

О государственной стратегии России в Арктике*

В.С. СЕЛИН, доктор экономических наук,
Е.П. БАШМАКОВА, кандидат экономических наук, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН.
E-mail: bashmakova@iep.koasc.net.ru

В статье представлен анализ стратегических документов Российской Федерации по освоению арктического пространства. Рассмотрены основные цели и приоритеты по развитию Российской Арктики. Проанализированы внешняя и внутренняя ситуация, сложившаяся в настоящее время в отношении освоения Российской Арктики, и возможное воздействие этой ситуации на достижение целей и приоритетов стратегии развития Арктики. Выявлены положительные и негативные тенденции в развитии российского арктического сектора.

Ключевые слова: Арктика, углеводородные ресурсы, транспортный потенциал, Северный морской путь, стратегия, национальные интересы, законодательство

Последние десятилетия тема Арктики не сходит со страниц научных изданий и СМИ. Такой интерес вызван несколькими причинами. Прежде всего, речь идет об углеводородных ресурсах. Интерес к ним обусловлен, с одной стороны, устойчивым ростом энергопотребления в мире, относительным исчерпанием наиболее эффективных месторождений Северного и Норвежского морей, нестабильной политической ситуацией в нефтяных арабских странах, необходимостью обеспечения мировой энергетической безопасности и бесперебойности поставок на рынки США, ЕС, Китая, Индии. А с другой – значительным уровнем запасов нефти и газа на арктических территориях и акваториях, которые, по оценкам международных и отечественных экспертов, составляют около 30% общемировых запасов по газу и около 13% – по нефти. Интерес к запасам Арктики значительно усиливают и прогнозы потепления климата, особенно в северных широтах, в результате чего северные и арктические акватории могут стать реальными транспортными

* Исследование проводится по программе Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал», при поддержке гранта РГНФ 12-32-06001 «Российская Арктика: современная парадигма развития» и гранта Минобрнауки 2012-1.2.1.-000-3002-007 «Формирование стратегических приоритетов развития Российской Арктики».



магистральями, использование которых ускорит сроки доставки грузов в мировом масштабе. Ресурсы Арктики, прежде труднодоступные для освоения по соображениям рентабельности, могут все активнее вовлекаться в глобальный экономический оборот и играть все большую роль на мировых рынках.

Но не только ресурсная составляющая привлекает внимание к Арктике: многие исследователи оценивают ее как стратегический территориальный резерв всего человечества, как реактор всемирной погоды и как регион, имеющий огромное этническое, культурное и даже цивилизационное значение.

Стратегии развития Российской Арктики

Интерес к Арктике привел к тому, что все приарктические государства – Дания (включая Гренландию), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция – разработали и приняли на государственном уровне программные документы, выражающие их намерения по освоению Арктического региона.

Для России Арктика как значительная часть национальной территории всегда представляла большой интерес и была зоной повышенного внимания, что обусловлено и «северностью» России, и тем значением, которое эти территории имеют для экономики страны. Однако основные стратегические документы, подтверждающие серьезное отношение к Арктике, появились в России только в 2008 г.¹ Это было связано с отсутствием единого подхода.

В российском обществе сформировались два противоположных взгляда на роль, цели и приоритеты развития северного и арктического пространства России.

В рамках **первого подхода** северные и арктические территории рассматриваются преимущественно как источник природных ресурсов, которые можно осваивать вахтовым методом, сокращая избыточное население.

¹«Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» утверждены указом Президента РФ Д. Медведева от 18.09.2008 г. № ПР-1969; «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности до 2020 г.» (2009 г.) URL: <http://www.strategy-center.ru/page.php?vrub-inf&vid-1828>; Подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.» (2011 г.) URL: www.slideshare.net/igorosadchy/arctic-9546619

В рамках **второго подхода** северное пространство рассматривается как плацдарм для инновационного прорыва в экономике России, как возможность обеспечить национальную безопасность и устойчивое развитие Севера и Арктической зоны.

Противостояние этих взглядов отражается в политических решениях федерального и регионального уровня, в законодательной практике, тактических и стратегических подходах к развитию Арктики, в научном дискурсе. **Отсутствие общественного консенсуса по поводу российской арктической парадигмы – тормоз развития Арктики и как стратегической ресурсной базы страны, и как региона с большими инновационными и цивилизационными возможностями.**

С позиций первого подхода разработан базовый документ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В нем основной целью развития Арктики провозглашается сохранение преимущественно ресурсной ориентации экономики, поэтапное сокращение числа районов с ограниченными сроками доставки грузов, а также оптимизация населения и структуры хозяйства путем сокращения сфер деятельности непрофильных промышленных производств. Развивать следует лишь конкурентоспособные добывающие отрасли, соответствующую инфраструктуру, а также отдельные перерабатывающие производства и объекты, размещение которых диктуется внеэкономическими соображениями или традиционными промыслами коренных народов.

В рамках второго подхода разработаны проект «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 г.» и подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.» (2011 г.), выполненные совместно Министерством регионального развития и «Советом по развитию производительных сил» (ГНИУ СОПС). К сожалению, два последних документа до настоящего времени не приняты, по данным Министерства регионального развития РФ, это произойдет не ранее 2013 г.

В проекте Стратегии основной упор делается на инновационное развитие Арктики на основе «экономики знаний», на использование современных технологий управления пространственным развитием, на обеспечение национальной безопасности за счет

устойчивости местных сообществ Арктической зоны. В условиях, когда Россия испытывает вызовы, связанные с освоением шельфа, и пытается доказать свой суверенитет над ним, она может чувствовать себя более или менее уверенно, только если на отдаленных территориях будут постоянно находиться ее граждане, преимущественно из числа постоянно живущего населения, адаптированного к местным климатическим условиям. А заселенная территория, как известно из постулатов геополитики, – это защищенная территория.

С этих позиций определена и основная цель развития Арктической зоны России – на основе инновационной модернизации экономики и устойчивого экономического роста обеспечить национальную безопасность в акватории и на суше Российской Арктики и личную безопасность и защищенность проживающего здесь населения, укрепить роль и место Арктики в экономике Российской Федерации. Ее ключевые слова – знание, присутствие, рост².

Основные приоритеты развития Арктической зоны в России группируются по следующим направлениям: обеспечение национальной безопасности в Арктике; использование океанических и береговых ресурсов для модернизации и развития промышленного потенциала страны; формирование арктической транспортной инфраструктуры; решение комплекса экономических, социальных и экологических проблем этих территорий.

Для реализации цели и приоритетов развития необходимо решить следующие стратегические задачи:

- развитие фундаментальных и прикладных научных исследований, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в условиях Арктики;

- обеспечение национальной безопасности России и безопасности местных сообществ в Арктике на основе укрепления российского присутствия на этой территории за счет динамичного экономического роста и диверсификации экономической деятельности, осуществления масштабных исследовательских (геолого-геофизических, гидрографических и картографических) работ на арктическом шельфе, суше и архипелаге Шпицберген;

- формирование нормативной правовой системы, повышающей привлекательность арктических территорий для хозяйственной

² Основные ключевые слова в российской и норвежской стратегиях подтверждают близость используемых подходов к развитию арктических территорий в этих странах.

деятельности и проживания, и внедрение инновационных партнерских форм управления в Арктике;

- улучшение человеческого капитала за счет развертывания новых и совершенствования старых программ образования, обеспечения доступности и качества медицинского обслуживания всех групп населения, уточнения государственных социальных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в Арктической зоне России;

- расширенное воспроизводство ресурсной базы Арктической зоны России для обеспечения потребностей страны и мировых рынков в углеводородных, водных биологических ресурсах, в стратегическом минеральном сырье на основе устойчивого и рационального природопользования (принцип экосистемного менеджмента);

- меры по возрождению Северного морского пути за счет государственной поддержки строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, реконструкции береговой инфраструктуры и объектов арктического сервиса;

- создание в Арктике объектов инновационной инфраструктуры – интеллектуальных территорий, технопарков, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий, технико-внедренческих зон, венчурных фондов и компаний;

- сохранение окружающей природной среды Арктики за счет установления особых режимов неистощительного (устойчивого) природопользования, расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий, рекультивации трансформированных природных ландшафтов, утилизации токсичных промышленных отходов и др.;

- повышение эффективности двустороннего и многостороннего международного сотрудничества России с другими полярными странами в результате совершенствования действующих норм и инициативной разработки новых.

Большая часть позиций Стратегии России **совпадает со стратегическими документами других арктических стран**, что свидетельствует о продуктивном подходе, учитывающем международные реалии и складывающуюся в пространстве мировой и Российской Арктики ситуацию.

В то же время основные направления Стратегии России в Арктике имеют и **несколько существенных отличий**.

Во-первых, Арктическая зона России во много раз превышает аналогичные территории других стран. Она занимает более одной трети территории страны и характеризуется огромной протяженностью, экстремальными природно-климатическими условиями, очаговым характером освоения и высокой степенью неоднородности социально-экономического развития арктического пространства. Поэтому достижение высокого уровня развития здесь гораздо сложнее, чем в других странах.

Во-вторых, эта зона играет особую роль в национальной экономике, так как содержит значительные запасы углеводородов и едва ли не весь спектр минерального, в том числе стратегического сырья, а также живые ресурсы арктических морей и северных рек. Российскую Арктику отличают выгодные транспортно-географические условия, так как здесь пролегают кратчайшие пути между Россией, США и странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

В-третьих, по освоенности, по количеству населения, по уровню индустриального развития Арктическая зона России также значительно превосходит мировые арктические регионы. Российское лидерство бесспорно в объемных показателях – площади пространства, численности населения, совокупного валового продукта, природно-ресурсного потенциала. И столь же бесспорно **российское отставание в качественных индикаторах** – подушевом валовом продукте и располагаемом доходе, финансовом потенциале, степени интеллектуальности социального и экономического развития.

И основное отличие состоит в том, что стратегии других арктических государств ориентированы, в основном, на развитие своих северных и арктических территорий, а Арктическая стратегия России, кроме этого, нацелена на решение сверхзадачи – на основе реализации потенциала Арктики способствовать модернизации экономики всей страны. Важнейший вызов состоит именно в том, чтобы использовать безальтернативные в разработке арктические ресурсы и мегапроекты для запуска процесса инновационного развития, как в самой Арктике, так и в российской экономике в целом.

Готова ли Россия к решению столь сложных задач, и что реально сделано для достижения стратегических ориентиров развития Арктической зоны России?

Правовая основа развития мировой Арктики

Рассмотрим внешнюю ситуацию в мировой Арктике, которая может либо способствовать развитию российской Арктической зоны, либо препятствовать.

Анализ стратегий ведущих арктических стран однозначно свидетельствует о том, что ни одна из них, включая США, не имеет в стратегических документах призывов решать какие-либо спорные вопросы с позиции силы, в том числе военной.

Правовые основы для мирного взаимодействия арктических государств базируются на следующих документах:

- «Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.», которую ратифицировали все страны Арктики, кроме США (в реальных действиях США не нарушают эту конвенцию);
- Арктический совет, образованный в 1996 г. по инициативе Канады и являющийся единственным циркумполярным и ведущим политическим органом по вопросам, связанным с Арктикой;
- «Илулиссатская декларация 2008 г.», в которой пять стран (Дания, Канада, США, Норвегия и Россия) договорились об отсутствии необходимости установления нового режима для управления Северным Ледовитым океаном и будут сотрудничать на основе существующего международного права;
- большое количество трансрегиональных интеграционных образований: Баренцев/Евро Арктический регион (БЕАР) (1993 г.), Совет министров северных стран (СМСС) (1971 г.), Конференция парламентариев Арктического региона, Европейский союз («Северное измерение», 1995 г.) и др.;
- активную деятельность осуществляют неправительственные организации: Всемирный фонд дикой природы, Международный арктический научный комитет, Консультативный комитет охраны морей, Всемирная ассоциация оленеводов, Циркумполярный союз защиты, Международная арктическая ассоциация социальных наук, Международный союз циркумполярного здоровья, Международная рабочая группа по делам коренных народов, Университет Арктики, глобальные коллективные движения, сетевые группы по интересам, международные научные и профессиональные ассоциации;
- особое место в системе пространственной северной и арктической транснациональной среды занимают коренные народы Севера и образованные ими общественные структуры: Циркумполярная конференция иннуитов, Международная ассоциация алеутов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Арктический совет атабасканов, Международный совет гвичинов и др. Эти объединения имеют официальный статус «постоянных членов» Арктического совета и впервые в истории международных организаций включены в процесс принятия решений³;
- «Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом и Северном Ледовитом океане, 2010–2011 гг.»

В годы «холодной войны» Арктика уже была зоной геополитического противостояния США и СССР. Сегодня – это

³Харлампьева Н.К. Арктика – новый регион мира // Известия Саратовского университета. – 2011. – Т. 11, вып. 1. Сер. Социология. Политика. – С. 97–101.

зона ответственности восьми развитых стран, взаимодействующих друг с другом теснее, чем когда-либо раньше. В частности, международное научное сотрудничество в Арктике сегодня находится на беспрецедентно высоком уровне.

Перспективы интенсификации экономического освоения ресурсов Арктики не только поддерживают эту стабильность, но и будут способствовать ее укреплению. Например, интересам Норвегии и России, как ближайшим соседям по Арктике, конфликт в Заполярье нанес бы немалый ущерб. То же самое можно сказать и о других странах, даже расположенных вне этого региона, и о транснациональных корпорациях, которые станут потенциальными инвесторами в арктические проекты или потребителями их продукции.

Конечно, это не означает, что в регионе нет прямых предложений по усилению военного присутствия в Арктике, это отражено как в стратегиях Норвегии, США, Канады и России, так и в различных законодательных актах и в реальных мероприятиях этих стран. США, Канада, Норвегия и Россия проводят в Арктике военные и военно-морские операции, демонстрируя свои возможности. Есть и призывы усилить роль НАТО в Арктике (за это особенно выступают США), ведь пять арктических государств входят в Альянс, но три других – Россия, Швеция и Финляндия – остаются за его пределами. В то же время Североатлантический блок мог бы содействовать разрядке напряженности и укреплению доверия в Арктике в таких сферах, как военная безопасность, правоохранительная деятельность и антитеррористические меры.

Неурегулированные вопросы

К вопросам, которые пока не до конца урегулированы на мировом арктическом уровне, относятся: определение границ арктического шельфа (только Норвегия уже решила этот вопрос); признание секторального или другого принципа деления арктических пространств, дающее право контроля над Арктикой вплоть до Северного полюса; претензии неарктических государств (Китай, Индия, Южная Корея и др.), которые призывают к интернационализации Северного Ледовитого океана и всего арктического пространства.

Рассмотрим ситуацию в пределах российской части Арктики с позиций законодательного обеспечения и практических

мер, направленных на реализацию целей и задач развития Арктической зоны России.

Практически все законы и правовые нормы, действующие на территории России, которые были приняты за период с 1992 по 2012 гг.⁴, слабо или вовсе не адаптированы к условиям Арктики, в том числе и специализированные относительно Севера федеральные законы «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и др.

В плане законодательного обеспечения развития Арктической зоны Российская Федерация заметно отстает от других арктических стран. Серьезные задержки в разработке и принятии законов по Арктике являются основными препятствиями для дальнейшего экономического и социального развития Арктической зоны России. В последние 2–3 года ситуация стала меняться, и наметился переход от риторики и многочисленных деклараций к реальным действиям.

Разработанный и утвержденный в 2008 г. документ «Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» был признанием того, что Арктическая зона России является предметом специальной государственной политики в силу своей специфики и особенностей, которые отличают ее от других регионов страны.

Ожидалось, что за этим последует принятие фундаментального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», который зафиксирует статус и границы зоны, приоритеты интеллектуального присутствия России, особенности бюджетной, инвестиционной и социальной политики в Арктике; принципы отношений федерального центра и арктических регионов, государства и недропользователей, а также государства

⁴ *Тамицкий А.М.* Государственная политика современной России в Арктике: этапы, приоритеты и некоторые итоги // Арктика и Север. – 2012. – № 6. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID-33854

с коренными малочисленными народами в Арктике; меры по обеспечению интересов России и безопасности этой территории. Но законопроект об Арктической зоне Российской Федерации до настоящего времени не принят, хотя был внесен в Государственную думу еще в 1999 г.

Действия по реализации стратегий

28 июля 2012 г. был принят федеральный закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»⁵, в котором определены основные понятия, статус и трасса Северного морского пути (СМП), условия проводки судов, определение платы и т.д.

В развитие закона о СМП 30.07.2012 г. был принят закон «О создании федерального казенного учреждения “Администрация Северного морского пути”»⁶. Основными функциями Администрации являются: выдача разрешений на плавание судов по указанным маршрутам, мониторинг погодных условий и ледовой обстановки, информационное сопровождение плавания по СМП и ряд других задач.

Принятие закона позволит обеспечить выполнение задач Российской Федерации в Арктике, Морской доктрины РФ, в том числе национальных интересов в отношении Северного морского пути, централизованное управление этой важнейшей транспортной коммуникацией, ледокольное обслуживание и предоставление равного доступа заинтересованным перевозчикам, в том числе иностранным.

Оговаривается, что размер платы за ледокольную проводку судна в акватории СМП определяется в соответствии с законодательством о естественных монополиях. Закон вводит обязательное страхование гражданской ответственности владельцев судов за ущерб от загрязнения либо другой причиненный судном ущерб или обязательное наличие у них иного финансового обеспечения этой ответственности. При отсутствии такого страхования или финансового обеспечения судно не может зайти в порт на территории РФ или выйти из него, прибыть

⁵ Федеральный закон № 132-ФЗ от 28.07.2012 г. // Российская газета. – 2012. – 30 июля.

⁶ URL: <http://www.vz.ru/news/2012/7/30/590847.html>

к прибрежному сооружению в территориальном море России или отойти от него, а также получить разрешение на плавание в акватории СМП. Стоит отметить, что располагаться данный орган будет в Москве, что, безусловно, осложнит претворение принятых решений в жизнь⁷.

В марте 2012 г. Правительство РФ утвердило «Стратегию российского присутствия на архипелаге Шпицберген до 2020 г.»⁸. Основные направления документа: внешнеполитическое сопровождение российского присутствия на Шпицбергене, повышение результативности государственного управления, а также деятельности компаний на архипелаге, улучшение качества жизни, гарантии социальной защищенности и безопасности их работников, развитие экономики и системы жизнеобеспечения. Общая координация и контроль соответствующей работы будут осуществляться Правительственной комиссией по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

Кроме законодательных инициатив, можно отметить и реальные мероприятия, осуществляемые в Арктической зоне по различным направлениям.

В плане усиления присутствия России в Арктике и для более активной позиции в Арктическом совете Россия планирует в 2012 г. внести 10 млн евро в фонд поддержки проектов Арктического совета (деньги, которые правительство выделило своим распоряжением в мае 2011 г.)⁹. Первый коллективный фонд Арктического совета – инструмент поддержки проектов (Project Support Instrument – PSI) – создавали для финансирования природоохранных мер в Арктике. 10 млн евро, которые планирует внести Россия, – пока самый весомый вклад от конкретной страны. Например, Норвегия внесла 237 тыс. евро, Финляндия – 200 тыс. евро. Когда Россия сделает свой взнос, общий объем средств фонда достигнет 15,9 млн евро.

Россия разработала проект создания национальных и международных механизмов поддержки устойчивого

⁷ Есть данные, что администрация СМП будет базироваться в Архангельске, что тоже не очень логично: акватория порта Архангельск пока еще замерзает.

⁸ URL: http://www.arctic-info.ru/News/Page/arkadii-dvorkovic-bydet-otvecat_v-pravitel_stve-za-spicbergen

⁹ Басаргин В. А мы пойдем на Север. // Российская газета. – 2012. – № 5747 (74).

развития и сотрудничества арктических регионов, и он получил одобрение Комитета старших должностных лиц Арктического совета.

Следующий этап – подготовка процедур и технологий финансирования, они будут представлены в специальном докладе главам внешнеполитических ведомств стран-участниц Арктического совета: России, США, Канады, Дании, Норвегии, Исландии, Швеции и Финляндии. Завершающий шаг – принятие конкретных, обязательных к исполнению документов. Необходимо создать международную группу экспертов по подготовке рекомендаций. От России в нее войдут представители Минрегиона, Минэкономразвития и Минфина, ученые МГИМО, Института США и Канады РАН, представители банковского сектора, финансово-инвестиционной сферы и регионов, которые входят в российскую Арктическую зону. Основные иностранные эксперты на сегодняшний день – финансовая корпорация «НЕФКО», Северный инвестиционный банк (NIB), программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Карлтонский университет в Канаде, а также Институт Арктики и Институт международных отношений в Норвегии.

Начали реализовываться планы по развитию туризма. В 2011 г. был создан финансируемый государством Парк «Русская Арктика», с целью выполнения российской стороной международных обязательств по «Конвенции о биологическом разнообразии». Руководители парка намерены создать на российских арктических островах не менее четырех визит-центров, три – на Земле Франца-Иосифа, где находится самая северная в России погранзаезда «Нагурское»,¹⁰ и один – на Новой Земле. Планируется развивать инфраструктуру, которая будет способна принимать группы туристов, создать сеть экологических маршрутов, включающих обустройство смотровых площадок, разработку научных рекомендаций по способам высадок, оптимальному количеству людей¹¹.

¹⁰ «На Земле Франца-Иосифа будут развивать туризм. Раньше иностранцы никогда этот объект не посещали, а сейчас у нас есть планы начать использовать его и для туризма, – заявил корреспонденту «РГ» секретарь Совета безопасности Н. Патрушев. – В этом – проявление готовности России к открытому арктическому диалогу. Кстати, новый уникальный комплекс пограничного отделения в форме двенадцатигранника – это еще и единственная в этих высоких широтах российская постройка. Иностранные гости не скрывали своих эмоций. Они были удивлены, что в таких суровых условиях, где на тысячи километров вокруг нет ни одной живой души, пограничникам и их семьям созданы по-настоящему комфортные условия для службы и жизни».

¹¹ По данным «Интерфакса», URL: <http://www.novoteka.ru/seventexp/12358544/29417500>

В 2009 г. фактически началось возрождение Северного морского пути¹². Связано оно, прежде всего, с началом реализации в северных регионах страны крупнейшими нефтегазовыми компаниями проектов по добыче нефти и газа. Одним из ключевых игроков является «НоваТЭК», реализующий на полуострове Ямал проект по строительству завода по сжижению природного газа (СПГ). С его выходом на планируемую мощность компания намерена ежегодно перевозить по Северному пути 15 млн т. СПГ и до 1 млн т конденсата. Намерены увеличить транзит через СМП компания «Еврохим» (до 3 млн т), а также «ЛУКОЙЛ», «Газпром», рыбодобывающие предприятия с Дальнего Востока. Возрастет и «северный завоз» и т.д. По оценкам Минтранса, грузооборот в Арктике к 2016 г. может достичь 30 млн т (в том числе 15 млн т – за счет иностранных перевозчиков), а к 2020 г. – даже 50 млн т¹³.

Сейчас у России есть шесть действующих линейных атомных и пять дизель-электрических ледоколов. Это самый крупный ледокольный флот в мире, но его нужно поддерживать и развивать, если Россия хочет остаться в Арктике. К 2020 г. будут построены три универсальных атомных ледокола с переменной осадкой мощностью 60 МВт и пять дизельных линейных ледоколов мощностью 25 МВт. Предусматривается разработка концептуального проекта создания атомного ледокола-лидера мощностью 110–130 МВт для эффективной круглогодичной работы в любых ледовых условиях во всех районах Арктики. Эти ледоколы заменят пять выводимых из эксплуатации атомных ледоколов. С началом их поступления (с 2015 г.) суммарный состав атомных ледоколов в состоянии обеспечить грузоперевозки до 2020 г. Кроме того, до 2020 г. ожидаются поставки около 60 судов за счет средств ресурсодобывающих компаний¹⁴.

¹²Федеральный закон «О внесении изменений...» принят только в 2012 г., такое отставание характерно для законодательной деятельности по Арктике.

¹³ Северным путем. URL: <http://expert.ru/2011/08/16/severnym-putem/>

¹⁴ Полякова И. Севморпуть: вектор развития. URL: <http://www.transportrussia.ru/transportnaya-politika/sevmorput-vektor-razvitiya.html>

Необходимые шаги

Запустить перевозки по СМП – это только половина дела, одновременно нужно реанимировать порты, которые сейчас находятся в упадке, создать спасательную службу, обеспечить ледовую проводку. Но на модернизацию арктических портов Хатанга, Игарка, Дудинка, Тикси, Певек, Диксон федерального **финансирования до настоящего времени не предусмотрено**. Для решения транспортных задач в Арктике нужно кратко **увеличить вложения в развитие портовой инфраструктуры на северном побережье России**. В ноябре 2011 г. было заявлено о выделении на эти цели в ближайшие 3 года свыше 21 млрд руб., притом, что на подготовку к проведению встречи в рамках АТЭС ушло более 600 млрд руб., а встреча эта проходила не в Арктике.

Для обеспечения работы спасателей необходимо развивать инфраструктуру связи. Планируется, что главными ее узлами в регионе будут Глобальная навигационная спутниковая система (ГЛОНАСС) и Многоцелевая космическая система (МКС). МКС «Арктика» состоит из трех подсистем. «Арктика М» предназначена для гидрометеорологического и климатического мониторинга, начало её лётных испытаний запланировано на 2014 г., эксплуатация – на 2016 г. «Арктика Р» создаётся для радиолокационного мониторинга ледовой обстановки, испытания начнутся в 2015 г., эксплуатация – в 2018 г. «Арктика С» – это спутниковая связь, вещание и навигация.

В 2011–2015 гг. в планах заложено создание единого информационного пространства Арктической зоны РФ. Рассматривают и прокладку кабеля по дну арктических морей – систему «Поларнет»¹⁵. В этом проекте намерена участвовать Исландия, и он близок к реализации. Протяженность оптоволоконного кабеля по морскому дну из Архангельска до Исландии – 2500 км. В перспективных планах – связать им Исландию с Великобританией. Министр иностранных дел Исландии расценил этот проект как «революцию в информационных технологиях». По его словам, Исландия может стать узловым пунктом, который в будущем свяжет и Россию, и Великобританию, а в дальнейшем, может быть, и США.

¹⁵ Граница на замке. URL: <http://expert.ru/2012/04/16/granitsa-na-zamke>

В мае 2012 г. командование авиационного объединения Западного военного округа сообщило, что уже летом начнет эксплуатировать ряд аэродромов в Арктике, в том числе на Новой Земле и в Нарьян-Маре. В 2013 г. начнет работу и аэродром Грин Бэлл на Земле Франца-Иосифа. МЧС уже выделило 910 млн руб. на строительство 10 центров авиагрупп спасателей для Арктики. На аэродромах в Мурманске, Дудинке, Нарьян-Маре, Архангельске, Надыме, позже в Воркуте и Тикси разместятся 10 вертолетов Ми-8 или Ка-27, самолеты Ил-76 и Ан-74¹⁶.

По расчетам, на реализацию стратегических проектов в Арктике до 2020 г. потребуется около 1,3 трлн руб., около 503 млрд руб. должен выделить федеральный бюджет, 724 млрд руб. – регионы, еще 80 млрд руб. – доля бизнеса. Эти деньги будут вложены в создание в Арктике новых транспортных коридоров и освоение новых месторождений углеводородов, с учетом обеспечения экологического баланса, в развитие социальной инфраструктуры, обеспечение доступности социальных услуг и повышение качества жизни населения, в сохранение культурного наследия коренных народов. На самом деле **вложения в Арктику будут на порядок больше**. Осенью 2011 г. было заявлено, что федеральный бюджет только в строительство и обустройство нового арктического порта Сабетта (Ямал) и создание нового ледокольного флота планирует вложить 900 млрд руб., поэтому не обойтись без партнерства с частными инвесторами и международного сотрудничества¹⁷.

В 2013 г. Россия подает в ООН новую заявку с обозначением границ российской части арктического шельфа, до настоящего времени полная демаркация границ не была проведена. По заявлению А. Чилингарова, экспедиционная работа, которую в течение последних двух лет проводила «Росгеология» совместно с учеными Арктического и Антарктического НИИ Росгидромета в районе хребта Ломоносова и Менделеева, на этот раз была оснащена самым современным оборудованием, были учтены все замечания в адрес России, сделанные при представлении первой заявки.

¹⁶ Север – наш! / Национальное интернет-издание. – 2012. – № 579.

URL: <http://severnash.ru/society/politics/>

¹⁷ Граница на замке. URL: <http://expert.ru/2012/04/16/granitsa-na-zamke>

Для обеспечения национальных интересов и безопасности в Арктике в ближайшие годы будет построено 20 новых пограничных застав. Часть из них будет располагаться рядом с девятью спасательными центрами МЧС и Минтранса, которые планируется открыть в рамках развития Северного морского пути, а остальные – на труднодоступных северных островах¹⁸. Поскольку каждой погранзаставе придется отвечать почти за 300 км границы, пограничников обеспечат нетрадиционными средствами передвижения, такими как экранопланы, сочетающие в себе черты самолетов и кораблей. Помимо чисто охранных функций, пограничники будут оказывать помощь по спасению гибнущих в арктических водах и льдах. На такой режим работы уже перешла первая в мире арктическая погранзастава «Нагурское», расположенная в северной оконечности острова Земля Александры архипелага Земля Франца-Иосифа.

На заседании Экспертного совета по Арктике и Антарктике в мае 2012 г. было отмечено, что подготовка многих документов и проектов по Арктической зоне России ведётся разными ведомствами, по разным программам, поэтому **отсутствие координации приводит к задержке принятия законов, а бюджетные деньги расходуются неэффективно**. Результативнее было бы создание особого органа власти, отвечающего за развитие Арктики, фактически речь идёт о создании Министерства Севера. Вопрос о необходимости создания **специальной структуры по управлению развитием Арктики** неоднократно рассматривался и обсуждался, такие структуры создавались и ликвидировались, но реально действующей до настоящего времени нет. Для сравнения: в Канаде вопросами Севера и Арктики занимается Министерство по делам индейцев и развитию Севера, насчитывающее в своем штате более 3,5 тыс. человек. А ведь на северных территориях Канады проживает 105 тыс. человек, это в 20 раз меньше, чем в Арктической зоне России¹⁹.

В ближайшее время должны быть приняты еще несколько важных документов: это многострадальные законопроекты «Об

¹⁸По данным Минобороны.

URL: <http://www.newsfiber.com/p/s/h?v=EBN7qFZM6vU%3D+stC0r70tkeE%3D>

¹⁹Материалы Экспертного совета по Арктике и Антарктике. Проблемы развития Севморпути.

URL: <http://maxima51.ru/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2012-05-16-06-24-06.html>

Арктической зоне России», и «Об особых режимах природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ». Кроме того, должны быть утверждены: «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности до 2020 г.» и Подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.». Эти документы в целом завершат формирование основных контуров российской арктической политики.

Но для обеспечения устойчивого развития Арктической зоны как геополитически и экономически чрезвычайно важного для России региона необходимо осуществление разносторонней, масштабной политики по формированию новых, адаптированных к реалиям Арктики и современным геоэкономическим вызовам институтов и механизмов их взаимодействия на всем пространстве Российской Арктики.

В отсутствие активной государственной арктической политики ее начинают определять транснациональные корпорации, уже действующие на данной территории. Интерес бизнеса к Арктике обусловлен возможностями освоения арктических природных ресурсов. Уровень и качество жизни населения остаются производным результатом соответствующей хозяйственной и финансовой политики корпораций, осуществляющих здесь свою экономическую деятельность. В современном мире государство, бизнес и общество образуют триединую силу, определяющую социально-экономическое развитие территории. Важными факторами успешности действия этой силы являются как активность каждой из ее составляющих, так и взаимодействие между ними. Только партнерство бизнеса и власти на российском арктическом пространстве сделает возможным реализацию проектов, которые не под силу каждой из сторон в отдельности, так как стоимость и риски арктических проектов очень велики. От такого партнерства выиграют и бизнес, и государство, и общество.

Важно отметить, что активизация политики России в Арктике привела к тому, что за последние несколько лет Россия сумела не только существенно восстановить утраченные позиции в Арктическом регионе, но и создать фундамент для быстрой экспансии в этом регионе в будущем.