



АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ

Доклад НИУ ВШЭ

Москва, 2021

**К XXII Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

13–30 апреля 2021 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2021

УДК 327(8)+351/354

ББК 66.4(21)

А82

Руководитель авторского коллектива

С.А. Караганов

Авторы:

Д.С. Боклан, В.Б. Кашин, А.Б. Лихачева (ведущий автор),

И.А. Макаров, И.А. Степанов (ведущий автор),

Д.В. Суслов (ведущий автор)

А82 **Арктическая политика России:** международные аспекты [Текст] : докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2021 г. / С. А. Караганов (рук. авт. кол.), А. Б. Лихачева, И. А. Степанов, Д. В. Суслов и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 56 с. — ISBN 978-5-7598-2512-8 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2272-1 (e-book).

Данный доклад — первый результат работы в ходе подготовки к ситуационному анализу в рамках программы ситуационных анализов под эгидой МИД России, проводимой факультетом мировой экономики и мировой политики и Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ при поддержке Комитета Государственной Думы Российской Федерации по международным делам, Совета по внешней и оборонной политике и журнала «Россия в глобальной политике».

УДК 327(8)+351/354

ББК 66.4(21)

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2512-8

ISBN 978-5-7598-2512-8 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2272-1 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	4
1. Арктика в меняющемся мире.....	10
1.1. Арктика в международных отношениях.....	10
1.2. Арктика в мировой экономике	17
2. Политика России в Арктике и основные риски.....	21
2.1. Арктическая политика России на современном этапе	21
2.2. Риски для России в Арктике	30
2.2.1. Правовые, экологические и военные риски	30
2.2.2. Социальные и экономические риски, связанные с экстенсивным подходом.....	32
3. Приоритеты новой политики России в Арктике	36
3.1. Группа приоритетов № 1: обеспечение безопасности	37
3.1.1. Сохранение регионального международного режима судоходства в Арктике в новых условиях	37
3.1.2. Повестка для председательства России в Арктическом совете	38
3.1.3. Противодействие «перетеканию» вопросов военной безопасности в арктическую повестку.....	41
3.1.4. Внутренние меры для новой международной политики России в Арктике.....	42
3.2. Группа приоритетов № 2: развитие российской Арктики	44
3.2.1. Международное сотрудничество как инструмент развития.....	45
3.2.2. Приоритеты внутренней российской политики развития Арктики	49
Авторы доклада	54

ВСТУПЛЕНИЕ

Значение Арктики определяется ее богатством природными ресурсами и географическим положением: через нее пролегает самый короткий морской маршрут из Азии в Европу. Однако из-за сурового климата арктический регион долгое время оставался на периферии развития мировой экономики. Теперь же глобальное изменение климата вносит принципиальные изменения в процессы международного сотрудничества в Арктике и ее развития. Арктика «открывается» и потому стремительно занимает все более важное место в международной повестке дня. Из-за потепления рост доступности природных ресурсов и транспортных маршрутов подпитывает интерес к региону со стороны международного сообщества. В условиях же конфронтации США с Россией и Китаем открывающийся арктический регион превращается в еще одну арену интенсивного соперничества великих держав, что осложняет международное сотрудничество по развитию Арктики, реализацию проектов по развитию региона и ведет к его дальнейшей милитаризации.

В результате изменений климата стремительно возрастают экологические риски в Арктике: происходит протаивание вечной мерзлоты, что создает колоссальные угрозы для инфраструктуры, повышается риск техногенных катастроф, происходит береговая эрозия, учащаются наводнения, повышаются угрозы жизни для коренного населения, и многое другое.

С точки зрения же международных отношений «открытие» Арктики ото льда ведет как минимум к трем весьма неблагоприятным и опасным для России последствиям.

Во-первых, «открытие» Арктики ото льда привлекает в регион неарктические страны, которые начинают претендовать не только на участие в экономических и транспортных проектах, но и на определенную роль в управлении регионом. Все чаще звучит требование отменить существующую сегодня систему, в соответствии с которой управление Арктикой осуществляется арктическими странами. Это обостряет международную конкуренцию в регио-

не, а также качественно повышает экологические риски: в случае если Арктика станет «достоянием всего человечества», когда любая страна сможет действовать по своему усмотрению, последние возрастут на порядок.

Во-вторых, «открытие» Арктики ото льда приводит к тому, что она перестает играть роль естественного буфера между великими державами. В результате в этот регион перетекает общее соперничество США с Россией и Китаем, усиливается милитаризация региона. В 2019, 2020 и 2021 гг. США опубликовали три военные арктические стратегии (Министерства обороны, Департамента военно-воздушных сил и Департамента сухопутных войск соответственно), в которых регион был объявлен одним из самых преференциальных для наращивания американского военного присутствия. Эта милитаризация и в целом распространение на регион конфронтационной повестки дня не может не угрожать экономическому развитию российской Арктики и международному сотрудничеству по стимулированию этого развития.

В-третьих, «открытие» Арктики ото льда создает угрозу нынешнему международно-правовому режиму судоходства в регионе, закрепляющему исключительные права арктических стран, что, в свою очередь, ведет к еще большему усилению военно-политических и экологических угроз безопасности. Этот режим предусматривается ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г. «О покрытых льдом районах»¹, которая дает право прибрежным государствам осуществлять недискриминационный контроль за судоходством в покрытых льдом районах в пределах

¹ Статья 234 Конвенции гласит: «Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных».

исключительной экономической зоны (200 морских миль) в целях защиты окружающей среды. Страны-участницы, включая Россию, этим пользуются, и в силу стратегического значения Арктики для безопасности и экономического развития страны Москва рассматривает сохранение своего контроля над судоходством вдоль своих арктических территорий, включая Северный морской путь (СМП), как вопрос национальной безопасности.

Таяние же льдов сегодня приводит к подмене понятий: вместо наращивания и объединения усилий по защите Арктики как все более климатически уязвимого региона мира США и ряд других стран настаивают на «усреднении» правового статуса Арктики — что прямо противоположно происходящим в ней климатическим процессам.

В результате одним из первоочередных приоритетов России в Арктике и задачей российской повестки дня международного сотрудничества в регионе, в том числе в рамках Арктического совета, представляется сохранение, несмотря на таяние арктических льдов, международно-правового режима, предусмотренного ст. 234 Конвенции ООН. Для этого следует предложить и продвинуть в рамках Арктического совета, а затем и на более широком международном уровне, расширенное толкование данной статьи. А именно: эксклюзивные права арктических государств необходимо сохранить не только и не столько ввиду ледового покрытия в акваториях Северного Ледовитого океана, сколько в силу особой хрупкости арктических экосистем — в обмен на повышенную ответственность арктических стран за их сохранение. Это означает необходимость качественного повышения приоритетности вопросов экологии и экологического сотрудничества, защиты природы в российской арктической повестке, и прежде всего — в рамках председательства в Арктическом совете.

Действительно, в условиях роста международного значения арктического региона и ускорения климатических изменений освобождение его акваторий ото льда не только не снижает, но увеличивает подверженность арктических экосистем негативному хозяйственному воздействию. Отсутствие у России и других арктических государств правовых аргументов недискриминационного

контроля за судоходной навигацией в арктических акваториях чревато критическим обострением экологических проблем в регионе.

Таким образом, продвижение климатической и экологической повестки с упором на хрупкость экосистемы региона и необходимость интенсификации взаимодействия арктических стран по ее защите, в том числе от действий неарктических игроков, представляется одним из главных инструментов реализации внешнеполитических интересов России в Арктике. Арктический совет, особенно в свете председательства в нем России в 2021–2023 гг., может и должен стать основной площадкой для консолидации интересов арктических стран, заинтересованных в мирном и устойчивом развитии региона, минимизации экологических и военно-политических рисков. В настоящий момент Россия не может быть заинтересована в размывании роли совета как основного института управления в Арктике.

При этом продвижение нового толкования режима ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву и консолидация арктических стран вокруг идеи «повышенной экологической ответственности» невозможны без демонстрации реальных шагов в направлении решения экологических и климатических проблем, а потому не должны ограничиваться только дипломатическими усилиями. Необходимы серьезные научные исследования об экологических изменениях в Арктике и масштабная работа по улучшению экологической обстановки в регионах Русского Севера. В силу протяженности российской Арктики дипломатически Россия должна настаивать на роли экологического лидера и «передового борца», что позволит закрепить статус арктической страны, которая как никто другой понимает масштаб угроз в регионе и несет дееспособную ответственность за его будущее.

Подтверждением приверженности данным целям может стать инициация создания на площадке Арктического совета новой рабочей группы, нацеленной на координацию действий и выработку комплексных решений по адаптации к климатическим изменениям в Арктике. Подход, основанный на важности адаптационных мер, направленных на смягчение климатических рисков, в большей мере соответствует российским интересам, чем подход, предполагающий мероприятия по самоограничению выбросов парниковых

газов. И особенно ярко это проявляется в Арктике — накопленный объем выбросов парниковых газов уже сейчас делает многие климатические процессы, происходящие в регионе, необратимыми. Арктика уже слишком разогрета, поэтому именно тут задачи адаптации имеют приоритет перед сокращением выбросов.

При росте внешнеполитической неопределенности и множатся угрозах в Арктике возможности внутреннего развития Российского Севера растут отнюдь нелинейно. По сравнению с другими странами, роль Арктики в развитии России несопоставимо выше. На регион приходится около 10% российского ВВП и 20% совокупного экспорта страны. Но возможности экстенсивного развития региона все больше ограничиваются барьерами экономикотехнологического, экологического и социального характера.

Вопреки преобладавшей в 2000-е годы точке зрения, глобальное изменение климата не превращает Арктику в перспективный регион добычи энергетических ресурсов и международного транзита. Арктика действительно становится все более доступной. Но глобальный энергетический переход и растущие экологические риски повышают требования к дорогостоящим арктическим проектам, реализация которых менее выгодна в условиях низких цен на энергоресурсы. Трансформация системы экономических отношений в Азии и тренд на обособление европейского и азиатского рынков сокращают потенциал существенного наращивания транзитных морских перевозок в Арктике в ближайшей перспективе.

Новая арктическая политика России должна исходить из новых условий: в силу географии Арктика нужна России несопоставимо больше, чем всему остальному миру. Интерес к региону со стороны международного сообщества растет, но рассчитывать на то, что он может стать основным драйвером ее освоения, едва ли возможно. России нужна сильная государственная политика развития региона, направленная на формирование конкурентоспособной ресурсной экономики инновационного типа, на институциональном уровне учитывающей как внутренние, так и внешние ограничения развития региона.

Внешние ограничения во многом связаны нестабильной конъюнктурой на мировых энергетических рынках и внешнеполити-

ческими факторами (в виде экономических санкций, ограничивающих сотрудничество российских и иностранных компаний). Внутренние — с преимуществом политики развития Арктики, рассматривающей ее как «вещь в себе», оторванной от других регионов страны, и пока еще плохо избавляющейся от опоры на экстенсивные методы развития.

Природное богатство и природосбережение Арктики должны стать базой для генерирования добавленной стоимости за счет локализации высокотехнологичных и ресурсоемких производств и создания сегмента отечественных сервисных компаний, обслуживающих арктические проекты. Развитие Арктики должно стать действительно национальным проектом, но не просто за счет большего федерального финансирования, но непосредственного участия и подключения промышленности, научных центров и обслуживающих производств других регионов России — Урала, Сибири, Дальнего Востока и др. и комплексного задействования их конкурентных преимуществ внутри межрегиональных цепочек создания стоимости, охватывающих всю Россию. Ключевую роль в достижении этой задачи, конечно, будет играть развитие СМП, восстановление и развитие меридиональных транспортно-логистических маршрутов.

В то же время построение инновационной экономики на основе арктических проектов едва ли возможно без использования ресурса международного сотрудничества. **Поэтому вторая задача международного сотрудничества в Арктике, помимо продвижения нового понимания международного режима судоходства в регионе, — привлечение технологий с целью их дальнейшего распространения в российском производстве и получение доступа к финансовым ресурсам, в первую очередь со стороны незападных международных институтов развития и неарктических стран, заинтересованных в арктических проектах.**

В особенности эта формула должна стать основой сотрудничества России с Китаем в Арктике. При этом российско-китайское сотрудничество в регионе должно дополняться интенсификацией взаимоотношений с целым рядом других партнеров — Японией, Кореей, Индией, странами Юго-Восточной Азии, Францией, странами Ближнего Востока и др.

1. АРКТИКА В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

1.1. Арктика в международных отношениях

Роль Арктики в общей повестке международных отношений резко повышается. Один из классиков теории международных отношений и ведущих специалистов по Арктике Оран Янг констатирует, что **из периферии Арктика становится одной из основных площадок столкновения стратегических интересов ведущих держав.** За последние пару лет Россия и США приняли или обновили свои официальные Арктические стратегии, включая военные аспекты, в которых Арктика рассматривается как жизненно важный для их безопасности регион.

В основе этого процесса — изменение климата: из-за особенностей северных экосистем² повышение приземной температуры в Арктике в последние несколько десятилетий происходило вдвое быстрее, чем в среднем по миру, — сегодня *Арктика стала главной мировой лабораторией для изучения процессов изменения климата на планете.* В XXI в. едва ли не каждый год фиксируются температурные рекорды³.

² Особенности климата Арктики обусловлены наличием ряда механизмов обратной положительной связи. Так, например, снег и лед отражают примерно 80% поступающей солнечной радиации, в то время как открытая поверхность океана — лишь 20%. Постепенное таяние льдов приводит к снижению отражательной способности земной поверхности, что увеличивает ее температуру быстрее обычного. Подробнее см.: *Goosse H., Kay J.E., Armour K.C. et al. Quantifying climate feedbacks in polar regions // Nature communications. 9 (1). 2018. P. 1–13. URL: <https://www.nature.com/articles/s41467-018-04173-0> (дата обращения 10.04.2021).*

³ IPCC. Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; *Overland J., Hanna E., Hanssen-Bauer I. et al. Surface air temperature // Arctic Program. Arctic Report Card Update for 2017. URL: <https://arctic.noaa.gov/Report-Card/Report-Card-2017/ArtMID/7798/ArticleID/700/Surface-Air-Temperature> (дата обращения 10.04.2021).*

Процессы климатических изменений в Арктике будут и дальше идти в ускоренном темпе⁴. С одной стороны, они ведут к большей доступности арктических территорий с точки зрения освоения ресурсов и развития транспорта. С другой стороны — к стремительному росту климатических рисков, проявления которых не ограничиваются арктическим регионом⁵. Среди прочего происходит протаивание вечной мерзлоты, что создает угрозы для инфраструктуры и повышает риск техногенных катастроф, имеет место береговая эрозия, учащаются наводнения, повышаются угрозы жизни для коренного населения.

Но куда важнее, что в условиях Арктики климатическая угроза из нетрадиционного вызова безопасности для арктических стран перерастает во вполне традиционный. В условиях усиления соперничества США с Китаем и Россией, а также более активной внешней политики Пекина, климатические изменения увеличивают интерес к региону со стороны неарктических стран и становятся предпосылкой распространения их общего соперничества на Арктику, повышения градуса военно-политической напряженности в регионе, что несет существенные риски устойчивости арктического региона в целом.

Во-первых, «открытие» Арктики ото льда, ее все большая доступность, а также зависимость всего мира от климатических процессов в регионе, используются неарктическими странами для вовлечения в арктическую повестку. Европейский союз и отдельные европейские страны (в том числе Франция и Великобритания) выпустили в последние годы ряд документов, направленных на продвижение

⁴ Pörtner H.O., Roberts D.C., Masson-Delmotte V. et al. IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. IPCC. 2019. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/12/SROCC_Citations.pdf (дата обращения 10.04.2021).

⁵ Whiteman G., Hope C., Wadhams P. Vast costs of Arctic change // Nature News and Comment. 24 July 2013. 499: 401–403; Hope C., Schaefer K. Economic impacts of carbon dioxide and methane released from thawing permafrost // Nature Climate Change. 21 September 2015. 6: 56; Yumashev D., Hope C., Schaefer K. et al. Climate policy implications of nonlinear decline of Arctic land permafrost and other cryosphere elements // Nature Communications. 23 April 2019. 10: 1900.

их интересов в Арктике, Франция при этом периодически (хотя и безуспешно) пытается получить статус арктической страны, используя права на архипелаг Сен-Пьер и Микелон. В 2013 г. Китай, Япония, Республика Корея, Индия и Сингапур вошли в состав наблюдателей Арктического совета. Из всех нерегиональных стран наиболее активную роль в Арктике играет Китай. На фоне относительно быстрого восстановления китайской экономики затяжной выход из кризиса в ряде регионов мира создает возможность для Пекина расширить свое глобальное влияние через наращивание присутствия в или вблизи Арктики.

Хотя китайские амбиции в Арктике не стоит переоценивать (КНР гораздо пристальнее следит и вкладывается в развитие инфраструктуры и транспортных маршрутов в Юго-Восточной и Центральной Азии и Африке, а на антарктическую программу тратит ощутимо больше, чем на арктические инициативы), публикацией «Белой книги» в 2018 г. КНР явно обозначил свои интересы в использовании арктических пространств и ресурсов, а также в участии в управлении регионом. Основным инструментом продвижения китайских интересов в Арктике становится выстраивание сети двусторонних экономических партнерств с Исландией⁶, Норвегией⁷, Гренландией (и Данией)⁸ и, конечно, Россией⁹. Хотя Россия сегодня не единственный и не безальтернативный партнер Китая в Арктике, экономическая экспансия КНР в других арктических странах (Исландии, Дании, Канаде) находится под

⁶ Sino-Icelandic Economic and Trade Relationship, Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Iceland. 4 October 2019. URL: <http://is.china-embassy.org/eng/zbgx/jmgx/t1653166.htm> (дата обращения 10.04.2021).

⁷ Companies from China, Norway voice hope for more economic, trade cooperation // Xinhua. 17.05.2019. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/17/c_138066300.htm (дата обращения 10.04.2021).

⁸ Presence before power // Clingendael Report. June 2020. URL: <https://www.clingendael.org/pub/2020/presence-before-power/4-greenland-what-is-china-doing-there-and-why/> (дата обращения 10.04.2021).

⁹ НОВАТЭК договорился о продаже 20% «Арктик СПГ 2» китайским компаниям // РБК. 25 апреля 2019. URL: <https://www.rbc.ru/business/25/04/2019/5cc176b99a79473082e419f9> (дата обращения 10.04.2021).

растущим политическим давлением на фоне конфликта с США. Можно ожидать, что по мере углубления этого конфликта ценность России как партнера КНР в Арктике будет возрастать.

Китайский военный интерес к Арктике находится на стадии становления. Известно о проработке китайской судостроительной промышленностью конструкций атомных ледоколов и больших кораблей снабжения с повышенным ледовым классом и атомной силовой установкой. Пока, однако, работы, судя по всему, носят инициативный и поисковый характер, в отличие от вполне реальных работ над плавучими АЭС.

Во-вторых, таяние арктических льдов усиливает «перетекание» соперничества США — Россия и США — Китай на Арктику. Американская политика в Арктике носит целенаправленно антироссийский и антикитайский характер. В принятых соответственно в 2019, 2020 и 2021 гг. Арктических стратегиях Министерства обороны, Департамента военно-воздушных сил и Департамента сухопутных войск США открыто констатируется, что период, когда Арктика оставалась преимущественно регионом международного сотрудничества, в прошлом. Указывается, что «открытие» Арктики ото льдов превращает ее в «коридор соперничества великих держав», предоставляющий державам-соперникам (то есть России и Китаю) быстрый доступ к американской территории и критически важной инфраструктуре. Россия официально объявлена противником США в Арктике, а ее политика в регионе — угрозой национальной безопасности США и вызовом международному порядку.

Военная динамика в Арктике определяется не только действиями России и отдельных стран НАТО, но и ходом американо-китайского соперничества. Китайский флот постепенно расширяет географические рамки своих действий и уже неоднократно посещал Северную Атлантику.

Тем самым создается опасность дальнейшей милитаризации Арктики, гонки вооружений и военных инцидентов, и в целом развития ситуации в регионе по модели Южно-Китайского моря. А именно регулярного присутствия в арктических морях военных кораблей, а в воздушном пространстве — авиации США и стран

НАТО, а также Китая, под предлогом обеспечения свободы судоходства. Общая военно-политическая напряженность в Арктике качественно возрастет.

В-третьих, таяние арктических льдов ставит вопрос о постепенном превращении Северного Ледовитого океана из зоны эксклюзивных интересов арктических стран в «обычные» международные морские воды, на которые на первый взгляд может не распространяться ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву «О покрытых льдом районах», предоставляющая арктическим странам право эксклюзивного контроля не только над территориальными водами (12-мильная зона), но и над 200-мильной исключительной экономической зоной. В этом случае на них может быть распространена традиционная практика межгосударственных отношений и конкуренции. Экспертные дискуссии о пересмотре статуса ст. 234 уже идут в США как в рамках правительственных комиссий, так и на площадке мозговых центров, в том числе Вилсон-центра¹⁰.

Размывание нынешнего базирующегося на ст. 234 Конвенции ООН нормативно-правового режима в Арктике и превращение ее в «обычное море» чревато прежде всего ускорением милитаризации региона, усилением военно-политической напряженности и обострением рисков прямых военных столкновений. США открыто заявляют в своих официальных арктических стратегиях, что не признают претензий Москвы на эксклюзивный контроль над ее арктической акваторией и намерены оспаривать их с помощью регулярного обозначения своего присутствия под предлогом «защиты свободы судоходства». Более активное же присутствие в арктических водах Китая будет придавать этой политике США особую динамику. В силу стратегического значения Арктики для обеспечения военной безопасности и экономического развития Россия не сможет не реагировать на происходящее дальнейшим

¹⁰ *Schreiber M.* Russia and Canada may lose their legal claim to Arctic seaways as ice melts, experts say // ArcticToday. April 4, 2019. URL: <https://www.arctictoday.com/russia-and-canada-may-lose-their-legal-claim-to-arctic-seaways-as-ice-melts-experts-say/> (дата обращения 10.04.2021).

наращиванием собственного военного присутствия в регионе, его превращением в «военную крепость».

Кроме того, размывание нынешнего режима контроля над судоходством в Арктике и бесконтрольное присутствие в ней кого бы то ни было приведет к критическому усилению нагрузки на хрупкие арктические экосистемы. Фактически уже происходит подмена понятий: вместо укрепления сотрудничества по защите все более хрупкой Арктики, ряд стран настаивает на ее все большей «обычности». В сложившейся ситуации ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву представляет собой важнейший инструмент защиты морских экосистем в акваториях, лежащих вдоль береговой линии арктических стран в пределах их исключительной экономической зоны. Освобождение арктических экосистем ото льда не делает их менее уязвимыми перед лицом возрастающей хозяйственной деятельности в регионе и требует выработки новых превентивных решений, направленных на недопущение экологического кризиса в регионе, имеющего глобальные последствия.

Указанные международные тенденции негативно сказываются на деятельности ключевой международной организации в регионе и главного института международного управления Арктикой — Арктического совета, председательство в котором в мае 2021 г. сроком на два года переходит к России. Традиционно круг обсуждаемых вопросов и гибкий формат взаимодействия внутри Арктического совета были залогом продуктивного сотрудничества, в которое не вмешивалась «большая политика». Теперь же **растущая конкуренция ведущих арктических держав и стремление неарктических стран играть в регионе более весомую роль урезают потенциал сотрудничества в традиционных для Совета сферах**¹¹. Показательным стал итог министерской встречи Арктического совета 2019 г., когда стороны в первый раз за всю историю его существования не смогли принять итоговую декларацию. Причина — разногласия по поводу упоми-

¹¹ Загорский А.В., Балтон Д. Управление морскими ресурсами в Северном Ледовитом океане: доклад № 56/2020. М., 2020. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Arctic-Marine-Report56.pdf> (дата обращения 10.04.2021).

нения проблемы изменения климата в заключительном тексте декларации, на исключении которого настаивала американская делегация. Эта же встреча запомнилась речью бывшего тогда государственным секретарем США Майка Помпео, который помимо традиционной критики в адрес российской арктической политики обвинил в экспансии и агрессии в Арктике также и Китай.

Арктический совет в нынешнем состоянии все меньше способен выступать единственной площадкой для координации действий и сотрудничества в регионе. Вокруг Арктики формируется новая система институтов международного взаимодействия, которая все менее связана с Арктическим советом и равноправно охватывает и арктические, и неарктические государства. Среди них, например, Полярный кодекс, принятый в 2017 г. Международной морской организацией для регулирования процессов судоходства в Арктике¹², Международный правительственный научный форум 20 стран, заинтересованных в арктических исследованиях (проводящийся с 2016 г.)¹³, а также Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, подписанное Россией, США, Канадой, Норвегией, Данией, Исландией, Японией, Республикой Корея, Китаем и ЕС в 2018 г.¹⁴

Без повышения гибкости в процессе принятия решений и большего учета места нерегиональных акторов в арктической повестке при сохранении центральной роли арктических государств эффективность Арктического совета как международного института будет неизбежно снижаться.

¹² International Maritime Organization. URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> (дата обращения 10.04.2021).

¹³ 3rd Arctic Science Ministerial. URL: <https://asm3.org/> (дата обращения 10.04.2021).

¹⁴ Об одобрении Правительством Российской Федерации проекта Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана // Правительство России. Документы. 4 сентября 2018. URL: <http://government.ru/docs/33861/> (дата обращения 10.04.2021).

1.2. Арктика в мировой экономике

Образ все более коммерчески привлекательной Арктики, располагающей 13% от всех неразведанных ресурсов нефти и 30% газа, во многом сложился в 2000-х годах на фоне стремительного роста цен на энергоресурсы. Таяние арктических льдов действительно расширяет ресурсный и транспортный потенциал региона, но в последние десятилетия изменения, происходящие в глобальной экономике, сдерживают возможности его широкомасштабного освоения, особенно в отношении новых шельфовых нефтегазовых месторождений.

Во-первых, трансформация мировых энергетических рынков все больше ставит целесообразность освоения запасов углеводородов континентального шельфа под сомнение. В ближайшие десятилетия спрос на газ и в Европе, и в Азии вполне будет покрываться добычей на традиционных континентальных месторождениях, причем речь идет в том числе и о производстве сжиженного природного газа (СПГ).

Во-вторых, в последнее десятилетие происходит быстрое удешевление технологий и расширение мощностей возобновляемой энергетики¹⁵, стремительно растет капитализация рынков зеленого финансирования¹⁶. Все более выраженным становится тренд на «озеленение» национальных экономик: политика сокращения выбросов парниковых газов становится инструментом повышения эффективности, укрепления энергетической безопасности и обеспечения экономического роста для все большего числа стран¹⁷.

¹⁵ Global Energy Review 2020 // IEA [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020> (дата обращения 10.04.2021).

¹⁶ Green Bonds Global State of the Market 2019 // Initiative Climate Bonds. URL: <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bonds-global-state-market-2019> (дата обращения 10.04.2021).

¹⁷ European Commission. Climate strategies & targets. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en (дата обращения 10.04.2021); *Dolata-Kreutzkamp P.* Canada — Germany — EU: Energy security and climate change // *International Journal*. 2008. Vol. 63. No. 3. P. 665–681; *Schmitz H.* Who drives climate-relevant policies in the rising powers? // *New Political Economy*. 2017. 22:5, 521–540. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2017.1257597> (дата обращения 10.04.2021).

Принятая в ЕС амбициозная программа «Европейский зеленый курс», ставящая цель достижения углеродной нейтральности к 2050 г., сопряжена с мерами по восстановлению экономик стран — членов Союза в условиях текущего кризиса. В конце 2020 г. о планах достижения углеродной нейтральности к 2060 г. заявил и Китай.

Таким образом, **даже в случае кардинально большей доступности (из-за потепления и развития технологий) арктических энергоресурсов, динамика спроса на них в глобальном масштабе уже не будет прежней.** Если в 2000-е годы спрос на ископаемое топливо в мире рос средним темпом в 2,4% в год, то в 2010-е годы — уже 1,4%¹⁸. Быстрее всего спрос на энергоресурсы продолжит расти в Азии, однако и там в ближайшие десятилетия прогнозируется прохождение пиков потребления энергии¹⁹. В западных европейских странах продолжится дальнейшее сокращение объемов энергопотребления, в особенности ископаемого топлива, а текущий кризис с большой вероятностью лишь ускорит эти процессы. Если возможности по наращиванию экспорта природного газа пока остаются — в первую очередь за счет растущего китайского импорта (хотя и сдерживаются обострением конкуренции предложений на рынке), то цели реализации новых нефтяных и тем более угольных проектов, требующих значительных вложений в инфраструктуру, логистическую и административно-налоговую поддержку, в текущих условиях с большой вероятностью могут не оправдать вложенные средства.

Период разработки арктических проектов (особенно наиболее капиталоемких, связанных с разработкой шельфа) — от разведки и до сбыта продукции — в среднем длится не менее десяти лет. Поэтому стратегия широкомасштабного освоения энергетических ресурсов арктического шельфа чревата снижением рентабельности и инвестиционной привлекательности связанных с ним экономических процессов.

¹⁸ IEA. World energy balances and statistics. URL: <https://www.iea.org/subscribe-to-data-services/world-energy-balances-and-statistics> (дата обращения 10.04.2021).

¹⁹ CNPC Economics and Technology Institute. China Energy Outlook 2050. 2018. URL: <https://eneken.ieej.or.jp/data/8192.pdf> (дата обращения 10.04.2021).

Коммерческие возможности развития международного судоходства в Арктике, несмотря на их конкурентные преимущества по дистанции в сравнении с южными морскими или сухопутными путями, в нынешних условиях также часто преувеличены. СМП представляет собой важнейшую транспортную артерию для российского арктического и сибирского экспорта, необходимый канал для укрепления взаимосвязанности российской Арктики. Однако реальные перспективы развития здесь международного транзита во многом ограничиваются внешними факторами.

Во-первых, структурные сдвиги в экономике Китая ведут к трансформации системы международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Она во все большей степени описывается моделью «Азия для Азии», при которой страны АТР²⁰ ориентируют свою внешнеэкономическую специализацию на запросы Китая²¹. Если в конце 1990-х — начале 2000-х годов только 40% объема внешней торговли азиатских стран приходилось на внутрирегиональный рынок, то сейчас это уже около 50%²². Замедление роста и трансформация экономики Китая сдерживает рост мировой торговли, в частности, между Европой и Азией. Если в 2001–2009 гг. она выросла на 125%, то в 2011–2019 гг. — всего на 15%²³.

Во-вторых, европейские страны переживают, видимо, долговременный экономический спад. Происходит общее системное замедление развития мировой торговли. Пандемия коронавируса и спровоцированный ей мировой экономический кризис лишь ускоряют эту тенденцию.

В результате развитие международного судоходства в Арктике при всех своих преимуществах (в том числе потенциальной эко-

²⁰ Под странами АТР понимаются Китай, Япония, Республика Корея, страны АСЕАН, а также Индия, которая, хотя географически не относится к Тихоокеанскому бассейну, рассматривается многими в качестве части этого макрорегиона.

²¹ *Бордачев Т.В., Лихачева А.Б., Чжан С.* Чего хочет Азия: потребление, взаимосвязанность, капитал и креативность // Россия в глобальной политике. 2015. Т. 13. № 1. С. 82–96.

²² Tradfe Map. Trade Statistics for International Business Development [Электронный ресурс]. URL: <https://www.trademap.org> (дата обращения 10.04.2021).

²³ Ibid.

номии на затратах и времени перевозок) видится не столь оптимистичным, как ранее. Многочисленные оценки международной конкурентоспособности СМП указывают на весьма ограниченный потенциал для его развития как новой транспортной артерии, связывающей Европу и Азию²⁴. Невысокие цены на бункерное топливо не позволяют достичь достаточной экономии, чтобы заставить перевозчиков переключиться с длинных южных маршрутов из Юго-Восточной Азии в Европу на относительно более короткий маршрут, проходящий через СМП.

Отсутствие крупных рынков на протяжении СМП, а также особенности арктической навигации, не позволяющие с достаточной точностью гарантировать время доставки, откладывают превращение СМП в конкурентоспособную транспортную артерию, если это вообще возможно, как минимум на несколько десятилетий вперед²⁵. В целом СМП остается важным внутренним российским и экспортным маршрутом, а транзитным — лишь на дальнюю перспективу или, как в случае с Китаем, — «маршрутом Судного дня» в случае резкой милитаризации южных транспортных путей.

Подобные оценки находят отражение и в российском стратегическом планировании. Несмотря на политическую риторику, на долю международного транзита в 2024 г. «резервируется» порядка 2,3 млн тонн грузов — из запланированных 80 млн²⁶ (перспективы которых тоже выглядят весьма туманными). По прогнозам ГК «Росатом», управляющей СМП, интернационализация маршрута — перспектива после 2030 г., а до этого времени главные приоритеты связаны с реализацией его экспортного потенциала.

²⁴ Zhang Y., Meng Q., Ng S.H. Shipping efficiency comparison between Northern Sea Route and the conventional Asia-Europe shipping route via Suez Canal // *Journal of Transport Geography*. 2016. 57. P. 241–249; Pierre C., Olivier F. Relevance of the Northern Sea Route (NSR) for bulk shipping // *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 2015. 78. P. 337–346.

²⁵ Makarov I.A., Sokolova A.K., Stepanov I.A. Prospects for the Northern Sea Route Development // *International Journal of Transport Economics*. 2015. Vol. 42. No. 4. P. 431–460.

²⁶ Совещание о развитии Северного морского пути. Правительство РФ. Новости. 21 октября 2020. URL: <http://government.ru/news/40660/> (дата обращения 10.04.2021).

2. ПОЛИТИКА РОССИИ В АРКТИКЕ И ОСНОВНЫЕ РИСКИ

2.1. Арктическая политика России на современном этапе

Арктика исторически играла важную роль в развитии России, а сегодня имеет для нее колоссальное значение в экономической, военно-стратегической, гуманитарной и природной областях. Здесь базируется самый сильный из российских флотов (Северный) и находятся крупнейшие базы российских атомных ракетных и многоцелевых подводных лодок, на которые приходится существенная часть российского потенциала стратегического сдерживания. Арктический регион имеет колоссальную ресурсную значимость. В Арктике добывается 80% всего природного газа и 17% российской нефти, 90% российского никеля и кобальта, 60% меди и почти 100% алмазов, редких и редкоземельных металлов. На регион приходится около 10% российского ВВП и 20% совокупного экспорта страны.

Уже более десяти лет развитие Арктики обозначено на высшем уровне в качестве приоритетной задачи экономического развития и обеспечения национальной безопасности. За эти годы создана нормативно-правовая база развития региона, реализован ряд крупных проектов.

При определенных успехах политики прошлых лет в российской Арктике остается ряд нерешенных проблем и вызовов социально-экономического характера. К их числу относится отставание северных регионов по показателям качества жизни населения от общероссийского уровня, устойчивый миграционный отток, низкий уровень развития транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры, критические экологические проблемы, нехватка и отставание от графика строительства инфраструктуры СМП (включая строительство ледокольного флота), снижение доли добавленной стоимости высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП северных регионов и др.

Истечение в 2020 г. срока действия ряда документов, закладывающих нормативную основу развития российской Арктики, запустило новую волну стратегического планирования. В конце 2019 г. утвержден План развития инфраструктуры СМП на период до 2035 г., в марте 2020 г. — Основы государственной политики России в Арктике на период до 2035 г. В октябре 2020 г. принята Стратегия развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны Российской Федерации до 2035 г.

Одной из главных задач, обозначенных в этих документах, является «обеспечение суверенитета и территориальной целостности», «сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного сотрудничества». В условиях перетекания в регион конфронтационной политики США в отношении России и Китая и милитаризации Арктики в целом приоритетными для Москвы задачами в регионе являются совершенствование состава и структуры вооруженных сил, развитие инфраструктуры базирования, проведение мероприятий по оперативному оборудованию территорий, совершенствованию систем материально-технического обеспечения вооруженных сил и др.

На внешнеполитическом направлении приоритетным для России остается отстаивание своих прав на расширение границ континентального шельфа в рамках предоставленной в 2015 г. заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа.

Новое измерение получает и внутренняя политика развития региона. Расширены компетенции Минвостокразвития РФ, деятельность которого после переименования в феврале 2019 г. в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики теперь во многом направлена на развитие Российского Севера, в частности на повышение уровня жизни и качества социальных услуг. Среди прочего планы развития предполагают запуск ряда новых нефтегазовых проектов, строительство ориентированных на них портов и объектов инфраструктуры, реализацию комплекса мер освоения континентального шельфа.

Отличительной чертой новой официальной арктической политики России становится гораздо большая социальная ориентация. В области здравоохранения запланирована модернизация первич-

ного звена, транспортное и технологическое оснащение медицинских учреждений, финансовая, социальная, нормативно-правовая, коммуникационная поддержка всей ее системы в регионах Арктической зоны. Ряд приоритетных задач в сфере социального развития российской Арктики также включает реализацию комплекса мер по развитию системы образования, сохранению и популяризации культурного наследия, развитию культуры (в том числе языков коренных малочисленных народов Севера), спорта и др.

В дополнение к мерам в социальной области приоритетами арктической политики объявлены налоговое стимулирование и поддержка бизнеса, в том числе реализующего промышленные и инфраструктурные проекты. Экономическое развитие Арктики в совокупности с другими мерами государственной политики, согласно целям, должно обеспечить увеличение продолжительности жизни, прекращение оттока населения, создание рабочих мест в регионе.

В планах экономического развития также навигационное и логистическое оснащение СМП, грузопоток по которому к 2024 г., согласно майским указам Президента РФ 2018 г., должен составить 80 млн тонн. Среди прочего планируется строительство новой техники: до 2024 г. планируется ввод в эксплуатацию одного головного и трех серийных универсальных атомных ледоколов проекта 22220, 16 судов аварийно-спасательного и вспомогательного флота, 13 судов навигационно-гидрографического обеспечения. Развитие портовой инфраструктуры продолжится в рамках строительных и реконструкционных работ в морских портах Мурманский торговый, Сабетта, Певек и др.

Активно развивается международное сотрудничество России в Арктике. Россия участвует в целом ряде международных соглашений и инициатив. К ним относятся как соглашения и инициативы Арктического совета и других региональных организаций (Совета Баренцева/Евроарктического региона, Северного форума, Конференции парламентариев Арктического региона), так и международные соглашения о регулировании судоходства²⁷, рыбной лов-

²⁷ International Maritime Organization. URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> (дата обращения 10.04.2021).

ли²⁸, защиты окружающей среды²⁹, научные и природоохранные инициативы³⁰.

Развитие российской Арктики в последние годы сдерживалось обострением отношений со странами Запада, усилением рисков военной безопасности и санкционной политикой в отношении России, в том числе — как следствие — разрывом корпоративных связей, важных для реализации технологически сложных и капиталоемких нефтегазовых проектов. Вместе с падением цен на нефть в 2014 г. рост внешнеполитической напряженности негативно сказался на интересе международных перевозчиков к СМП: несмотря на поступательный рост общего грузопотока за счет наращивания российского арктического экспорта (преимущественно за счет проекта «Ямал СПГ»), количество транзитных рейсов с 2013 г. упало более чем в 2 раза³¹. Указанный проект, реализуемый ПАО «НОВАТЭК», стал позитивным исключением в этой новой реальности. Он стал возможен во многом благодаря своевременной китайской поддержке в период, когда доступ к европейским и американским финансовым ресурсам был ограничен антироссийскими санкциями. Успех проекта «Ямал СПГ» во многом заложил основу для ускоренного развития отрасли по производству сжиженного природного газа в России и реализации новых проектов («Арктик СПГ-2» и «Обский СПГ») на основе международного сотрудничества, в том числе с китайскими, французскими и японскими компаниями. Важным с точки зрения обеспечения российских интересов стало четырехстороннее соглашение между

²⁸ Об одобрении Правительством Российской Федерации проекта Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана // Правительство России. Документы. 4 сентября 2018. URL: <http://government.ru/docs/33861/> (дата обращения 10.04.2021).

²⁹ Official Site of Climate and Clean Air Coalition. URL: <https://www.ccacoalition.org/> (дата обращения 10.04.2021).

³⁰ MOSAiC Expedition Official Site. URL: <https://mosaic-expedition.org/> (дата обращения 10.04.2021).

³¹ Transit statistics 2018 // Arctic-lio. 20.02.2019. URL: <https://arctic-lio.com/transit-statistics-2018/> (дата обращения 10.04.2021).

ПАО «НОВАТЭК», ПАО «Совкомфлот», Фондом Шелкового пути и китайской *COSCO Shipping* по созданию флота СПГ-танкеров арктического класса для обслуживания газовых проектов³².

С 2014 г., за исключением некоторой интенсификации экономического сотрудничества с Финляндией и Францией, резко сократилось двустороннее арктическое сотрудничество России со странами Запада — как в части планирования, так и в части реализации совместных проектов. С азиатскими партнерами, в особенности с Китаем, наоборот, наблюдается активизация сотрудничества, хотя — как в случае с Кореей и Японией, сдерживаемая экстратерриториальным применением антироссийских санкций США.

В последние годы достаточно активно развиваются отношения с Финляндией. Так, на площадке Петербургского международного экономического форума в 2019 г. было заключено соглашение между АО «Первая горнорудная компания» и финской компанией *Outotec Oyj* по совместному освоению Павловского месторождения полиметаллов на архипелаге Новая Земля³³. Кроме того, было подписано соглашение о создании консорциума для строительства новой подводной высокоскоростной оптической линии по дну Северного Ледовитого океана между ПАО «МегаФон» и финским инфраструктурным оператором *Cinia Oy*³⁴. Стороны также сотрудничают в области обезвреживания полигона опасных отходов

³² «Совкомфлот», «Новатэк», COSCO и Фонд Шелкового Пути создадут СП по развитию флота танкеров // СКФ. Пресс-центр. 7 июня 2019. URL: http://www.scf-group.com/press_office/news_articles/item101694.html (дата обращения 10.04.2021).

³³ «Первая горнорудная компания» и финская Outotec подписали соглашение о сотрудничестве на полях ПМЭФ-2019 // Росатом. 7 июня 2019. URL: <https://rosatom.ru/journalist/news/ao-pervaya-gornorudnaya-kompaniya-i-finskaya-outotec-podpisali-soglashenie-o-sotrudnichestve-na-polya/> (дата обращения 10.04.2021).

³⁴ МегаФон и финский инфраструктурный оператор Cinia Oy объявляют о создании международного консорциума для строительства океанического оптоволоконного маршрута, соединяющего Европу и Азию по Арктическому пути // Ведомости. 6 июня 2019. URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2019/06/06/megafon-i-finskii-infrastrukturnii-operator-cinia-oy-obyavlyayut-o-sozdaniimezhdunarodnogo-konsortsiuma (дата обращения 10.04.2021).

«Красный Бор» под Санкт-Петербургом³⁵. Укрепляется взаимодействие в сфере науки и культуры³⁶.

Россия и Финляндия взаимодействуют в областях защиты окружающей среды, гидрометеорологического обеспечения мореплавания на СПМ и полетов авиации по кроссполярным трассам, арктического судостроения, обеспечения безопасности на атомных электростанциях, а также в сферах охраны российско-финской границы (в 2016 г. ее пересекло более 8,8 млн человек), переработке пищевого арктического сырья, главным образом ягод и оленьих рогов. Компании Севера России и Финляндии приступили к реализации проекта по переработке оленьих рогов в рамках программы «Коларктик» с бюджетом около 2,5 млн евро, который предполагает создание новых технологий переработки³⁷. Несмотря на углубление сотрудничества в данных сферах, антироссийские санкции США и ЕС заставили прекратить или отложить реализацию ряда совместных проектов в сфере технологического сотрудничества в областях работы на шельфе и судостроения³⁸.

Российско-шведское сотрудничество в Арктике преимущественно ограничивается взаимодействием в рамках многосторонних форматов — на площадках Арктического Совета, Северного совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона, Международной морской организации и др.

³⁵ *Панов П.* «Красный бор» ждет рекультивация // Известия. 26 сентября 2018. URL: <https://iz.ru/793576/pavel-panov/krasnyi-bor-zhdet-rekultivatciia> (дата обращения 10.04.2021).

³⁶ РГО и Арктическое общество Финляндии заключают соглашение о сотрудничестве // Русское географическое общество. 5 апреля 2019. URL: <https://www.rgo.ru/ru/article/rgo-i-arkticheskoe-obshchestvo-finlyandii-zaklyuchat-soglasenie-o-sotrudnichestve> (дата обращения 10.04.2021).

³⁷ *Кайро И.* В России и Финляндии стартовал проект по переработке пищевого арктического сырья // Финско-российская торговая палата. Новости. 12 ноября 2018. URL: <https://www.svkk.ru/novosti/startoval-proekt-poregerabotke-arktitseskogo-syrja/> (дата обращения 10.04.2021).

³⁸ *Потеева К.* Как Финляндия будет захватывать Арктику // Фонтанка.ру. 14 марта 2018. URL: <https://www.fontanka.ru/2018/03/11/010/> (дата обращения 10.04.2021).

Важное направление сотрудничества с Финляндией и Швецией — поддержка коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и контактов между ними — как на двусторонней основе, так и в рамках различных межгосударственных форумов, где представлены саамские народы североевропейских стран и Кольского полуострова.

Российско-норвежское взаимодействие в Арктике во многом направлено на взаимный учет интересов в пограничных районах двух стран — как на материке, так и в Баренцевом море. Еще с 1975 г. Россия и Норвегия не могли договориться о разграничении акватории Баренцева моря, что создавало трудности в вопросах геологоразведки углеводородов и рыбной ловли. Противоречия были разрешены в 2010 г., когда был подписан Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море. Он заложил основы углубления пограничного сотрудничества двух стран, в том числе в плане сбора и обмена сейсмическими данными в Баренцевом море вблизи разграничительной линии. Также в 2010 г. Москва и Осло заключили договор о местном пограничном передвижении, в соответствии с которым жителям приграничных территорий разрешалось въезжать в 30-километровую зону на территории соседнего государства.

Вместе с тем до сих пор остается нерешенным вопрос о континентальном шельфе архипелага Шпицбергена. Норвежское правительство утверждает, что оно обладает исключительными правами на шельф вокруг архипелага в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву. Российская сторона не оспаривает суверенитет Норвегии над Шпицбергеном, который был закреплен Договором о Шпицбергене от 1920 г., но настаивает на том, что договор устанавливает особые права на контроль Норвегии над территориями архипелага, которые не распространяются на акватории вокруг него.

В последние годы напряженность в российско-норвежских отношениях растет ввиду общего обострения отношений России и НАТО и периодических военных учений, проводимых Россией и Норвегией вблизи границ друг друга. Возможности экономического сотрудничества были серьезно ограничены в связи с вводом антироссийских санкций. В частности, были отменены проекты

сотрудничества между ОАО «НК Роснефть» и норвежской *Equinor* (ранее *Statoil*).

Тем не менее страны продолжают тесно взаимодействовать в области совместных операций по предотвращению и устранению последствий нефтеразливов и защиты уязвимых экосистем Арктики, мероприятий по охране окружающей среды, управлению морской средой и регулированию рыбного промысла. Определенные успехи в сотрудничестве достигнуты в туризме, рыболовстве, телекоммуникационной отрасли, судостроении. Также сотрудничество ведется в сферах здравоохранения, культуры, образования, реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе на уровне приграничного взаимодействия Мурманской области и норвежского фюльке Финнмарк.

Сотрудничество с Исландией во многом ограничивается участием в многосторонних форматах взаимодействия по общим для арктических стран вопросам. В начале 2010 г. российско-исландские контакты несколько активизировались — был подписан ряд соглашений в областях развития геотермальной энергетики и туризма. За некоторыми исключениями (в том числе соглашения о наращивании сотрудничества в сфере образования и рыбной промышленности между Исландией и Мурманской областью) углубления сотрудничества между сторонами с тех пор не произошло.

Двустороннее взаимодействие с Данией и Канадой было в значительной степени свернуто после 2014 г. Помимо многосторонних форматов российская сторона продолжает двусторонние диалоги по академической и экспертной линии, а также обмен информацией с канадскими и датскими учеными по вопросам, связанным с подачей всеми тремя странами пересекающихся заявок на продление своих континентальных шельфов в акватории Северного Ледовитого океана. Официального межгосударственного диалога по этому вопросу нет.

Российско-американские отношения в Арктике находятся в прямой зависимости от их взаимоотношений на глобальной политической арене. Введение санкций США против российских энергетических компаний серьезным образом отразилось на сотрудничестве ОАО «НК Роснефть» и американской *Exxon Mobil*

Corporation: проекты по геологической разведке и освоению углеводородов на российском арктическом шельфе были свернуты. С американской стороны на постоянной основе звучат обвинения в адрес России в агрессивной политике в регионе. Однако несмотря на растущую конфронтацию, приграничное сотрудничество России и США в Беринговом море сохраняется. В частности, береговые и пограничные службы обеих стран проводят совместные патрулирования³⁹ и учения по реагированию на разливы нефти⁴⁰. В начале 2021 г. Москва и Вашингтон договорились сотрудничать по вопросам охраны окружающей среды в Арктике.

Основным азиатским партнером России в Арктике является Китай. Страны сотрудничают по производству и транспортировке СПГ (проекты «Ямал СПГ» и «Арктика СПГ-2»), строительству угольного терминала в Мурманске. Китайские компании также участвуют в обеспечении российских газовых проектов необходимым оборудованием и судами для транспортировки СПГ.

Однако китайская арктическая стратегия по своей сути не вполне комплементарна подходам арктических стран, включая Россию. Дипломатически Китай настаивает на глобальной роли Арктики как достояния всего человечества, что контрастирует с позицией об эксклюзивности прав северных государств на арктический регион. Предлагая инклюзивную систему управления Арктикой, Китай, учитывая его вес в мировой экономике, косвенно и ненавязчиво претендует на одну из лидирующих ролей в управлении регионом, что расходится с интересами северных стран.

Активное участие в российских газовых проектах в Арктике также принимает **французская энергетическая компания Total**, которая с момента инициации проекта «Ямал СПГ» была одним из

³⁹ Мисник Л. Забыть о вражде: как Россия и США работают в Беринговом море // Газета.ru. 11 июня 2019. URL: <https://www.gazeta.ru/army/2019/06/11/12408505.shtml> (дата обращения 10.04.2021).

⁴⁰ Россия и США провели совместные учения по реагированию на разливы нефти в Беринговом проливе // Всемирный фонд дикой природы (WWF). 8 ноября 2018. URL: <https://wwf.ru/resources/news/bioraznoobrazie/rossiya-i-ssha-proveli-sovmestnye-ucheniya-po-reagirovaniyu-na-razlivy-nefti-v-beringovom-prolive/> (дата обращения 10.04.2021).

основных акционеров, а теперь также входит в утвержденный состав собственников нового проекта «Арктик СПГ-2».

В отрасли производства и транспортировки СПГ также осуществляется сотрудничество с японскими и корейскими компаниями, которые участвуют в строительстве судов и транспортировке газа. Летом 2019 г. стало известно, что консорциум японских компаний *Mitsui & Company, Ltd.* и национальной корпорации нефти, газа и металлов JOGMEC войдет в российский проект «Арктик СПГ-2» с долей в 10%. Вместе с тем углубление финансового и технологического сотрудничества с японскими и корейскими компаниями во многом сдерживает санкционный фактор.

На этом фоне относительно активно развивается сотрудничество с Индией. Индийские компании (*ONGC, Indian Oil Corporation Ltd* и *Bharat PetroResources Ltd*) с 2016 г. участвуют в разработке Ванкорского нефтегазового месторождения на севере Красноярского края, а также владеют лицензионными участками нефтегазовых месторождений в Якутии.

2.2. Риски для России в Арктике

2.2.1. Правовые, экологические и военные риски

«Размывание» правового статуса Арктики. Пока акватория Арктики подпадает под действие ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, она остается основным правовым инструментом обеспечения эксклюзивного контроля России над прилегающими арктическими пространствами. Однако в случае признания ряда районов Северного Ледовитого океана не подпадающими под эту статью и восприятия их в качестве «обычного моря» Россия и другие арктические государства рискуют столкнуться с ростом конфликтного потенциала в регионе и критическим увеличением экологической нагрузки в акваториях, лежащих в их исключительных экономических зонах.

Попытки России обосновать свое право контролировать арктическую акваторию за рамками Конвенции ООН и ее инструментов (апелляция к истории и др.) будут крайне негативно восприняты

всеми другими странами — и арктическими и неарктическими, и нанесут ущерб сохраняющемуся в Арктике сотрудничеству — как двустороннему, так и в рамках Арктического совета. И, главное, они не принесут желаемого результата: российские претензии на эксклюзивный контроль будут оспариваться, а другие страны — прежде всего США — будут демонстративно осуществлять навигацию, в том числе военную, в пределах российской исключительной экономической зоны. В результате Россия будет вынуждена наращивать военное присутствие в регионе и вступать в еще большую конфронтацию. Перспективы экономического развития российской Арктики и СМП окажутся под вопросом.

Скорость климатических изменений демонстрирует, что действительно свободной ото льда Арктика может стать не раньше, чем через несколько десятилетий, а то и позже. Но в современных условиях важен факт не столько полного сокращения ледового покрова, сколько его исчезновения в конкретные месяцы или в отдельных частях Северного Ледовитого океана. Комплексное понимание динамики климатических изменений *становится основанием для интерпретации норм международного морского права*, а в перспективе и конкретных действий в Арктике.

Собственные научные данные об Арктике — в том числе о динамике и распределении ледового покрова, подверженности арктических экосистем антропогенному воздействию и др. — основной инструмент в дискуссиях о юридических основаниях регулирования арктическими странами международного судоходства на международных научных симпозиумах. Этот инструмент в настоящий момент почти не используется Россией. В основе принятия государственных решений в Российской Федерации преимущественно лежат вторичные сведения западных ученых о динамике климатических процессов в регионе.

Нехватка собственных российских арктических исследований (в областях гляциологии, океанологии, климатологии и др.), как и нехватка каналов получения первичных данных об Арктике (в том числе из-за слабости спутниковой группировки), снижает способность России научно обоснованно аргументировать свои претензии на эксклюзивный контроль над арктическими акваториями.

Треугольник «Россия — США — Китай» в Арктике. Серьезные риски для России в Арктике возникают вследствие конфронтационной политики США в отношении как ее самой, так и Китая, вкупе со стремлением КНР расширять свое присутствие в регионе.

Во-первых, возрастает угроза гонки вооружений и непреднамеренного конфликта.

В случае развертывания США и Россией ракетных комплексов средней дальности наземного базирования отдельные российские арктические территории могут приобрести дополнительное значение как единственные районы, откуда оружие данного класса способно достигать основной территории США (фактически оружие такого класса базировалось на Чукотке, включая, на завершающем этапе холодной войны, ракеты РСД-10 «Пионер»).

Распад системы контроля над вооружениями и рост напряженности между Россией и США могут привести к усилению военноморского противостояния в арктических водах. Дополнительным фактором обострения противостояния могут стать идущие в ведущих военно-промышленных державах мира работы над крупными автономными подводными аппаратами боевого и разведывательного назначения.

Во-вторых, существует вероятность введения США новых антироссийских санкций, касающихся арктических проектов. Потенциал американских санкций здесь еще не исчерпан: новые ограничения могут вводиться против проектов в области СПГ, что затруднит дальнейшее взаимодействие как минимум с французскими, японскими и корейскими компаниями в этой сфере (проекты «Ямал СПГ», «Арктик СПГ-2»).

2.2.2. Социальные и экономические риски, связанные с экстенсивным подходом

При росте внешнеполитических рисков экономические возможности развития российской Арктики меняются отнюдь не линейно. Трансформация мировых рынков и изменения в системе международных отношений сдерживают возможности экономического развития российской Арктики сугубо экстенсивными мето-

дами — за счет работ по освоению новых месторождений природных ресурсов. В последнее десятилетие на развитии российской Арктики уже сказались разрыв важных технологических связей с внешними партнерами, нехватка финансовых ресурсов и интереса со стороны частного бизнеса, необходимых для реализации новых проектов.

Планы развития СМП и Арктики во многом формулировались до марта 2020 г., когда экономика России столкнулась с необходимостью мобилизации финансовых и административных ресурсов для борьбы с распространением COVID-19 и последствиями внезапно начавшегося долговременного спада в мировой и российской экономике. Кризис 2020 г., даже в случае успешного выхода из него в обозримой перспективе (2–3 года), с высокой долей вероятности заставит отложить планы развития инфраструктурных проектов и рискует затормозить строительство ледоколов на несколько лет, а то и больше.

Российские программы развития Арктики уже неоднократно пересматривались, а их финансирование урезалось. Большая часть планов по строительству и модернизации транспортно-логистической инфраструктуры Арктики, включая развитие портов, обновление техники и судов Северного флота была перенесена на середину 2020-х годов. Ввод в эксплуатацию атомного ледокола «Арктика» — головного корабля проекта 22220 — изначально был запланирован на 2017 г., но был осуществлен только 21 октября 2020 г. Нельзя исключать, что и установленная Президентом РФ цель — нарастить грузопоток по СМП до 80 млн тонн в год — останется нереализованной.

Под развитием российской Арктики традиционно понимается ее освоение — за счет открытия новых месторождений, реализации новых инфраструктурных и энергетических проектов. *Однако дальнейшее развитие региона исключительно экстенсивными методами чревато усугублением трех групп рисков.*

Во-первых, капиталоемкие арктические проекты, рассчитанные на десятилетия и требующие колоссальных затрат, рискуют не окупиться в будущем. Изначально планы по освоению арктических месторождений формировались в конце 2000-х годов, когда

цена на нефть достигала 130 долл. США за баррель. Освоение арктических шельфовых месторождений при цене ниже 80 долл. США за баррель коммерчески возможно только при существенной государственной поддержке в виде налоговых льгот. При современном уровне цен в 60 долл. США за баррель планы освоения шельфа неподъемны для государственного бюджета и, видимо, контрпродуктивны.

Во-вторых, наращивание добычи и экспорта первичных энергоресурсов чревато усугублением технологической зависимости российской экономики. Сейчас 70% оборудования для флагманского арктического проекта «Ямал СПГ» производится в Китае, а сам газ перевозится на судах, построенных в Республике Корея и Китае. В этой схеме *Россия преимущественно нужна только для ресурсов, а их добыча — для налогов и сборов*. При этом практически не создается мультипликативных эффектов для промышленности, науки, развития человеческого капитала, особенно в неарктических регионах Сибири, Дальнего Востока, где для этого есть все предпосылки.

В-третьих, расширение хозяйственной деятельности в Арктике может вести к негативным экологическим последствиям или даже техногенным катастрофам (сопоставимым с разливом дизельного топлива на ТЭЦ-3 в районе Норильска в мае 2020 г.) особенно в условиях ускоренных климатических изменений. Ежегодно из-за коррозии трубопроводов и снижения несущей способности инфраструктуры из-за протаивания вечной мерзлоты происходят десятки тысяч разливов жидких углеводородов, загрязняющих почвы, бассейны рек и морей российской Арктики. При современном же уровне освещения проблем в СМИ и в социальных сетях попытки осваивать Арктику «прежними» методами создают не только экологические, но и внутривнутриполитические риски, а также подрывают международный престиж страны, выставляя ее «экологическим пугалом».

Современная государственная политика в Арктике во многом сводится к предоставлению широкомасштабных экономических льгот компаниям, которые потенциально готовы реализовывать ресурсные проекты, в том числе на арктическом шельфе. Этот под-

ход мог бы сработать, когда конъюнктура на мировых рынках была благоприятной и еще оставались возможности укрепления сотрудничества с западными компаниями, имеющими компетенции работы на Севере. Сейчас такой подход выглядит рискованным; предлагаемых мер, вероятно, будет недостаточно для заметного роста инвестиционной привлекательности российской Арктики.

Вероятно, что, как и раньше, эти льготы во многом окажутся направлены на поддержку крупных компаний, уже занимающих монопольное положение если не на уровне отрасли, то, по крайней мере, на уровне отдельных арктических регионов. Лоббирование интересов крупных сырьевых компаний во многом опирается на их роль в генерации налоговых поступлений в федеральный и региональные бюджеты и поддержке социальной сферы недофинансированных арктических городов. Но при отсутствии конкуренции и односторонней зависимости от них российских регионов экологические риски от хозяйственной деятельности в Арктике будут многократно возрастать, попутно нанося серьезный внутриполитический и внешнеполитический репутационный ущерб.

Ситуацию усугубляет подход к поддержке проектов, который не учитывает не только экологические издержки, но и пространственно-технологические эффекты от их реализации. По умолчанию превалирует принцип поддержки всех, кто готов инвестировать в Арктику, безотносительно роли инвестора в пространственно-технологических цепочках добавленной стоимости. Такой подход в большей степени поддерживает наиболее рентабельные проекты, способные при государственной поддержке приносить инвестору прибыль. Но в современных условиях наибольшую рентабельность обеспечивают арктические проекты, предусматривающие закупку производственных компонент у зарубежных поставщиков, которые часто могут поставлять необходимое оборудование дешевле и быстрее, чем российские.

Недостаточный учет оборотной стороны роста экономической активности при выстраивании институтов поддержки арктических проектов еще больше увеличивает технологические и экологические риски.

3. ПРИОРИТЕТЫ НОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В АРКТИКЕ

Российские международные цели в Арктике можно разделить на две основные группы: во-первых, это обеспечение военной и экологической безопасности в регионе; во-вторых — развитие Арктического региона и других регионов страны (прежде всего — Сибири и Дальнего Востока) через арктические проекты. Каждая из этих целей включает ряд задач, для решения которых нужны как международные, так и внутрироссийские меры. По каждому блоку ниже приведены основные рекомендации.

Первый блок международных задач связан преимущественно с купированием общих угроз, с которыми сталкиваются арктические страны, и предполагает как интенсивное взаимодействие на площадке Арктического совета, так и параллельные международные треки в рамках двусторонних и многосторонних форматов. Обязательным условием успешного решения этих задач является увеличение поддержки науки и внедрение передовых экологических стандартов и практик. Блок международных задач, связанный с развитием российской Арктики, преимущественно предполагает двустороннее сотрудничество либо обращение к международным институтам развития с российским участием.

Наконец, внутренние задачи развития предполагают трансформацию модели развития Арктики от экстенсивно эксплуатационной к инновационно-сырьевой, построенной на принципах экологического развития Арктики вместе с другими регионами России, прежде всего — с Сибирью и Дальним Востоком.

3.1. Группа приоритетов № 1: обеспечение безопасности

3.1.1. Сохранение регионального международного режима судоходства в Арктике в новых условиях

Наиболее оптимальным способом сохранения нормативно-правовой основы по защите морских экосистем и обеспечения безопасности в северных акваториях России и других арктических государств в условиях таяния льдов и «открытия» Арктики представляется *выработка и принятие на международном уровне нового понимания ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву*, на которой основывается существующий сегодня в регионе региональный международный режим судоходства. *Это понимание должно заключаться в сохранении эксклюзивных прав арктических государств не только и не столько ввиду ледового покрытия, сколько в силу особой хрупкости арктических экосистем — в обмен на повышенную ответственность арктических стран за сохранение морских экосистем — «режим 234+»⁴¹.*

Речь идет не об изменении содержания, а именно о новом толковании ст. 234. Данный принцип включает два аргумента: утверждение приоритета хрупкости арктических экосистем над критерием ледового покрытия и расширение международной ответственности арктических государств (в том числе охрану морской среды и ее биологических ресурсов от ущерба, причиненного различными видами деятельности, включая судоходство) в силу изменения внешних условий (ускоренного изменения климата в Арктике по сравнению с 1994 г.).

⁴¹ Вопросы регулирования морского прохода и экономической деятельности в открытой части Северного Ледовитого океана также стоят на повестке дня, но должны рассматриваться отдельно и пока представляются для России вторичными. Здесь речь идет о принципиально другой правовой рамке — в открытой части Северного Ледовитого океана Россия рискует не потерять занятые позиции, а не реализовать экономический и геостратегический потенциал, который создает большая физическая доступность открытой части Северного Ледовитого океана.

Предлагаемое толкование в полной мере соответствует духу и букве Конвенции ООН. Так, конкретизируя общую цель охраны морской среды, ст. 194 той же Конвенции специально указывает на необходимость принятия мер по предотвращению ущерба редким и уязвимым экосистемам, к которым относится экосистема Арктики. Отсюда специальной целью ст. 234 Конвенции ООН является именно предотвращение загрязнения морской среды районов, покрытых льдом. Таким образом, *положения ст. 234 должны толковаться именно как нацеленные на предотвращение загрязнения редкой и уязвимой экосистемы Арктики независимо от степени покрытия льдами этого района и другой характеристики льдов.*

Возможным обоснованием данной трактовки может стать закрепление в международном праве принципа, в соответствии с которым *ответственность за всю деятельность в Арктике, в том числе и за деятельность юридических и физических лиц, включая вред, причиненный экосистеме Арктики, возлагается на приарктические государства, имеющие права, предусмотренные ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву.* Следует подчеркивать, что реальные результаты может приносить только *дееспособная ответственность*, а таковой в Арктике обладают только арктические государства. Соответственно философия сбережения Арктики должна строиться по формуле **«преференциальные права в обмен на преференциальную ответственность»**.

Создание подобного режима возможно только на основе *консенсуса арктических стран*. Единственная площадка, пригодная для построения такого консенсуса, — Арктический совет. При этом именно он предоставляет возможность широкого обсуждения экологической и адаптационной повестки со странами-наблюдателями — главными ревизионистами позиций арктических стран.

3.1.2. Повестка для председательства России в Арктическом совете

Председательство России в Арктическом совете в 2021–2023 гг. следует использовать для запуска в его рамках дискуссии по предлагаемому региональному международному режиму *«повышенной*

климатической ответственности», а также для оживления и реанимации данного института в целом за счет продвижения климатической и природоохранной проблематики, вопросов предотвращения катастроф, ликвидации их последствий и т.д. Важно и преодоление институционального кризиса — возвращение к практике принятия совместных деклараций, реализация ранее принятых обязательств⁴², ревизия деятельности Арктического совета, четкое формулирование климатической повестки Совета именно арктическими странами.

Работа по выработке, согласованию и международно-правовому закреплению данного международного режима (нового толкования ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву) займет не один год и вряд ли будет завершена ко времени окончания российского председательства в Арктическом совете. Председательство представляется лишь оптимальным моментом для запуска этой работы, при этом с каждым последующим годом международно-политические условия для продвижения нового режима будут все менее благоприятными.

Эффективным шагом с точки зрения продвижения в Арктическом совете нового толкования ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву и принципа «повышенной климатической ответственности» арктических стран стало бы *формирование в рамках председательства России в Арктическом совете новой рабочей группы, нацеленной на выработку комплексных решений по адаптации к климатическим изменениям в северных широтах*. Возможности сотрудничества в области адаптации к климатическим изменениям лежат не только в области научной кооперации (например, в сфере изучения процессов таяния вечной мерзлоты), но и в сферах строительства, образования, поддержки коренных малочисленных народов и др.

⁴² В том числе определение Целевой группой по вопросам арктического морского сотрудничества Арктического совета «круга обязанностей для возможного нового вспомогательного органа» по управлению морской средой Северного Ледовитого океана, который не смогли подготовить за два года и представить в 2019 г. в соответствии с мандатом группы.

Такая постановка вопроса позволит закрепить статус арктических государств не только как «распорядителей Арктики», но и как главных жертв изменения климата в регионе, «борцов на передовой». Однако для этого программы адаптации должны быть действительно деятельными и масштабными.

Отправной точкой работы группы может стать *организация арктического межправительственного симпозиума по вопросам адаптации к изменениям климата в широком плане*. На нем могут быть подняты разные вопросы: от проблем изменения условий труда и соцобеспечения работающих в Арктике до проблем модернизации строительной и логистической инфраструктуры.

Такой подход в большей степени соответствует российским интересам, чем самоограничение повесткой сокращения выбросов парниковых газов, преобладающей в глобальном климатическом движении: **накопленный масштаб климатических изменений делает вопросы адаптации в Арктике приоритетным на десятилетия вперед, даже при полном и всеобъемлющем выполнении обязательств по сокращению выбросов в мире — Арктика уже слишком разогрета.**

Более того, России не стоит занимать пассивную экологическую позицию из опасений «навлечь гнев мирового сообщества» за неэффективные, а зачастую и разрушительные хозяйственные практики, применявшиеся в российской Арктике. Последние десять лет именно США и Китай — два главных источника выбросов парниковых газов в мире и одни из самых хищнических «природопользователей» — последовательно заявили о глобальном (!) климатическом и экологическом лидерстве, начав, безусловно, с изменения ситуации на национальном уровне. Россия не должна сначала пытаться «соответствовать», и только потом — предлагать. Значимость Арктики для России позволяет выступать с амбициозными программами изменений в регионе одновременно с началом внутренних изменений.

На любых альтернативных межгосударственных площадках, например, международных конференциях и форумах, представители России по возможности должны активно представлять повестку защиты природы и развития чистых технологий в Арктике. Напри-

мер, международный форум «Арктика: настоящее и будущее», организуемый на ежегодной основе, в ближайшие годы должен стать площадкой продвижения совместных российских и зарубежных разработок в сфере чистых технологий и снижения загрязнения, требующих вложений и политической поддержки для коммерциализации и внедрения.

3.1.3. Противодействие «перетеканию» вопросов военной безопасности в арктическую повестку

Одним из важных приоритетов России в Арктике, особенно в период ее председательства в Арктическом совете, является противодействие «перетеканию» военно-политической и международно-политической конфронтации США с Россией и Китаем на повестку дня деятельности Совета и арктическую повестку в целом. Необходимо четко разделять традиционные и нетрадиционные угрозы безопасности с точки зрения каналов противодействия. Арктический совет — площадка для обсуждения нетрадиционных, главным образом климатических и экологических вызовов, требующих адаптивных мер и интенсивного сотрудничества, предотвращения и ликвидации последствий катастроф. Вопросы же традиционных и стратегических угроз безопасности следует выносить на двусторонние треки, форматы Россия — НАТО и ОБСЕ. *Смешивание повесток традиционные угрозы не смягчит, а шансы на сотрудничество по нетрадиционным — резко снизит.*

Масштаб военно-политической конфронтации в Арктическом регионе (гонку вооружений, провокационные действия и т.д.) важно уменьшить, максимально сохраняя Арктику как регион, где преобладает сотрудничество. Но основными российскими визави по вопросам военной безопасности должны выступать арктические страны НАТО — США, Канада, Норвегия, Исландия и Дания, а не Арктический совет. В диалоге с ними Россия должна продвигать тезис о том, что рост военной напряженности в Арктике — не результат региональных разногласий, а проекция растущей конфронтации великих держав. Обсуждение военных

вопросов и любая военная риторика в рамках традиционных форматов сотрудничества в Арктике (в том числе в Арктическом совете), доказавших свою конструктивность, недопустимы.

Генеральному штабу Вооруженных сил Российской Федерации и исследовательским центрам Министерства обороны РФ целесообразно провести глубокий военный и военно-экономический анализ перспектив и возможных последствий вероятной арктической гонки вооружений с участием России и США и с вероятным вовлечением в нее в той или иной форме КНР и европейских членов НАТО.

В сложившихся условиях возрастает важность постоянных каналов коммуникации, обеспечивающих рост предсказуемости ситуации и повышающий оперативность во взаимодействии по вопросам военной безопасности и обороны Севера, предотвращения военных конфликтов. Нельзя допустить, чтобы проблемы стратегического противостояния России и стран НАТО в результате ошибки или провокации привели к военным столкновениям в Арктике.

Так, в целях укрепления доверия в регионе целесообразно рассмотреть возможность регулярных встреч по вопросам военной безопасности в Арктике с участием представителей внешнеполитических и военных ведомств арктических государств. Для обеспечения оперативного взаимодействия — проработать возможность создания горячей линии связи для обмена информацией между военными ведомствами арктических стран, чьи подразделения дислоцированы в северных широтах.

3.1.4. Внутренние меры для новой международной политики России в Арктике

Чтобы международные усилия России оказались эффективными, их необходимо подкрепить принципиально новыми решениями внутри страны. Прежде всего, меры должны быть направлены на усиление поддержки арктической науки, разработку передового национального экологического регулирования в Арктике и внедрение лучших и инновационных экологических решений.

Необходимое и первостепенное условие для продвижения предлагаемого нового понимания ст. 234 Конвенции по морскому праву и международного режима «повышенной экологической ответственности» арктических стран — *передовые исследования региона, таяния арктических льдов и состояния морских экосистем Арктики российскими учеными на преимущественно российском оборудовании* — безусловно, с привлечением иностранных коллег из арктических и неарктических стран для легитимизации результатов таких проектов.

Россия должна стать международным научным донором в области арктических исследований, а не реципиентом, когда отечественные ученые пользуются любой возможностью получить иностранный грант, чтобы иметь шанс продолжать исследования, или созранить доступ к оборудованию. Международное сотрудничество для российской арктической науки помимо целей интеллектуального обмена нужно для легитимации исследований в научном сообществе, как это происходит на международных научных площадках по Атлантическому и Тихому океанам, обсуждается координация таких усилий для исследований открытого участка Северного Ледовитого океана.

Отдельные инструменты могут обсуждаться и варьироваться, но на базе уже действующих проектов это может быть расширенный Целевой конкурс РНФ, Арктических институтов развития, совместные конкурсы научных фондов и бизнеса, работающего в Арктике. Ключевым здесь являются не столько форматы (они существуют), сколько *долгосрочный и устойчивый характер финансирования* подобных проектов, введение отдельных грантов для проведения лонгитюдных исследований.

Также *необходимо внедрение передовых экологических практик в российской Арктике: только дипломатическими аргументами без заметного изменения ситуации внутри России убедить третьи страны в содержательности принципа «повышенной экологической ответственности» вряд ли получится.* Нужно передовое внутри-российское экологическое регулирование в Арктике и активное внедрение инструментов морских особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и заповедников — как, например, это уже

сегодня делает Чили. Важно и сохранение приверженности официальной российской позиции теме прав КМНС и их уязвимости перед изменением климата в Арктике.

3.2. Группа приоритетов № 2: развитие российской Арктики

Новое освоение Арктики, столь богатой природными ресурсами, может быть мощным катализатором развития не только арктической зоны как таковой, но и других регионов страны, особенно Сибири и Дальнего Востока, северо-западных регионов в части научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), машиностроения, разработок, источников повышения благосостояния, сокращения депопуляции, усложнения производства. *Вместо малоперспективного даже в среднесрочной перспективе подхода к Арктике как все более доступной нефтегазовой кладовой, Арктика должна становиться площадкой для инновационного сырьевого развития всей страны.*

Это потребует пересмотра сложившейся на сегодня парадигмы развития Арктики как «вещи в себе», пусть и весьма ценной, которую нужно защитить, заселить и продать на экспорт. Отчасти такое видение «самодостаточного» региона закреплено и в новой Стратегии развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 г., утвержденной 26 октября 2020 г. Все сформулированные в ней цели строго «арктические», не учитывающие эффекты для других регионов, качество экономического роста в регионе, роль инноваций в развитии Арктики. Заявленные цели, безусловно, нужно реализовывать. Но расширенное и потенциально более эффективное понимание задач развития Арктики требует и другого баланса международных и внутренних инструментов арктической политики.

В отличие от вопросов национальной безопасности, для развития российской Арктики значение международного сотрудничества в целом ниже, чем внутрироссийских мер (хотя в этом случае международное сотрудничество более разнообразно по странам

и инструментам). Оно должно решать вопросы снижения технологической зависимости, обеспечения рынков сбыта для арктического экспорта и привлечения инвестиций в арктические проекты. При этом арктическая специфика главным образом касается именно международного сотрудничества в области трансфера технологий в Россию — наращивание экспорта и иностранные инвестиции в Арктике принципиально не отличаются от задач по интернационализации Дальнего Востока.

Однако куда важнее здесь роль внутрироссийской стратегии: подключение к сырьевым проектам российских поставщиков технологического оборудования, финансирование соответствующих НИОКР в сибирских научных центрах, создание инфраструктуры физического сопряжения Арктики и Сибири, развитие СМП.

3.2.1. Международное сотрудничество как инструмент развития

Главная задача международного сотрудничества для обеспечения развития российской Арктики — доступ к технологиям арктической работы, которые пока Россия импортирует в 70% случаев, в том числе это касается и критических технологий.

Импорт зарубежных технологий должен лечь в основу более комплексной промышленно-технологической политики. *Приоритет технологического и пространственного развития России должен стать основной политики «управляемого сотрудничества» с зарубежными странами.* Основная цель этой политики — снижение внешнеполитических рисков и усиление кооперационных взаимосвязей с иностранными компаниями на всех этапах высокотехнологичного производства, но с их локализацией внутри России. В первую очередь здесь важны локализация высокотехнологичных ресурсоемких производств и формирование пула отечественных сервисных компаний и промышленных производств, ориентированных на нужды арктических проектов, причем не только в арктических регионах, но и расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке.

Неспецифические задачи развития Арктики, универсальные для любого экспортно ориентированного региона России, — это *привлечение инвестиций и обеспечение рынков сбыта*. В обоих случаях также необходима комбинация международных усилий и внутрироссийских решений.

С точки зрения *инвестиций* международное взаимодействие целесообразно сконцентрировать на следующих направлениях:

- международные институты развития (по возможности, западные) с российским участием (АБИИ, НБР БРИКС), в том числе через целевые проекты устойчивого освоения Арктики;
- сотрудничество с неарктическими странами без предоставления им полномочий по управлению регионом, основной упор — на Китай и другие страны Азии (Япония, Индия, Корея, страны АСЕАН), страны Ближнего Востока, заинтересованные в диверсификации активов;
- ледовые облигации/*ice bonds* как особый финансовый инструмент «зеленого» финансирования для Арктики;
- поощрение комплексного развития СМП как способ привлечения инвестиций не только в сырьевой сектор, но и в инфраструктурно-логистический комплекс региона, развитие туризма, арктических городов.

Для привлечения иностранных инвестиций крайне важен *вопрос инфраструктуры двойного назначения* — хотя бы потому, что практически вся инфраструктура в регионе исторически была именно такой. Вероятно, координация работы с Министерством обороны РФ по арктической инфраструктуре двойного назначения не всегда должна быть формальной, иначе привлекать иностранное финансирование и реализовывать масштабные проекты в области арктической инфраструктуры будет значительно сложнее. Международное сотрудничество в части *рынков сбыта* для Арктики мало отличается от подходов, применяемых на Дальнем Востоке — здесь важен весь комплекс усилий: регуляторных, логистических, страховых, информационных — внутри и вовне.

Сотрудничество со странами Азии. В нынешних условиях возможности надежного международного сотрудничества открывают-

ся в первую очередь на востоке. Сейчас усиление взаимодействия с Китаем, Японией, Республикой Корея, рядом стран АСЕАН и Индией во многом сдерживается закрытостью российской арктической политики и отсутствием согласованной стратегии взаимоотношения с ними. Отдельная рекомендация на восточном направлении — это привлечение средств западных институтов развития, созданных с участием России. Возможно — в консорциуме с компаниями из КНР, Индии, других стран-учредителей.

Главный партнер России по проектам экономического развития в Арктике среди азиатских стран сегодня — Китай. Несмотря на разногласия в стратегическом видении будущего Арктики и управлении ей, тактический потенциал российско-китайского сотрудничества в регионе огромен. Прежде всего — в области разработки ресурсов, развития транспортно-логистической инфраструктуры и более активного использования СМП, развития арктического туризма. Кроме того, значительный, но пока практически нереализованный потенциал для развития сотрудничества лежит в таких областях, как арктическое сельское хозяйство, развитие населенных пунктов российской Арктической зоны и электроэнергетики региона.

Политика сотрудничества с Китаем в Арктике должна сопровождаться набором мер, укрепляющих уверенность в том, что реализация совместных проектов осуществляется в соответствии с принципами устойчивого развития. Отсутствие такой уверенности у местного населения и представителей власти в России порой становилось препятствием реализации проектов с участием китайских компаний. Экологический контроль за совместными проектами должен быть усилен мерами *дополнительной экологической экспертизы, а также общим повышением ее эффективности, в том числе ужесточением требований к полноте и прозрачности предоставляемой информации*. Информация о совместных проектах и их влиянии на окружающую среду должна быть доступна широкой общественности, в том числе природоохранным организациям и населению регионов, где эти проекты реализуются.

Развитие российской Арктики должно стать частью и продолжением реализуемой в последние годы стратегии поворота Рос-

сии на Восток во внешней политике. В связи с этим сотрудничество с Китаем должно дополняться укреплением партнерства по арктическим вопросам с Японией, Республикой Корея, Индией и странами АСЕАН, которые тоже проявляют к этому региону интерес.

Интенсификация сотрудничества с **корейскими и сингапурскими** компаниями востребована в плане обмена опытом и знаниями в области судостроения и управления портовой инфраструктурой, развития туризма. Развитие диалога с **Индией и Японией** — перспективно в части проектов СПГ, проведения совместных научных арктических исследований, связанных с изучением динамики процессов и последствий климатических изменений.

Полезна проработка совместных инвестиционных проектов со странами **Ближнего Востока**: последние в рамках политики сырьевой и географической диверсификации могут быть заинтересованы в широком портфеле арктических проектов в России.

Сотрудничество со странами Запада. Несмотря на санкционные ограничения и «зеленый протекционизм» ЕС, для России остается ряд перспективных ниш технологического и экономического сотрудничества с традиционными арктическими партнерами. Безусловно важны сохранение и поддержка действующих проектов в приграничных районах, поощрение микропредпринимательства и приграничной торговли, реализация совместных проектов малым и средним бизнесом. Важным приоритетом сотрудничества России со Скандинавскими странами, особенно Норвегией, является развитие СМП.

Для популяризации чистых облигаций и займов как инструментов финансирования арктических проектов, в рамках председательства в Арктическом совете российская сторона могла бы выдвинуть предложение о *создании межгосударственного оператора арктических проектов, ориентированного на привлечение «чистого» финансирования* в Арктику с возможным брендингом арктических «зеленых» облигаций как ледовых облигаций/*ice bonds*.

Такая инициатива может не только принести имиджевые преимущества, но и стать действительно востребованным инструментом финансирования, поскольку в российской Арктике скрыт

колоссальный потенциал дешевого сокращения выбросов парниковых газов путем повышения энергоэффективности оборудования, перехода на «чистую» энергетику, восстановления лесов и др. Активная позиция России в вопросе борьбы с изменением климата должна публично строиться на принципах рациональности и эффективности: *один доллар, вложенный в повышение энергоэффективности или строительство очистных сооружений (условно) в Северной Норвегии, даст в десятки раз меньший положительный эффект, чем в российской Арктике.*

Большой потенциал кооперации может быть реализован со странами Северной Европы в части проектов *в сфере развития возобновляемых источников энергии (ВИЭ)*. В условиях критической неэффективности северного завоза топлива проекты развития ВИЭ на изолированных территориях Российского Севера могут стать коммерчески привлекательными при минимальной государственной поддержке.

3.2.2. Приоритеты внутренней российской политики развития Арктики

Цели и задачи развития Арктики как самобытного региона России достаточно подробно освещены и закреплены в недавно принятой Стратегии развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 г. Многие приоритеты Стратегии уже реализуются, под другие создается нормативно-правовая база. Эти усилия, безусловно, нужно продолжать. Поэтому рекомендации в данном параграфе главным образом касаются тех вопросов, которые не вошли в принятую Стратегию в явном виде.

В сложившихся условиях любые проектные решения в Арктике не могут не учитывать критерии финансовой эффективности. Но, что важнее, они должны включать также требования к максимизации позитивных эффектов для окружающей среды, населения, совершенствования технологий и пространственного развития России, в том числе сопряжения развития Арктики с развитием Сибири и Дальнего Востока.

Отдельные позитивные примеры уже заметны — следующий проект «НОВАТЭК» «Арктик СПГ-2», согласно плану, выгодно отличается от проекта «Ямал СПГ» по степени локализации производства необходимого оборудования. Важно, чтобы заявляемые цели по локализации не остались лишь на бумаге, а принцип мультипликации позитивных эффектов для развития технологий и загрузки отечественных промышленных мощностей масштабировался и на другие арктические проекты.

Учитывая особенности экономики арктических проектов, требующих масштабной государственной поддержки, проекты не могут работать только на самих себя, а у государства имеются значительные рычаги влияния на них. Подход к развитию Арктики через реализацию наиболее рентабельных проектов если и не ошибочный, то очевидно недостаточный. Арктическая внутренняя политика должна исходить из необходимости приоритетного продвижения проектов, имеющих существенную добавленную стоимость для России в целом, то есть стимулирующих НИОКР, локализацию производства высокотехнологической продукции, развитие смежных производств в других регионах России. Такие проекты могут быть отнюдь не наиболее рентабельными, но зато будут в наибольшей степени способствовать задачам высокотехнологического развития и защиты окружающей среды в России.

Новые приоритеты: добавленная стоимость и инновации. Природное богатство российской Арктики (ископаемое топливо, алмазы, цветные, черные и редкоземельные металлы, леса и др.) должно стать основой для воспроизводства добавленной стоимости — фундаментом модернизации всей России, а задачи защиты окружающей среды — основным драйвером перехода от экстенсивных методов освоения арктических ресурсов к интенсивным. *Арктика может претендовать на роль пилотного региона формирования высокоинновационной ресурсной и природосберегающей экономики.* Но для этого нужны совершенно иные институциональные подходы к ее развитию. Наиболее передовые исследования в этой области проводит в России новосибирская школа под ру-

ководством В.А. Крюкова⁴³, яркие решения предлагает профессор А.Н. Пилясов⁴⁴, перспективные разработки инициированы на базе Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова и НОЦ «Российская Арктика».

Без активной технологической политики арктические проекты рискуют остаться зависимыми от импорта зарубежного оборудования, что чревато ростом внешнеэкономических и внешнеполитических рисков. На институциональном уровне должны быть созданы условия для глубокой интеграции арктических проектов в высокотехнологичные цепочки добавленной стоимости в стране. В противном случае развитие Арктики будет осуществляться в угоду ограниченному кругу лиц и компаний и не приблизит Россию к решению задач модернизации и технологического развития.

Природосберегающее развитие. *Создание в Арктике зоны инновационной ресурсной и природосберегающей экономики должно строиться на пересмотре иерархии угроз на уровне Совета безопасности.* Столь высокий уровень важен не только как объективный показатель переоценки экологической компоненты в российской внутренней и внешней политике, но и как инструмент построения нового международного режима в Арктике «234+», поскольку приоритеты природосбережения пока входят в прямое противоречие с интересами экстенсивного сырьевого освоения Арктики. Перевод этих противоречий из сугубо экономической плоскости в сферу безопасности (национальной, в том числе экологической) — отдельный «фронт» внутрироссийской работы.

⁴³ Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками: монография / под науч. ред. В.А. Крюкова, Т.П. Скуфьиной, Е.А. Корчак. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020; Крюков В.А. Новые механизмы и режимы недропользования на российском севере и в Арктике — главное звено использования лучших зарубежных практик хозяйствования в высоких широтах // Российская Арктика: современная парадигма развития. СПб.: Нестор-История, 2014. С. 184–187.

⁴⁴ Пилясов А.Н. Контуры Стратегии развития Арктической зоны России // Арктика. Экология и экономика. 2011. № 1. URL: http://www.ibrae.ac.ru/images/stories/ibrae/arktika_magazine/38-47-pilyasov.pdf (дата обращения 10.04.2021).

Общенациональные и пространственные эффекты. Приоритетную поддержку должны получать проекты, генерирующие *максимальные эффекты для технологического и в то же время пространственного развития России*. Во многом — за счет использования конкурентных преимуществ других регионов России — промышленных предприятий Кольского полуострова, исследовательских центров Новосибирска, строительных верфей Приморья и перегрузочных портовых мощностей Камчатки.

Усиление взаимосвязей между российскими регионами невозможно только за счет широтных транспортных маршрутов, включая СМП (хотя его роль остается приоритетной). Интеграции Российского Севера в инфраструктурно-логистическую ткань Урала, Сибири и Дальнего Востока будет способствовать восстановление и развитие меридиональных транспортных маршрутов, в том числе с использованием железнодорожного и речного транспорта.

С точки зрения уже заявленных целей наращивания экспорта внутренняя стратегия соединения Арктики с Сибирью, Дальним Востоком, северо-западными регионами России также очень важна. Экспорт лишь сырьевых продуктов из арктической зоны может принести существенные доходы в бюджет, но не сможет решить задачи новой парадигмы развития России. Уже сегодня нужно расширять портфолио «арктического экспорта» за счет Сибири и Дальнего Востока. Такой подход и Арктику сделает более востребованной для мира, и позволит реализовать колоссальный потенциал Сибири как экспортера и центра наукоемких производств XXI в.

Развитие горизонтальных связей между представителями регионов, некоммерческими организациями, экспертным сообществом, КМНС и другими хозяйствующими субъектами, заинтересованными в развитии Арктики, принципиально важно для формирования единой непротиворечивой арктической стратегии, подразумевающей синхронизацию задач внешней и внутренней политики. Особенно в кризисных условиях российская арктическая политика должна строиться на минимизации конфликтов интересов вокруг созидательной арктической повестки.

Ориентация политики развития Арктики на российские регионы важна не только как инструмент восстановления и создания

новых пространственно-логистических связей и стимулирования экономики, но и как возможность консолидации регионов вокруг единой общенациональной повестки. **Учитывая, что значительная часть европейской части России, Сибири и Дальнего Востока юридически находится в Арктической зоне Российской Федерации, развитие Арктики может стать общероссийским проектом.** Как и общероссийским, а не региональным проектом должно стать развитие Востока России, включая Центральную Сибирь.

Принципиально важно дать понять регионам, что развитие Арктики не оттягивает ресурсы, а происходит в их интересах, в том числе в целях преодоления «континентального проклятия» Центральной Сибири через развитие меридиональных логистических маршрутов и ускорение развития Дальнего Востока через освоение СМП.

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Караганов Сергей Александрович

Доктор исторических наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», почетный председатель Президиума Совета по внешней и оборонной политике

Боклан Дарья Сергеевна

Доктор юридических наук, профессор, заместитель руководителя Департамента международного права и заведующий Научно-учебной лабораторией исследований в области защиты государственных интересов в условиях экономических санкций факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Кашин Василий Борисович

Кандидат политических наук, заведующий сектором международных военно-политических и военно-экономических проблем, заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Лихачева Анастасия Борисовна

Кандидат политических наук, директор ЦКЕМИ, заместитель декана по науке факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Макаров Игорь Алексеевич

Кандидат экономических наук, руководитель Департамента мировой экономики, заведующий Научно-учебной лабораторией экономики и изменения климата факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Степанов Илья Александрович

Младший научный сотрудник ЦКЕМИ, заместитель руководителя Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Суслов Дмитрий Вячеславович

Заместитель директора ЦКЕМИ, руководитель Рабочей группы по подготовке ситуационных анализов под эгидой МИД РФ, старший преподаватель факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Научное издание

**Арктическая политика России:
международные аспекты**

Доклад НИУ ВШЭ

Формат 60×88 1/16

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 3,4. Уч.-изд. л. 2,6

Изд. № 2519

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПАРТНЕРЫ



ЭНДАУМЕНТ-
ФОНД
НИУ ВШЭ



ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ
АГЕНТСТВО



СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РАДИОПАРТНЕР



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

Российская Газета



VTimes



ПОЛИТ.РУ



журнал
стратегия

ИНДУСТРИЯ
ЕВРАЗИИ