

УДК 656.61

Ю. Ф. Лукин

Анализ деятельности Северного морского пути

Yu. F. Lukin

Analysis of the Northern Sea Route activity

Аннотация. В статье содержится SWOT-анализ деятельности Северного морского пути, сравнительный анализ себестоимости рейсов из Киркенеса в Йокогаму через Суэцкий канал и по маршруту с использованием Северного морского пути. Показан его потенциал, возможности и существующие угрозы. Анализируется функционирование Северного морского пути в условиях геополитической нестабильности, финансово-экономического кризиса, различий интересов арктических стейкхолдеров, необходимости перехода к "зеленой" экономике.

Abstract. The paper contains the SWOT-analysis of the Northern Sea Route activity, the comparative analysis of the cost of voyages from Kirkenes to Yokohama via the Suez Canal and via the Northern Sea Route. Its potential, opportunities and existing threats have been shown. The functioning of the Northern Sea Route in terms of geopolitical instability, the financial and economic crisis, the differences in the interests of the Arctic stakeholders, the need to move to a "green" economy has been analyzed.

Ключевые слова: Северный морской путь, возможности, угрозы, Суэцкий канал, конкуренция, геополитическая стабильность, экологическая взаимозависимость.

Key words: The Northern Sea Route, opportunities, threats, the Suez Canal, competition, geopolitical stability, environmental interdependence.

Введение

Проблема функционирования Северного морского пути (СМП) остается одной из самых актуальных в арктической проблематике научных исследований и в практической деятельности российского государства и бизнеса, имеющего отношение к использованию данной транспортной магистрали. Целью данной статьи является анализ экономических и геополитических факторов деятельности СМП в современных условиях, возможностей и угроз его деятельности [1].

Материалы и методы

Для анализа и оценки деятельности Северного морского пути использован метод SWOT-анализа, что позволяет рассматривать разные аспекты функционирования данной коммуникации. СМП объединяет почти 70 % жизненного пространства России и обретает, по мнению И. Ф. Кефели, в перспективе глобальный геополитический статус [2, с. 43]. Геополитическая стабильность априори способствует росту транзита с использованием Севморпути и доходов от его эксплуатации. В условиях геополитической турбулентности накапливается потенциал конфликтности, возникает угроза милитаризации арктического пространства, последствия которой могут иметь разрушающие действия для всей хрупкой арктической окружающей среды. Соблюдение требований Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS) открывает возможности легитимного использования СМП, прав на участки континентального шельфа в Северном Ледовитом океане (СЛО), Охотском и других морях. Однако единого правового режима, универсально признанного всеми нациями, в Северном Ледовитом океане, не существует. США, к примеру, до сих пор не ратифицировали UNCLOS (1982). Не определен режим использования ресурсов околополюсной акватории, так называемого "ледового мешка" или зоны ООН. Это огромный анклав открытой части СЛО, который образовался после введения всеми арктическими государствами 200-мильных исключительных экономических зон (ИЭЗ). Проблему правовых режимов Северо-Восточного прохода (С-ВП) (Россия) и Северо-Западного прохода (С-ЗП) (Канада) как национальных коммуникаций против концепции международных проливов можно рассматривать как вполне реальную угрозу интернационализации этих проходов. При этом UNCLOS (1982) не предусматривает транзитных сборов за проход судов по СМП, если им не предоставляется ледокольная или лоцманская проводка.

Сегодня иногда будируется проблема применения Россией секторального подхода в Арктике, но без понимания того, что это фактически ведет к отказу от ратификации Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS), подписанной в городе Монтего-Бей 10 декабря 1982 г., и Соглашения от 29 июля 1994 г. об осуществлении части XI указанной конвенции, вступивших в силу 16 ноября 1994 г. Зачем же тогда наша страна второй раз подает заявку в Комиссию ООН по арктическому континентальному шельфу, за что боремся в таком случае? За денонсацию ратифицированных Российской Федерацией международных договорных обязательств по UNCLOS. Федеральный закон № 30-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" был подписан Президентом РФ 26 февраля 1997 г.

Вариант денонсации не исключается, но тогда представляется важным изучить геополитические, экономические, правовые последствия и риски денонсации Россией Конвенции ООН по морскому праву и принятых соглашений. Под угрозой неизбежно окажется легитимное использование СМП, уже полученных прав на участки континентального шельфа в Охотском и других морях Мирового океана.

Таблица 1

SWOT-анализ деятельности Северного морского пути

S – сильные стороны	W – слабые стороны	O – возможности	T – угрозы
Соблюдение требований Конвенции ООН по морскому праву – UNCLOS (1982)	Единого правового режима, универсально признанного всеми нациями, в Северном Ледовитом океане не существует	Легитимное использование СМП, прав на участки континентального шельфа в СЛО, Охотском и других морях	Проблемы правовых режимов С-ВП и С-ЗП как национальных коммуникаций России и Канады, использования около-полюсной зоны и др.
	Геополитическая турбулентность		Рост потенциала конфликтности. Милитаризация Арктики
	Денонсация РФ UNCLOS (1982), практическая реализация секторного подхода 1926 года		Ограничение прав РФ и бизнеса в Мировом океане. Рост напряженности, конфликты
СМП – национальная транспортная коммуникация РФ, действует ФЗ № 132-ФЗ от 28.07.2012		Рост внутреннего грузооборота, развитие прибрежных территорий АЗ РФ, Крайнего Севера	Интернационализация СМП. Конфликт интересов стейкхолдеров, действующих в Арктике
	Отсутствует единый орган управления, ответственности на уровне государства за комплексное решение проблем СМП	Расширение функций администрации СМП за комплексное решение вопросов, связанных с развитием СМП, прибрежных территорий	Явная недооценка создания системы арктического менеджмента. Бюрократизация управления
Короче, дешевле и быстрее путь из Европы в Азию с использованием СМП, чем через Суэцкий канал		Больше клиентов, рост транзита и доходов от эксплуатации СМП	Стагнация транзита, отсутствие спроса, фобии иностранных грузоотправителей
Инвестиции российского государства в развитие инфраструктуры СМП		Расширение сервисных услуг, открытие портов по трассе СМП для захода иностранных судов	Вероятность возврата вложенных в инфраструктуру СМП инвестиций, получение прибыли
Использование атомных ледоколов ФГУП "Росатомфлот" на трассах СМП, обновление флота		Навигация в западном секторе СМП фактически круглогодичная	Ввод новых ледоколов в строй и обновление флота замедляются в условиях кризиса
	Изменения климата, тренд к потеплению: уменьшается ледовитость, увеличивается время открытой воды, тает вечная мерзлота		Открываются высокоширотные маршруты, доходы от использования СМП падают. Угрозы населению, ЖКХ, экономике прибрежных территорий
	Конкуренция СМП с железнодорожными магистралями, проект железной дороги Пекин – Москва		Морской маршрут с использованием СМП в перспективе становится менее привлекательным

В условиях геополитической турбулентности, рецидивов холодной войны и попыток изоляции России замедляется развитие всей инфраструктуры СМП, использование его трассы иностранными грузоотправителями. Анализ экономических факторов позволяет, прежде всего, сделать вывод о том, что инвестиции в развитие инфраструктуры СМП – базовые порты, новые ледоколы, гидрографическое, гидрометеорологическое обеспечение, связь, аварийно-спасательные суда – несомненно, является сильной стороной политики российского государства в Арктике. Это создает возможности для расширения услуг: бункеровка судов, снабжение пресной водой, срочный ремонт, водолазные осмотры, смена экипажей, открытие портов по трассе СМП для захода иностранных судов. Но возникает вопрос о том, сможет ли РФ вернуть вложенные инвестиции, получить прибыль в условиях дефицита внутренних ресурсов государства, инвестиций, технологий?

Одна из ключевых проблем исследуемой темы касается конкурентоспособности использования СМП по сравнению с южным маршрутом через Суэцкий канал. Акватория СМП законодательно понимается как водное пространство, прилегающее к северному побережью РФ, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону России и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с США и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада – меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар¹. Это очень важно подчеркнуть, потому что сегодня иногда называют началом СМП то Мурманск, то Архангельск, то норвежский Киркинес. Физически Северный морской путь начинается от Карских Ворот и завершается в бухте Провидения. Длина СМП от Карских Ворот до бухты Провидения составляет 5 600 км или 3 023 морские мили. Основные морские порты: Сабетта, Диксон, Дудинка, Тикси, Певек, Провидения. Морские маршруты, торговые транспортные коридоры с использованием СМП могут начинаться в любом морском порту: Роттердаме, Санкт-Петербурге, Киркинесе, Шанхае. Суда, идущие из этих портов по арктическим маршрутам, проходят Севморпуть в указанных выше границах или используют при благоприятных ледовых условиях высокоширотные маршруты. Считается, что путь из Европы в Азию по СМП короче, дешевле и быстрее, чем через Суэцкий канал. При использовании Севморпути из-за выигрыша времени снижаются расходы топлива и стоимость фрахта, меньше становится дополнительная страховая премия².

Таблица 2

Сравнительный анализ себестоимости рейсов сухогруза 70 000 тонн из Киркинеса (Норвегия) в Иокогаму (Япония) через Суэцкий канал и по маршруту с использованием Севморпути

Показатели себестоимости	Через Суэцкий канал	По Севморпути
Расход топлива всего –	\$1 000 000 на 44 дня	\$601 000 на 26 дней
в день –	33 т по цене \$ 700 за 1 т	33 т по цене \$700 за 1 т
Стоимость фрахта всего –	\$720 000 на 48 дней	\$450 000 на 30 дней
в день –	\$15 000 в день	\$15 000 в день
Плата за проход через Суэцкий канал	\$250 000	нет
Плата за ледокольное сопровождение по СМП	нет	\$375 000
Плата за обслуживание в портах	\$250 000	\$250 000
Непредвиденные расходы (буксировка в порту и др.)	\$50 000	\$50 000
Дополнительная страховая премия по риску пиратства в Аденском заливе	\$110 000	нет
Дополнительная страховая премия за прохождение по СМП	нет	\$70 000
Итого	\$2 380 000 и 48 дней	\$1 796 000 и 30 дней

Источник: URL: http://www.forbes.ru/sites/default/files/users/user12848/04_ed_infographic_0.jpg.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/.

² Васильев И. Размороженный маршрут: как пираты помогли России заработать в Арктике [Электронный ресурс] // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/infographics/sobytiya/biznes/237044-razmorozhennyi-marshrut-kak-piraty-pomogli-rossii-zarabotat-na-s>.

Однако потенциал СМП в целом как альтернативы Суэцкому каналу явно переоценен. Плата за проход через Суэцкий канал ниже, чем за ледокольное сопровождение судов по СМП, что наглядно показывают материалы инфографики, опубликованные журналом "Форбс" и сведенные в табл. 2. Преимущества сокращения времени, расстояния и расходов при прохождении судов по СМП нивелируются существующими слабыми сторонами. Отсутствие спроса возможно из-за состояния инфраструктуры СМП, тарифов, качества сервисных услуг, включая таможенный и пограничный контроль. Риски СМП для зарубежных грузоотправителей обусловлены вероятностью предоставления ледокольного обеспечения в нужное время и в нужном месте, угрозами ледового сжатия, возможными повреждениями судов, их простоями, дополнительными страховыми расходами, существующими сегодня проблемами оказания сервисных услуг. Негативно сказывается сложная процедура получения разрешения на заход в большинство морских портов, страхование ответственности за возможный ущерб окружающей среде при повреждении судна, пограничные и таможенные формальности.

К числу угроз навигации по СМП можно отнести: удорожание конструкции судов и рост инвестиций для адаптации их работы в условиях Арктики в связи с тяжелыми погодными условиями, движением льдов, мелководьем; ограниченные пока возможности действующей инфраструктуры СМП, современных надежных каналов связи для постоянного отслеживания движения грузов, поисково-спасательных служб и другие факторы. Транзит по СМП будет всего лишь сезонной альтернативой Суэцкому каналу и будет иметь сырьевую ориентированность, считает эксперт М. Н. Григорьев, директор ООО "Гекон", член Научного совета при Совете безопасности РФ³.

Результаты и обсуждения

Рассматривая существующие проблемные вопросы деятельности СМП, необходимо отметить, что в 2014 г. наметилась стагнация транзита по СМП иностранных грузоотправителей, медленно происходит улучшение качества услуг в акватории СМП. Спад объемов транзита в СМН уже обозначили временной заморозкой СМП: "Северный морской путь в 2014 г. впал в депрессию: мало грузов, мало судов, много льда"⁴. Динамика транзитного грузопотока, растущего после 2010 г., действительно начинает замедляться. По данным Минтранса России, в 2013 г. перевозка различных грузов по СМП составляла 2,8 млн т. В 2014 г. общая перевозка грузов по СМП увеличилась до 3,7 млн т, т. е. на 31,6 %, но произошло резкое сокращение тоннажа транзитных перевозок – в 4,3 раза по сравнению с 2013 г. – до 274,3 тыс. т. Сократилось количество транзитных рейсов по СМП с 37 в 2013 г. до 23 рейсов в 2014 г.⁵ Динамика транзитного грузопотока, по данным А. Н. Ольшанского, выглядит следующим образом: "Если до 2009 г. транзитный грузопоток колебался в пределах 0–100 тыс. т, то в 2010 г. он составил 145 тыс. т, в 2011 г. – 834 тыс. т, в 2012 г. – 1 200 тыс. т, в 2013 г. – 1 355 тыс. т"⁶.

Севморпуть является сегодня реально внутренней транспортной магистралью РФ, неконкуренентоспособной в сравнении с южным морским торговым путем через Суэцкий канал, что вполне очевидно вытекает из показателей роста объемов внутренней перевозки грузов и падения транзита. Его развитие в ближайшие 15–20 лет будет определяться потребностями развития прибрежных территорий, северного завоза, имеющихся прогнозов по объемам добычи углеводородов в акватории СЛО и на суше АЗ РФ, емкости двух рынков сбыта: тихоокеанского и атлантического. Основное увеличение грузопотока СМП связано с развитием отечественных ТЭК, металлургии, химии. Реализация проектов "Ямал СПГ", порта Сабетта в полном объеме приведет к росту экспорта СПГ и газоконденсата в 2021–2038 гг. на 17,6 млн т. "Газпром нефть" планирует увеличение вывоза нефти с Новопортовского месторождения в 2017–2027 гг. по 5 млн т ежегодно. Добыча сырой нефти ОАО "Пайяха" в 2018–2028 гг. ожидается в 3 млн т ежегодно⁷.

Однако существует угроза, что в перспективе уже через 12–15 лет СМП станет менее конкурентоспособным путем по сравнению с Транссибирской железнодорожной магистралью, БАМом, проектом строительства высокоскоростной железной дороги Пекин – Москва в рамках супермасштабного "Экономического пояса Шелкового пути". Самое длительное железнодорожное путешествие в мире сегодня протяженностью 13 052 км по маршруту Иу – Мадрид занимает 21 день. Новая высокоскоростная железнодорожная магистраль от Пекина до Москвы 7 000 км сократит время с 5 дней до 30 часов. Стоимость ее строительства составит 1,5 триллиона юаней, или \$242 миллиарда. Построить новые ветки планируется максимум за 10 лет. В рамках этого проекта в России строится высокоскоростная магистраль Казань – Москва. Проект геополитически связывает три государства: Китай, Россию и Казахстан.

³ Транзитный грузопоток по Севморпути сократился на 77 % в 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bellona.ru/news/news_2015/1422887289.8.

⁴ Северный морской путь: временная заморозка [Электронный ресурс]. URL: <http://chinalogist.ru/book/articles/analitika/severnuy-morskoy-put-vremennaya-zamorozka>.

⁵ Объем транзитных перевозок по Севморпути в 2014 г. снизился в 4,3 раза – до 274,3 тыс. т. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.logistic.ru/news/news.php?num=2015/02/04/19/31245115>.

⁶ Объем перевозок по Севморпути растет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosatom.ru/journalist/atomicosphere/3ada6b8042c1eef586d7bfb5588d816b>.

⁷ Рукша В. Глава "Росатмфлота": грузооборот Севморпути вырастет почти в семь раз [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/interview/20140807/1019029158.html>.

Международная транспортная артерия, обеспечивающая как вывоз сырья на мировые рынки, так и транзитный грузопоток, может быть сформирована только на третьей фазе последовательного развития Севморпути. Первая фаза увязывается М. Н. Григорьевым с традиционными функциями северного завоза и вывоза продукции с уже действующих производств, обеспечения реализации крупных инвестиционных проектов ("Ямал СПГ", порт Сабетта, Новопортовское месторождение). На второй фазе развивается транспортная, портовая инфраструктура, обеспечивается навигационное и гидрографическое обеспечение и решаются другие задачи⁸.

Деление на три фазы по времени, на мой взгляд, не является здесь оптимальным вариантом. Например, обеспечение должной геополитической роли России в регионе, включая задачи обеспечения национальной безопасности и суверенитета страны, по нашему мнению, исключительно важно не только на первой фазе развития СМП, но весь период. Учитывая одновременность решения задач на первой и второй фазах, эти два периода внутреннего развития логичнее объединить в одну 10–15-летнюю фазу.

Модернизация существующей арктической инфраструктуры ведется уже сегодня, правда не такими темпами, как хотелось бы, в основном из-за отсутствия инвестиций. Тем не менее строятся новый порт Сабетта, аварийно-спасательные центры МЧС, обновляется навигационное и гидрографическое обеспечение. По словам С. К. Шойгу, на архипелагах Новосибирские острова, Новая Земля, Земля Франца-Иосифа и на острове Врангеля продолжается создание современной военной инфраструктуры – строятся военные городки замкнутого цикла, восстанавливается аэродромная сеть, формируется единая система освещения обстановки в арктической зоне⁹. Для ВМФ России 23 апреля 2015 г. в Санкт-Петербурге заложен современный дизель-электрический ледокол "Илья Муромец" проекта 21180 с автономностью плавания 2 месяца¹⁰. Это первый в России ледокол, который благодаря уникальной конструкции винторулевых колонок может одинаково свободно двигаться носом, кормой и бортом. Всего планируется построить 4 ледокола этого проекта. В Арктике развивается инфотелекоммуникационная инфраструктура на основе объединенной автоматизированной цифровой системы связи ВС, оптоволоконной кабельной линии протяженностью более 8 тыс. км [3, с. 74–81]. Эти и другие проекты двойного применения (оборонительного и гражданского) являются сильной стороной, так как могут быть использованы для обеспечения безопасности не только непосредственно на Севморпути, но и на высокоширотных трассах СЛО при проведении спасательных операций, научных экспедиций, обеспечении навигации, в картографии.

По сравнению с предшествующим периодом появляются позитивные сдвиги в модернизации государственного управления. 14 апреля 2015 г. официально начала свою деятельность Государственная комиссия по вопросам развития Арктики (ГКА). Создано 8 рабочих групп, Научно-экспертный совет ГКА (А. Н. Чилингаров), Деловой совет ГКА (С. Н. Шишкарёв). Одобрено создание Центра поддержки Госкомиссии по Арктике. Разрабатываются предложения о возможности организации опытно-конструкторской работы "Создание интегрированной базы данных об обстановке в Арктическом регионе". Принято постановление "О мерах социально-экономического развития РФ в Арктике". Основными задачами названы: 1) создание единой стройной системы законодательных и нормативно-правовых актов арктического макрорегиона, принятие ФЗ об Арктике; на этой основе совершенствование системы госуправления развитием АЗ РФ; 2) масштабная ревизия отраслевых программ, инфраструктурных и промышленных объектов, перспективных планов министерств, субъектов РФ и организаций в Арктике в целях консолидации финансовых средств на ключевых направлениях развития АЗ РФ. В связи с этим до 1 декабря будет разработана новая редакция государственной программы "Социально-экономическое развитие АЗ РФ на период до 2020 года". Ведется подготовка предложений по созданию в Архангельске центра фундаментальных и прикладных исследований в Арктике.

После обсуждения вопроса "О комплексном проекте развития Северного морского пути" дано поручение Минтрансу России (М. Ю. Соколову) доработать комплексный проект развития СМП, предусмотрев указание в нем вида итогового документа по каждому мероприятию, ожидаемого результата, а также реальных сроков подготовки указанных документов; по согласованию с заинтересованными федеральными органами власти включить в него конкретные мероприятия, реализуемые в рамках федеральной целевой программы. На федеральном и региональном уровнях будет рассмотрен вопрос о совершенствовании деятельности ФГКУ "Администрация СМП" в Архангельской области и Камчатском крае (транзитные перевозки, вопросы безопасности мореплавания, транспортной и технологической безопасности).

⁸ Григорьев М. Развитие Севморпути будет последовательным [Электронный ресурс]. URL: <http://narfu.ru/life/news/university/218135/>.

⁹ Министерство обороны Российской Федерации формирует единую систему освещения обстановки в арктической зоне [Электронный ресурс] // REGNUM. Информационное агентство. URL: <http://www.regnum.ru/news/1899352.html>.

¹⁰ В Санкт-Петербурге для ВМФ России заложен не имеющий аналогов по своим характеристикам ледокол "Илья Муромец" [Электронный ресурс] // Минобороны России. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12023195@egNews.

Вместе с тем нельзя не отметить, что четко выверенная и эффективно действующая система арктического менеджмента пока не отработана на практике. Отсутствует единый орган ответственности на уровне государства за комплексное решение вопросов, связанных с развитием береговой, транспортной и другой инфраструктуры СМП. В условиях финансово-экономического кризиса, в основном из-за отсутствия инвестиций, замедляется обновление флота, решение проблем социально-экономического развития прибрежных территорий северных регионов России, тяготеющих к акватории СМП.

СМП законодательно позиционируется как исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация РФ, что имеет геополитическую значимость, определяя внутреннюю и международную политику российского государства не только в нынешних условиях, но и на многие годы вперед. Вместе с тем не все нормы в действующем законодательстве при наличии специальных федеральных законов, регулирующих различные вопросы правоотношений в акватории СМП, соответствуют современным требованиям с учетом существующей арктической специфики и геополитической ситуации. Не случайно до сих пор вносятся предложения по совершенствованию законодательства о СМП, которые условно можно сгруппировать в три группы. Более предпочтительным вариантом является принятие рамочного федерального закона о Северном морском пути, учитывающего весь комплекс вопросов, которые необходимо регулировать, включая связь развития прибрежных северных территорий с акваторией СМП, экономические и экологические критерии, штрафы за несанкционированный проход и др. Во-вторых, возможно выделение отдельного раздела о Северном морском пути в проекте обсуждаемого Федерального закона "Об Арктической зоне Российской Федерации". Третьим возможным способом нормативного правового регулирования вопроса о СМП, а также обеспечения северного завоза может быть разработка и принятие Федерального закона "О досрочном завозе грузов в районы Крайнего Севера Российской Федерации"¹¹. Актуальность северного завоза не вызывает сомнений не только для отдаленных улусов Республики Саха (Якутия), но и северных территорий НАО, Чукотки, Красноярского края и других, тяготеющих к акватории СМП. Эти и другие вопросы могут найти отражение также и в законодательстве о Крайнем Севере, в состав которого входят все сухопутные территории АЗ РФ [4, с. 71–79].

Модернизация СМП во многом сегодня опирается в отсутствие инвестиций. Освоение Арктики, эксплуатация Севморпути стоят очень дорого. Основную угрозу развитию СМП и прилегающих к его трассе регионов АЗ РФ представляет дефицит инвестиций. Это можно показать на примере финансирования злополучной арктической госпрограммы. В ноябре 2013 г. проект государственной программы "Социально-экономическое развитие АЗ РФ на период до 2020 года" предусматривал финансирование из федерального бюджета 598,5 млрд руб., в том числе:

- 364 млрд руб. – на глобальные системы транспортной, энергетической, ИКТ опорной арктической инфраструктуры;
- 106 млрд руб. – на развитие приоритетных секторов экономики АЗ РФ (нефть, попутный газ, трудноизвлекаемые запасы, Севморпуть, туризм);
- 82 млрд руб. – на развитие локальной арктической инфраструктуры жизнеобеспечения (образование, культура, здравоохранение, ЖКХ, качество жизни населения, локальные транспортные системы, КМНС);
- 45 млрд руб. – на обеспечение реализации ГП (арктическое управление, международное сотрудничество);
- закрытая подпрограмма № 5 "Обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации".

Госпрограмма "АЗ РФ – 2020" была утверждена правительством 21 апреля 2014 г., но уже 22 апреля 2014 г. Президент РФ В. В. Путин на Совете безопасности РФ просил Правительство предусмотреть полноценное финансирование названной программы, начиная с 2017 г.

14 апреля 2015 г. на заседании Государственной комиссии по вопросам развития Арктики отмечалось, что госпрограмма носит так называемый экспертный характер, так как в бюджете пока нет средств на ее реализацию. В программе отражены мероприятия 14 госпрограмм России, 9 ФЦП и адресных программ, реализация которых осуществляется на территории Арктической зоны. Общий объем финансирования мероприятий отраслевых программ на период 2015–2020 гг. должен составлять около 222 млрд руб., в том числе за счет федерального бюджета около 160 млрд руб. По словам Д. О. Рогозина даже предварительный анализ перечисленных программ показывает, что проблема устойчивого развития макрорегиона и национальной безопасности России в Арктике решается фрагментарно и бессистемно, а перечень предусмотренных программой мероприятий исчерпывающим назвать никак нельзя, поскольку он не охватывает весь спектр задач, определенный президентом и правительством¹². Не случайно поэтому ГКА на своем первом заседании дала поручение разработать новую редакцию госпрограммы.

¹¹ В Москве обсудили Арктику как национальную идею [Электронный ресурс] // Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). URL: <http://iltumen.ru/node/14350>.

¹² Тюрин С. Арктике нужен закон и ревизия [Электронный ресурс]. URL: http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/5671.html.

Данный пример еще раз раскрывает неэффективность стратегического планирования на федеральном уровне, когда в основах государственной политики в Арктике, стратегии развития АЗ РФ формируется виртуальный образ Российской Арктики, оторванный от жизни, практики управления, декларируется, какой она должна быть, какой мы хотим ее видеть в будущем. И еще раз подтверждает необходимость поиска новой системы арктического государственного управления, его нормативно-правового обеспечения, использования проектного менеджмента, реализации других предложений.

Хочется также поднять проблему национальных интересов государства, бизнеса, общества, личности в Арктике, так как эта проблематика практически исследуется еще явно недостаточно. Чаще всего говорят и пишут о национальных интересах всего российского государства. Однако известно, что национальные интересы как осознанные потребности имеют не только государство, но и бизнес, гражданское общество, личность. Их совпадение способствует формированию общенациональных интересов или, наоборот, разъединяет арктических стейкхолдеров, имеющих свои права и интересы, отличающиеся от государственных. У меня нет готового ответа на дискуссионный вопрос о том, в чем выражаются сегодня общенациональные интересы России в Арктике, если не цитировать декларативные документы стратегического государственного менеджмента России в Арктике. Например, как практически осуществляется реальная, а не декларируемая формально в тех или иных документах политика государства по отношению к существующим потребностям 2,5-миллионного населения Российской Арктики, бюджетным расходам арктических проектов, в том числе в сфере обороны, развития инфраструктуры СМП. Возможные изменения климата требуют принятия мер по социально-экономической адаптации прибрежных территорий, новых капитальных вложений в ЖКХ, что отвечает интересам субъектов РФ и муниципальных образований, входящих в АЗ РФ. Высокие расценки на внутренний транзит некоторых видов грузов (рыбы, например) ограничивают их перевозки с Дальнего Востока в европейскую часть.

Комплексное развитие Севморпути как бы является выражением общенациональных интересов, но практически часто наблюдаются различия и конфликт интересов стейкхолдеров, действующих в Арктике. В переосвоении Российской Арктики, по мнению известных ученых В. В. Ивантера, В. Н. Лексина, Б. Н. Порфирьева, комплексное развитие АЗ РФ является концентрированным выражением общенациональных интересов, реализуемых при наличии самостоятельных и часто разнонаправленных интересов большинства участников решения этой задачи. "Так, при общенациональном значении развития Северного морского пути в качестве единой национальной транспортной системы в Арктике, ориентированной в том числе и на трансконтинентальные грузоперевозки, прогнозируется (и уже проявляется) различие интересов к этой проблеме со стороны производителей ледокольных и иных судов, существующих и потенциальных грузоотправителей, конкурирующих транспортных систем и т. д. Реализация своих корпоративных интересов – основной и естественный повод для их участия в проекте развития Северного морского пути, и только с помощью механизмов государственного программно-целевого управления в принципе можно обеспечить учет общенациональных интересов каждым участником проекта" [5]. Не случайно же бизнес, государственные корпорации длительное время были нацелены на постройку судов, морских платформ и другого оборудования за рубежом и не проявляли интереса к импортозамещению, загрузке производственных мощностей отечественных предприятий.

Рассматривая угрозы в деятельности СМП, невозможно не сконцентрировать внимание на проблемах экологической взаимозависимости стейкхолдеров в Арктике. В общественных настроениях появляется все больше сторонников сохранить Арктику, ее биологическое разнообразие для следующих поколений. "Учитывая риски, Арктику лучше не трогать без нужды", – признавался журналистам еще в сентябре 2012 г. гендиректор Total Кристоф де Маржери. При этом экологический императив перехода к "зеленой" экономике все более становится приоритетным. Концепция "зеленой" экономики не абсолютизирует экономический рост в ущерб экологии и социальному благополучию. Важные черты такой экономики – эффективное использование природных ресурсов, снижение экологических угроз и рисков для окружающей среды, предотвращение ее деградации, сохранение биоразнообразия и увеличение природного капитала, уменьшение загрязнения, рост доходов и занятости населения. Постепенно и очень медленно возникает понимание необходимости баланса между экономическим, экологическим и социальным измерениями. Экологическая взаимозависимость определяется как качество отношений человек – природа с целью сохранения окружающей среды, а также арктическая солидарность человеческой деятельности, как способность вести диалог и договариваться о введении ограничений, стандартов, правил поведения людей, бизнеса и государств в Арктике. Хотелось бы надеяться, что экологические стандарты поведения все больше будут определять деятельность власти и бизнеса, экипажей судов на трассах СМП с учетом принимаемых правовых ограничений и практики правоприменения, реального перехода к "зеленой" экономике.

Главной целью геополитической стратегии многих стран, а не только арктических, становится борьба за нефть и газ, транспортные коммуникации, обеспечение своего преимущества и задела на будущее в Арктике. Ричард Говард в своей книге, изданной еще в 2009 г., образно обозначил эти процессы как "новую гонку за завтрашние ресурсы" [6, с. 218–226]. Декларируемый ресурсный потенциал России пока не в полной мере подкреплен разведывательным бурением на арктическом шельфе. Одной из главных угроз в будущем

может стать вообще ограничением спроса на арктическую нефть. Сегодняшняя цена на нефть может поставить крест не только на нефтедобыче на шельфе, но и на морских перевозках, поскольку добыча сырья на многих месторождениях становится просто нерентабельной. В настоящее время не определены пока правила добычи возможных биоресурсов в так называемой зоне ООН – циркумполярной части Северного Ледовитого океана за пределами ИЭЗ [7, с. 51–54]. Не прекращается борьба за интернационализацию Севморпути (Россия) и Северо-Западного прохода (Канада). В продолжающийся "великий передел" Арктики втягиваются не только арктические государства, но и Китай, Индия, Япония, Южная Корея, другие страны, не имеющие непосредственного выхода к морям в акватории СЛО, но заинтересованные в использовании природных ресурсов и транспортных коммуникаций в Арктике.

Геополитическая нестабильность, возникшая в 2014 г. после государственного переворота в Украине, фактически приобрела глобальные масштабы. Ее проявления, несомненно, затрагивают и Арктику, где и без того складываются напряженные международные отношения, связанные с разделом континентального шельфа, экономикой и экологией при бурении нефтегазоносных скважин, использовании Северного морского пути [8, с. 490–496]. Введение санкций и попытки международной изоляции России еще более усугубляют ситуацию. Волновой эффект кризиса между Россией и Украиной ведет к формированию политической линии разлома в Arctic Council. Замораживаются не только экологические, но и другие формы сотрудничества с Россией, включая запланированные совместные учения, дружественные визиты в морские порты, поставки оборудования, совместные проекты.

Заключение

В заключение надо отметить, что ключевым направлением в государственной политике России сегодня практически определен Дальний Восток, Азия, Китай. Однако для реализации геополитической и экономической миссии Северного морского пути как морского транзитного моста между Европой и Азией нужны серьезные инвестиции, модернизация инфраструктуры, новые суда, потоки грузов, безопасность мореплавания и высокое качество сервиса, позитивный имидж России в Арктике, обоснованные экономически и понятные грузоотправителям тарифы, геополитическая стабильность, арктическая солидарность в сбережении окружающей арктической среды.

Севморпуть является сегодня в большей степени внутренней транспортной магистралью РФ. Основное увеличение грузопотока СМП связано с развитием отечественных ТЭК, металлургии, химии, реализацией проектов "Ямал СПГ", строительства порта Сабетта, с увеличением вывоза нефти с Новопортовского месторождения, с социально-экономическим развитием северных прибрежных территорий, входящих в Арктическую зону Российской Федерации.

Несомненно, что данная тема не исчерпывается изложенным выше и требует дальнейшего продолжения исследований по затронутой проблематике.

Библиографический список

1. Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций / Агарков С. А. [и др.] ; под ред. С. Ю. Козьменко, В. С. Селина. Апатиты : Изд-во КНЦ РАН, 2014. 266 с.
2. Кефели И. Ф. Транспортная геополитика Арктики в стратегии утверждения национальных интересов циркумполярных и других государств // Национальные интересы России и экономика морских коммуникаций в Арктике : мат. V Всерос. мор. науч.-практ. конф., 29–30 мая 2014 г. / ред. кол. Козьменко С. Ю. и др. Мурманск : Изд-во МГТУ, 2014. С. 43.
3. Галгаш А. В., Жарский А. П., Шептура В. Н. Развитие инфотелекоммуникационной инфраструктуры для формирования единого информационного пространства Арктической зоны России в интересах обеспечения военной безопасности государства // Обеспечение национальных интересов России в Арктике. Труды НИО Института военной истории. 2014. Т. 9. Кн. 1. С. 74–81.
4. Козьменко С. Ю., Щеголькова А. А. Геополитические тенденции экономического присутствия России в Арктике // Геополитика и безопасность. 2012. № 1 (17). С. 71–79.
5. Ивантер В. В., Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления [Электронный ресурс] // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Теория. Практика. Методология. Т. 7, № 6 (38), 2014. URL: usrand.ru/analytics/arkticheskij-megaproekt-v-sisteme-gosudarstvennyh-interesov-i-gosudarstvennogo-upravlenija.
6. Howard R. The Arctic gold rush. The new race for tomorrow's natural resources. Continuum International. 2009. P. 218–226.
7. Щеголькова А. А. Геоэкономическая основа регионального хозяйства Западной Арктики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2013. Т. 2, № 33. С. 51–54.
8. Козьменко С. Ю., Щеголькова А. А. Арктика: модернизация региональной газотранспортной системы в условиях евро-российского геоэкономического и политического переуплотнения // Вестник МГТУ. 2014. Т. 17, № 3. С. 490–496.

References

1. Geoekonomicheskie protsessy v Arktike i razvitiye morskikh kommunikatsiy [Goeconomic processes in the Arctic and development of maritime communications] / Agarkov S. A. [i dr.] ; pod red. S. Yu. Koz'menko, V. S. Selina. Apatity : Izd-vo KNTs RAN, 2014. 266 p.
2. Kefeli I. F. Transportnaya geopolitika Arktiki v strategii utverzhdeniya natsionalnykh interesov tsirkumpolyarnykh i drugih gosudarstv [Transportation geopolitics of the Arctic in the strategy statement of national interests and other circumpolar countries] // Natsionalnye interesy i ekonomika morskikh kommunikatsiy v Arktike : mat. V Vseros. mor. nauch.-prakt. konf., 29–30 maya 2014 g. / red. kol. Koz'menko S. Yu. i dr. Murmansk : Izd-vo MGTU, 2014. P. 43.
3. Galgash A. V., Zharsky A. P., Sheptura V. N. Razvitiye infotelekkommunikatsionnoy infrastrukturyi dlya formirovaniya edinogo informatsionnogo prostranstva Arkticheskoy zonyi Rossii v interesah obespecheniya voennoy bezopasnosti gosudarstva [Infotelecommunication infrastructure development to create a single information space of the Russian Arctic to ensure the military security of the state] // Obespechenie natsionalnykh interesov Rossii v Arktike. Trudy NIO Instituta voennoy istorii. 2014. T. 9. Kn. 1. P. 74–81.
4. Koz'menko S. Yu., Schegolkova A. A. Geopoliticheskie tendentsii ekonomicheskogo prisutstviya Rossii v Arktike [The geopolitical trends in economic presence of Russia in the Arctic] // Geopolitika i bezopasnost. 2012. N 1 (17). P. 71–79.
5. Ivanter V. V., Leksin V. N., Porfirev B. N. Arkticheskiy megaproekt v sisteme gosudarstvennykh interesov i gosudarstvennogo upravleniya [Arctic megaproject in the system of state interests and state management] [Elektronnyy resurs] // Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. Teoriya. Praktika. Metodologiya. T. 7, N 6(38), 2014. URL: usrand.ru/analytics/arkticheskij-megaproekt-v-sisteme-gosudarstvennykh-interesov-i-gosudarstvennogo-upravleniya.
6. Howard R. The Arctic gold rush. The new race for tomorrow's natural resources. Continuum International. 2009. P. 218–226.
7. Schegolkova A. A. Geoekonomicheskaya osnova regionalnogo hozyaystva Zapadnoy Arktiki [Geo-economic foundation of the regional economy of the Western Arctic] // Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka. 2013. T. 2, N 23. P. 51–54.
8. Koz'menko S. Yu., Schegolkova A. A. Arktika: modernizatsiya regionalnoy gazotransportnoy sistemy v usloviyakh evro-rossiyskogo geoekonomicheskogo i politicheskogo pereputya [Arctic: the modernization of the regional gas transmission system in the Euro-Russian geo-economic and political crossroads] // Vestnik MGTU. 2014. T. 17, N 3. P. 490–496.

Сведения об авторе

Лукин Юрий Федорович – Северный (Арктический) федеральный университет (САФУ)
им. М. В. Ломоносова, д-р истор. наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, гл. редактор электронного научного журнала "Арктика и Север"; e-mail: lukin.yury@mail.ru

Lukin Yu. F. – Lomonosov Northern (Arctic) Federal University, Dr of Hist. Sci., Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Editor-in-chief of the electronic scientific journal "Arctic and North"; e-mail: lukin.yury@mail.ru