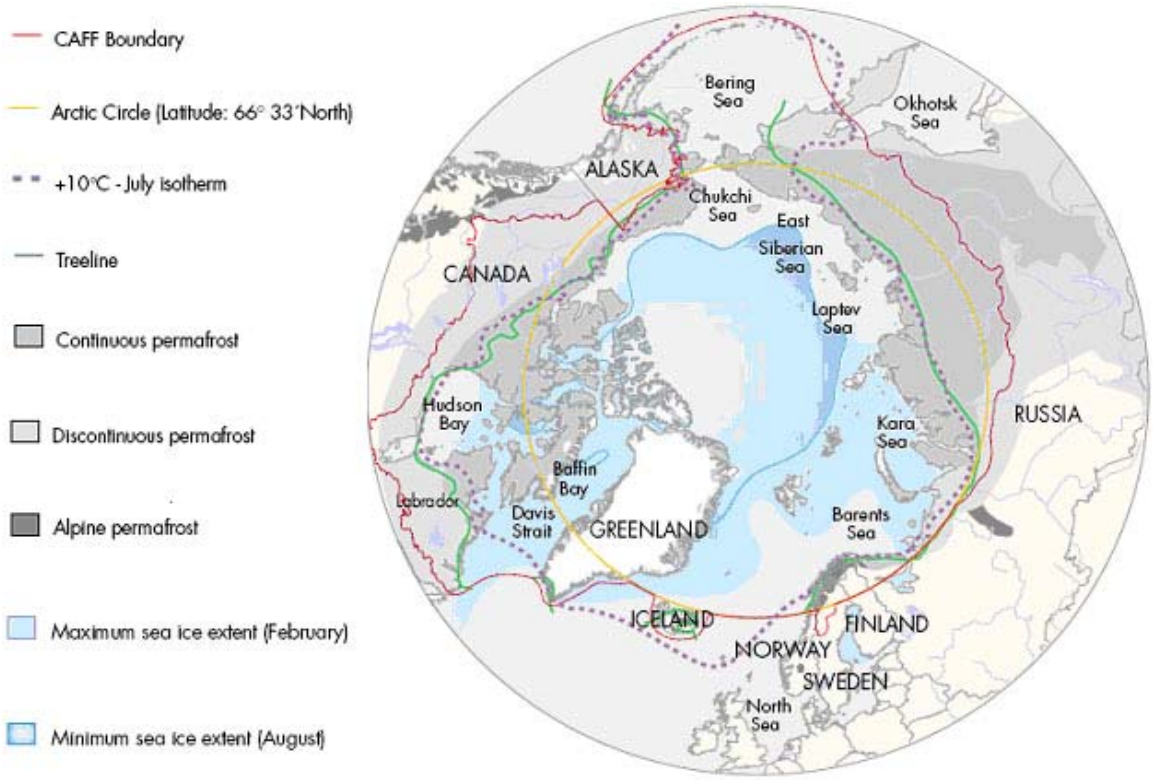
ми морскими акваториями, а также портами, расположенными в нижних течениях впадающих в них северных рек;

в) целостные территориальные административные или муниципальные образования, в отношении которых осуществляется регулярное государственное статистическое наблюдение;

с) линия Северного полярного круга, как критерий, соответствующий изначальному содержанию понятия «Арктика» и отражающий наиболее специфические именно для Арктики факторы негативного воздействия среды на человеческий организм;

d) примерное соответствие CAFF-границе (картосхема 3).

Картосхема 3



Остальные критерии могут быть использованы для уточнения в случае существенных противоречий между перечисленными выше ведущими критериями.

Необходимо при этом обратить внимание на ряд природных факторов. С точки зрения целостных природно-хозяйственных территориальных комплексов арктического и субарктического облика необходимо учитывать, что заполярность территорий – важнейший показатель их арктичности. «Арктичность» и «заполярность» во всем мире – синонимы, что основано на общегеографических представлениях. С широтным положением территорий связаны вполне конкретные факторы природной дискомфортности – дефицит солнечной радиации и нарушение привычных неарктическим жителям суточных ритмов – чередования дня и ночи. Именно этот специфический для высоких широт природный фактор должен быть первым при определении состава Арктической зоны, выделяемой для целей государственного управления. Ведь он напрямую проецируется на самочувствие людей, а люди – главная цель государственной деятельности.

Важная составляющая государственной политики в Арктике – сфера международного сотрудничества. Российская Федерация является участником ряда международных арктических организаций и договоров, в первую очередь – Арктического совета. Территориальное проецирование существующих в их рамках международных договоренностей и обязательств в существенной мере связано с традиционным пониманием Арктической зоны как зоны за линией Северного полярного круга ($66^0 33'$ северной широты). Так, в своей деятельности Арктический совет по очень значительному кругу вопросов использует в качестве границы Арктики линию (CAFF-границу), предложенную разработчиками проекта «Conservation of Arctic Flora and Fauna» (CAFF) – (картосхема 3).

Следует подчеркнуть, что при определении арктического и субарктического облика природно-хозяйственных комплексов для целей го-

сударственного управления должны обязательно учитываться биоклиматические факторы и они могут нередко превалировать над геоботаническими, так как интегрально отражают условия хозяйствования и жизнедеятельности. В этой связи на природно-климатических особенностях арктических территорий Республики Саха (Якутия) в сопоставлении с аналогичными особенностями других арктических регионов следует остановиться особо. В 2003 году ФГУ «ВНКЦ «Север» Минэкономразвития России совместно с лабораторией климатологии Института географии РАН реализовало в интересах Минэкономразвития НИР «Разработка критериев и показателей для районирования территории Российской Федерации по природным условиям жизнедеятельности населения». Материалами этого исследования мы в данном случае и воспользуемся.

Наиболее показательными являются температурные характеристики:

- сумма средних суточных температур за период с устойчивой температурой воздуха ниже 0°С (картосхема 4);
- продолжительность периода с температурами ниже –30°С (картосхема 5).

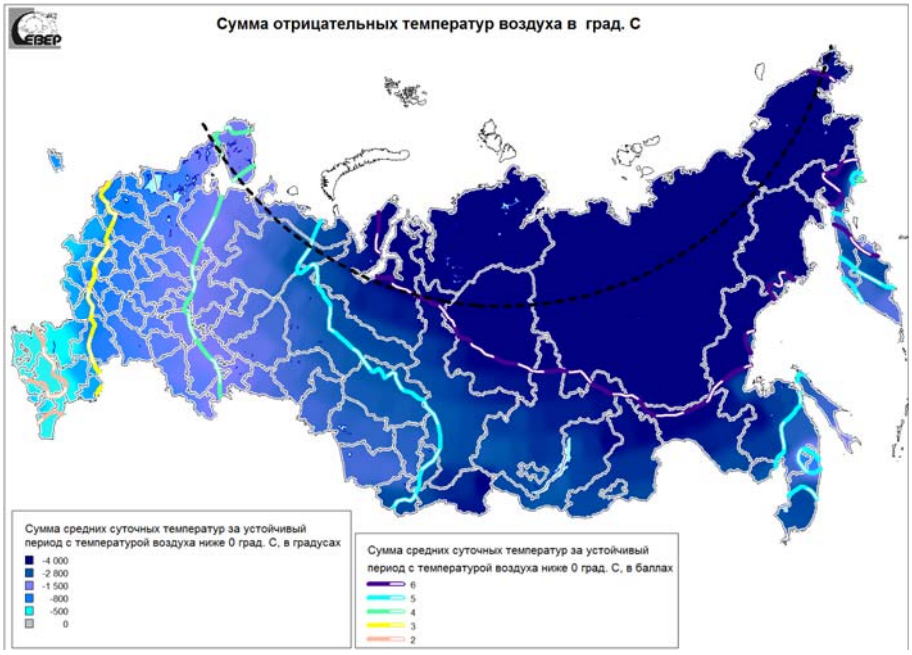
Как это хорошо видно, не только прибрежные, но и лежащие к югу от них районы Республики Саха (Якутия) находятся в эпицентре самых жестких зимних температур во всей Арктической зоне России.

Весьма показательны и опосредованные температурные характеристики, демонстрирующие нахождение всех заполярных и приполярных районов республики в наиболее суровой части Арктической зоны России, например:

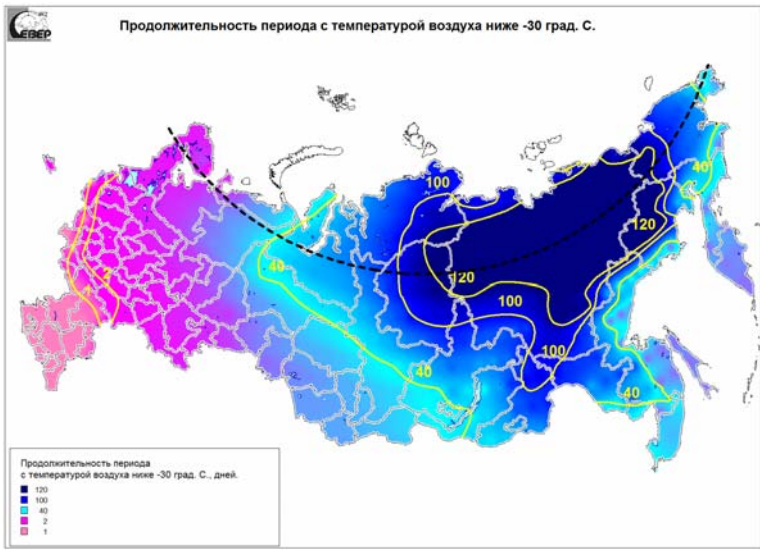
- индекс влажного ветрового охлаждения Хилла (картосхема 6);
- продолжительность отопительного периода (картосхема 7);
- глубина оттаивания вечной мерзлоты (картосхема 8).

Демонстрирует эту закономерность и интегральная карта влияния природных условий территории Российской Федерации на условия жизнедеятельности населения (картосхема 9). Интегральная карта объективно подтверждает обоснованность включения в состав Арктической зоны России всех 13 заявленных Республикой Саха (Якутия) районов. Эти районы по большому ряду показателей природной среды вместе с соседствующими Таймыром и Чукоткой находятся в зоне наибольшей дискомфортности условий жизнедеятельности и хозяйствования. Принятие соответствующего государственного решения будет отвечать требованиям Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года.

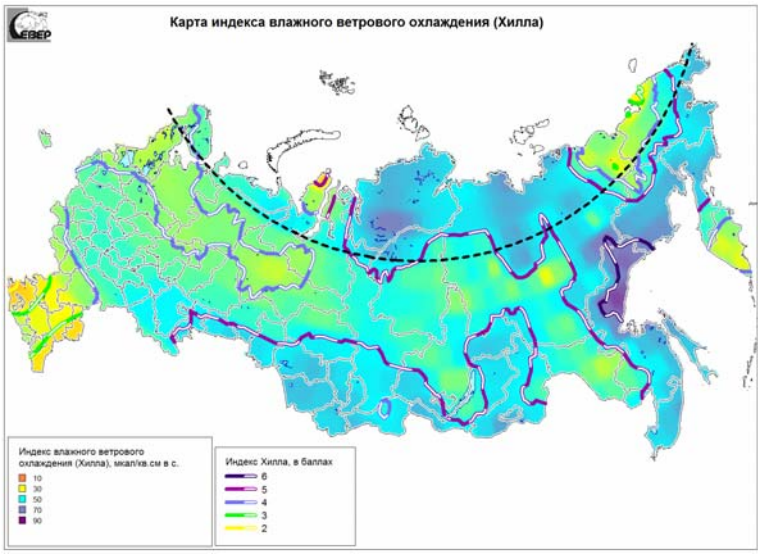
Картосхема 4



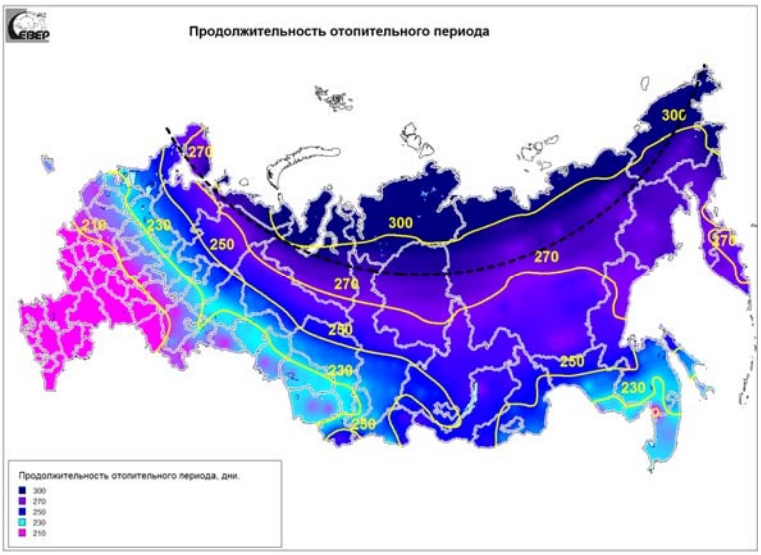
Картосхема 5



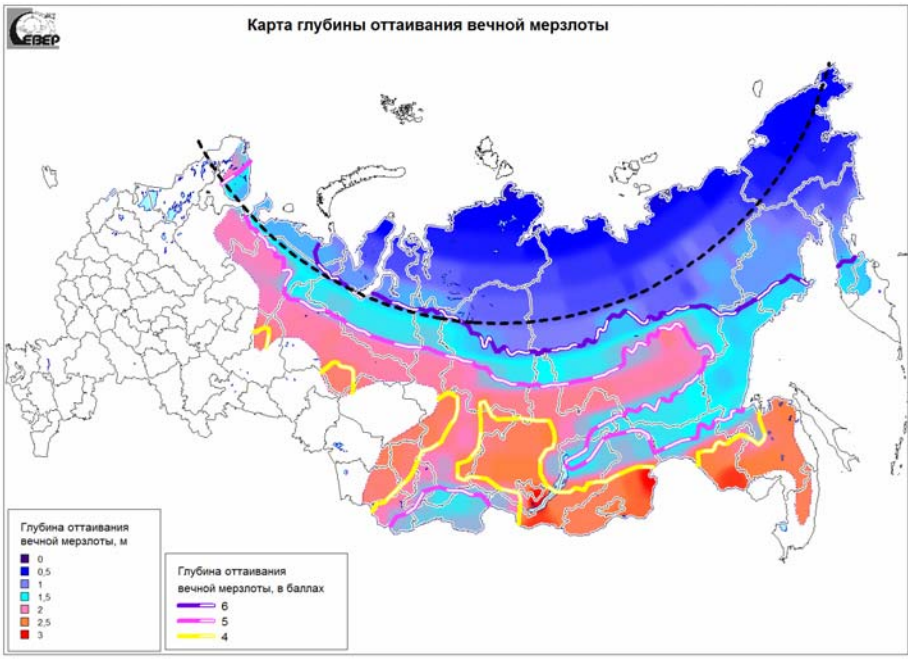
Картосхема 6



Картосхема 7



Картосхема 8



Картосхема 9

Литература и источники

1. *Жуков М.А., Крайнов В.Н.* Проблемы нормативного правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации // Интернет-журнал «Вестник ДФО». – 2008.

2. *Интернет-сайт* «Арктика сегодня». Условия доступа: www.arctic-today.ru, www.arcticregion.ru.

3. *Жуков М.А.* Методологические и методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации // Арктика XXI век. – 2014. – № 1. – С. 4 – 20.

4. *Жуков М.А.* Проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия). – 2014. Условия доступа: http://www.arcticregion.ru/index.php/rajonirovanie-arktiki/23-problemy-vydeleniya-arkticheskoj-zony-rossijskoj-federatsii-na-territorii-respubliki-sakha-yakutiya.

Поступила в редакцию 16.03.2015