

**Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина
Кольского научного центра Российской академии наук**

**ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ
НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Апатиты
2017

УДК 332.1 (470.2)
ISBN 978-5-91137-351-1

Рецензенты:

д-р экон. наук, проф. **С.Ю. Козьменко**

д-р экон. наук, проф. **М.В. Иванова**

Вызовы и угрозы национальной безопасности в Российской Арктике.
Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной,
Е.П. Башмаковой. – Апатиты: КНЦ РАН, 2017. – 53 с.

В научно-аналитическом докладе представлены результаты проведенного анализа и оценки ситуации в сфере национальной безопасности. Для рассмотрения ситуации в этой сфере многочисленные составляющие национальной безопасности условно объединены в три крупных блока: геополитический, военный и экономический. Все блоки тесно взаимосвязаны, влияют друг на друга, и изменения каждого из блоков вызывают аналогичные или даже более существенные изменения в остальных.

Научно-аналитический доклад базируется на материалах научных исследований Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, (ИЭП КНЦ РАН), аналитических обзорах Российского совета по международным делам (РСМД), Информационного офиса центра логистики Крайнего Севера, материалах Экспертного совета Председателя военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК), законах и законодательных актах Российской Федерации, научных исследований, представленных в статьях и монографиях ученых, экспертов, аналитиков, занимающихся исследованиями проблем Арктики.

ISBN 978-5-91137-351-1

© ФГБУН Институт экономических проблем
им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, 2017

© ФГБУН Кольский научный центр РАН, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Общая часть	9
Обеспечение национальной безопасности	14
Геополитический блок	14
Военный блок	19
Экономический блок	24
Заключение	46
Литература	51

**Luzin Institute for Economic Studies
Kola Science Centre
Russian Academy of Sciences**

**CHALLENGES AND THREATS
TO THE NATIONAL SECURITY
IN THE RUSSIAN ARCTIC**

SCIENTIFIC-ANALYTICAL REPORT

Apatity
2017

UDC 332.1 (470.2)

Reviewers:

S.Yu. Kozmenko, Dr. Sc. (Economics), Prof.

M.V. Ivanova, Dr. Sc. (Economics), Prof.

Challenges and Threats to the National Security in the Russian Arctic. Scientific-analytical report/ Edited by V.S.Selin, T.P. Skufina, E.P. Bashmakova. – Apatity: KSC RAS, 2017. – 53 p.

ISBN 978-5-91137-351-1

The scientific-analytical report presents the results of the analysis and assessment of the situation in the sphere of national security. To address the situation, numerous components of the national security are combined into three large blocks: geopolitical, military, and economic. All blocks are closely interrelated, influence each other, and changes in each of the blocks cause similar or even more significant changes in the others.

The scientific-analytical report is based on research materials of the Luzin Institute for Economic Studies of the KSC of RAS, analytical reviews of the Russian Council on International Affairs, the Information Office of the Logistics Center of the High North, materials of the Expert Council of the Chairman of the Military-Industrial Commission of the Russian Federation, laws and legal acts of the Russian Federation, and scientific research presented in articles and monographs of scientists, experts, analysts, engaged in studying problems of the Arctic.

ISBN 978-5-91137-351-1

© Luzin Institute for Economic Studies
of the KSC of RAS, 2017

© Kola Science Centre of RAS, 2017

CONTENTS

Introduction	7
General part	9
National security	14
Geopolitical part	14
Military part	19
Economic part	24
Conclusion	46
References	51

ВВЕДЕНИЕ

Открытие в Арктике богатейших запасов природных углеводородных ресурсов, которые по оценкам российских и зарубежных экспертов составляют около 30% по газу и 13% по нефти, и возможность организации и развития новых глобальных транспортных маршрутов¹ обусловили переоценку геополитического положения и экономического значения региона и привели к росту внимания к нему многих влиятельных государств мира, которые рассматривают Арктику как ключевой регион для будущего человечества. Дефицит энергоресурсов на фоне динамичного развития восточных экономик и наращивания энергопотребления странами Запада, Латинской Америки, Исламского мира, привел к противостоянию, как отдельных стран, так и мировых регионов. Усиление мирового внимания к Арктике, можно рассматривать как вызов для России в плане обеспечения ее национальной безопасности, ведь большая часть арктического пространства принадлежит России. На заседании Совета Безопасности «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности»² Президент В. Путин отметил, что в Арктике «сконцентрированы практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный». Таким образом, обеспечение национальной безопасности становится важнейшим приоритетом арктической политики России.

«Национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»³.

Основной целью данного доклада является проведение анализа и оценки ситуации в сфере национальной безопасности. Для рассмотрения ситуации в этой сфере условно объединим многочисленные составляющие национальной безопасности в три крупных блока: геополитический, военный и экономический. Все блоки тесно взаимосвязаны, влияют друг на друга, и изменения каждого из блоков вызывают аналогичные или даже более существенные изменения в остальных.

Все выделенные блоки проанализируем с позиций выявления **вызовов и угроз** и оценки возможностей адекватных **ответов** на вызовы для

¹ Под влиянием глобального потепления Северный Ледовитый океан становится все более привлекательным для судоходства, так как это самый короткий транзитный путь из Атлантического в Тихий океан. Для мировых грузоперевозчиков отправка грузов из Европы в Азию не через Индийский океан и Суэцкий канал, а северным путем сокращает на треть время нахождения грузов в пути и полностью исключает риск нападения пиратов.

² Владимир Путин провёл расширенное заседание Совета Безопасности «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности» 22.04.2014 URL: <http://www.scrf.gov.ru/conferences/58.html>

³ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537. (ред. от 01.07.2014).

предотвращения перерастания вызовов в угрозы, а также меры и действия не допускающих реализации угроз.

Под «**вызовами**», в данном контексте, будем понимать - вероятность возникновения или существование ситуации, формирующей предпосылки противодействия реализации национальных интересов, ценностей, и целей обеспечения национальной безопасности в форме официальных/неофициальных политико-дипломатических и/или военно-политических действий, торгово-экономических мер, природно-социальных явлений (изменение климата, экологические или гуманитарные катастрофы, истощение природных ресурсов и т.д.)⁴.

Угроза национальной безопасности - прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету, территориальной целостности и устойчивому развитию Российской Федерации.⁵

Субъекты обеспечения безопасности имеют больше возможностей для противодействия вызовам, В угрозах противоречия сторон гораздо более обострены и для предотвращения или противодействия угрозам необходимо принимать более сложные, затратные, ограниченные во времени решения.

При подготовке доклада использованы: материалы научных исследований Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, (ИЭП КНЦ РАН), аналитические обзоры Российского совета по международным делам (РСМД), Информационного офиса центра логистики Крайнего Севера, материалы Экспертного совета Председателя военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК), законы и законодательные акты Российской Федерации, научная периодика (статьи и монографии) ученых, экспертов, аналитиков, занимающихся исследованиями проблем Арктики.

⁴ Термин «вызов» впервые был введен в оборот известным историком и философом А. Тойнби, и до сих пор сохраняет исходное значение. В сокращённом виде это можно описать так: «...Бог (Природа) бросает людям вызов. Своим ответом на вызов цивилизация / общество решает вставшую перед ним задачу и переводит себя в более совершенное состояние. Чем сильнее вызов - тем оригинальнее и созидательнее ответ. Невозможность адекватной реакции на вызов означает деградацию общества. Отсутствие вызова означает отсутствие стимула к росту и развитию...» Toynbee A., A Study of History / Abridgement by DR. Somervell, London, New York, Toronto, 1946, p. 60.

⁵ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537. (ред. от 01.07.2014).

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Арктика – часть территории России, включающая Полярный бассейн и Арктический пояс, в состав которого входит окраина материка и прилегающий шельф с островами материкового происхождения. Территория континентальной суши Арктической зоны России (АЗР) составляет 4,9 млн кв. км. Острова занимают 0,2 млн км. Шельфовые и внутренние моря АЗР достигают 4 млн кв. км. Состав Арктической зоны Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», от 2 мая 2014 г. № 296 включает следующие территории (Вставка 1).

Вставка 1

Сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации:

1. Территория Мурманской области; 2. Территория Ненецкого автономного округа; 3. Территория Чукотского автономного округа; 4. Территория Ямало-Ненецкого автономного округа; 5. Территория муниципального образования городского округа "Воркута" (Республика Коми); 6. Территории Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (района) (Республика Саха (Якутия)); 7. Территории городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край); 8. Территории муниципальных образований "Город Архангельск", "Мезенский муниципальный район", "Новая Земля", "Город Новодвинск", "Онежский муниципальный район", "Приморский муниципальный район", "Северодвинск" (Архангельская область); 9. Земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане" и других актах СССР.

В Арктической зоне сконцентрирована добыча природного газа, нефти, цветных металлов, золота, алмазов, рыбных ресурсов и другой, необходимой России ценной продукции. Регион обеспечивает около 11% национального дохода, при населении около 1%.

Регионы АЗР имеют много общих черт, в том числе суровый климат, низкую плотность населения, удаленность от экономических и культурных центров, недостаточное развитие транспортной сети, сырьевую специализацию экономики, экологическую уязвимость, при этом они существенно отличаются по уровню экономического развития.

Регионы российской Арктики — это область транспортно-экономического влияния Северного морского пути (СМП), который является

природной логистической системой, включающей широтную составляющую – СМП и меридиональную составляющую, представленную крупнейшими реками, впадающими в арктические моря.

Особенности пионерного этапа освоения арктических территорий, история которого уходит вглубь столетий, определялись, с одной стороны, соединением государственных и предпринимательских интересов к ресурсам этих территорий, а с другой — формированием их очаговой заселенности коренными малочисленными народами Севера и (преимущественно в европейской части) немногочисленными русскими поселениями и монастырями. Продвижение России на восток и на север столетиями было обусловлено получением экономических выгод, вначале это была пушнина, затем уникальные природные ресурсы.

Практически все, что определяет хозяйственный и расселенческий облик российской Арктики, было создано в советский период ее освоения. Именно тогда начались поиски, а затем и промышленная добыча ценнейших полезных ископаемых, освоены и оснащены всей необходимой инфраструктурой Северный морской путь, создана сеть постоянных населенных пунктов, портов и аэродромов, начались систематические научные исследования. В это же время на всем побережье арктических морей от Кольского полуострова до Чукотки протянулся пояс военно-морских и авиационных оборонных баз, была разработана специальная система гарантированного жизнеобеспечения арктических территорий и стимулирования работников («северный завоз», «северные коэффициенты и надбавки» и т. п.)⁶.

Созданное в советской Арктике было закономерным результатом экономики социалистического развития и размещения производительных сил, в которых доминировали государственная собственность и ценообразование, но отсутствовала частная собственность и конкуренция. Начавшаяся в 1990-х гг. трансформация государственного строя и экономической системы страны, негативно сказалась на всем северном пространстве. С переходом к рыночным отношениям с его основными атрибутами - частной собственностью, конкуренцией, открытым рынком, государство посчитало, что Север с его повышенными затратами слишком тяжелая нагрузка для страны и резко сократило свое присутствие в этом регионе. В связи с окончанием «холодной войны» также оказалось ненужным сохранение северного оборонного комплекса. Существенно сократился потенциал созданных в советское время производств, работа на севере перестала быть привлекательной, что привело к оттоку населения этих территорий. Практически перестал функционировать Северный морской путь и почти прекратил существование ледокольный флот, резко сократилось авиасообщение. Арктическая зона страны становилась все менее связанной с остальными территориями России⁷. И только во

⁶ Хозяйственные системы Севера в национальной экономике / РАН, Кольский научный центр. Ин-т эконом. проблем: отв. ред. Г.П. Лузин, В.С. Селин. – Апатиты, 1997.- 100 с.

⁷ Скуфьина Т.П. Проблематика Арктики в современных исследованиях // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН, 2016.- 420 с.

втором десятилетии XXI века государство обратило внимание на проблемы Арктики, как важнейшего геополитического и геэкономического макрорегиона России (Вставка 2).

Вставка 2

В то же время нужно отметить, что, несмотря на тяжелую экономическую ситуацию, продолжались научные исследования Севера и Арктики России. Не будет преувеличением сказать, что исследования, проводившиеся в период 1986-2000 годов в Институте экономических проблем КНЦ РАН, заложили основу для важнейших институциональных преобразований на Севере и в Арктике. Первый директор Института - чл.-корр. РАН, д.э.н., проф., член Государственной Думы РФ Г.П. Лузин, по существу, выступил основателем нового научного направления - экономики «северного измерения», или экстремальной экономики, в рамках которой им лично и в соавторстве подготовлен ряд фундаментальных работ таких как «Хозяйственные системы Севера в национальной экономике», «Организационный и экономический механизм северного завоза», «Макроэкономическая нестабильность на европейском Севере России», и многие другие^{8,9,10}. В рамках Института был организован центр по исследованиям Арктики и Северного морского пути (Арктикцентр) – и это в период, когда Север и тем более Арктику на правительственном уровне считали нерентабельными, ненужными^{11,12}. Став членом ГД РФ (1999-2000 гг.), Лузин Г.П. выступал за необходимость возрождения Северного морского пути, доказывал с цифрами в руках, что и Север и Арктика нужны и важны не только сами по себе, но и для всей страны, что рынок не всемогущ, особенно на Севере, здесь всегда будет необходимо государство. Вот только дошло это до властных структур почти через 20 лет в XXI веке и только тогда стало меняться отношение и к Северу, и особенно, к Арктике. Северная и арктическая направленность исследований Института продолжилась и продолжается до настоящего времени. Были выполнены исследования по развитию СМП, впервые было предложено создание единого оператора СМП в виде корпорации^{13,14}. Сотрудники Института активно

⁸ Хозяйственные системы Севера в национальной экономике/РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: отв. ред. Г.П. Лузин, В.С. Селин. – Апатиты, 1997. – 100 с.

⁹ Лузин Г.П., Васильев В.В. Организационный и экономический механизм северного завоза. 2-ое изд. Доп. / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: отв. ред. В.В. Васильев. – Апатиты, 1998. – 99 с.

¹⁰ Макроэкономическая нестабильность на Европейском Севере: индикаторы, тенденции, механизм регулирования / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: отв. ред. В.С. Селин. – Апатиты, 1998. – 126 с.

¹¹ Дойбан В.А., Остистый Б.К., Бацких Ю.М. Концепция транспортного освоения прибрежных газовых месторождений Западно-арктической зоны России: Препр. / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. Проблем: Науч. ред. Г.П. Лузин, Б.К. Остистый. – Апатиты, 1994. – 46 с.

¹² Дойбан В.А., Бацких Ю.М., Лузин Г.П. Северный морской путь и рыночная экономика: новые возможности для развития / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: Отв. ред. Г.П.Лузин. – Апатиты, 1995. – 138 с.

¹³ Истомина А.В., Селин В.С. Программно-целевой подход в экономической политике развития регионов Севера / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: Науч. ред. В.С.Селин. – Апатиты, 2001. – 210 с.

участвуют на всех уровнях (местном, региональном, федеральном) отстаивая необходимость развития Севера и Арктики на новых социально и инновационно ориентированных принципах (рис. 1).



Рис. 1. Парламентские слушания в Совете Федерации на тему «Правовое обеспечение социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»
(первый справа - гл.н.с. ИЭП КНЦ РАН В.С. Селин)

Последние годы тема возвращения России в Арктику стала одним из важнейших вопросов политической повестки дня. Актуальность ей придавали сразу несколько факторов. Тут и исчерпание традиционных месторождений углеводородного сырья, и таяние многолетних льдов, освобождающее Северный Ледовитый океан, и создающее возможности для круглогодичного мореплавания, и завершение периода «однополярного мира» с доминированием США и их союзников, провоцирующее повышенное внимание к разделу сфер влияния и поддержанию военно-стратегического баланса сил. Однако наряду с конъюнктурными, внешними факторами существует и целый набор факторов стратегического характера, определяющих важность Арктики для России, которые можно назвать национальными приоритетами. В числе таких приоритетов можно выделить:

1. Обеспечение национальной безопасности в широком смысле, включая поддержание должного уровня обороноспособности на арктическом направлении, сохранение экологического равновесия природных систем,

¹⁴ Селин В.С., Истомин А.В. Экономика Северного морского пути: исторические тенденции, современное состояние, перспективы / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем. – Апатиты: Изд. КНЦ РАН, 2003. – 201 с.

обеспечение социально-экономического благополучия населения арктических территорий, включая как коренное население (КМНС) так и пришлое население.

2. Обеспечение транспортной связанности российских арктических регионов, которое во многом определяется четким функционированием Северного морского пути.

3. Эффективное и рациональное использование природных ресурсов арктического региона: углеводородных, минеральных, биоресурсов.

4. Закрепление за Россией геополитического лидерства в мировом арктическом пространстве.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ БЛОК

Арктика — геополитический регион, который контактирует с Америкой, Европой, Азией, Атлантическим и Тихим океаном, регион с большой территорией, с самой низкой плотностью населения на Земле и большими стратегическими запасами полезных ископаемых. Здесь находится 30% неразведанных запасов газа, 13% неразведанных запасов нефти, более 30% мировых запасов пресной воды. Арктика стала центром пересечения национальных интересов арктических и неарктических государств.

Вызовы для России с геополитических позиций:

1. Наиболее серьезным вызовом в области арктической геополитики является вопрос об установлении и делимитации внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в Северном Ледовитом океане. Возможность продления границы шельфа за пределы 200-мильной зоны увеличивает значимость каждой из стран Арктики, так как именно на шельфе сосредоточены основные углеводородные ресурсы (Вставка 3).

Вставка 3

Официально арктическими странами, которые разделили условные зоны ответственности, являются Дания, Канада, Норвегия, Россия и США, приарктическими - Исландия, Финляндия и Швеция. В настоящее время государственная принадлежность основной части Арктики, в том числе шельфовой, которая, по экспертным оценкам, сосредоточивает 5/6 арктических запасов углеводородов, является предметом международных договоренностей и споров одновременно. Согласно конвенции ООН по морскому праву (1982 г.), арктические государства могут владеть лишь частью своего континентального шельфа в пределах 200 морских миль и претендовать на дальнейшую его часть только при согласии созданной в 1997 году специальной Комиссии ООН по границам континентального шельфа (КГКШ). В 2001 г. Россия подала заявку в Комиссию с целью расширить территорию своего арктического шельфа. Один из главных аргументов заключался в том, что хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением Евразийского континента. В 2002 году комиссия ООН пришла к выводу, что представленные сведения недостаточны для классификации указанных в заявке участков в качестве российского континентального шельфа. В 2005-2014 годах была проведена обширная работа по уточнению данных. Всего было проведено семь экспедиций, в результате которых были осуществлены промеры морского дна, сейсмические исследования, собраны образцы донных отложений с глубины нескольких километров. В частности, в августе 2007 года в районе Северного полюса был проведен уникальный научный эксперимент с погружением на глубоководных аппаратах «Мир» и водружением

российского флага на дне Северного ледовитого океана на глубине 4000 м. Это событие спровоцировало ряд ответных действий со стороны Канады, США, Дании и Норвегии, также организовавших подобные экспедиции. В апреле 2009 г. Комиссией по границам континентального шельфа была удовлетворена поданная в 2006 г. заявка Норвегии, вследствие чего она получила право распоряжаться дополнительно 235 тыс. кв. км. В 2014 г. Россия получила право на расширение в Охотском море своей 200-мильной экономической зоны на 50 тыс. кв. км, по заявке 2013 г. В настоящее время Комиссия рассматривает заявки России и Канады на государственную принадлежность хребта Ломоносова (аналогичную заявку готовит Дания, считая хребет Ломоносова частью Гренландии). США не могут подать заявку на расширение своего шельфа, так как не ратифицировали Морскую конвенцию. Рассмотрев представленные данные, комиссия выносит рекомендации, на основании которых государства затем устанавливают границы. Карты с геофизическими данными сдаются на хранение генеральному секретарю ООН. Решения комиссии являются окончательными и обязательными для всех.

Ответом на этот вызов является, проведение Россией дополнительных геологических и геофизических исследований в Северном Ледовитом океане (СЛО), и подачей 3 августа 2015 г., заявки в КГКШ. К рассмотрению заявки Комиссия приступила только через год 9 августа 2016 г. Подчеркнем, что базу для определения правового статуса территории России в Арктике, предоставляют научные исследования.

Если заявка России будет удовлетворена, то примерно 1,2 млн кв. км шельфа войдут в состав российской арктической зоны. Это существенно укрепит позиции России в этом крайне важном, с точки зрения геополитики, регионе. Увеличится присутствие России в Арктике, в том числе и в военном отношении. Напряженность в регионе, конечно, не снизится, возможно, даже усилится, но будет установлен определенный баланс сил со странами НАТО, что будет способствовать формированию стабильной основы развития Арктики.

2. Еще один достаточно опасный вызов - попытки ряда стран пересмотреть статус Арктики с целью отнесения ее к глобальному/общему достоянию человечества. Это тезис выдвигают, в основном, не арктические страны - Китай, Япония, страны Европейского Союза. Проведение параллелей между Арктикой и Антарктидой, из которых следует предложение признать Арктику относящейся к global commons - всеобщему достоянию человечества, не имеет реальных географических, физических и правовых оснований. Антарктида является континентом без постоянного населения и имеет статус всеобщего достояния вполне правомерно. Арктика - не континент, а регион, большую часть которого занимает океан. Побережье же Северного Ледовитого океана имеет в каждом случае четкую государственно-национальную принадлежность.

3. Сторонники идеи пересмотра статуса территорий выдвигают аналогичную идею и в отношении Северного морского пути (СМП), для перевода его в статус global commons.

С точки зрения географии как Северный морской путь (СМП), так и Северо-западный проход (СЗП, Канада) соединяют Атлантический и Тихий океаны и могут быть признаны экстерриториальными, т.е. открытыми для международного судоходства. Однако в законодательстве РФ определено, что трасса СМП пролегает в Северном ледовитом океане и является национальной магистралью. Аналогичные положения есть и в нормативных актах Канады (Вставка 4).

Вставка 4

Регулирование правовых основ арктических проливов (СМП И СЗП) базируется на ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, предусматривающей, что в особо суровых климатически условиях, и при наличии льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, соответствующие государства могут принимать законы и правила по предотвращению загрязнения акваторий. Глобальное потепление может сделать СМП и СЗП пригодным для свободного мореплавания более шести месяцев, что беспокоит правительство России и Канады. Особенности плавания по СМП определены Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части государственного регулирования торгового мореплавания». Аналогичные правовые акты приняты и в Канаде, которая также уделяет большое внимание защите своих интересов в арктических акваториях. Однако даже ближайшие союзники Канады по НАТО (США, Дания, Норвегия) отказываются признавать СЗП как внутренние воды. Подход в отношении СЗП и СМП, Россия и Канада дополняют так называемой доктриной об исторических водах, в соответствии с которой акватории, длительное время не вызывавшие споров в отношении правообладателя, могут менять статус только с согласия последнего¹⁵.

Таким образом, в отношении СМП и СЗП¹⁶, существуют определенные противоречия даже у арктических стран. Некоторые «третьи» страны, особенно претендующие на арктическую морскую логистику (Китай, Япония, Южная Корея, Германия и др.), также считают проливы международными водами. Более того, некоторые из них уже построили исследовательские ледоколы и

¹⁵ В.С. Селин, А.Б. Николаева. Экономическая политика в арктических проливах // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН, 2016. - с.209-213.

¹⁶ Там же. После многолетних споров Канада все-таки приняла принципиальное решение о расширении международного сотрудничества в арктических акваториях – в 2010 г. между Канадой, США и Данией было подписано предварительное соглашение о совместном использовании СЗП с.212.

начали гидрографические и климатические исследования в Северном Ледовитом океане.

4. Введение рядом западных стран (США, Канада, страны ЕС) секторальных санкций, в том числе, в отношении значительной части ведущих нефтегазовых компаний России (Газпром, Роснефть, Лукойл и др.), касающиеся запрета на поставки технологий и технологического оборудования, и ограничений по предоставлению международных кредитов.

Этот вызов достаточно существенный, так как зависимость нефтегазовой отрасли от импортных технологий и техники составляет более 80%. Вызов можно нейтрализовать развитием импортозамещения, на основе проведения фундаментальных и прикладных научных исследований по созданию национальных технологий и техники, но это потребует определенного времени (3-4 года).

5. Изменение климата. Очень существенный, но до настоящего времени, спорный и неоднозначный вызов.

Западные ученые, аналитики и эксперты заявляют о грядущем потеплении, но значительная часть российских ученых, аналитиков и экспертов считают, что с 2017 может начаться цикл похолодания^{17, 18}. Потепление может положительно сказаться на освобождении ото льдов значительной части Северного Ледовитого океана и арктических морей, что будет способствовать развитию судоходства по СМП, но одновременно потепление крайне отрицательно отразится на вечной мерзлоте, и тех технических сооружениях которые построены в условиях вечной мерзлоты. Похолодание наоборот осложнит условия судоходства, но не повлияет на вечную мерзлоту. В любом случае необходимо проводить глубокие комплексные научные исследования, учитывать климатические изменения, и готовиться к ним.

6. Некоторые геополитические решения самой России (СССР), которые приводят к ослаблению геополитических позиций нашей страны, таких как:

Соглашение 1990 года о разграничении в Беринговом море между СССР и США, подписанное госсекретарем Джеймсом Бейкером и тогдашним министром иностранных дел Эдуардом Шеварднадзе¹⁹. Россия потеряла при этом 46 тысяч кв. км шельфа и 7 тысяч кв. км глубоководной акватории в центральной части Берингова моря и понесла значительные экономические потери²⁰. Соглашение до настоящего времени не ратифицировано российским парламентом и применяется на временной основе.

¹⁷ Г.Г. Матишов. Большие морские экосистемы и климат Арктики // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН, 2016. - с.36-44.

¹⁸ Приоритеты России в Арктике. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016». - Новосибирск 2016. - 65 с.

¹⁹ Договор Шеварднадзе-Бейкера: русская глупость или измена? Молчанов А. URL: <http://www.newsinfo.ru/articles/2008-11-06/shevardnadze/538697/>

²⁰ Согласно выводам Счетной палаты РФ, общие финансовые потери России от реализации соглашения Шеварнадзе-Бейкера составили на начало 2003 года от 1,8 до 2,2 млрд. долларов.

В 2010 году был подписан Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Этот договор хотя и является позитивным примером мирного решения давнего территориального спора в условиях развертывания новой «арктической гонки», но по мнению многих российских экспертов не в полной мере соответствует национальным интересам России²¹.

7. Резкая активизация деятельности международных институтов и различных государств как собственно арктических так и не арктических. Арктический совет, Арктический экономический совет, Арктический круг, Северное измерение, Баренцев Евро-Арктический Совет - вот далеко не полный перечень международных институциональных инициатив, зачастую плохо гармонизированных друг с другом, которые, так или иначе, пытаются определить будущее Арктики. В данном случае России необходимо продолжать и даже активизировать свое участие во всех организациях, имеющих отношение к Арктике и развивать международное сотрудничество на двух и многосторонней основе (Вставка 5).

Вставка 5

По оценкам зарубежных коллег из США, выступивших на конференции «Международное сотрудничество в Арктике: новые вызовы и векторы развития», которая была организована Российским Советом по международным делам (РСМД)²². «...Пока уровень напряжения в Арктике низок, есть возможность подумать и о развитии сотрудничества, и о предотвращении конфликтов. Есть надежда, что удастся сохранить Арктику регионом мира, стабильности и сотрудничества. Примеры успешного сотрудничества можно найти в обоих полярных регионах. В Арктике наука вновь признается средством дипломатии. В мае 2017 г. планируется подписание соглашения о научном сотрудничестве, в котором, наряду с другими арктическими государствами, будут участвовать США и Россия. Соглашения по Арктике, каждое в отдельности и все вместе взятые, способствуют укреплению сотрудничества и формированию общих интересов. У нас уже есть соглашение о поисково-спасательных операциях, соглашение о сотрудничестве по реагированию на загрязнение моря в Арктике, и скоро у нас будет новое соглашение о научном сотрудничестве, касающееся рыбного промысла в Арктике. Это соглашение направлено на предотвращение развития нерегулируемого коммерческого рыболовства в

²¹ Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций. Апатиты: изд. Кольского НЦ РАН. 2014. Козьменко С.Ю. «...Вопрос суверенитета над пространством Баренцева моря (особенно при сужении этого пространства до 860 тыс. км² или 63% от общей площади по Договору 2010 г.) актуален для России и в аспекте реализации права свободного выхода в Атлантику, то есть развития в этом направлении как гражданских (коммерческих), так и военно-морских коммуникаций. Российская уступчивость при делимитации морской границы в Баренцевом море не может не отразиться на сохранении конкурентных позиций России на Шпицбергене. Набирает обороты «экологическое вытеснение» нашей страны с архипелага» с.57.

²² 12–13 октября 2016 г. РСМД провел конференцию «Международное сотрудничество в Арктике: новые вызовы и векторы развития». URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=8319#top

открытом море вокруг Северного полюса, пока для этого не будет создана достаточная научная база. Это пример прагматичного подхода, благодаря которому мы можем работать с общими ресурсами и продолжать сотрудничество...».

Пока ни один из вызовов не привел к перерастанию их в угрозы, но они сформировали достаточно негативный геополитический фон, оказывающий влияние на общую ситуацию в Арктике.

Россия по признанию практически всех международных экспертов остается безусловным лидером в сфере освоения Арктики. Ее статус базируется на целом ряде очевидных преимуществ: она контролирует около половины арктического континентального шельфа, на Россию приходится более 60% арктической суши и более 80% населения, проживающего выше Северного Полярного круга. Она располагает разветвленной системой портовых сооружений и других производственных и инфраструктурных объектов. То есть практически по всем важнейшим критериям сравнительной оценки Россия заметно превосходит все прочие арктические государства. Но этот статус необходимо постоянно укреплять, так как международная ситуация далека от стабильности и борьба за арктические ресурсы по всей вероятности будет продолжаться.

ВОЕННЫЙ БЛОК

Основные вызовы

Недостаточное присутствие военного контингента на территории Российской Арктики, обусловленное тем, что в период 1990-х годов политическое руководство России, фактически, вывело весь воинский контингент из Арктики за исключением Мурманской области, где базировался Северный флот. Вся восточная часть побережья до Чукотки, то есть вся арктическая граница России, оказалась фактически открытой. Пришли в упадок практически все арктические аэропорты, полярные поселения от Амдермы до Певека, не осталось ни системы ПВО, ни станций обнаружения, все было разрушено.

Это привело к ряду существенных вызовов:

1. Практически открытые, не защищенные границы вдоль побережья Северного Ледовитого океана;

2. Отсутствует охрана арктических ресурсов и самой территории Арктики, а контроль над Арктикой может получить, только то государство, у которого есть реальная возможность защитить свое территорию от проникновения на нее других стран²³.

²³ «Нам крайне важно расставить вешки, нам крайне важно расставить периметр наших национальных интересов в этом регионе. Если мы этого не сделаем, мы проиграем борьбу за ресурсы, а значит, проиграем большую борьбу за право иметь суверенитет, независимость», - неоднократно подчеркивал вице-премьер правительства РФ и председатель Комиссии по освоению Арктики РФ, Дмитрий Рогозин.

3. Возможность диверсий по отношению к российским арктическим объектам (прежде всего, нефте- и газодобычи) со стороны, как террористических организаций, так и стран-конкурентов, которые могут использовать последствия таких диверсий как предлог для нарушения суверенитета России.

4. Отсутствует защита промышленных объектов, имеющих стратегическое значение для обороноспособности России, особенно в части, относящейся к судостроению и судоремонту, переработке стратегического сырья, транспортной инфраструктуре, полигону для проведения ядерных испытаний. (Новая Земля).

5. Усиление военного противостояния между РФ и западными странами. В последние годы, ведущие страны НАТО, и прежде всего США, заметно активизировали усилия по наращиванию своего политического, военного и экономического присутствия в Арктике. При этом основной упор делается на проведение широкомасштабных военных учений, фундаментальных и военно-прикладных исследований в Арктике, расширение изучаемых районов с включением в них исключительной экономической зоны России. Все это – следствие изменившейся не в пользу России геополитической обстановки, расширения НАТО на Восток, формирования однополюсного мира с новой системой международных отношений, украинский и сирийский факторы²⁴ (Вставка 6).

Вставка 6

Возвращение РФ в Арктику вызывает нервозность западных партнеров и дает отдельным представителям правых политических кругов и военного истеблишмента повод спекулировать на российской угрозе. Например, директор национальной разведки США Джеймс Клэппер в ежегодном докладе конгрессу о глобальных угрозах безопасности страны в феврале 2016 г. упомянул Россию и рост ее присутствия в Арктике как одну из важных угроз в регионе. Впрочем, представители иных, в частности, дипломатических кругов, зачастую не разделяют такой озабоченности. Так, спецпредставитель Госдепартамента по Арктике, адмирал Р. Папп резонно заявил: «После того значительного сокращения российской активности в Арктике, которое мы наблюдали после окончания холодной войны, любая деятельность может считаться наращиванием. ... Россия совершенствует свои базы и коммуникации, привлекает ресурсы. Я думаю, что это законная деятельность, ведь нужно иметь вспомогательную инфраструктуру в своих собственных территориальных водах. Да, Россия проводит реорганизацию Северного и Тихоокеанского флотов. Но это ее стратегический ресурс,

²⁴ Приоритеты России в Арктике. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016».-Новосибирск 2016.-65 с.

*который может использоваться везде в мире. Так что я не вижу никакой дестабилизации в Арктике»²⁵. Как можно видеть, у наших арктических «партнеров» существует разнообразие во взглядах на восстановление Россией своего военного потенциала в Арктике. Поэтому и РФ, по мнению экспертов, не следует поддаваться на провокации «ястребов» и наращивать этот потенциал сверх необходимого уровня, что может вести к милитаризации региона и возникновению кризисных и острых конфликтных ситуаций. Действия по укреплению своего воинского контингента в Арктике предпринимают и другие арктические государства. Норвегия, например, в 2009 году перенесла штаб оперативного командования своими вооруженными силами и место дислокации своего самого крупного воинского подразделения непосредственно в Заполярье – в город Рейтан. Канада закупает «беспилотники» для контроля арктических путей, новые морские «сторожевики», в этом году открыла в Нунавуте круглогодичный арктический центр по обучению своих военнослужащих ведению боевых действий в условиях Арктики. Дания создала Арктическое командование со штаб-квартирой в Нууке (Гренландия) и увеличивает группировку кораблей класса *Knud Rasmussen*. При этом еще в 2009 году скандинавские страны создали так называемую Северную боевую группу, и последние годы регулярно проводят в Арктике учения вместе с США и Канадой.*

Наличие такого количества вызовов по сути дела можно рассматривать как угрозы России на арктическом пространстве, поэтому Россия также начала укреплять свою обороноспособность в Арктике. При этом России, приходится решать куда более сложные задачи с точки зрения организации национальной обороны в Арктике, чем другим государствам, так как необходимо восстановить военный флот, все пограничные посты, военные аэродромы, портовые сооружения, радиолокационную службу и многое другое (Вставка 7).

Вставка 7

Летом 2013 года корабли и суда обеспечения Северного флота, а также весь атомный надводный флот Российской Федерации – тяжелый атомный ракетный крейсер Северного флота «Пётр Великий» и четыре атомных ледокола – «Ямал», «Вайгач», «50 лет Победы» и «Таймыр» – совершили дальний поход в Арктику²⁶, конечной точкой которого стал остров Котельный, относящийся к группе Новосибирских островов. Эта была уникальная для российского военного флота операция, когда десять боевых

²⁵ Приоритеты России в Арктике. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016».-Новосибирск 2016.-65 с.

²⁶ Российские атомные ледоколы провели отряд кораблей через сложные районы Арктики 11 сентября 2013. URL: <http://vz.ru/news/2013/9/11/649875.html>

кораблей и судов обеспечения Северного флота шли вслед за ледоколами через проливы Матисена и Бориса Вилькицкого²⁷. На обратном пути отряд кораблей Северного флота отработал форсирование опасных в ледовом отношении участков Северного морского пути (рис. 2), провел ряд учений по обеспечению безопасности, и принял участие в масштабных учениях сил Северного флота, в ходе которых выполнил комплекс ракетно-артиллерийских стрельб по морским и воздушным целям. За время похода корабли и суда Северного флота в общей сложности прошли более 4 тыс. морских миль. Подобных учений в Арктике не проводилось даже в советские времена. На самом же Котельном после ухода отряда кораблей был восстановлен один из самых северных аэродромов нашей страны – «Темп», и авиационная комендатура, которая с этого момента будет функционировать на постоянной основе. «Мы возвратилась в Арктику навсегда. Потому что это исконно русская земля!» - заявил вскоре после этого заместитель министра обороны Аркадий Бахтин, говоря о том, что российское военное ведомство возобновляет постоянное присутствие вооруженных сил страны в Арктике. Федеральная служба безопасности, в свою очередь, начала восстанавливать на всем протяжении арктического побережья России пограничные заставы. А в начале декабря командующий войсками воздушно-космической обороны (ВКО) Александр Головкин заявил о том, что ВКО начинает разворачивать над Арктикой радиолокационный «зонтик». «Важным направлением нашей работы является наращивание радиолокационного поля. Особенно это касается северного направления – уже начато развертывание радиотехнических подразделений в арктической зоне», - сказал он. Таким образом, защита российской части Арктики сейчас выстраивается и с моря, и с суши, с воздуха. А в глубине океана по-прежнему несут боевое дежурство российские подводные ракетоносцы.

Минобороны строит объекты на побережье и арктических островах от Земли Франца-Иосифа до Берингова пролива. В 2016-2017 годах завершит реконструкцию шести заполярных аэродромов — в Тикси и в Анадыре будут размещены самолеты фронтовой авиации и перехватчики МиГ-31. До 2020 года боевой состав Северного флота пополнят новые корабли: 6 многоцелевых атомных и неатомных субмарин, один эскадренный миноносец, 5 фрегатов, 2 больших десантных корабля, 5 тральщиков. В середине февраля 2016 г. экипажи самолетов морской авиации Северного флота, как и в советское время, вновь начали постоянно патрулировать в арктических широтах Северного Ледовитого океана. Их нынешние маршруты пролегали над нейтральными водами Северного Ледовитого океана и вдоль Северного морского пути.

²⁷ Подробности дальнего арктического перехода кораблей Северного флота. URL: <http://dmitry-v-ch-1.livejournal.com/95074.html>



Рис. 2. Караван боевых кораблей и судов обеспечения на трассе Северного морского пути

Очевидно, что по мере повышения озабоченности стран-игроков экономическими и ресурсными перспективами арктической зоны растет и отчасти меняется и ее военное значение. Поэтому Россия активизировала присутствие в Арктике по разным направлениям государственной и национальной безопасности, с целью восстановления обороноспособности, обеспечения защиты границ, суверенности и паритета вооружения.

Нужно признать, что восстановление обороноспособности России в Арктике это чрезвычайно затратное мероприятие, но одновременно способствующее развитию арктической инфраструктуры, создающее дополнительные рабочие места, новые поселения, новые технологии. Реализация военных задач, в значительной степени, содействует решению гражданских экономических и расселенческих вопросов, развивая, таким образом, сотрудничество и синергию военной и гражданской экономической и технологической сфер²⁸.

Осознавая сложность военной и геополитической ситуации, Россия не должна переходить в режим «осажденной крепости». Тем более, что одним из приоритетов «Стратегии развития АЗРФ...» является «укрепление... добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества». Более того, арктическое направление можно использовать для «новой разрядки». Ведь в

²⁸Морская стратегия России и приоритеты развития российской Арктики. – Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. – 416 с.

последние годы Россия заключила целый ряд соглашений о сотрудничестве в Арктике в самых разных сферах: политической, экономической, экологической. Эти документы, как правило, способствуют стабилизации и нормализации двусторонних и многосторонних отношений.

Таким образом России, с одной стороны, необходимо создавать систему защиты территории, а с другой развивать сотрудничество. Разрешение этого противоречия требует поиска взвешенного, оптимального подхода к проблемам национальной безопасности в Арктике.

Добиться этого можно только постоянной работой по повышению уровня военного доверия в Арктике на отдельных участках (например, ограничением зон патрулирования, или совместные операции по спасению²⁹ и т.д.). Военная и дипломатическая активность в Арктике являются важнейшим направлением по снижению геополитических и военных вызовов и угроз и созданию предпосылок к развитию более позитивной ситуации в Арктике.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ БЛОК

Вызовы в области экономической безопасности имеют как внешнее, так и внутреннее происхождение.

Внешние вызовы

1. Внешние вызовы и угрозы в геополитическом и военном блоках, о которых сказано выше, уже сформировали достаточно сложную ситуацию с негативным геополитическим фоном и нарастанием противостояния в военном отношении, что с полным основанием можно считать основным вызовом для экономического развития АЗРФ. Ответом на эти вызовы и по-настоящему надежным гарантом национальной безопасности в этом регионе может стать только социально-экономическое развитие, с эффективно работающими объектами хозяйствования и жизнедеятельности населения.

2. Не менее значимым внешним вызовом является состояние мирового рынка углеводородов. Падение цен на нефть и введение санкций привели к достаточно серьезным последствиям для развития Российской Арктики, а возможно и мировой Арктики (Вставка 8).

Вставка 8

В настоящее время отмечается тяжелая ситуация на мировом энергетическом рынке. Дело даже не в низких ценах на нефть, а в их удивительной устойчивости, когда они, впервые за несколько лет, фактически не реагируют на кризисы, теракты и даже боевые действия в ведущих странах-производителях, транзитерах и потребителях нефти. Вне зависимости от причин, новый устойчивый тренд на нефтегазовом рынке уже серьезно сказался на планах нефтяников по всему миру, и прежде всего в

²⁹В рамках Арктического совета в 2011 г. было подписано «Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике»; в 2013 г. «Соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике»

зонах пороговых затрат. В этих условиях у политического руководства зарубежных арктических стран вновь возобладал осторожный подход к Арктике. Объективно снизилась инвестиционная привлекательность арктических (особенно шельфовых) нефти и газа, с которыми прежде связывались основные перспективы хозяйственного освоения Арктики. Спад приобрел длительный структурный характер и из-за начала массовой добычи сланцевых нефтегазовых продуктов в США. Одновременно с этим, в мире стали активно формироваться новые страны-производители нефти и целые шельфовые провинции, преимущественно в южных широтах (Бразилия, Австралия, Западная и Восточная Африка, Средиземноморье и др.), выступающие объективными конкурентами Арктики и за инвестиции, и на рынках сбыта. Соответственно, конфронтационный сценарий, при котором нефтяные компании при активной поддержке боевых кораблей агрессивно разворачивали бы разведку и добычу на шельфе Арктики, представлялся уже практически нереалистичным. Геологическое изучение и лицензирование заполярного шельфа продолжались (наиболее активно – в России и Норвегии), однако практическое бурение скважин и освоение месторождений выполнялись в минимальных объемах. Начиная с 2012 г., целый ряд знаковых проектов на севере России, Норвегии, США (Аляска) был отложен или приостановлен. На арктическом шельфе Канады, Гренландии, Исландии работы находятся на самой ранней стадии и, по всем прогнозам, будут развиваться достаточно медленно. Наконец, появился качественно новый негативный фактор – введенные странами Запада санкции на поставку в Россию оборудования для разведки и добычи нефти на глубоководном и арктическом шельфе. Освоение арктического шельфа – это общечеловеческая проблема, которую надо решать совместными усилиями. При этом самые богатые ресурсы сосредоточены на арктическом шельфе России, тогда как технологическая база была исторически наработана в западных странах. Характерно, что уже после введения западных санкций, в сентябре 2014 г. «Роснефть» и «Газпром» обращались в правительство с предложением допустить западные компании к разработке арктического шельфа России, понимая объективный факт: технологии имеются только у западных компаний либо еще только должны создаваться в сотрудничестве с ними. Однако санкции «рассекли» тот единый рынок, который начал формироваться применительно к арктическому шельфу. Пострадала, таким образом, не только Россия, но процесс научно-технического развития в целом, еще более осложняя общемировые перспективы развития Арктики³⁰. В 2014 г. президент США принял решение о приостановке всех планов освоения нефтегазовых ресурсов Бристольского залива и акватории Берингова моря к северу от Алеутских островов с целью их сохранения для

³⁰ Криворотов А.К. Современная геополитическая и геоэкономическая ситуация в Арктике // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. д.э.н., проф. В.С. Селина, д.э.н., проф. Т.П. Скуфьиной, к.э.н., доц. Е.П. Башмаковой, к.э.н., доц. Е.Е. Торопушиной. – Апатиты: КНЦ РАН, 2016. – с. 15-23.

будущих поколений. Это решение базируется на успешном развитии нефтегазодобычи на суше из сланцевых месторождений и желании уберечь уязвимые северные акватории от возникновения разливов нефти, вероятность которых в данном регионе дополнительно увеличивается за счет ледовой угрозы и высокой сейсмической активности. К середине 2016 г. крупные западные нефтяные компании, в том числе Royal Dutch Shell, ConocoPhillips и Statoil, отказались от лицензий правительства США на бурение разведочных скважин в Арктике совокупной стоимостью 2,5 млрд долларов. Отказ от лицензий — следствие снижения цен на нефть, в результате чего ведущим нефтедобытчикам приходится сокращать расходы на геологоразведку, замораживать действующие проекты и откладывать новые. Shell и ConocoPhillips оформили отказ от прав до 1 мая 2016 г., даты очередного многомиллионного платежа правительству США за аренду участков в Чукотском море, к северу от побережья Аляски. «Данный шаг согласуется с принятым нами ранее решением об отказе от освоения шельфовых месторождений на Аляске в обозримом будущем, — заявил Bloomberg представитель Shell Кертис Смит. — Он отражает высокие затраты на освоение участков у северного побережья Аляски, а также соответствие стандартам, которые повышают надзорные органы». ConocoPhillips 26 апреля 2016 г. отказалась от прав на работу на 61 участке в Чукотском море, сообщила представитель компании Кристина Кюл.³¹

Состояние мирового рынка углеводородных ресурсов существенный вызов, который с одной стороны может привести к замедлению процессов освоения Российской Арктики, но с другой стороны это дает возможность России лучше подготовиться к реализации мега проектов в арктическом регионе, и при изменении ситуации на мировом рынке в положительном направлении, активно включиться в осуществление намеченных планов. Единственное, что нельзя делать ни при каких условиях, это отказаться от освоения Арктики, так как это приведет к перерастанию вызовов в угрозу для национальной безопасности России.

Гораздо большего внимания заслуживают внутренние вызовы (проблемы) России, связанные с экономической безопасностью. Безусловно, освоение (переосвоение)³² Арктики, чрезвычайно сложная задача, однако она имеет критическое значение для функционирования системы национальной безопасности в Арктике.

³¹ Приоритеты России в Арктике. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016» .-Новосибирск 2016.-65 с.

³² Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления. Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. URL: <http://rusrand.ru/analytics/arkticheskij-megaproekt-v-sisteme-gosudarstvennyh-interesov-i-gosudarstvennogo-upravlenija>

Внутренние вызовы

1. Незавершенность правовых основ освоения Арктической зоны Российской Федерации, которые создают вызов в формировании экономической политики и ее составляющих: промышленной, научной, технологической, инновационной, налоговой, инвестиционной, социальной, что в свою очередь не обеспечивает создание условий для устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и условий стабильного функционирования системы национальной и экономической безопасности.

В период 2008-2015 годы был разработан и принят большой комплекс законодательных документов, направленных на создание правовой основы деятельности в Арктике (Вставка 9).

Вставка 9

- «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г.;
- «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденная Президентом РФ 08 февраля 2013 г.;
- Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21.04.2014 г.;
- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»³³, утвержден Постановлением Правительства 28 июля 2012 г.;
- «О создании федерального казенного учреждения «Администрация Северного морского пути»³⁴, утвержден Постановлением Правительства 30 июля 2012 г.;
- Указ Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», утвержден 02 мая 2014 г. № 296;
- Комплексный проект развития Северного морского пути, утвержден Постановлением Правительства 08.06.2015 г. и др.

Эти документы определили основные приоритеты и принципы государственной политики Российской Федерации в Арктике (Вставка 10).

Вставка 10

- Приоритеты развития арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности:*
- *повышение качества жизни населения и обеспечение высоких стандартов жизнеобеспечения, создание системы комплексной безопасности для*

³³ Федеральный закон № 132-ФЗ от 28.07.2012 г. // Российская газета. - 2012. - 30 июля.

³⁴ Федеральный закон о создании администрации Северного морского пути. URL: <http://www.vz.ru/news/2012/7/30/590847.html>

защиты территорий и населения, включая КМНС;

- обеспечение устойчивого роста экономики на основе внедрения результатов развития национальной инновационной системы, направленных на снижение трудо-, энерго- и ресурсоемкости продукции АЗРФ;
- развитие фундаментальной и прикладной науки, технологий и образования в интересах устойчивого развития Арктики;
- рациональное природопользование и сбалансированное потребление;
- совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ;
- модернизация транспортной инфраструктуры, транспортных средств, используемых в арктическом регионе, совершенствование системы управления Северного морского пути;
- развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- обеспечение безопасности и обороноспособности в АЗРФ, стратегическое сдерживание в Арктике наряду с использованием экономических возможностей государства, а также развитием военной инфраструктуры с учетом существующих и потенциальных угроз;
- укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций (в том числе Арктического совета, Совета Баренцева / Евро-Арктического региона) добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике;
- снижение и предотвращение негативного антропогенного воздействия на окружающую среду АЗРФ, в том числе ее загрязнения за счет трансграничного переноса загрязняющих веществ.

Принципы государственной политики Российской Федерации в Арктике:

- социальная ориентированность, нацеленность на достижение общественно-значимых результатов;
- обладание необходимым военным потенциалом и его эффективное использование в случае необходимости для силовой поддержки государственной арктической политики, поддержания его составляющих на уровне, соответствующем национальным интересам России с учетом мобилизационной готовности соответствующих сил и средств;
- целостный, интегральный подход к социально экономическому развитию АЗРФ;
- адекватная оценка открывающихся возможностей и сопутствующих рисков в условиях неопределенности;
- концентрация интеллектуальных, материально-технических и финансовых ресурсов;
- увязка приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в Арктике с общегосударственной системой стратегического и территориального планирования;

- *учет пространственной неоднородности социально экономического развития арктических, приарктических и субарктических территорий России, специфики существующих и возможных вызовов и угроз, дифференцированного подхода к реализации стратегических и программных решений в разрезе муниципальных образований; партнерства государства, бизнеса, науки и институтов гражданского общества в интересах устойчивого социально экономического роста АЗРФ и обеспечения национальной безопасности;*
- *экологической совместимости хозяйственной деятельности в АЗРФ, развития систем мониторинга за состоянием природной среды в Арктике.*

По мнению многих экспертов^{35,36}, в принятых документах есть существенные недоработки. Так в «Стратегии развития арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» нет достаточных инструментов реализации, а Государственная программа «Социально-экономическое развитие арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», которая рассматривалась как основной механизм реализации Стратегии, не имеет самостоятельного значения и лишена собственных проектов, по которым идет финансирование.

В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» отсутствуют такие важные вопросы, как управление недрами и формирование привлекательной инновационно-ориентированной среды, то есть реализация долгосрочных и рискованных проектов освоения шельфовых месторождений арктической зоны в научно-техническом, технологическом и инновационном плане подготовлена недостаточно.

Ожидалось, что все недоработки представленных документов будут сняты принятием фундаментального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Закон определит приоритеты интеллектуального присутствия России; особенности бюджетной, инвестиционной и социальной политики в Арктике; принципы отношений федерального центра и арктических регионов, государства и природопользователей; отношения государства с КМНС; меры по обеспечению интересов России и безопасности этой территории. Но законопроект об Арктической зоне Российской Федерации до настоящего времени не принят (Вставка 11).

³⁵ Хабриева Т.А. Законом по-белому. Как России защитить свои интересы в Арктике. «...Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве, провел «инвентаризацию» всех нормативно-правовых актов, касающихся Арктики. Увы, более фрагментарное, несистематизированное правовое регулирование трудно найти. В общей сложности действуют более 500 нормативных правовых актов разного времени. Почти 10 процентов - это акты СССР и РСФСР, принятые органами, многие из которых уже давно не существуют. Это, конечно, нонсенс. Страна изменилась. Сложились новые экономические реалии, но они регулируются законами, которые остались с давних времен и основаны на других правовых приоритетах...». URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=d0c7aa3d-9d79-432e-b091-4f41ddffc5dc>

³⁶ Государственная программа фактически представляет свод федеральных целевых программ по недрам, по экологии, по освоению шельфа, есть серия отраслевых программ, из них все, что имеет отношение к Арктике, упомянуто в госпрограмме с короткой отсылкой, что деньги проводятся по строкам отраслевых программ.

В конце 2015 г. на совместном заседании государственной комиссии по вопросам развития Арктики и совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации было принято решение о необходимости разработки законопроекта о развитии арктической зоны РФ. В феврале 2016 г. он был включен в план законопроектной работы правительства. Этот законопроект является четвертым по счету, первая его версия была подготовлена членами Совета Федерации еще в 1998 г.; за ней последовала вторая, инициированная депутатами Государственной думы в 1999 г.; третья версия была разработана Минрегионом совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ в 2013 г. В 2014 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил несколько версий данного законопроекта, а в 2015 г. представил обновленную концепцию и структуру законопроекта. По мнению экспертов, закон должен ответить на современные вызовы, которые стоят перед Арктикой РФ: ее депопуляция; ее инвестиционная непривлекательность для малого и среднего бизнеса; фрагментация арктического пространства, когда чтобы добраться из Салехарда в Мурманск, нужно лететь через Москву. Закон об Арктике должен отвечать на реальные экономические вызовы текущего момента, должен институционально, нормативными правовыми механизмами укреплять арктическую экономику. Необходима тесная интеграции северного и арктического законодательства, например, в вопросе о гарантиях и компенсациях для жителей арктической зоны или в вопросе об устойчивом развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Закон должен стать своеобразным кодексом Арктики. То есть необходимо создать такой комплексный законодательный акт, который касался бы всех сторон жизни Арктики: финансовых, налоговых и социальных вопросов, развития бизнеса, здравоохранения, образования. В качестве возможного примера для «Закона об Арктике» эксперты указывают на закон Франклина Рузвельта о создании принадлежащей правительству США корпорации «TVA»³⁷, который содействовал формированию нового пространственно-экономического единства вдоль речной долины. Так и закон о развитии Арктики должен содействовать институциональному единству арктических территорий РФ. Нужны новые сильные арктические институты, которые создадут единые рамки для арктического пространства.³⁸

³⁷ Закон о создании корпорации «Администрация долины реки Теннесси» (TVA - Tennessee Valley Authority). В основу закона были положены три концепции: осуществление многоцелевого проекта, прототипом которого послужил гидротехнический узел с крупной электростанцией Гувер; региональное развитие всего водосборного бассейна; социальные изменения, влекущие за собой сдвиги в уровне доходов и жизни населения.

³⁸ Приоритеты развития Арктики. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016» .- Новосибирск 2016.-65 с.

В последних редакциях закона, который получил название «О развитии Арктической зоны Российской Федерации»^{39,40} было предложено использовать при развитии арктических территорий территориально-кластерный принцип, как максимально адаптированный к особенностям Арктической зоны, с учетом существующей системы расселения, низкой транспортной доступности и очагового характера промышленно-хозяйственного освоения. Этот принцип был реализован созданием «опорных зон» (Вставка 12).

Вставка 12

«Опорная зона» – часть субъекта РФ, на которой расположены или с которой связаны в рамках кооперационных цепочек транспортные, инфраструктурные, промышленные и иные объекты, выполняющие стратегические задачи. В АЗРФ будет создано восемь «опорных зон» (по одной в каждой арктической субъекте): Кольская, Архангельская, Ненецкая, Воркутинская, Ямало-Ненецкая, Таймыро-Туруханская, Северо-Якутская, Чукотская. «Опорные зоны», по мнению правительства, обеспечат целостный подход к развитию территории на принципе взаимоувязывания всех отраслевых мероприятий, что позволит сократить все виды затрат и издержек. Это будут проекты федерального значения, нацеленные на развитие макрорегиона в целом, а не только отдельных субъектов. При планировании «опорных зон» усилия правительства будут направлены на обеспечение национальной безопасности и связанности гражданских и военных задач (то есть с использованием объектов двойного назначения). В связи с этим Минобороны приступило к разработке проекта концепции федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры арктической зоны Российской Федерации (2018–2027 годы)», которую в дальнейшем планируется включить в госпрограмму. Помимо привязки к Северному морскому пути и очевидного ресурсного потенциала, каждая «опорная зона» обладает своей промышленно-производственной спецификой. Полноправными участниками проектов по созданию «опорных зон развития» должны стать, в первую очередь, арктические регионы и бизнес, работающий в Арктике. Реализация проектов по развитию «опорных зон», по мнению правительства, окажет позитивное влияние также и на благосостояние прилегающих территорий, которые в инфраструктурном плане связаны с Арктикой и на которых может формироваться грузовая база для Севморпути или производится переработка арктических ресурсов. Будут сформированы технологические цепочки и государственный заказ на технологии, технику и кадры для арктических нужд. Для функционирования и развития опорных зон

³⁹ Закон уже имеет длительную историю: сначала разрабатывалась концепция закона, потом несколько редакций этого закона, закон широко обсуждался научным и предпринимательским сообществом, правительствами и администрациями регионов, вошедших в АЗРФ, предполагалось, что он будет принят в 2016 году, но вот год уже заканчивается, но закон не принят.

⁴⁰ Правительство Мурманской области, ИЭП КНЦ РАН, также как другие институты РАН и арктические регионы, приняли самое непосредственное участие в обсуждении нескольких редакций этого закона, было предложено большое количество рекомендаций и замечаний, но каждая последующая редакция закона игнорировала предыдущие замечания и рекомендации.

предполагается применять различные меры государственной поддержки (налоговые и таможенные льготы, государственные гарантии по кредитам, субсидии хозяйствующим субъектам и т.д.), а также весь комплекс действующих инструментов территориального развития (ТОР, СЭЗ, ОЭЗ в т.ч. портовые зоны), и механизмов реализации инвестиционных (включая инфраструктурные) проектов, с использованием принципов государственно-частного партнерства.

Последнее обсуждение новой редакции закона (октябрь 2016 г.) по мнению экспертов показало, что закон носит рамочный характер, в нем отсутствует детальная проработка основных вопросов развития АЗРФ и «опорных зон»; отсутствуют специальные условия осуществления деятельности как крупных игроков (таких как Газпром, Роснефть и др.), так и малого и среднего бизнеса; отсутствуют гарантии и компенсации для населения АЗРФ, включая работников частных предприятий; полностью отсутствует научная и инновационная деятельность, без которой развитие Арктической зоны и ее «опорных зон» в сложных природно-климатических условиях трудно представить. Нет ни условий, ни механизма привлечения крупнейших компаний, как с государственным участием, так и частных к развитию сотрудничества по научным и научно-инновационным проектам, в том числе по импортозамещению; недостаточно проработаны социальные вопросы. Не нашли отражения проблемы оттока населения из АЗРФ, в том числе высококвалифицированного и молодого; не упомянута жилищно-коммунальная сфера и здравоохранение; повышение качества жизни населения АЗРФ в приоритетах данного закона не присутствует, в то время как именно население, трудовые ресурсы, человеческий капитал основа развития Арктики, и для компенсации тяжелых условий жизнедеятельности необходимо предусмотреть меры государственного воздействия на создание условий, по крайней мере не хуже, чем в более благоприятных регионах. Без всех этих условий не очень понятно, на чем будет строиться развитие АЗРФ.

Закон не стал, на что надеялись все участники многочисленных предыдущих обсуждений, предложений, концепций, разработок **«...специальным, системообразующим, межотраслевым, комплексным...»**, **то есть не ответил на основные правовые вызовы, стоящие перед устойчивым развитием Арктики**⁴¹.

В то же время нужно отметить, что законотворческая деятельность по развитию АЗРФ, активно продолжается. Реализуются поручения Президента РФ Правительству РФ, разрабатываются или готовятся новые законы, подзаконные акты, программы, комплексные планы (проекты) и т.д. Можно рассчитывать, что правовые основы АЗРФ в ближайшие 2-3 года будут созданы и вызовы, связанные с недостаточным правовым обеспечением развития АЗРФ не перерастут в угрозу.

⁴¹ Даже сам термин «Устойчивое развитие», в законе, не упоминается.

1. Не до конца разработана система управления Арктической зоны Российской Федерации.

Сложность и комплексность проблем, возникающих в ходе освоения Арктики, предъявляют спрос на новое качество государственного управления этим регионом. Наиболее отвечающим сложным проблемам освоения АЗРФ является программно-целевой метод государственного управления⁴².

В целях разработки системы управления АЗРФ в марте 2015 г. была создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. На данный момент Госкомиссия имеет координационный статус, ее члены функционально перегружены, так как для них участие в работе лишь одна из многочисленных обязанностей, и это обуславливает ее неполное соответствие критериям и требованиям программно-целевого управления арктическим мегапроектом. Многие эксперты⁴³ продолжают настаивать, что для обеспечения результативности и эффективности программно-целевого управления комплексным развитием АЗРФ необходимо сформировать федеральный орган исполнительной власти, сотрудники которого работали бы на постоянной основе и занимались исключительно решением задач развития Арктики (Вставка 13)⁴⁴.

Вставка 13

Масштаб, сложность и комплексность проблем, связанных с новым освоением Арктики, требуют управляющей системы, обладающей соответствующей сложностью и разнообразием. С одной стороны, на федеральном уровне должен быть сформирован авторитетный центр управления этим регионом, располагающий объемом ресурсов, достаточным для решения поставленных перед ним масштабных задач. С другой стороны, необходимо обеспечить высокую степень координации деятельности различных ведомств и региональных органов власти. Кроме того, территориальное и отраслевое управление должно сочетаться с проектным управлением. Управление решением таких крупномасштабных задач, как комплексное развитие Арктической зоны, может осуществляться с использованием различных государственно-управленческих технологий. Одной из них является, например, институт поручений Президента РФ Правительству РФ по важнейшим проблемным вопросам реализации экономических, социальных, национально-этнических и инфраструктурных интересов государства и его регионов. Широко используется также метод законодательного оформления содержания и основных мер по

⁴² В.С. Селин. Третья парадигма развития Российской Арктики // Региональная экономика: теория и практика. 2013. №21. с. 17-25

⁴³ Приоритеты развития Арктики. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016» .- Новосибирск 2016.-65 с.

⁴⁴ Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления. Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. URL: <http://rusrand.ru/analytics/arkticheskiy-megaproekt-v-sisteme-gosudarstvennyh-interesov-i-gosudarstvennogo-upravlenija>

реформированию важнейших предметов государственной политики. По общегосударственному значению, многоотраслевому характеру, числу потенциальных участников и объективно обусловленной длительности решения задач комплексного развития Арктической зоны самым результативным вариантом обеспечения целенаправленного и согласованного решения этих задач следует считать именно государственное программно-целевое управление. Только это может обеспечить согласованную деятельность сотен государственных (федеральных и региональных) и муниципальных органов исполнительной власти, расположенных как на территории этой зоны, так и за ее пределами. Особого внимания требует вопрос о высшем органе государственного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России. Решение о создании Государственной комиссии для координации выполнения государственных программ Российской Федерации и программ субъектов РФ на территории Арктической зоны, представляется дискуссионным, прежде всего из-за неполного соответствия характера работы такой комиссии предмету и целям арктического мегапроекта. Представляется, что для обеспечения результативного программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны целесообразно формирование органа со статусом федерального министерства. Административно этот орган мог бы входить в сферу деятельности одного из заместителей Председателя Правительства РФ, а для обеспечения прямого участия в управлении развитием Арктической было бы полезно и создание специального подразделения в составе Управления внутренней политики и формирование Совета по развитию Арктики при Президенте РФ. Отдельного обоснования требует вопрос о возможном создании государственной корпорации развития Арктической зоны Российской Федерации, по типу уже упоминавшейся выше, корпорации TVA в США.

Предлагаемая структура программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны с высшим органом в статусе федерального министерства может служить адекватным ответом на вызов, обусловленный не до конца сформированной системой управления АЗРФ.

Формирующаяся система должна обеспечить снижение рисков управления, и прежде всего рисков, связанных с непоследовательным, фрагментарным или выборочным характером реализации программных мер. Сворачивание или неполное выполнение программных мер может привести к остановке раскрученного мощного управленческого маховика с последующим «эффектом домино» для всех прямо или опосредованно связанных с осуществлением этих программ хозяйствующих субъектов, то есть привести к перерастанию вызова в угрозу.

2. Вызовы, связанные с необходимостью обеспечения одного из основных приоритетов развития Арктической зоны РФ – устойчивого развития.

Устойчивое развитие включает три составляющие: экономическую, социальную и экологическую. Оценка вызовов и угроз выполнена по этим составляющим.

Экономическая составляющая устойчивого развития АЗРФ включает два основных приоритета: природные ресурсы и транспортно-инфраструктурное развитие.

Природные ресурсы. *Основной вызов связан с недостаточно высоким уровнем подготовленных для освоения запасов природных ресурсов АЗРФ.*

Развитие ресурсной базы является одним из приоритетов освоения Арктики. От того, насколько быстро будет развиваться деятельность в этом направлении, зависит развитие российской зоны Арктики (Вставка 14).

Конъюнктура сырьевых рынков, дают России время и возможность подойти к вопросу выстраивания арктической политики в сфере природопользования без излишней спешки и перенапряжения. Россия может сосредоточиться и выработать комплексную и долгосрочную политику ответа на возникающие вызовы в Арктике.

Вставка 14

Еще несколько лет назад казалось, что высокие цены на углеводороды вызовут бурный рост этого направления и потребуют срочных политических мер по мобилизации всех ресурсов для закрепления позиций РФ на арктических рубежах. Однако, судя по современной динамике их роста и оценкам экспертов, в ближайшее время можно рассчитывать на умеренный сценарий. Основная часть открытых на арктическом шельфе месторождений углеводородов обладает чрезвычайно высокими на данный момент издержками освоения, требует создания уникальных в мировом масштабе технологий и несет существенные экологические риски. В этой связи основными направлениями приложения сил в сфере добычи углеводородов в Арктике должны стать усиление работы по геологоразведке на шельфе, повышение глубины разработки месторождений и создание отечественных технологий и оборудования для нефте- и газодобычи на национальной научной основе. То, что запасы углеводородов в российском секторе арктического шельфа велики, бесспорный факт. Все эксперты считают, что существенная часть этих запасов углеводородов приходится на российскую часть Арктики: от 35 до 52%. В настоящее время общая изученность акватории российского сегмента Северного Ледовитого океана бурением остается крайне низкой. От Карского моря до Чукотки необходимы дополнительные изыскания – здесь слишком много «белых пятен». По состоянию на начало 2015 г. в российских морях Западной Арктики пробурены 88 поисково-разведочных скважин. В то время как на шельфе, например, Норвегии, пробурено более 700 разведочных скважин. По мнению экспертов, организация и проведение программ геологоразведочных работ на морском арктическом шельфе России, несмотря на экстремальные климатические условия и значительные технико-технологические

сложности, вполне реализуемы и обеспечены современным развитием методов и технологий. Основные проблемы тут связаны с отсутствием собственного флота буровых установок и судов сопровождения, а также центров производства данного оборудования в России. Нужно исключить монополизацию работ на арктическом шельфе и расширить список российских компаний, допущенных к проведению работ на арктическом шельфе. Для того чтобы ускорить бурение на шельфе Арктики в России, необходимо участие в этих работах компаниям, имеющим соответствующий опыт и желание вкладывать средства. Это «Росгеология», «Лукойл», «Зарубежнефть» и др. Однако пока активное обсуждение либерализации доступа нефтяных компаний на шельф приостановлено. Возможным паллиативным решением этого вопроса может стать создание консорциумов с компаниями, имеющими разрешение на работу на шельфе. Освоение ресурсов УВ шельфа Арктики развивается гораздо медленнее, чем в большинстве других нефтегазоносных бассейнов Мирового океана, что в основном связано с экстремально сложными природно-климатическими условиями, экологической уязвимостью. Сложная ледовая обстановка (особенно в зимний период) - основной критический фактор для освоения российской Арктики. Главная специфика региона - то, что климатические условия накладываются на сложность доставки оборудования и выполнения самих работ. Приходится очень тщательно планировать логистические операции по мобилизации техники, персонала и завозу стройматериалов и всего необходимого для работы и жизни в течение 6–8 месяцев. И чтобы браться за арктические проекты, компаниям необходимо иметь подготовленных специалистов, собственную технику. Основные требования, которые предъявляет Арктика: жесткая политика по охраняемым мероприятиям, контроль качества при выполнении всех строительно-монтажных работ. Для арктических условий разработаны и практически освоены методы, техника и технологии строительства разведочных и эксплуатационных скважин, сбора и транспорта продукции, но проблемными вопросами остаются задачи эксплуатации скважин и добычных платформ в условиях высокой ледовой нагрузки и опасностей столкновений с айсбергами, что остается практически нерешенной проблемой для Арктики. Изменение конъюнктуры мирового рынка УВ будет недостаточно, чтобы обеспечить помимо приемлемой рентабельности компаниям еще и высокие доходы бюджета. Нельзя забывать и об иных положительных эффектах, в первую очередь, региональном развитии, создании рабочих мест, мультипликативных эффектах в сфере производства оборудования, а также о разработке или адаптации технологий работы в Арктике, которые могут быть востребованы во многих отраслях и регионах мира. Более того, развитие Арктики должно

быть увязано с развитием и прилегающих территорий: Урала, Сибири, Дальнего Востока⁴⁵. Одним из факторов обеспечения интересов России в Арктике является развитие фундаментальной и прикладной науки, инновационных процессов, производство отечественных техники и технологий. В случае дальнейшего технологического отставания России следует ожидать негативных последствий не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. Сохраняется риск того, что разработка российских арктических ресурсов будет производиться на условиях поставщика технологий. В ближайшей и даже среднесрочной перспективе имеющийся отечественный технологический потенциал не позволяет рассчитывать на эффективное вовлечение в промышленный оборот углеводородных шельфовых ресурсов. Для его поднятия на необходимый уровень требуется масштабная и всесторонне выверенная государственная политика, направленная на перевооружение отрасли, на развитие транспортной и производственной инфраструктуры, на кадровое обеспечение высокотехнологичных и сложных проектов освоения шельфовых месторождений⁴⁶.

Освоение топливно-энергетических ресурсов в экстремальных природных условиях Арктики это возможность технико-технологического прорыва, особенно в условиях «санкционного» давления⁴⁷. Прорыв будет обеспечен в доминирующей мере отечественными производителями. Можно утверждать, что топливно-энергетический комплекс, располагающий необходимыми финансовыми ресурсами и большими потребностями в новейшей технике, может стать «локомотивом» новой индустриализации, переориентации на внутренний рынок металлургии и возрождения машиностроения, гражданской электроники, химических производств и т.п.

Однако для этого необходимы адекватные меры государственного регулирования, побуждающие ресурсопользователей увеличить преимущественное внимание отечественным производителям новейших техники и материалов. Собственно, такой механизм уже предусмотрен Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Преодоление последствий «деиндустриализации» российской экономики позволили бы уже в среднесрочной перспективе создать инновационные предпосылки для освоения арктического шельфа даже в условиях западных санкций^{48,49}.

⁴⁵ Российская Арктика: современная парадигма развития / По ред. акад. Татаркина А.И. –СПб.: Нестор-История, 2014.- с.657-669.

⁴⁶ Николаева А.Б. Некоторые проблемы освоения углеводородных ресурсов арктического шельфа // Север и рынок: формирование экономического порядка.- 2016.- № 4 (51).- с.12-16

⁴⁷ Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций. Апатиты: изд. Кольского НЦ РАН. 2014. – 266 с.

⁴⁸ Селин В.С. Цукерман В.А. Роль арктических ресурсных корпораций и инновационных процессах и импортозамещении // Модернизация, инновации, развитие. – 2015.- №4-1.- с.- 43-50.

⁴⁹ Селин В.С., Ларичкин Ф.Д., Цукерман В.А., Горячевская Е.С. Проблемы национальной индустриализации и промышленная политика ресурсно-сырьевых компаний АЗРФ // Горный журнал.- 2016.- № 10.- с 25-31

Низкий уровень транспортной и инфраструктурной обустроенности АЗРФ является вызовом для обеспечения экономической и национальной безопасности России в Арктике.

Этот вызов включает ряд наиболее существенных дисбалансов и рисков, к которым следует отнести⁵⁰:

- усугубляющийся разрыв между увеличивающимся геостратегическим потенциалом российской Арктики и низким уровнем развития транспортно-логистической инфраструктуры;

- низкий уровень транспортной освоенности северо-арктических территорий страны, устаревшая конфигурация транспортной сети создают угрозу территориальной связности государства, формированию единого экономического пространства;

- существенное сдерживание пространственной мобильности населения, создающей угрозу изоляции населенных пунктов Севера и Арктики от основных транспортных магистралей, приводящей к формированию на этих территориях очагов застойной бедности;

- высокая степень износа основных фондов транспорта, представляющую угрозу, как для хозяйственной эксплуатации месторождений полезных ископаемых, так и для дальнейшего экономического развития (роста) региона, и его конкурентоспособности

Проблемы развития арктических транспортных коммуникаций являются одними из наиболее важных факторов развития АЗРФ⁵¹.

Согласно «Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» для решения проблемы развития транспортных коммуникаций этой территории планируется создание, так называемой, единой Арктической транспортной системы (АТС). Согласно этому документу АТС будет включать в себя следующие элементы⁵²:

- Северный морской путь – исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация, которая представляет собой кратчайший морской путь, соединяющий Европейскую часть РФ с Дальним Востоком;

- комплекс транспортных средств морского и речного флота, авиации, трубопроводного, железнодорожного и автомобильного транспорта;

- комплекс береговой инфраструктуры, куда входят: порты, средства навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, связи, сопровождающих транспортную деятельность в Арктической зоне России вместе с системой меридиально ориентированных транспортных путей.

⁵⁰ Транспортно-инфраструктурный потенциал российской Арктики / под науч. ред. д.э.н. Селина В.С. – Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2013.-330 с.

⁵¹ Селин В.С., Цукерман В.А., Терещенко Е.Б. Транспортная стратегия РФ по экспорту углеводородного сырья Арктики // ДВО РАН 2007, № 4.- с.17-25

⁵² Ульченко М.В. Транспортные коммуникации как основа экономической безопасности России в Арктике // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной.- Апатиты: КНЦ РАН. 2016. с.231-237.

Бесспорно, главным элементом АТС выступает Северный морской путь, поэтому главные усилия в развитии транспортной обустроенности АЗРФ сосредоточены, именно, на его развитии (Вставка 15).

Вставка 15

Северный морской путь (СМП) – национальная транспортная артерия. Для России СМП – единственный транспортный путь, обеспечивающий интеграцию отдаленных районов Крайнего Севера страны и их ресурсы в экономику. В настоящее время США и ряд стран НАТО стремятся интернационализировать СМП и вытеснить оттуда Россию, ведь в случае продолжения таяния льдов, СМП может превратиться в важный транспортный коридор мирового значения. Однако, как отмечают эксперты, ожидать существенного роста транзитных перевозок по СМП из Азии в Европу (и обратно) в ближайшие годы не приходится (уже в 2014 году международный транзит существенно снизился). В частности, сейчас этому препятствует не только мировой экономический кризис, но и снижение цен на судовое топливо, в результате чего экономия на топливе при использовании СМП стала не столь значительной по сравнению с южными транзитными маршрутами (например, через Суэцкий канал). Несмотря на всю важность транзита, пока главным драйвером развития СМП останутся внутренние перевозки и вывоз добываемых в арктической зоне сырьевых ресурсов. Прогнозы возможных объемов транспортировки сильно варьируют – разные специалисты оценивают их в интервале от 15 до 75 млн тонн к 2020 г. В частности, серьезно увеличат грузопоток такие факторы, как ввод в действие завода по сжижению газа «Ямал-СПГ», разворачивание поставок нефти с шельфовых проектов, выход на СМП нефти с Новопортовского месторождения, начало поставок с Павловского свинцово-цинкового месторождения на Новой Земле. Транспортировка техники и оборудования для строящегося порта Сабетта на Ямале. Порт Сабетта, находящийся как раз посередине СМП, существенная часть Арктической транспортной системы. Это порт нового поколения со сложной инновационной техникой и технологией портовых работ. В рамках портовой инфраструктуры порта Сабетта значительное развитие получит и оборонная инфраструктура, здесь будет размещена одна из новых опорных российских военно-морских баз в Арктике. Это обеспечит существенный рост внутренних перевозок в интересах Министерства обороны РФ. Оживление деятельности по СМП, не связанной с транзитом, формируют спрос на разнообразную морскую технику, способную работать в экстремальных климатических и ледовых условиях: ледоколы, суда ледового класса (транспортные и вспомогательные суда, танкеры и газовозы), оффшорные платформы различного назначения. Будет возрасти спрос и на средства инфраструктурного обеспечения этой деятельности: навигационно-гидрографические, гидрометеорологические, телекоммуникационные, аварийно-спасательные и ремонтные технологии.

Получит развитие портовая инфраструктура. Все это позволит превратить СМП в полноценную современную морскую транспортную артерию, по которой грузовые суда будут ходить круглогодично и регулярно. В результате именно внутреннее развитие арктического региона станет основой для создания логистического потенциала СМП, необходимого для привлечения сюда транзитных потоков⁵³. В 2015 году Правительство РФ утверждено «Комплексный проект развития Северного морского пути». Реализация этого проекта позволит обеспечить безопасность мореплавания; деятельность кораблей и судов Военно-морского флота; северный завоз в субъекты Федерации, расположенные на Крайнем Севере; защиту морской среды от загрязнения; повысит надёжность транзитных перевозок и перевозок углеводородного сырья с мест добычи, расположенных на арктическом побережье и континентальном шельфе РФ. Промышленное освоение Арктики предполагает необходимость перевалки и транзита значительных объемов грузов и опережающее развитие транспорта и транспортной инфраструктуры. Для безопасности арктических путей необходима мощная сеть гидрометеорологического сопровождения, масштабная авиационная и космическая ледовая разведка, морские экспедиции и полярные станции.



Рис. 3 Северный морской путь

Ответом на вызов, существующий в транспортной и инфраструктурной обустроенности АЗРФ, является активная политика государства, объективно заинтересованная в сохранении и усилении своего присутствия в этом стратегически важном регионе, с использованием всех необходимых мер для поддержания своих естественных конкурентных преимуществ, в том числе:

⁵³ Транспортно-инфраструктурный потенциал российской Арктики / под науч. ред. д.э.н. Селина В.С. – Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2013.

- создание режима благоприятствования для развития арктических портов, на основе использования механизма частно-государственного партнерства;

- содействие, в том числе через федеральные целевые программы, возрождению отечественного судостроения на новой, инновационной основе с целью обеспечения крупномасштабных перевозок углеводородного сырья (танкеры, газовозы) и обеспечения добычи и транспортировки такого сырья в арктических условиях услугами ледокольного флота;

- развитие правовых основ арктического мореплавания, включая страхование грузов и ответственность перевозчиков, тарифного регулирования, повышения инвестиционной привлекательности арктических транспортных коридоров⁵⁴.

Социальные вызовы заключаются, прежде всего, *в невысоком качестве жизни населения Арктики, «сжатии» арктической системы расселения, сложной демографической ситуации, в отсутствии учета мнения населения АЗРФ.*

С социальных позиций существует ряд угроз реализации стратегической роли Арктики как источника ресурсов и локомотива развития страны. Среди этих угроз наиболее значимыми являются невысокое качество жизни населения Арктики, «сжатие» арктической системы расселения; снижение численности населения арктических территорий⁵⁵.

Важность решения этих проблем объясняется тем, что в мире идет возрастание роли человеческого потенциала и превращение его в главный фактор конкурентоспособности стран, регионов и местных сообществ. При этом основная проблема даже не «качественная», а «количественная» - сокращение населения в арктических регионах России и важнейшая задача – сломать эту тенденцию.

Ответ на социальные вызовы (угрозы) заключается, прежде всего, в осознании того, что человеческий потенциал является основой развития АЗРФ, и для обеспечения его сохранения и приумножения нужен принципиально новый социально-экономический механизм привлечения и закрепления населения в АЗРФ⁵⁶. Необходимо согласование интересов государства, корпораций, общества, семьи и личности в этом вопросе. Необходимо обеспечить приоритет социального аспекта во всех программных документах, разрабатываемых и принимаемых для развития Арктической зоны Российской Федерации. Модернизация социальной инфраструктуры АЗРФ должна осуществляться с учетом специфики этой зоны в целом и ее различных

⁵⁴ Транспортно-инфраструктурный потенциал российской Арктики / под науч. ред. д.э.н. Селина В.С. Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН.- 2013. -330 с.

⁵⁵ Рябова Л.А., Торопушина Е.Е., Корчак Е.А., Тоичкина В.П., Новикова Н.А. Социальная устойчивость регионов российского Севера и Арктики: результаты оценки и приоритеты достижения // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / Под научной редакцией В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. Апатиты, 2016. с. 276-294.

⁵⁶ Рябова Л.А. О неотложных мерах по повышению уровня и качества жизни населения Арктической зоны РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2012. – Т. 1. – № 29. С. 67-71.

территорий⁵⁷. Целью преобразований должна быть не экономия на арктической социальной инфраструктуре, а реализация ее компенсаторной функции. Речь должна идти не о «дотягивании» социальной инфраструктуры Арктики до среднероссийского уровня – повышенные затраты здоровья людей необходимо компенсировать более высокими социально-инфраструктурными стандартами. Для привлечения и закрепления населения и, в первую очередь, молодежи нужно разработать комплекс экономических стимулов и социальных гарантий⁵⁸, позволяющих сделать Арктику привлекательной и конкурентоспособной. Рабочими инструментами могли бы стать концепция молодежной миграционной политики, экономический механизм кредитования демографических и миграционных мер привлечения и закрепления населения во вновь осваиваемые районы Арктики и ряд других. Уменьшение численности населения, обусловленное как естественной, так и миграционной убылью населения, – это угроза для развития АЗРФ⁵⁹. Представляется, что необходимо менять принципы экономической политики в сфере использования природно-ресурсного потенциала региона, добываясь не просто увеличения объемов добычи, а повышения социальной ценности эксплуатации этого ресурса (Вставка 16).

Вставка 16

К вопросу о социальной ценности извлекаемого сырья, как одного из главных приоритетов развития АЗРФ. В Норвегии установлен четкий порядок: компания, которая получила лицензию на добычу нефти или газа, должна создать подразделение на территории Норвегии, которое будет производить какую-то продукцию, создать лабораторию в местном университете, подготовить рабочих. Норвегия производит товаров и услуг научно-технического характера, связанных с минерально-сырьевым сектором, на 460 млрд норвежских крон, а это около 60 млрд долларов, и на 12 млрд поставяет подводное оборудование для корейских судостроителей. Все это - результат управления природными ресурсами, в котором главное - объективизация издержек, когда доход рассматривается как результат действия всей социально-производственной цепочки. Норвегия стремится не столько к увеличению (или сдерживанию темпов снижения) добычи углеводородов, сколько к определенному высокому уровню социальной ценности извлекаемого сырья. Под социальной ценностью понимается совокупность всех эффектов для общества от освоения нефтегазовых ресурсов - начиная с налоговых поступлений и заканчивая ростом

⁵⁷ Торопушина Е.Е. Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики России // ЭКО. 2016. №6 (504). С. 99-108.

⁵⁸ Корчак Е.А. Угрозы социально-экономической безопасности, препятствующие развитию обстановки в сфере природопользования в арктических регионах РФ // Проблемы современной экономики: сборник материалов XXIV международной научно-практической конференции / Под общ. ред. Ж.А. Мингалевой, С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2015. С. 93-97.

⁵⁹ Тоичкина В.П. Тенденции развития процессов воспроизводства населения в регионах российской Арктики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 2 (49). С. 38-46.

квалификации рабочей силы и повышением научно-технического уровня промышленности. Для решения последней задачи в Норвегии значительное внимание уделялось и уделяется росту «норвежского контента» в товарах и услугах, потребляемых нефтегазовым сектором. При этом складывается парадоксальная ситуация: добыча нефти и газа не растет, а социальная ценность имеет тенденцию к росту. «Норвежский контент» в 1970-е гг. находился в интервале от 40 до 50%. С 1980 г. и по настоящее время норвежские подрядчики устойчиво обеспечивали почти 60% поставок на шельф Северного моря, причем добивались этого результата в острейшей международной конкуренции. Реализация ресурсных проектов в Арктике (по сравнению с более южными регионами) требует наличия долгосрочных и скоординированных решений и мер со значительно большим вниманием к учету мультипликативных региональных эффектов. Эта особенность требует и соответствующей институционализации - многоуровневых многоаспектных систем взаимодействия с большим числом участников. Не только добыча углеводородов, но и обеспечение «социальной ценности» извлекаемого сырья, сохранение окружающей среды и среды обитания коренных народов, национальная идентичность и безопасность и т.д. - все это должно быть отражено в нормах, правилах и процедурах, направленных на решение вопросов освоения нефтегазовых ресурсов в Арктике⁶⁰.

Экологические вызовы

Обеспечение экологической безопасности в Арктике это необходимое условие освоения АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России. Уникальные экосистемы Арктики требуют бережного и ответственного отношения, поэтому экономическое освоение региона актуализирует проблему соблюдения экологических требований по охране и защите окружающей среды, как со стороны России, так и со стороны ее зарубежных партнеров. Масштабные экологические аварии могут иметь крайне негативные последствия и с точки зрения внешних геополитических вызовов и угроз. Геополитические конкуренты России (США, Норвегия, Канада и др.) могут использовать такие инциденты для попыток ограничения российского суверенитета в Арктике (Вставка 17).

Вставка 17

Для всех реализуемых в Арктике проектов должен быть предусмотрен многократный запас надежности и прочности с точки зрения экологической и техногенной безопасности. И дело тут не только в том, что самовосстановление природой нарушенного экологического равновесия происходит крайне медленно, а со стороны компаний может потребоваться затрат, многократно превосходящих полученные прибыли. Необходимо

⁶⁰ Крюков В.А. Арктика - каким приоритетам отдать предпочтение? Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. №6 (38).- 2014.- с.45-66

искать, разрабатывать и внедрять технологии, которые бы минимизировали ущерб для окружающей среды до приемлемого уровня. Совсем избежать этого нельзя, но уменьшить вполне возможно, так же как и принять меры по восстановлению природы Севера. Необходима активизация мониторинга изменения климата и состояния окружающей среды Арктической зоны. Важно продолжить работы по очистке территории российской Арктики от мусора и решение проблем, связанных с многочисленными радиоактивными отходами. В водах Арктики Советским Союзом и Россией было затоплено около 18 тыс. радиационно-опасных объектов. На сегодня в Арктике утилизировано 119 из 121 отслуживших свой срок атомных подводных лодок (АПЛ). Реальную радиационную опасность представляют два объекта. Это подводные лодки К-27 и К-159. Место их затопления находится на путях интенсивных морских сообщений. В связи с этим необходимо проводить дополнительные специальные научные исследования, а по их результатам, возможно, принять комплексную программу по очистке акватории от радиоактивных отходов и тем самым устранить почву для спекуляций и нападок по поводу неспособности России обеспечить экологическую безопасность Арктики. И чтобы браться за арктические проекты, компаниям необходимо иметь подготовленных специалистов, собственную технику. Основные требования, которые предъявляет Арктика: жесткая политика по охраняемым мероприятиям, контроль качества при выполнении всех работ. Для арктических компаний экологическая составляющая должна стать одним из приоритетов стратегии развития, что обусловлено высоким уровнем уязвимости природной среды арктического пространства. Усиливающееся внимание к проблемам сохранения окружающей среды, снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности, развитие зелёной экономики – общемировая тенденция, которую должны учитывать и все производственные объекты в Арктической зоне. основополагающим принципом деятельности добывающих компаний является максимально рациональное использование природных ресурсов и сохранение окружающей среды. Одна из целей политики в области охраны окружающей среды - использование принципа **нулевого сброса** при разработке шельфовых месторождений, при этом полностью исключается загрязнение морской среды.

Ответом на экологические вызовы является, прежде всего, усиление государственного регулирования в вопросах охраны окружающей среды. Именно государство должно разработать специальные стандарты и нормы, обеспечивающие экологическую безопасность при осуществлении любой деятельности в Арктике. Государство должно проводить экологическую экспертизу, оценку воздействия на окружающую среду и, выработать механизмы ответственности отечественных и зарубежных компаний в случае несоблюдения установленных норм и стандартов, а также стимулировать и

поддерживать разработку новых конкурентоспособных и экологически чистых технологий.

Несмотря на наличие сложных противоречий в Арктике, обеспечение экологической безопасности требует развития международного сотрудничества, что обусловлено спецификой арктических экосистем.

В плане обеспечения экологической безопасности, существенным является взаимодействие стран, включая и Россию, в рамках Арктического Совета. Одним из важных документов, принятым АС, является «Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике». Соглашение предусматривает четкое территориальное разделение «зон ответственности», между восемью странами-членами АС⁶¹, которые должны осуществлять исключительный надзор за соблюдением требований и/или рекомендаций этого документа, а также нести непосредственную ответственность в случае их нарушения.

Можно также отметить, что в 2014 г., (без участия АС), Международная морская организация (ИМО) разработала специальный Полярный кодекс (Polar Code), направленный на предотвращение загрязнения различными вредными веществами акватории Северного Ледовитого океана (СЛО) и прилегающих морей. Кодекс вступает в силу с 2017 г., и будет действовать по отношению к морским судам, построенным в 2017 г. или позднее. Кодексом предусмотрен жесткий запрет на сброс вредных веществ и/или материалов в полярные воды, а также ряд других инструментов и механизмов контроля экологической обстановки в арктическом регионе⁶².

⁶¹ Соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике. Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета 15 мая 2013 г. Кируна, Швеция.

⁶² Международный Полярный кодекс: российские предложения URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка вызовов и угроз, выявленных при рассмотрении ситуации в сфере национальной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации, позволяет сделать следующие выводы:

Геополитический блок

В плане обеспечения национальной безопасности в сфере геополитики существует ряд вызовов, наиболее серьезными из которых являются:

1. Проблема установления и делимитации внешних границ континентального шельфа прибрежных арктических стран в Северном Ледовитом океане.

Ответом на этот вызов было представление Россией заявки в Комиссию по границам континентального шельфа 3 августа 2015 г. Заявка была представлена после проведения комплекса исследовательских работ, включая геологические и геофизические исследования. Комиссия приступила к рассмотрению заявки через год 9 августа 2016 г. Такой тесной работы российской делегации с комиссией ещё не было. В ходе августовского заседания этого года члены комиссии ООН задавали, в основном, только технические вопросы, и заслушали презентации российской делегации. Сразу же нужно отметить, что именно научные исследования предоставляют базу для определения правового статуса территорий Арктики. Если заявка России будет удовлетворена, то примерно 1,2 млн кв. км шельфа войдут в состав российской арктической зоны. Наша страна укрепит свои позиции в этом крайне важном, с точки зрения геополитики, регионе. Это, конечно же, не снимет напряженности в регионе, однако будет установлен определенный баланс сил со странами НАТО, что будет способствовать формированию дальнейшего стабильного развития Арктики.

2. Введение рядом западных стран (США, Канада, страны ЕС) секторальных санкций, в том числе, в отношении значительной части ведущих нефтегазовых компаний России, касающиеся запрета на поставки технологий и технологического оборудования, и ограничений по предоставлению международных кредитов.

Этот вызов достаточно существенный, так как зависимость нефтегазовой отрасли от импортных технологий и техники составляет более 80%. Ответом на вызов должно стать усиление фундаментальных и прикладных научных исследований, обеспечивающих развитие отечественных технологий и техники, хотя на это потребуется определенное время (3-4 года).

3. Изменение климата. Оцениваем этот вызов как неоднозначный и в плане вероятности, и в плане последствий. Но, в любом случае, ответ на этот вызов тоже должен базироваться на глубоких комплексных научных исследованиях и подготовке к возможным изменениям в экономической и социальной сферах.

Пока ни один из вызовов не привел к перерастанию их в угрозы, но они сформировали достаточно негативный геополитический фон, оказывающий

влияние на общую ситуацию в Арктике. Одна из важнейших целей современной государственной политики в Арктике должна состоять в том, чтобы восстановить полноценное российское присутствие в регионе. Пока Россия остается лидером в Арктике, но этот статус необходимо постоянно укреплять, так как международная ситуация далека от стабильности и борьба за арктические ресурсы по всей вероятности будет продолжаться.

Военный блок

Наиболее серьезные вызовы на наш взгляд это:

1. Усиление военного противостояния между Россией и западными странами. В последние годы, ведущие страны НАТО, и прежде всего США, заметно активизировали усилия по наращиванию своего политического, военного и экономического присутствия в Арктике. При этом основной упор делается на проведение широкомасштабных военных учений, фундаментальных и военно-прикладных исследований в Арктике, расширение изучаемых районов с включением в них исключительной экономической зоны России. Все это – следствие изменившейся не в пользу России геополитической обстановки, расширения НАТО на Восток, формирования однополюсного мира с новой системой международных отношений, украинский и сирийский факторы.

2. Необходимость защиты территории АЗРФ, границ, ресурсов, промышленных, транспортных, стратегических объектов и населения, как от возможной военной агрессии, так и от террористических актов.

Ответом на военные вызовы или скорее угрозы является укрепление обороноспособности России в Арктике. Россия активизировала присутствие в Арктике по разным направлениям национальной безопасности, с целью восстановления обороноспособности, обеспечения защиты границ, суверенности и паритета вооружения. В ближайшей перспективе положение России в Арктике будет оставаться, скорее всего, достаточно сложным и противоречивым. Россия не имеет союзников в Арктике и не получит их в обозримом будущем. При этом экономическое освоение региона рассматривается как один из приоритетов России. Это значит, что наращивание возможностей для защиты экономических интересов, прикрытия северного стратегического направления, включая Северный морской путь, является фактически безальтернативным.

В тоже время реализация военных задач одновременно содействует и решению гражданских экономических и расселенческих вопросов, развивая, таким образом, сотрудничество и синергию военной и гражданской экономической и технологической сфер.

Осознавая сложность военно-политической ситуации, Россия не должна переходить в режим «осажденной крепости». Более того, арктическое направление может помочь в деле новой «разрядки». Для этого необходимо усилить не только военную, но и дипломатическую активность в Арктике, что послужит важнейшим фактором по снижению геополитических и военных

вызовов и угроз и созданию предпосылок к развитию более позитивной ситуации в Арктике.

Экономический блок

1. Состояние мирового рынка углеводородных ресурсов существенный вызов, который с одной стороны может привести к замедлению процессов освоения Российской Арктики, но с другой стороны даст возможность России лучше подготовиться к реализации мега проектов в арктическом регионе, и при изменении ситуации на мировом рынке в положительном направлении, активно включиться в осуществление намеченных планов. Единственное, что нельзя делать ни при каких условиях, это отказаться от освоения Арктики, так как это приведет к перерастанию вызовов в угрозу для национальной безопасности России.

2. Незавершенность правовых основ освоения Арктической зоны Российской Федерации и системы управления создают вызовы в формировании экономической политики и ее составляющих: промышленной, научной, технологической, инновационной, налоговой, инвестиционной, социальной политики, что в свою очередь не обеспечивает условий для устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и условий стабильного функционирования системы национальной и экономической безопасности.

Ожидалось, что завершением правовых основ развития АЗРФ станет фундаментальный закон «О развитии Арктической Российской Федерации», который ответит на современные вызовы, стоящие перед российской Арктикой. Последнее обсуждение новой редакции закона (октябрь 2016 г.) по мнению экспертов показало, что Закон не стал, на что надеялись все участники предыдущих обсуждений, предложений, концепций, разработок «...специальным, системообразующим, межотраслевым, комплексным...», то есть не ответил на основные вызовы, стоящие перед устойчивым развитием Арктики.

Сложность и комплексность проблем, возникающих в ходе освоения Арктики, предъявляют спрос на новое качество государственного управления этим регионом. Наиболее отвечающим сложным проблемам освоения АЗРФ является программно-целевой метод государственного управления. Если такая система будет создана, это будет адекватным ответом на вызов, связанный с отсутствием (пока) эффективной системы управления АЗРФ.

3. Вызовы, связанные с необходимостью обеспечения одного из основных приоритетов развития Арктической зоны РФ – устойчивого развития.

3.1. Развитие ресурсной базы и реализация транспортного потенциала являются приоритетами экономического освоения Арктики. От того, насколько быстро будет осуществляться деятельность в этих направлениях, зависит развитие российского сегмента Арктики. Ответом на эти вызовы, является активная политика государства, объективно заинтересованная в сохранении и усилении своего присутствия в этом стратегически важном регионе, с использованием всех необходимых мер для поддержания своих естественных конкурентных преимуществ. Важными направлениями ответа на эти вызовы

является развитие комплексных фундаментальных и прикладных научных исследований, обеспечивающих создание новых технологий, новой техники, активного развития инновационных процессов, сохранение окружающей среды.

Кроме того, необходимы адекватные меры государственного регулирования, побуждающие ресурсопользователей увеличить преимущественное внимание отечественным производителям новейших техники и материалов. Собственно, такой механизм уже предусмотрен ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Преодоление последствий «деиндустриализации» экономики России позволили бы уже в среднесрочной перспективе создать инновационные предпосылки для освоения арктического шельфа даже в условиях западных санкций.

3.2. Социальные вызовы заключаются, прежде всего, в невысоком качестве жизни населения Арктики, «сжатии» арктической системы расселения, сложной демографической ситуации.

Ответ на социальные вызовы заключается, прежде всего, в осознании того, что в мире идет возрастание роли человеческого потенциала и превращение его в главный фактор конкурентоспособности стран, регионов и местных сообществ. Отметим, лишь развивающаяся на основе постоянно живущего населения система расселения может служить каркасом, «скрепляющим» огромные арктические пространства России, сберегающим важнейший стратегический и геополитический ресурс государства – заселенность территории.

Необходимо менять принципы экономической политики в сфере использования природно-ресурсного потенциала региона, добиваясь не просто увеличения физических объемов добычи и финансовых показателей, а повышения социальной ценности эксплуатации этого ресурса.

3.3. Экологические вызовы

Обеспечение экологической безопасности в Арктике это необходимое условие освоения Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности России. Масштабные экологические аварии могут иметь крайне негативные последствия и с точки зрения внешних геополитических вызовов и угроз. Геополитические конкуренты России (США, Норвегия, Канада и др.) могут использовать такие инциденты для попыток ограничения российского суверенитета в Арктике.

Ответом на экологические вызовы является, прежде всего, усиление государственного регулирования в вопросах охраны окружающей среды. Именно государство должно разработать специальные стандарты и нормы, обеспечивающие экологическую безопасность при осуществлении любой деятельности в Арктике. Государство должно проводить экологическую экспертизу, оценку воздействия на окружающую среду и, выработать механизмы ответственности отечественных и зарубежных компаний в случае несоблюдения установленных норм и стандартов, а также стимулировать и поддерживать разработку новых конкурентоспособных и экологически чистых технологий.

В плане обеспечения экологической безопасности, существенным является взаимодействие стран, включая и Россию, в рамках Арктического Совета. Одним из важных документов, принятым АС, является «Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике». Соглашение предусматривает четкое территориальное разделение «зон ответственности», между восемью странами-членами АС, которые должны осуществлять исключительный надзор за соблюдением требований и/или рекомендаций этого документа, а также нести непосредственную ответственность в случае их нарушения. Нужно также внедрить в практику нормы, разработанные Кодексом, которые включают жесткий запрет на сброс вредных веществ и/или материалов в полярные воды, а также ряд других инструментов и механизмов контроля экологической обстановки в арктическом регионе.

ЛИТЕРАТУРА

Toynbee A., A Study of History / Abridgement by DR. Somervell, London, New York, Toronto, 1946, p. 60.

Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций. Апатиты: изд. Кольского НЦ РАН. 2014. – 266 с.

Дойбан В.А., Бацких Ю.М., Лузин Г.П. Северный морской путь и рыночная экономика: новые возможности для развития / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: Отв. ред. Г.П.Лузин. – Апатиты, 1995. – 138 с.

Дойбан В.А., Остистый Б.К., Бацких Ю.М. Концепция транспортного освоения прибрежных газовых месторождений Западно-арктической зоны России: Препр. / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. Проблем: Науч. ред. Г.П. Лузин, Б.К. Остистый. – Апатиты, 1994. – 46 с.

Закон о создании корпорации «Администрация долины реки Теннесси» (TVA - Tennessee Valley Authority).

Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления. URL: <http://rusrand.ru/analytics/arkticheskij-megaproekt-v-sisteme-gosudarstvennyh-interesov-i-gosudarstvennogo-upravlenija>

Истомин А.В., Селин В.С. Программно-целевой подход в экономической политике развития регионов Севера / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: Науч. ред. В.С.Селин. – Апатиты, 2001. – 210 с.

Козьменко С.Ю. Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций. - Апатиты: изд. Кольского НЦ РАН. 2014. С. 57.

Корчак Е.А. Угрозы социально-экономической безопасности, препятствующие развитию обстановки в сфере природопользования в арктических регионах РФ // Проблемы современной экономики: сборник материалов XXIV международной научно-практической конференции / Под общ. ред. Ж.А. Мингалева, С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2015. С. 93-97.

Криворотов А.К. Современная геополитическая и геоэкономическая ситуация в Арктике // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. д.э.н, проф. В.С. Селина, д.э.н., проф. Т.П. Скуфьиной, к.э.н., доц. Е.П. Башмаковой, к.э.н., доц. Е.Е. Торопушиной. – Апатиты: КНЦ РАН, 2016. – с. 15-23.

Крюков В.А. Арктика - каким приоритетам отдать предпочтение? Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. №6 (38). С.45-66.

Лузин Г.П., Васильев В.В. Организационный и экономический механизм северного завоза. 2-ое изд. Доп. / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: отв. ред. В.В. Васильев. – Апатиты, 1998. – 99 с.

Макроэкономическая нестабильность на Европейском Севере: индикаторы, тенденции, механизм регулирования / РАН, Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем: отв. ред. В.С. Селин. – Апатиты, 1998. – 126 с.

Матишов Г.Г. Большие морские экосистемы и климат Арктики // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной.- Апатиты: КНЦ РАН, 2016. - с.36-44.

Международный Полярный кодекс: российские предложения URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222>

Молчанов А. Договор Шеварднадзе-Бейкера: русская глупость или измена? URL: <http://www.newsinfo.ru/articles/2008-11-06/shevardnadze/538697/>

Морская стратегия России и приоритеты развития российской Арктики. – Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. – 416 с.

Николаева А.Б. Некоторые проблемы освоения углеводородных ресурсов арктического шельфа // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 4 (51). С.12-16.

«О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537. (ред. от 01.07.2014).

Приоритеты развития Арктики. Экспертный совет Председателя коллегии военно-промышленной комиссии РФ (ЭС ВПК). Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016». Новосибирск. 2016. 65 с.

Российская Арктика: современная парадигма развития / По ред. акад. Татаркина А.И. –СПб.: Нестор-История, 2014. 844 с.

Рябова Л.А. О неотложных мерах по повышению уровня и качества жизни населения Арктической зоны РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2012. – Т. 1. – № 29. С. 67-71.

Рябова Л.А., Торопушина Е.Е., Корчак Е.А., Тоичкина В.П., Новикова Н.А. Социальная устойчивость регионов российского Севера и Арктики: результаты оценки и приоритеты достижения // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / Под научной редакцией В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. Апатиты, 2016. С. 276-294.

Селин В.С. Третья парадигма развития Российской Арктики // Региональная экономика: теория и практика. 2013. №21. С. 17-25.

Селин В.С. Цукерман В.А. Роль арктических ресурсных корпораций и инновационных процессах и импортозамещении // Модернизация, инновации, развитие. 2015. №4-1. С. 43-50.

Селин В.С., Истомин А.В. Экономика Северного морского пути: исторические тенденции, современное состояние, перспективы / РАН,

Кольский научный центр, Ин-т эконом. проблем. – Апатиты: Изд. КНЦ РАН, 2003. 201 с.

Селин В.С., Ларичкин Ф.Д., Цукерман В.А., Горячевская Е.С. Проблемы национальной индустриализации и промышленная политика ресурсно-сырьевых компаний АЗРФ // Горный журнал. 2016. № 10. С. 25-31.

Селин В.С., Николаева А.Б. Экономическая политика в арктических проливах // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН, 2016. С.209-213.

Селин В.С., Цукерман В.А., Терещенко Е.Б. Транспортная стратегия РФ по экспорту углеводородного сырья Арктики // ДВО РАН. 2007. № 4. С.17-25.

Скуфья Т.П. Проблематика Арктики в современных исследованиях // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 420 с.

Тоичкина В.П. Тенденции развития процессов воспроизводства населения в регионах российской Арктики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2016. № 2 (49). С. 38-46.

Торопушина Е.Е. Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики России // ЭКО. 2016. №6 (504). С. 99-108.

Транспортно-инфраструктурный потенциал российской Арктики / под науч. ред. д.э.н. Селина В.С. – Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2013. 330 с.

Ульченко М.В. Транспортные коммуникации как основа экономической безопасности России в Арктике // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / под науч. ред. В.С. Селина, Т.П. Скуфьиной, Е.П. Башмаковой, Е.Е. Торопушиной. - Апатиты: КНЦ РАН. 2016. С. 231-237.

Хабриева Т.А. Законом по-белому. Как России защитить свои интересы в Арктике. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=d0c7aa3d-9d79-432e-b091-4f41ddffc5dc>

Хозяйственные системы Севера в национальной экономике / РАН, Кольский научный центр. Ин-т эконом. проблем: отв. ред. Г.П. Лузин, В.С. Селин. – Апатиты, 1997.- 100 с.