

В.С. Селин*

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ НАЦИОНАЛЬНЫМ ИНТЕРЕСАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАПОЛЯРЬЕ: ВЗГЛЯД ИЗ АРКТИКИ**

Статья посвящена анализу основных проблем государственной политики Российской Федерации в Арктике. Показаны современные стратегические вызовы в освоении ресурсов арктических акваторий и обосновано, что основным фактором укрепления международных позиций России в этом важнейшем регионе является усиление ее экономического присутствия. Проанализированы основные тенденции развития арктических территорий, сделан вывод, что сохранение этих тенденций представляет собой реальную угрозу национальной безопасности России. Особое внимание уделено проблемам освоения ресурсов арктического шельфа и возрождения Северного морского пути. На основе проведенного анализа выдвинут комплекс предложений по укреплению суверенитета Российской Федерации в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, Российская Федерация, национальная безопасность, суверенитет, мировой кризис, природные ресурсы, Северный морской путь, Штокмановское газоконденсатное месторождение.

Современные международные отношения в Арктике характеризуются сложным переплетением многочисленных разнонаправленных факторов. С одной стороны, процессы глобализации и сложность реализации крупных арктических проектов, безусловно, требуют укрепления двустороннего и многостороннего сотрудничества. С другой стороны, все страны, претендующие на то, чтобы играть заметную роль в регионе (как арктические, так и неарктические), будут в первую очередь преследовать и защищать собственные интересы, пусть и в ходе постоянного поиска компромиссов.

Успех в деле защиты национальных интересов будет зависеть как от исхода дипломатической игры за «раздел» Арктики, так и от экономического потенциала государств, их возможностей подкрепить юридические претензии на освоение Заполярья способностью обеспечить устойчивое развитие арктических территорий. Эта двойственная задача особенно остро стоит перед Российской Фе-

* *Селин Владимир Степанович* — д.э.н., главный научный сотрудник Института экономических проблем Кольского научного центра РАН (e-mail: silin@ier.kolascnet.ru).

** Статья подготовлена в рамках программы фундаментальных исследований РАН № 28 «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез».

дерацией — государством, обладающим наиболее обширным сектором циркулярного региона. В последние годы руководство нашей страны неоднократно демонстрировало свою готовность сделать освоение Арктики одним из приоритетных направлений государственной политики. Однако насколько в действительности сильны российские позиции в данном регионе? Для такой оценки представляется необходимым последовательно провести анализ экономического положения в российской Арктике, выявить стратегические вызовы в освоении основных конкурентных позиций — природных ресурсов и транспортных коммуникаций и показать возможности укрепления положения России в этом важном макро-регионе.

Однако прежде представляется необходимым кратко охарактеризовать внешние вызовы национальным интересам Российской Федерации в Арктике, связанные с проблемой определения арктических границ.

Арктические границы

До начала XX в. арктические страны (США, Канада, Норвегия, Дания, Россия) осваивали только побережье Северного Ледовитого океана, не заявляя прав на его поверхность и дно. В 1909 г. Канада первой законодательно закрепила за собой территорию от побережья до Северного полюса. В 1924 г. права на Арктику заявили и США, сообщив, что полюс является подводным продолжением Аляски. В 1926 г. СССР определил границы советских полярных владений от Кольского полуострова через Северный полюс до Берингова пролива. США, Канада, Норвегия и Дания этот акт не опротестовали. Таким образом, еще в 1920-е гг. сложилась норма международного права, не отраженная в межгосударственных договорах, когда Арктика была поделена на национальные сектора, сходящиеся на полюсе.

В настоящее время в международном морском праве под полярным сектором понимается пространство, основанием которого является северная граница государства, вершиной — Северный полюс, а боковыми границами — меридианы, соединяющие Северный полюс с крайними точками северной границы территории страны. Согласно этой концепции, каждое прибрежное государство имеет суверенные права на разведку и разработку природных ресурсов прилегающего к нему континентального шельфа, хотя эти районы и не находятся под суверенитетом государств и не входят в состав государственных территорий. Естественно, Россия в силу размеров своего арктического побережья оказалась обладательницей самого большого сектора. Почти 80 лет такое положение никого

не смущало. Несмотря на то что Россия обладала этим преимуществом, она пошла в 1997 г. на подписание новых международных соглашений, в первую очередь Конвенций по морскому праву и по рыболовству, которые существенно затрудняли для нее работу в Арктике [2].

Стратегия передела северных полярных владений, призывы к которому сегодня нередко можно услышать в зарубежных странах, теперь направлена на доказательство того, что Российская Федерация не имеет никаких оснований разрабатывать дно Северного Ледовитого океана. Вся история освоения Севера, десятки научных экспедиций и дрейфующих станций, открытие Северного морского пути (СМП), наконец, приоритет первопроходцев теперь якобы не имеют никакого значения. Главное — соответствие шельфовых и материковых пород.

Именно поэтому в 2000 г. после проведения экспедиции «Арктика-2000» Россия заявила, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением континента и арктический континентальный шельф России должен быть увеличен на 1,2 млн кв. км. В 2001 г. Москва подала соответствующую заявку в ООН. Комиссия ООН ее не отклонила, но попросила представить дополнительные доказательства континентальной природы хребтов. В 2007 г. Россия провела две арктические экспедиции в рамках «Международного полярного года 2007—2008». Обе были посвящены изучению океанического шельфа Северного Ледовитого океана. Результаты работы экспедиций должны были дать необходимые ООН данные, которые в дальнейшем позволят Международному управлению по проблемам морского дна дать разрешение России на разработку океанических недр [23].

Обе экспедиции были ориентированы на то, чтобы в полном соответствии с требованиями Конвенции ООН о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. собрать дополнительные объективные сведения о структуре шельфа. Только таким образом, доказав однородность материковых и шельфовых пород, любое государство может рассчитывать на получение разрешения на разведку и освоение богатств дна Северного Ледовитого океана¹. Все было сделано в полном соответствии с международным правом.

Однако работа российских ученых и в данном направлении подвергается сомнению. Наиболее активными в обсуждении этого вопроса оказались политики США и Канады. Не смогла остаться в стороне и Великобритания, которая формально не имеет к данной

¹ Подробнее в этом номере о характере геодезических данных, предоставляемых в Комиссию по границам континентального шельфа согласно статье 76 Конвенции ООН по морскому праву, см.: [10]. — *Прим. ред.*

проблеме никакого отношения. При этом речь идет не о научном освоении территории, а только о препятствовании действиям России в Арктике. Как заявил 3 августа 2007 г. представитель госдепартамента США Том Кейси, Вашингтон пока не может воспрепятствовать плану Москвы и обосновать собственные претензии на континентальный шельф. Чуть раньше президент США Дж. Буш-мл., обращаясь к Конгрессу, утверждал, что подписание соответствующих международных документов теперь необходимо для Соединенных Штатов, поскольку «это гарантирует защиту прав США на значительные морские территории и находящиеся там ценные природные ресурсы». А сенатор-республиканец Ричард Лугар высказался еще проще: «Если сейчас мы не ратифицируем Конвенцию, которую поддерживают Пентагон, военно-морской флот, президент Буш и вся энергетическая промышленность, это нанесет прямой урон интересам США» [23, с. 114—115]².

Таким образом, на протяжении минувшего десятилетия шельф арктических широт привлекал усиливающееся внимание как государственных, так и корпоративных структур. Этому способствовали, с одной стороны, рекордно высокие цены на нефть, не особенно «пострадавшие» даже вследствие кризиса, а с другой — конечность нераспределенных мировых запасов углеводородов, неожиданно остро осознанная мировым сообществом после известного скандала с компанией «Shell» в 2003—2004 гг. В этих условиях закономерно стала возрастать привлекательность арктического шельфа, на котором, по мнению ряда экспертов, сосредоточено 25—35% неоткрытых ресурсов нефти и газа [5].

Достаточно авторитетная оценка, опубликованная Геологической службой США в августе 2009 г., с разбивкой по отдельным арктическим бассейнам определяет общие прогнозы от 44 до 157 млрд барр. (6,0—21,5 млрд тонн) нефти и от 770 до 2990 трлн куб. ф. (от 25 до 100 трлн куб. м) природного газа. Из них более 70% расположены под морским дном, при этом крупнейшие ресурсы сосредоточены в российской Западной Арктике и у побережья Аляски [24].

В этой связи сейчас много внимания уделяется внешним вызовам для российской экономической политики на Севере и в Арктике. Эти вызовы, конечно, очень важны, более того — по мере истощения континентальных ресурсов они будут усиливаться. Однако сможет ли адекватно ответить на них отечественный хозяйственный комплекс, зависит в доминирующей степени от своевременного решения назревших, а в ряде случаев и «перезревших» внутренних проблем.

² Подробнее в этом номере об активизации арктической политики США и изменении позиции американского руководства по вопросу о ратификации Конвенции ООН по морскому праву в связи с российской экспедицией «Арктика-2007» см.: [25]. — *Прим. ред.*

Мировой кризис и российская Арктика

Мировой финансовый кризис внес существенные коррективы в экономическую динамику, при этом отношение к нему со стороны как правительственных структур, так и ведущих ученых неоднозначное. В. Мау считает, что если рубеж 2009—2010 гг. был временем оптимистичных ожиданий преодоления глобального кризиса, то к началу 2011 г. стали доминировать сдержанность и прогнозы сохранения экономических трудностей в течение достаточно длительного периода. В конце 2009 г. стало понятно, что удалось избежать пессимистического сценария, и это уже само по себе казалось достижением. Устояла финансовая система, в той или иной мере возобновился экономический рост (а в Китае он вообще не прекращался), безработица оказалась во вполне приемлемых рамках. Однако уже 2010 год показал, что все не так гладко [7].

Развитые страны борьбу с кризисом вели по двум основным направлениям. США как эмитент главной резервной валюты и «производитель долга» для остального мира пошли по пути беспрецедентно мягкой денежной политики, выпуская доллары для финансирования расходов государственного бюджета, иными словами — проводили политику, диаметрально противоположную рекомендациям, которые традиционно предлагали странам, переживавшим кризис. Фактически США продолжали придерживаться «экономики спроса», стимулируя рост расходов как государственного бюджета, так и домохозяйств. Европейские страны в основном перешли к политике бюджетного ужесточения. Это характерно как для находящейся в относительно благоприятном положении Германии, так и для кризисных Португалии и Греции. Речь идет о сокращении бюджетных расходов (и соответственно дефицита) и одновременном введении налоговых стимулов для бизнеса. Таким образом, в западноевропейских странах делают акцент на «экономике предложения».

В таблице 1 приведены данные, свидетельствующие о том, что Россия более или менее благополучно (даже на фоне развитых стран) прошла период 2007—2010 гг. Однако, например, Китай с его мощным государственным регулированием вообще не сбавил темпов роста, демонстрируя наиболее положительную динамику. В связи с этим опять приобрел повышенную актуальность вопрос, какая модель развития экономики предпочтительнее. По мнению ведущих экономистов, кризис можно объяснить нехваткой государственного контроля в той же мере, что и неспособностью государства обеспечить адекватное экономическое регулирование. Ответом на кризис должно быть не усиление государственного вмешательства в экономику (тем более в производство), а выработка новых инструментов государственного регулирования, причем с учетом двух принци-

пиальных особенностей: во-первых, регулирования финансовых рынков; во-вторых, регулирования, координируемого в международных масштабах [4; 7; 19].

Таблица 1

Динамика ВВП (в % к предыдущему году) [7]

Страны	Годы						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (в % к 2007)
Россия	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,9	3,8	0,6
США	3,1	2,7	1,9	0,0	-2,6	2,7	0,0
Канада	3,0	2,8	2,2	0,5	-2,5	3,0	1,0
Великобритания	2,2	2,8	2,7	-0,1	-5,0	1,8	-3,4
Германия	0,9	3,6	2,8	0,7	-4,7	3,5	-0,6
Япония	1,9	2,0	2,4	-1,2	-5,2	3,7	-2,9
Мексика	3,2	4,9	3,3	1,5	-6,6	5,0	-0,4
Китай	11,3	12,7	14,2	9,6	9,1	10,3	31,9

Впрочем, многие авторы утверждают, что Россия относится к группе стран, в наибольшей степени пострадавших от глобального экономического кризиса 2008—2009 гг. В IV квартале 2008 г. и I квартале 2009 г. ВВП снизился соответственно на 15,8 и 19,8% в годовом выражении, в целом падение ВВП от пикового докризисного уровня до минимальной отметки в мае 2009 г. превысило 11%. Это означает, что российская экономика оказалась гораздо менее устойчивой к внешним дестабилизирующим воздействиям, чем экономика других крупных стран. Несмотря на снижение потребления нефти в мире, российские нефтяные компании практически не сократили ни ее производство, ни экспорт, переложив всю тяжесть регулирования спроса и предложения нефти на мировом рынке на ОПЕК. Такое поведение помогло предотвратить более глубокое падение российской экономики, но не избежать влияния снижения мировых цен на нефть [1, с. 23].

Все эксперты, однако, сходятся в том, что важную роль в развитии нынешней ситуации в российской экономике сыграл кризис корпоративного внешнего долга, который с января 2005 г. по июнь 2008 г. вырос на 400 млрд долл., т.е. увеличивался примерно на 115 млрд долл. в год. Столкнувшись осенью 2008 г. с «закрытием» глобальных кредитных рынков и резким падением стоимости рос-

сийских акций, отечественные банки, компании и частные инвесторы не только лишились возможности привлекать новые внешние займы, но и были вынуждены погашать ранее взятые на себя обязательства. Масштаб внешнего кредитного сжатия оказался колоссальным [1; 7; 18].

Приведенные данные важны в настоящей статье для понимания степени влияния кризисных проявлений на экономические системы российской Арктики, ведь, как известно, кризис по-разному сказался на различных территориальных и отраслевых (производственных) образованиях, а Север и Арктический регион России являются главными национальными источниками сырья и в силу специфической специализации российской экономики обеспечивают стабильность как хозяйственного сектора, так и бюджетной сферы страны.

Особое внимание при этом необходимо обратить на экономическую динамику арктических регионов России в последние годы. Наиболее отрицательным индикатором, на наш взгляд, является продолжающийся отток населения. Конечно, темпы его несколько снизились: за 1990—2005 гг. выехали более 500 тыс. человек (около 25%), а за 2006—2009 гг. — только 30 тыс. человек [16]. Однако материалы переписи 2010 г. зафиксировали «неточности» такой статистики: только в Мурманской области и Республике Коми численность населения в «разовом» порядке уменьшилась на 100 тыс. человек [17].

Немаловажным фактором, способным существенно повлиять на позиции России в регионе, является государственная политика в сфере заработной платы, вернее, отсутствие таковой. Районные коэффициенты и северные надбавки, с одной стороны, компенсировавшие повышенную стоимость жизнедеятельности, а с другой — формировавшие отложенный спрос (в том числе возможность переезда по достижении пенсионного возраста), давно (еще в 1990-х гг.) потеряли свое значение в хозяйственной сфере — работодатели сами осуществляют тарифную политику. Кроме того, в условиях низкой возможности перетока рабочей силы по многим специфическим (горным) специальностям складывается монопсонический рынок, искажающий реальную стоимость трудовых ресурсов.

В последние пять лет тенденция «вымывания» северных гарантий отчетливо проявляется и в бюджетной сфере. Методические положения о межбюджетных отношениях в Российской Федерации составлены таким образом, что эти гарантии очень мало влияют на федеральные дотации, а в условиях запредельного уровня централизации бюджетных средств именно этот фактор является определяющим.

Например, в Мурманской области (установлен коэффициент 1,4 и северные надбавки — максимально 1,8) в 1995 г. средняя заработная плата в 1,8 раза превышала показатель по Российской Федерации. Как видно из таблицы 2, в 2007 г. это соотношение составляло только 1,4, а в 2010 г. — 1,35. По сути, «вымылись» все северные надбавки.

Таблица 2

**Индексы промышленного производства в арктических регионах
(в % к предыдущему году) [14]**

Субъекты РФ	Годы				
	2007	2008	2009	2010	2010 (в % к 2006)
Мурманская область	98,2	107,3	93,6	104,0	103,0
Ненецкий АО	103,7	104,1	130,8	96,2	135,8
Чукотский АО	94,0	107,6	138,1	93,8	130,9
Ямало-Ненецкий АО	95,2	98,1	91,8	107,3	94,0
Показатели в целом по стране					
Российская Федерация	106,3	102,1	89,2	108,2	104,7

Несмотря на отмеченные негативные тенденции в миграции и заработной плате, арктические регионы представляют собой достаточно дееспособную экономическую систему. Во всяком случае в реальном секторе она демонстрировала показатели, адекватные национальному промышленному производству (за исключением Ямало-Ненецкого автономного округа, «обвал» показателей которого в 2007—2008 гг. обусловлен украинскими «газовыми войнами»).

Характерно, что в кризисный 2009 год индекс промышленного производства всех рассматриваемых регионов был выше, чем национальной экономики в целом, а Ненецкий и Чукотский автономные округа показали весьма значительный рост, опровергнув положения традиционной экономической теории о том, что сырьевые рынки наиболее «капризны», т.е. в максимальной мере подвержены конъюнктурным колебаниям. Такие тенденции являются относительно новыми. Они обусловлены как спецификой последнего мирового кризиса (в меньшей мере затронувшего реальный сектор и в большей — финансовую сферу), так и особым положением сырьевого сектора в экономике нашей страны, которое, в свою очередь, предопределяется следующими факторами:

- наличием долгосрочных экспортных контрактов по стабильным ценам, в среднесрочной перспективе не подверженным значительным колебаниям;

- достаточно высокой инвестиционной привлекательностью отдельных отраслей и арктических регионов в целом;
- устойчивым и большим внутренним спросом на энергоресурсы (холодный климат требует большего потребления энергии).

Подтверждением относительной стабильности ресурсного сектора служит и тот факт, что капитализация основных компаний, действующих на российском Севере, восстановилась значительно быстрее, чем у корпораций обрабатывающего сектора.

Конечно, в отечественной промышленности трудно выделить типичных представителей высоких технологий, но поскольку во всем мире к таковым причисляют автомобилестроительные концерны, для сравнения можно проанализировать показатели Волжского и Камского заводов по производству автомобилей. Последние на начало 2011 г. по стоимости акций почти в 2 раза отставали от докризисного уровня, тогда как «сырьевики» достигли его (за исключением концерна «Газпром»), а в ряде случаев и значительно превысили («Новатэк»).

Устойчивость, например, компании «Лукойл» отмечает В.Н. Лаженцев, который считает, что ей удалось потери от финансового кризиса распределить равномерно по вертикали и по горизонтали, поэтому не пострадал такой центр нефтяного сектора, как г. Усинск. Последний устойчиво сохраняет за собой роль базового образования в освоении Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции [6, с. 46].

Анализ современных вызовов

Наряду с обозначенными устойчивыми позициями северного хозяйственного комплекса в экономике российской Арктики наметились определенные негативные тенденции, определяющие вызовы для развития региона и национальной экономики в целом. Так, в течение всех последних 20 лет происходило снижение запасов разведанных полезных ископаемых при стабилизации или даже некотором увеличении добычи, в результате чего обеспеченность запасами уменьшилась практически в два раза. На низком уровне находится и извлекаемость запасов, уступающая зарубежным аналогам в среднем на 20%.

Усиливается технологическая отсталость отечественных компаний, в первую очередь в вопросах освоения арктического шельфа. Если США, Канада и Норвегия работают в этом направлении уже около 50 лет, то Россия делает только первые и достаточно робкие шаги. Например, разведочные работы в заливе Кука на Аляске начались еще в 1959 г., к 1995 г. здесь функционировало 16 платформ, накопленная добыча составила более 150 млн тонн нефти. Норве-

гия заявила о своих правах на прилегающие морские территории в 1961 г., но первые лицензии на освоение были выданы только в 1965 г. Советский Союз приступил к разведочным работам на арктическом шельфе в середине 1970-х гг., однако первым морским проектом оказалось Приразломное месторождение, освоение которого началось в 2001 г. При этом начало добычи на этом месторождении в Печорском море неоднократно переносилось и теперь в очередной раз отложено — до 2012 г. [21].

Не вполне благополучная ситуация складывается и на трассе Северного морского пути, где объем перевозок с 1991 по 2000 г. сократился более чем в три раза, а в восточном секторе СМП — в 30 раз. В последние пять лет в западном секторе наблюдается значительное оживление, однако возможности транзита на Азиатско-Тихоокеанский рынок остаются весьма призрачными. Так, серьезной проблемой является то, что к 2017 г., когда ожидается начало масштабного освоения арктических месторождений и соответствующий рост грузопотоков, в строю останется всего один атомный ледокол («50 лет Победы»).

Все это происходит на фоне дискриминационных межбюджетных отношений. Так, в 2008 г. из арктических территорий поступило в федеральный бюджет более 300 млрд руб., а в виде обратных трансфертов было направлено не более 15% указанной суммы, что явно недостаточно для преодоления складывающейся в регионе ситуации.

В целом можно констатировать, что международные тенденции в Арктике существенно отличаются от отечественных практически по всем основным направлениям:

— *демографическому* — в российской части за годы реформ население уменьшилось более чем на 20%, а в зарубежной оно почти настолько же выросло. В результате г. Анкоридж, деловой центр штата Аляска, по численности населения вплотную приблизился к г. Мурманску, хотя еще в 1990 г. отставал по этому показателю в два раза;

— *финансовому* — только арктические регионы РФ перечисляют в федеральный бюджет больше, чем получают в виде обратных трансфертов. При этом уровень их бюджетной обеспеченности даже несколько ниже, чем в среднем по стране;

— *инфраструктурному* — состояние инфраструктуры серьезно сдерживает реализацию инвестиционных проектов, в том числе в части освоения углеводородного сырья шельфа. В настоящее время на грани полной остановки находится значительная часть портов. Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием в Республике Саха (Якутия) менее 2 тыс. км, а в штате Аляска, который в два раза меньше по площади, превышает 20 тыс. км;

— *инновационному* — в части освоения арктического шельфа наблюдается отставание на 30—40 лет по срокам и, соответственно, по технологиям и технике добычи и транспортировки нефти и газа с морских месторождений.

С точки зрения долговременных тенденций можно предполагать, что одним из важнейших факторов, определяющих расстановку и взаимодействие различных сил в мире в XXI в., будет борьба за ресурсы. В этой связи вероятно объективное нарастание геоэкономических противоречий и в Арктике, связанное с ее ресурсным потенциалом и транспортным значением, с одной стороны, и отсутствием признанной и нормативно оформленной демаркации морских пространств и шельфа — с другой.

Вместе с тем не вызывает сомнений, что перспективы экономического развития арктических территорий, а следовательно, и позиционирование государства и ведущих компаний на шельфе связаны исключительно с естественными конкурентными преимуществами, которые можно объединить в две большие группы:

— природные ресурсы, перспективные в плане освоения в ближайшие 20—30 лет с учетом инновационных процессов;

— транспортные системы, связанные как в настоящее время, так и в перспективе именно с транспортировкой сырьевых ресурсов, в том числе с учетом возможных климатических изменений.

Оценивая состояние нефтегазопоисковых работ на шельфе западной части российской Арктики, следует отметить, что за 23-летний период с начала таких работ регион крайне мало изучен. Так, в Баренцевом море при перспективной нефтегазоносности площади в 726,5 тыс. кв. км пробурено всего 30 скважин, т.е. одна скважина на 26,9 тыс. кв. км, соответственно в Печорском море — одна скважина на 8,8 тыс. кв. км, в Карском — на 80,3 тыс. кв. км. Это на несколько порядков ниже, чем у Норвегии (Норвежское и Северное моря). При этом в северных частях Баренцева и Карского морей вообще не пробурено ни одной скважины и выполнены лишь редкие сейсмические профили. Из 15 открытых месторождений в этих морях к разработке подготовлено только два — Штокмановское и Приразломное [8; 30].

Техническая доступность ресурсов углеводородов на акваториях определяется прежде всего двумя факторами: глубиной залегания и природно-климатическими условиями, главным образом ледовой обстановкой. Выполненный ведущими институтами страны (ВНИГРИ, ЦНИИ им. акад. А.Н. Крылова) анализ применяемых и проектируемых технических средств для освоения морских месторождений нефти и газа позволяет сделать вывод, что в настоящее время поиск и разведку месторождений углеводородов можно проводить в любых природно-климатических условиях шельфа

в межледниковый период. Что касается разработки, то в особых ледовых условиях арктических морей существующие и конструируемые в России и за рубежом технические средства позволяют осуществлять ее лишь на глубинах моря до 50 м. На больших глубинах применение надводных средств в тяжелых ледовых условиях практически нереально, так как они должны быть достаточно массивными и обладать большими габаритами, в том числе осадкой, что исключает возможность их транспортировки на месторождения. Подводно-подледные технологии в настоящее время находятся в стадии проектных исследований и не имеют практического подтверждения их надежности и безопасности. Таким образом, ресурсы углеводородов арктических акваторий, находящиеся на глубинах моря свыше 50 м, в настоящее время специалисты считают технически недоступными [11]. Исключением является центральная часть Баренцева моря, для которой рассматривается возможность осуществления разработки надводным или подводно-подледным способом на глубинах свыше 50 м (Штокмановское газоконденсатное месторождение — ШГКМ).

Учитывая большой объем технически недоступных ресурсов, необходимо организовать масштабные научные исследования и конструкторские разработки, направленные на создание новых технических решений и средств, способных обеспечить вовлечение этой группы ресурсов в промышленный оборот. Стоимость арктических шельфовых проектов исчисляется в десятках миллиардов долларов. Однако можно с уверенностью сказать, что современная борьба за углеводородное сырье будет вопросом не только и даже не столько технико-технологическим, сколько инновационным. Например, в окончательном варианте Штокмановского проекта принято управление процессом со специального судна, которое является крупнейшим в мире морским самоходным технологическим комплексом размером в три футбольных поля. В случае появления угрозы столкновения с айсбергом платформа способна быстро «отстыковаться» и уйти из опасного района, а затем также быстро восстановить подачу газа [28].

Штокмановский проект

Расположенное в центральной части Баренцева моря Штокмановское месторождение — самое разведанное на российском арктическом шельфе и крупнейшее в мире для этого типа. Его разведанные запасы составляют 3,7 трлн куб. м, что может обеспечить добычу газа практически в таком же объеме, как на всех норвежских месторождениях вместе взятых. По оценкам аналитиков, разработка Штокмана позволит возместить для Европы снижение добычи

в Норвегии, а в случае строительства завода по производству сжиженного природного газа (СПГ) — частично удовлетворить потребности американского рынка [29].

По своим масштабам Штокмановский проект превосходит все мировые аналоги. Например, мощности будущего завода СПГ в 3—4 раза превысят объем производства завода по сжижению газа на острове Мелкойя (проект «Snøhvit», Норвегия). Подготовка к освоению ШГКМ ведется более 15 лет, однако ряд ключевых вопросов все еще остается неразрешенным, в первую очередь — выбор технического способа транспортировки газа.

В представленной компанией «Газпром» еще в апреле 2005 г. «Декларации о намерениях инвестирования в строительство объектов и обустройство Штокмановского газоконденсатного месторождения с учетом применения технологии сжижения газа» до конца 2005 г. было предусмотрено заключение соглашения о совместном предприятии, к середине 2007 г. — завершение разработки технического проекта и проведение конкурса на строительство, до конца 2008 г. — проведение коммерческих переговоров. Начало обустройства месторождения было запланировано на середину 2009 г. с первой подачей газа в 2010 г. и выходом на проектную мощность к началу 2012 г. Первая отгрузка сжиженного газа на экспорт была запланирована на начало 2011 г. В стоимостном выражении строительство проектируемой системы было оценено в 12 млрд долл., из них: 2,9 млрд долл. — добычной комплекс, 1,5 млрд долл. — трубопровод, 4,4 млрд долл. — газосжижающий завод, 3,3 млрд долл. — танкерный флот. Кроме того, 50 млн долл. предполагалось затратить на строительство газопровода до Мурманска. Основное технологическое оборудование (кроме судов) было предложено заказать на отечественных предприятиях [24; 29].

Сопоставление заявленных компанией «Газпром» темпов освоения ШГКМ с результатами работ мирового лидера по добыче углеводородов на глубоководных месторождениях в условиях холодных субарктических морей — Норвегии — уже тогда давало основание сомневаться в реальности декларации. Концерн «Statoil» приступил к работам по обустройству подводных промыслов на проекте «Snøhvit» и строительству газопровода и завода СПГ еще в 2001 г. и не смог уложиться в запланированные 5 лет, превысив на 1,5 года сроки ввода и на 30% — стоимостные показатели. При этом протяженность морского трубопровода в проекте «Snøhvit» всего лишь 360 км, а от Штокмана до Видяево — 640 км, глубина моря на ШГКМ в 2 раза больше, к тому же ситуация осложняется ледовой обстановкой [21; 30].

Нарастающие проблемы стали систематически сдвигать установленные сроки, а финансовый кризис и начало масштабной до-

бычи сланцевого газа в США вообще поставили вопрос о возможности и целесообразности реализации Штокмановского проекта в связи с резким снижением кредитоспособности монополиста, хотя в стратегической перспективе выход отечественных компаний на мировой рынок сжиженного природного газа представляется безальтернативным.

В настоящее время объем продаж СПГ составляет около 280 млн тонн, т.е. 27,4% мировой торговли природным газом. Отдаленность рынка США от основных российских газовых месторождений, а также географические и политические особенности делают невозможным традиционный способ транспортировки природного газа в эти регионы по трубопроводам. В связи с этим остро встает проблема создания в России производства СПГ и танкерного флота для его перевозки [15].

Задачей российских производителей в настоящее время является выход на рынок СПГ хотя бы в 2014 г., что позволит российскому сжиженному природному газу в перспективе занять на мировом рынке место, эквивалентное занимаемому сейчас по трубопроводному газу. В рамках «третьего» Штокмановского проекта на первом этапе планируются обустройство месторождения и подача на берег 23 млрд куб. м газа для поставок в магистральный газопровод Мурманск — Волхов и производства СПГ в объеме не менее 10 млн тонн. После ввода третьей очереди производительность завода достигнет 30 млн тонн газа в год. С учетом расстояний до приемных терминалов, объемов поставок, скорости судов и других параметров в оптимальном режиме потребуется более 20 судов объемом 200—220 тыс. куб. м [15].

Однако после кризиса стало совершенно очевидно, что и «третий» Штокмановский проект будет значительно сдвинут или вообще отложен. В любом случае выход на рынок СПГ в 2014 г. не состоится, так как работы по обустройству месторождения до сих пор не начались. Более того, «Газпром» «запланировал» получение газа с ШГКМ только на 2016 год, при этом общие капитальные затраты компании до 2030 г. на освоение шельфовых месторождений оцениваются в 2 трлн руб., в то время как только Штокман может превысить эту сумму [27].

Тем не менее освоение ШГКМ с позиций государственной политики в Арктике в целях обеспечения суверенитета и национальной безопасности крайне необходимо. Оно должно показать возможность страны успешно реализовывать сложнейшие морские проекты, не имеющие аналогов в мировой практике. Вместе с тем такие проекты как раз и смогут дать инновационное ускорение хозяйственному комплексу, поскольку затронут большинство высокотехнологичных отраслей экономики.

Проблемы обеспечения суверенитета Российской Федерации на трассах Северного морского пути

Важнейшими задачами России в Арктическом регионе остаются также возрождение, а затем и активизация перевозок грузов по Северному морскому пути. При этом необходимо отметить, что именно нормальное функционирование СМП является базовым условием для освоения углеводородных ресурсов шельфа Арктики, особенно в Карском море и бассейне Восточной Сибири. Однако фактически, как уже упоминалось, масштабы перевозок здесь в послереформенный период к 2000 г. сократились в три раза, а в своих максимальных объемах (в 1987 г.) не превышали 6,5 млн тонн.

С 2000 г. начались экспортные отгрузки лесоматериалов и древесины из Тикси. Их объем пока незначителен, но имеет тенденцию к росту: с 2000 по 2007 г. он вырос с 2,2 до 15 тыс. тонн. Предполагается, что в ближайшее время возобновятся поставки круглого леса из Тикси в Японию. Вывоз лесных грузов из Тикси может достигнуть к 2020 г. 40 тыс. тонн при пессимистическом варианте и 130 тыс. тонн — при оптимистическом варианте развития арктических грузоперевозок [12].

В настоящее время Северный морской путь с навигационной точки зрения представляет собой комплекс судоходных трасс, проходящих через моря Северного Ледовитого океана: Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское. Протяженность судоходных трасс в пределах СМП изменяется от 2500 до 3000 миль в зависимости от варианта маршрута, сезона и условий плавания. В зимний и весенний периоды протяженность трассы в ледовых условиях увеличивается на 500 миль — за счет акваторий, покрываемых льдом в восточной части Баренцева моря и северной части Берингова моря.

В соответствии с Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 г. [9] Северный морской путь призван обеспечивать решение любых задач, связанных с транспортным обслуживанием районов северного побережья страны, в том числе:

- максимальное удовлетворение потребностей населения северных территорий в перевозках;
- создание социальных и культурных условий жизни народов Севера;
- вовлечение в народно-хозяйственный оборот страны природных ресурсов из месторождений, расположенных в прибрежной и шельфовой зонах Баренцева, Печорского и Карского морей;
- вывоз углеводородного сырья на экспорт;
- развитие внутриарктических каботажных сообщений;
- осуществление международных транзитных перевозок;

— укрепление экономической безопасности и обороноспособности.

Однако стратегический рост объемов перевозок возможен только на основе крупномасштабного экспорта углеводородов, включая сжиженный природный газ, а в этом направлении возникает сразу несколько проблем. Во-первых, конкуренция на Азиатско-Тихоокеанском рынке энергоресурсов очень высока, хотя он является и самым большим по объемам потребления, и самым быстрорастущим. СПГ на АТР поставляют Катар, Австралия, Индонезия и другие производители, и в этой борьбе высокие издержки транспортировки в ледовых условиях могут оказаться решающим фактором. Во-вторых, как уже упоминалось, система портов на трассе СМП находится в очень плохом состоянии, а это затрудняет инфраструктурное обслуживание грузопотоков. Не создана и дееспособная система страхования грузов. Наконец, в-третьих, действующий ледокольный флот не имеет возможности осуществлять проводку судов дедвейтом более 40 тыс. тонн, а для рентабельных коммерческих перевозок будут применяться танкеры и газовозы с показателями 70 тыс. тонн и выше. Все эти вопросы требуют системного решения в рамках таких основополагающих документов, как Стратегия освоения углеводородных ресурсов шельфа и Морская доктрина Российской Федерации.

При этом, по самым скромным подсчетам, комплексное освоение шельфа российской Арктики потребует колоссальных затрат — не менее 500 млрд долл. США [26]. Очевидно, что такими средствами страна не располагает, и активная фаза разработки месторождений и транспортировки сырья будет происходить после 2020 г. Во всяком случае ведущие специалисты дают весьма осторожный прогноз развития грузопотоков на трассе Северного морского пути. Это связано, с одной стороны, с недостатками государственной политики (в том числе государственно-частного партнерства) в освоении ресурсов шельфа и развитии арктических морских коммуникаций и с нестабильностью мировых энергетических рынков — с другой. Можно отметить определенное нарастание (на 40—50%) масштабов экспорта нефти в западном секторе Северного морского пути, не носящего, впрочем, стратегического характера. В связи с неопределенностью перспектив выхода на североамериканский рынок считается недостаточно обоснованным и, соответственно, маловероятным в ближайшее время масштабное вложение средств в производство СПГ и создание инфраструктуры для его транспортировки в Соединенные Штаты, т.е. в строительство завода на Кольском полуострове. Что касается создания мощностей на Ямале, то их начальная стадия ориентирована только на период 2018—2020 гг. [13].

Можно отметить и еще одну проблему: масштабные грузопотоки на трассе СМП появятся, вероятнее всего, после 2020 г., а к этому времени в строю останется только один атомный ледокол. Строительство ледоколов нового поколения так и не начато, и средства для этого в государственном бюджете на ближайшие годы не предусмотрены [20].

В свете всего изложенного вызывает серьезный скептицизм требование обеспечения суверенитета и юрисдикции Российской Федерации над Северным морским путем в соответствии со статьей 234 Конвенции ООН по морскому праву, согласно которой в пределах акватории исключительной экономической зоны, покрытой льдами в течение большей части года, Россия может устанавливать соответствующие экологические требования к транспортным средствам. Очевидно, что в этом случае производственным оборудованием и судами с соответствующими экологическими характеристиками должны быть обеспечены в первую очередь отечественные компании.

Стратегические задачи арктической политики Российской Федерации

Таким образом, основным современным вызовом для российской экономики в освоении Арктики можно назвать нарастание противоречий международного характера, обусловленное, с одной стороны, наличием стратегических углеводородных ресурсов, а с другой — отсутствием общепризнанной и юридически подтвержденной демаркации морских пространств. Осложняющими факторами освоения российских арктических акваторий выступают слабая изученность месторождений шельфа, значительное технико-технологическое отставание, ухудшение социально-экономической и инфраструктурной обстановки в зоне Северного морского пути. В этой связи к основным задачам, стоящим перед государственной политикой в освоении Арктики, можно отнести:

- защиту национальных интересов на арктических акваториях, в том числе в рамках многосторонних и двухсторонних международных договоров, не наносящих ущерба суверенным правам Российской Федерации;
- наращивание присутствия в Арктике, в первую очередь экономического, в рамках долговременной государственной политики, основанной в том числе на усилении заинтересованности северных субъектов РФ и укреплении государственно-частного партнерства;
- преодоление последствий мирового финансового кризиса и использование сложившейся ситуации как для укрепления капитализации отечественных сырьевых корпораций, так и для повышения их инновационного потенциала в освоении месторождений арктического шельфа;

- нормализацию экономического и социального положения в базовых приморских регионах как одно из основных условий реализации долговременной государственной стратегии в Арктике и развития Северного морского пути;

- восстановление полноценного гидрографического, гидрометеорологического и гляциологического обеспечения трассы СМП, развитие его инфраструктуры, в первую очередь морских портов восточного сектора;

- формирование концепции государственного регулирования развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности на долговременный период, а на ее основе — соответствующей федеральной целевой программы с привлечением средств субъектов РФ и ведущих корпораций.

Очевидно, что основные пути решения этих задач должны быть хотя бы намечены в готовящейся Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., проект которой уже разработан Советом по изучению производительных сил (СОПС) по поручению Министерства регионального развития РФ. Данный проект направлен на реализацию суверенитета и национальных интересов Российской Федерации в Арктике; способствует достижению главных целей и стратегических приоритетов, объявленных в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и на дальнейшую перспективу; предусматривает повышение эффективности всех видов экономической деятельности в российской Арктической зоне в целях обеспечения устойчивого социально-экономического роста региона, повышения его конкурентоспособности в глобальной системе разделения труда с опорой на активное внедрение технологических, организационных и институциональных инноваций. Стратегия ориентирована на комплексное и сбалансированное пространственное развитие с учетом низкой устойчивости экосистем и хрупкости природной среды. При этом она содействует укреплению национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности и поддержанию обороноспособности России в Арктике на высоком уровне, который полностью соответствует современным требованиям и адекватен характеру как существующих, так и потенциальных вызовов и угроз в военной сфере. Разработанный документ соответствует характеру международных обязательств Российской Федерации, зафиксированных в международных актах (конвенциях, соглашениях, договорах), а также решениям международных организаций с участием России [4].

В октябре 2010 г. проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности

на период до 2020 г. был внесен для утверждения в Правительство РФ. В основу документа положены следующие базовые принципы [22]:

- возрастание роли и эффективности национальной арктической политики России и укрепление основ российской государственности, включая реализацию суверенных прав и стратегических интересов РФ в Арктике;

- развитие человеческого капитала, переход к экономике знаний и улучшение стандартов качества жизни (до уровня, сопоставимого с развитыми арктическими державами);

- комплексность, ориентация на гармонизацию интересов всех субъектов национальной арктической политики: государств, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера.

С предложенными принципами трудно не согласиться, хотя определенные структурные недочеты налицо. Например, в последнем пункте в качестве объекта национальной политики включена наука, но тогда непонятно исключение культуры, образования т.п. Во втором пункте предполагается достижение уровня жизни, сопоставимого с развитыми державами. Видимо, речь идет о достижении к 2020 г. показателей, которые эти державы имеют сейчас (средняя зарплата в 3—4 раза выше, чем в РФ), но в этом случае данный принцип просто некорректен без указания периодов сопоставления, как, впрочем, и декларированный переход к экономике знаний или развитие человеческого капитала. Однако главная проблема заключается не в этих технических недочетах: заявленные принципы не отражают арктической специфики. Если заменить в трех отмеченных пунктах термин «арктический» на другой (например, дальневосточный, каспийский, балтийский, кавказский и т.п.), то все они будут также применимы. По сути, это принципы укрепления российской государственности, поэтому они должны быть дополнены следующими «арктическими» стратегическими положениями (принципами):

- возрастание эффективности арктической политики и реализация суверенных прав могут быть обеспечены не только и даже не столько в ходе международных переговоров и на основе соответствующих договоров, сколько путем усиления экономического присутствия государства и национальных компаний в Арктике, заключающегося в первую очередь в формировании инфраструктуры, без которой деятельность в акваториях, включая Северный морской путь, невозможна;

- применение статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву для обеспечения суверенитета Российской Федерации в зоне СМП возможно только в условиях инновационного прорыва, обеспечивающего действующие в Арктике компании производственным

оборудованием и морскими судами с экологическими характеристиками, соответствующими высшим стандартам, разработанным для деятельности в покрытых льдами районах;

- инновационное развитие в арктических регионах и комплексах центров производства техники и технологий, обладающих необходимой финансовой базой, может стать важным фактором общего инновационного ускорения в национальной экономике, в том числе на основе импортозамещения;

- стратегическое усиление экономического присутствия должно быть основано также на нормализации социально-демографической ситуации и прекращении стихийного оттока населения, в первую очередь квалифицированных трудовых ресурсов, для чего необходимо повышение дееспособности системы государственных гарантий в Арктике, которые смогут не только компенсировать повышенные затраты по проживанию, но и формировать «отложенный спрос» для обеспечения миграции трудовых ресурсов;

- гармонизация интересов всех субъектов российской арктической политики должна осуществляться на основе адаптированного государственного регулирования, предполагающего недопущение истощительного использования природных ресурсов Арктики. Важнейшим фактором такого регулирования выступает прекращение дискриминационных межбюджетных отношений и «хищнического» накопления капиталов вертикально интегрированными корпорациями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексащенко С., Миронов В.* Российский кризис и антикризисный пакет: цели, масштабы, эффективность // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 23—49.

2. *Козьменко С.Ю., Шеголькова А.А.* Геополитические тенденции экономического освоения арктического пространства // Арктика-2010. Мурманск: Изд-во МГТУ, 2010. С. 77—86.

3. *Колодко Г.В.* Экономические основы кризиса или кризис экономической науки // Мир перемен. 2011. № 1. С. 29—38.

4. *Коновалов А.М.* Направления развития Арктической зоны России: обоснование стратегии // Арктика-2010. Мурманск: МГТУ, 2010. С. 35—43.

5. *Криворотов А.К.* Северный шельф перед глобальной нестабильностью // ЭКО. 2010. № 12. С. 29—39.

6. *Лаженцев В.Н.* Социально-экономические проблемы Севера России // ЭКО. 2010. № 12. С. 40—53.

7. *Мау В.* Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 4—22.

8. *Мнацаканян О.С., Столбов А.Г., Орлов М.А.* Перспективы развития геолого-разведочных работ на шельфе арктических морей // Морской сборник. 2008. № 6. С. 56—62.

9. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утв. постановлением Правительства РФ от 27.07.2002 г. № Пр.-1387 // Морской сборник. 2002. № 9. С. 73—94.

10. *Мэйер Л.А.* Картографирование и изучение рельефа дна Северного Ледовитого океана в условиях изменения климата // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. Арктика: политика, экономика, устойчивое развитие. С. 204—227.

11. *Назаров В.И., Калист Л.В.* Экономическая оценка нефтегазового потенциала арктического шельфа России // Нефть. Газ. Промышленность. 2007. № 6 (26). С. 27—30.

12. Национальные экономические интересы и тенденции развития морских перевозок углеводородных ресурсов в Арктике. Апатиты: Кольский научный центр РАН, 2009.

13. Обобщение и анализ материалов работы Арктической морской транспортной системы России (под рук. Плаксия В.Я.). М.: Союзморнии-проект, 2007.

14. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2007, 2008, 2009 и 2010 гг. // Российская газета. 14.03.2008 г., 13.03.2009 г., 12.03.2010 г., 16.03.2011 г.

15. *Пиотровский А.С.* Техническая концепция Штокмановского проекта // Мурманшельф. 2008. № 2. С. 12—18.

16. Районирование Севера России: новые подходы. М.: РАГС, 2010.

17. Регионы России. Статистические материалы. 14.02.2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/bgd/free/b0403/Isswww.exe> (дата обращения: 15.04.2011).

18. *Рубченко М.* Без баланса // Эксперт. 2010. № 29 (714). С. 40—46.

19. *Рубченко М., Силкина А., Яковенко Д.* Стратегия слабого государства // Эксперт. 2010. № 47 (731). С. 21—29.

20. *Рукиа В.В., Смирнов А.А., Кашка М.М., Бабич Н.Г.* Атомный ледокольный флот России и перспективы развития Северного морского пути // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 52—61.

21. *Селин В.С., Цукерман В.А., Виноградов А.Н.* Экономические условия и инновационные возможности обеспечения конкурентоспособности месторождений углеводородного сырья арктического шельфа. Апатиты: Кольский научный центр РАН, 2008.

22. *Смирнова О.О., Добромыслова В.Ю.* Некоторые вопросы государственной политики России в Арктической зоне // ЭКО. 2010. № 12. С. 76—91.

23. *Сысуев Е.Н., Знахуренко Э.Г.* Национальная морская политика на арктическом региональном направлении // Арктика-2010. Мурманск: МГТУ, 2010. С. 113—121.

24. Теорема Штокмана // Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 16. С. 60—63.

25. *Фененко А.В.* Военно-политические аспекты российско-американских отношений в Арктике: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. Арктика: политика, экономика, устойчивое развитие. С. 129—157.

26. *Чесноков И.* Лицом к Арктике // Мурманский вестник. 2008. 7 дек.

27. Шатилова Е., Старинская Г. Газпром потратит на шельф 2 трлн рублей [Электронный ресурс] // РБК daily [Официальный сайт]. 21.04.2011 г. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2011/04/21/tek/562949980116227> (дата обращения: 15.04.2011).

28. Штокман — приоритетный проект освоения Арктики // Север промышленный. 2010. № 5 (35). С. 17.

29. Штокмановский проект набирает скорость // Полярная правда. 2005. № 76 (май).

30. Юшко П.Н. Освоение морских месторождений углеводородов Арктики и энергетическая безопасность России // Геополитические и экономические факторы формирования морской стратегии в российской Арктике. Апатиты: Кольский научный центр РАН, 2007. С. 114—125.

31. First Ever Release of USGS Offshore Arctic Resource Assessment [Electronic resource] // Offshore [Official website]. August 1, 2009. URL: http://www.offshore-mag.com/index/article-display/8690112444/articles/offshore/volume-69/Issue_8/ARCTIC/First_ever_release_of_USGS_offshore_arctic_resource_assessment.html (accessed: 15.04.2011).