

С.А. Литина,

доктор экономических наук, зав. лабораторией, Высшая школа государственного управления «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Москва, директор Центра стратегического управления и пространственного развития ФГБНИУ Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН (СОПС)

В.П. Журавель,

ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы Института Европы РАН, кандидат педагогических наук, доцент

ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ В АРКТИКЕ

Svetlana Lipina,

Ph.D., Doctor of Economic Sciences, Head of the research laboratory The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Director, Center for Strategic Management and Spatial Development of the Council for study of productive forces of the Ministry of economic development of the Russian Federation (SOPS), member of the Academy of Sciences of the Arctic

V.P. Zhuravel,

Lead Researcher, Center of Northern Europe, RAS Institute of Europe, Candidate of Pedagogic Sciences, Associate Professor

POLICY OF RUSSIA AND EUROPEAN COUNTRIES IN THE ARCTIC



В сентябре 2016 г. исполняется 20 лет международной межправительственной региональной организации Арктический совет (АС). Двадцать лет мы строим систему отношений за Полярным кругом, и надо отдать должное дипломатам всех стран – участниц этого непростого процесса: они выстроили достаточно стройную и устойчивую систему добрососедских взаимоотношений. За этот период была создана солидная материальная основа сотрудничества, а также международно-правовая база, обеспечивающая правила и нормы взаимодействия между вовлеченными в развитие Арктики странами.

В этой работе активно участвуют как государства – члены Арктического совета, так и европейские страны-наблюдатели в АС – Великобритания, ФРГ, Нидерланды, Польша, Франция, Испания и Италия. Азиатские страны – Китай, Япония, Республика Корея, Индия и Сингапур, – недавно получив статус стран-наблюдателей, также показывают высокую заинтересованность в проведении комплексных арктических научных

In September 2016, the Arctic Council (AC), the international intergovernmental regional organization, completes 20 years. We have been building a system of relations beyond the Polar Circle for twenty years, and we should do justice to diplomats from all states participating in this complex process since they have built a quite harmonious and stable system of good neighborly relations. In this period, it has been created a solid material basis for cooperation, as well as international legal base providing the rules and standards of interaction between the countries involved in developing the Arctic.

Both the Arctic Council member states and European AC observers, Great Britain, Germany, the Netherlands, Poland, France, Spain and Italy, participate in this work. Asian countries such as China, Japan, Korea, India and Singapore, which have recently obtained the status of observers, also show a high interest in carrying out integrated Arctic research, developing new technologies to produce hydrocarbons and building vessels capable of navigating in Arctic conditions and difficult ice situation.

Russia plays a leading role in the Arctic. Northern sub-Arctic regions of Russia are a large territory covering almost 20 percent of the area of the Russian Federation. Currently, the North reserves provide about 11 percent of national income of Russia and almost one-quarter of the entire country's export. Arc-

tic and sub-Arctic regions of Russia are the territories with a complex structural organization characterized by a disproportion in territorial-sectoral and production-resource potential. Each region has its own internal, interregional, world economic and global development factors. These are natural resources and the territory of the Russian North itself that have always been the subject of economic and geopolitical interests of circumpolar states, as well as world economic and geostrategic interests of the global community.

At the turn of 2009/10, Russia actively involved foreign companies having necessary technologies in developing Arctic fields. In particular, contracts have been signed with Total (France), BP (Great Britain), ExxonMobil (the U.S.) and Eni (Italy). This was due to the absence of the necessary technologies, special ice equipment and funds to develop offshore fields¹. The basic idea of the contracts was to achieve agreements on providing funds and technologies by foreign oil/gas companies in return for the access to Arctic deposits. However, the expectations have not been met due to the situation in Ukraine and introduction of the U.S. and European Union sanctions on Russia. In fact, the Arctic economy is now oriented towards extracting natural resources. Currently, we do not think of the Shtokman gas field; the design level production of 6 million tons of oil at the Prirazlomnoe field with the ice-resistant fixed platform Prirazlomnaya is to be achieved after 2020 only. The main reason is the absence of the necessary modern production and technological equipment primarily for deep-water drilling in severe climate conditions and complexity of extracting hydrocarbons in ever-changing ice conditions in the Arctic. Furthermore, experts emphasize that new advanced technologies should be used at all stages of field development. Without it, the shelf becomes an expensive resource of little use. Today, it is clear that the use of modern Western technologies can and should be combined with the innovation-based development of national production and research base. In this case, the entire economic system including the primary sector mainly concentrated in northern regions would not have been vulnerable to outside pressure and discriminatory sanctions.

As a result, the sanctions cover 90 percent of Russian oil companies and almost the entire gas sector. European companies were prohibited to render service in Russia on drilling, well testing, geophysical exploration on deep-water and shale deposits

исследований, в разработке новых технологий добычи углеводородов, в создании судов, готовых работать в арктических условиях, в сложной ледовой обстановке.

Ведущая роль в Арктике принадлежит России. Северные приарктические регионы нашей страны – это масштабная территория, занимающая почти 20% площади Российской Федерации. Сегодня запасы Севера обеспечивают около 11% национального дохода России и почти четверть всего объема общероссийского экспорта. Арктические и приарктические регионы России – это территория сложной структурной организации, характеризующаяся диспропорцией в территориально-отраслевом и производственно-ресурсном потенциале. Для каждого региона здесь свои внутренние, межрегиональные, мирохозяйственные и глобальные факторы развития. Это и природные ресурсы, и сама территория Севера России, которые всегда были предметом хозяйственного и геополитического интереса приполярных государств, а также мирохозяйственного и геостратегического интереса стран мирового сообщества.

Россия на рубеже 2009–2010 гг. стала активно привлекать к освоению месторождений Арктики зарубежные компании, располагающие необходимыми технологиями. В частности, были подписаны соглашения с французской компанией Total, британской BP, американской ExxonMobil, итальянской Eni. Связано это было с отсутствием в России необходимых технологий, особой ледовой техники, финансовых средств на освоение новых шельфовых месторождений¹. Ключевой идеей всех соглашений было достижение договоренностей о предоставлении зарубежными нефтегазовыми компаниями финансирования и технологий в обмен на доступ к арктическим месторождениям. Однако подобные ожидания не оправдались и были приостановлены в связи с ситуацией на Украине и введением санкций США и Европейского Союза против России. Фактически экономика Арктики в настоящее время ориентирована в основном на добычу природных ресурсов. Сегодня мы не вспоминаем о Штокмановском газовом месторождении; на проектный уровень добычи 6 млн. тонн нефти на Приразломном месторождении с ледостойкой стационарной платформы «Приразломная» планируется выйти только после 2020 г. Главной причиной этого является отсутствие необходимого современного промышленного и технологического оборудования, прежде всего для глубоководного бурения в сложных климатических условиях и сложность извлечения углеводородов в условиях постоянно меняющейся ледовой обстановки в Арктике. При этом, как подчеркивают специалисты, новые, прогрессивные технологии должны применяться на всех стадиях освоения месторождений. Без этого шельф превращается в дорогой и малопригодный для использования ресурс. Сейчас понятно, что применение современных западных технологий можно и нужно было сочетать с инновационным развитием национальной производственной и научной базы. Тогда не стал бы уязвимым для внешнего

¹ *Telegina E.A.* Resources of the Arctic Region: Prospects and Problems of Development // Arctic: a Zone of Peace and Cooperation / edited by A.V. Zagorsky. – Moscow: RAS IWEIR, 2011. – P. 46.

¹ *Telegina E.A.* Ресурсы Арктического региона: перспективы и проблемы их освоения // Арктика: зона мира и сотрудничества / Под ред. А.В. Загорского. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – С. 46.

давления и дискриминационных санкций весь экономический комплекс, в том числе отрасли добывающей промышленности, сосредоточенные в основном в северных районах.

В результате санкциями были затронуты 90% российских нефтяных компаний и практически весь газовый сектор. Европейским компаниям запретили оказывать в России услуги по бурению, испытанию скважин и геофизическим исследованиям на глубоководных и сланцевых месторождениях, а также в Арктике². Санкции США и европейских стран ограничивают сроки реализации стратегических проектов разведки и добычи углеводородов на арктическом шельфе России. Адресность санкций демонстрирует реальность соперничества в этом регионе мира по освоению его ресурсов. Хотя в России более 200 предприятий – производителей нефтегазового оборудования, импортозамещение по большинству категорий станет возможным не ранее 2018–2020 гг., отмечает Минпромторг России. Сегодня из 45 позиций можно заместить лишь пять. Сейчас изъявили желание оказать помощь альтернативные зарубежные поставщики из тех стран, которые не вводили санкции против России. Это китайские компании CNPC, China National Logging Corporation, Shanghai Electric Heavy Industry, Huawei; три компании из Южной Кореи (Daewoo, LHE и KwangShin могли бы выступить поставщиками компрессоров и пластинчатых теплообменников), по одной компании из Индии (Indore Composite, реагенты), Беларуси (Нафтан, присадки) и Сингапура (NuStar, подводное оборудование).

Таким образом, сегодня импортозамещение становится единственно правильной стратегией и в долгосрочной перспективе. При объективной оценке ситуации и расстановке приоритетов вполне можно выработать план действий, в результате которых в России будут созданы необходимые технологии для добычи нефти на шельфе. На создание этих технологий есть время, потому что сегодня для сохранения объемов добычи углеводородов России не обязательно эксплуатировать арктические шельфовые месторождения – в стране есть сухопутные месторождения, добыча из которых рентабельна и при нынешних ценах на нефть.

В настоящее время достаточно эффективно реализуется ряд крупных инновационных проектов. Среди них производство никеля в Норильске, интегрированный проект по добыче, сжижению и поставкам природного газа «Ямал СПГ», порт Сабетта, расширение инфраструктуры Варандейского терминала, развитие системы ГЛОНАСС для проведения экологического мониторинга в Арктике, строительство российской трансарктической кабельной системы РОТАКС, которая позволит подключить к современной системе связи российское Заполярье и Дальний Восток.

Арктика – мегарегион, где, с одной стороны, ярко проявляются территориальная геополитическая и экономическая стратегическая значимость и потенциал России, а с другой, это территория, где обнаруживаются наиболее сильные противоречия социально-экономического развития, остро ощущаются проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования. К основным вызовам и угрозам экологическо-



including in the Arctic². The sanctions imposed by the U.S. and European countries restrict the implementation of strategic projects of exploration and production of hydrocarbons on the Russian Arctic shelf. The targeting of sanctions proves the reality of competition in developing resources in this region of the world. Although there are over 200 companies manufacturing oil and gas equipment in Russia, the import substitution in most categories is possible not earlier than 2018–2020, says the Ministry of Industry and Trade of Russia. Today, we are able to substitute only five items out of 45. Now, alternative foreign suppliers from the countries that have not imposed sanctions on Russia express their willingness to render assistance. These are Chinese companies CNPC, China National Logging Corporation, Shanghai Electric Heavy Industry and Huawei; three South Korean companies (Daewoo, LHE and KwangShin) could supply compressors and plate heat exchangers and the companies from India (Indore Composite), Belarus (Naftan) and Singapore (NuStar) could supply reagents, additives and underwater equipment, respectively.

Thus, import substitution becomes now the only right strategy in the long term. Objective evaluation and prioritization are fully able to produce an action plan resulted in the development of needed technologies to produce offshore oil. We have time to develop these technologies since Russia does not have to exploit now its Arctic offshore fields to keep the volume of hydrocarbon production because the country has onshore fields, whose operation is profitable with current oil prices.

² Загашвили В.С. Западные санкции и российская экономика // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 11. – С. 70.

² Zagashvili V.S. Western sanctions and Russian Economy. – P. 70.

Currently, a number of large innovative projects are being effectively implemented. Among them are nickel production in Norilsk, an integrated project to extract, liquefy and export natural gas *Yamal LNG*, Sabetta port, expansion of the Varandey terminal infrastructure, development of GLONASS to carry out environmental monitoring in the Arctic, construction of the Russian trans-Arctic cable line ROTAX to link the Russian Polar Regions and the Far East to a modern communication system.

The Arctic is a megaregion, in which territorial geopolitical and economic strategic importance and potential of Russia are clearly expressed, on the one hand, and the strongest contradictions of socio-economic development become apparent and problems of environment protection and rational nature management sharply manifested, on the other hand. The main environmental challenges and threats in the Arctic zone of Russia are as follows: progressive pollution and deterioration of environmental components under increasing anthropogenic load, accumulation of waste and introduction of contaminants as a result of transboundary transport; high risks and costs of developing natural resources; high degree of wear of basic production assets; global climate change and its impact on the permafrost area, development of hazardous weather, ice and other natural processes, and increasing risk and damage from these processes, man-made accidents and disasters.

Russia's Arctic Club partners often used environmental issues as a soft power tool to exclude Russia from the Arctic. It is the environmental component that allows speaking of environmentally responsible business model for the Arctic when the priority in management decisions is given to environmental issues not profit making. By continuing to clean up the territory of the Russian Arctic from garbage, it is important to solve the problems associated with multiple radioactive waste stores. It should be noted that the issue was reviewed at the RAS Presidium meeting on November 24, 2015. The topic of environmental, particularly radiological, security becomes of particular importance in the context of the Russian strategy of further development of the Arctic region. Currently, the RAS experts believe sunk radiation-hazardous facilities are an actual unsolved problem.

According to our opinion, the leading role in exploring and developing the Russian Arctic belongs to the Northern Sea Route (NSR), which now plays a more geopolitical than economic role. However, this transport and industrial artery is production, social and defense infrastructure of coastal areas of the entire Russian Arctic. This is the protection of the Russian fleet priority, strengthening of Russia's security in the Arctic, strengthening of



го характера в Арктической зоне России относятся: прогрессирующее загрязнение и деградация компонентов природной среды в условиях усиливающейся антропогенной нагрузки, накопление отходов и поступление загрязняющих веществ в результате трансграничного переноса; высокие риски и затраты при освоении природных ресурсов; высокая степень износа основных производственных фондов; глобальные климатические изменения и их влияние на зону распространения многолетне-мерзлых грунтов, развитие опасных гидрометеорологических, ледовых и других природных процессов, увеличение риска и ущерба от этих процессов, техногенных аварий и катастроф.

Партнеры России по арктическому клубу нередко использовали экологические вопросы в качестве инструмента мягкой силы для вытеснения России из Арктики. Именно экологическая составляющая позволяет говорить об экологически ответственной модели хозяйствования в Арктике, когда приоритет в управленческих решениях отдается экологическим вопросам, а не получению прибыли. Продолжая работы по очистке территории российской Арктики от мусора, важно решать проблемы, связанные с многочисленными радиоактивными отходами. Следует отметить, что 24 ноября 2015 г. данный вопрос был рассмотрен на заседании Президиума РАН. В условиях российской стратегии дальнейшего освоения Арктического региона тема экологической, в частности радиологической, безопасности приобретает особую важность. В настоящее время, по мнению экспертов РАН, актуальной нерешенной проблемой остаются затопленные радиационно-опасные объекты.

На наш взгляд, ведущая роль в освоении и развитии российской Арктики принадлежит Северному морскому пути (СМП), который сегодня играет более геополитическую, чем экономическую роль. Однако эта транспортно-промышленная магистраль является и производственной, и социальной, и оборонной инфраструктурой прибрежных территорий всей российской Арктики. Это и защита приоритета российского флота, и укрепление безопасности России в Арктике, укрепление военно-политических и финансово-экономических позиций страны. Являясь связующим звеном между российским Дальним Востоком и западными районами страны, Северный морской путь представляет собой единственное действенное средство для оживления экономики Арктической зоны и увеличения объе-

мов каботажных и региональных перевозок при северном завозе грузов для жизнеобеспечения населения. СМП образует «северный» вектор государственной политики развития, где производственный потенциал в наиболее перспективных центрах формирует очаги социально-экономической эффективности.

Модернизация и реконструкция всей системы СМП как главной широтной транспортной магистрали, связывающей северные районы России и способной осуществлять эффективные межконтинентальные и международные транспортные связи между Европой, Азией и Америкой, должны стать приоритетными задачами государственной транспортной политики на Севере России.

СМП, развиваемый и используемый на основе принципов устойчивого развития, возрастания объемов транспортировки грузов и интеграции его в мировую транспортную систему имеет значительные преимущества перед существующими маршрутами через Суэцкий канал и Индийский океан, так как сокращает путь из Гамбурга в Шанхай более чем на 4 тыс. морских миль, экономит неделю пути и в среднем 650 тыс. долларов СМА расходов на топливо для каждого судна при отсутствии пиратских рисков. С другой стороны, из 50 с лишним портов и портпунктов на трассе СМП в настоящее время действует менее половины. Около 200 населенных пунктов, главным образом в восточной части арктического побережья России, прекратили свое существование.

В связи со сложившейся ситуацией правительство и Федеральное Собрание РФ уделяет особое внимание СМП. 18 июля 2012 г. Совет Федерации одобрил новый Закон о Севморпути. Комплексный проект развития Северного морского пути был подписан в июне 2015 г. председателем правительства Российской Федерации, его модель развития будет представлена руководством страны во второй половине 2016 г.

Грузопоток по СМП растет год от года. По данным Минтранса России, если в 2013 г. было перевезено менее 4 млн. тонн грузов, то в 2015-м – около 5,5 млн. тонн. Однако при этом следует учитывать, что круглогодичная навигация осуществляется только на направлении Мурманск – Дудинка в целях обеспечения деятельности Норильского горно-обогатительного комбината. Сегодня СМП недостаточно востребован для значимых транзитных перевозок из Европы в Азию и обратно.

По мнению ряда ученых, особого внимания заслуживает вопрос создания в рамках морской политики отечественного флота для перевозки сжиженного газа³. По всей трассе Севморпути необходимо создать устойчивую систему навигации и проводки судов, активно используя возможности космических технологий в северных полярных широтах.

СМП как единая транспортная коммуникация России будет способствовать формированию арктической транспортной инфраструктуры и вовлекать в хозяйственную деятельность прилегающие российские арктические регионы.

Мировые события дают основания полагать, что ключевым вызовом инновационного развития СМП должна быть

military-political and financial-economic positions of the country. Being a connecting link between the Russian Far East and western parts of the country, the Northern Sea Route comprises the only means to revive the Arctic zone economy and increase coastal and regional traffic in the supply of goods to northern Russia for life support of the population. The NSR creates a “northern” vector of the state’s development policy where production potential of the most promising centers generates foci of socio-economic efficiency.

The upgrade and reconstruction of the entire NSR system as the main latitudinal transport route linking northern Russian regions and able to implement effective intercontinental and international transport links between Europe, Asia and America should become a priority of the state transport policy in the North of Russia.

The NSR, which is developed and used based on the sustainable development concept, growth of cargo traffic and its integration into the global transport system, has distinct advantages over existing routes through the Suez Canal and the Indian Ocean since the journey from Hamburg to Shanghai is over 4 thousand nautical miles shorter and saves a week and an average of 650 thousand dollars of fuel costs for each ship with no risk of piracy. On the other hand, less than half of over 50 port stations along the NSR are now functioning. Nearly 200 settlements, mostly in the eastern part of Russia’s coast, have ceased to exist.

In view of the current situation, the RF Government and Federal Assembly pay particular attention to the NSR. On July 18, 2012, the Federation Council approved a new Law on the Northern Sea Route. A new integrated project of the Northern Sea Route development was signed by the Prime Minister of the Russian Federation in June 2015; its developmental model will be presented to the country’s leadership in the second half of 2016.

Cargo traffic along the NSR is growing from year to year. According to the Ministry of Transport of Russia data, 4 million tons of cargo were shipped in 2013, while about 5.5 million tons – in 2015. However, it should be noted that the year-round navigation was launched between Murmansk and Dudinka only in order to support the operation of the Norilsk Mining and Processing Plant. Today, the NSR is not in enough demand for significant transit traffic from Europe to Asia and vice versa.

Some scientists believe that the issue of construction of national fleet to transport liquefied gas within the framework of maritime policy deserves special emphasis³. It is needed to create a stable navi-

³ Павлов К.В., Селин В.С. Проблемы развития грузопотоков Северного морского пути и методы их решения // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия экономика. – 2015. – №2. – С. 78.

³ Pavlov K.V., Selin V.S. Problems of Development of the Northern Sea Route Cargo Traffic and Methods of

gation and pilotage system using the capabilities of space technologies in northern latitudes throughout the Northern Sea Route.

The NSR as an integrated transport communication of Russia will contribute to creating the Arctic transport infrastructure and involve adjacent Russian Arctic regions in economic activity.

Global events give reason to believe that the development of an integrated Arctic geoinformation system should be a key challenge for the NSR development, in which an upgrade of navigation including military-frontier system infrastructure becomes the main component. The NSR development should be considered in close connection with other transport system components providing it with sufficient cargo volume. In this context, it is needed to revive air transport system. By 2030, from 80 to 135 light multi-purpose aircrafts with passenger capacity from 7 to 9 people will be required. The start of development work on light multi-purpose aircrafts is planned for 2016, while the start of supply – for 2020. In December 2015, helicopter Mi-38 capable of operating in the Far North was certified⁴.

The country is aware of the NSR importance and hopes that its successful development will become a necessary condition of developing the Arctic and that growth point that will contribute to Russia's economic recovery in general.

It also should be noted that the preservation of the Arctic Council status of the main intergovernmental negotiation platform will be a stabilizing factor of the long-term development of the Arctic. A special Arctic discursive policy that expresses the general consensus of Arctic states on most relevant issues has been created for 20 years of the Arctic Council functioning. The balance of interests was maintained based on the principles of agreement, conventionality and cooperation. An expansion of the number of participants of international legal discourse and transformation of the Arctic platform formerly limited by regional interests into a global site for the states pretending to change long-standing traditions of law making and law enforcement should not violate the basic rule of international relations' symmetry, i.e. mutual respect and adequacy of geopolitical ambitions.

Under these conditions, the principles and norms of harmonization of long-term interests of the largest northern powers in the Far North will ensure sustainable long-term development of the Arctic and international relations in general.

Its Solution // Vestnik UGUES. Science, education, economy. Series Economy. – 2015. – No. 2. – P. 78.

⁴ Dmitry Rogozin spoke at the "government hour" at the Federation Council. February 26, 2016, <http://government.ru/news/22167/> (date: 10.03. 2016).



разработка комплексной арктической геоинформационной системы, где главной составляющей становится модернизация навигационной, в том числе военно-пограничной, инфраструктуры. Развитие СМП необходимо рассматривать в тесной увязке с иными составляющими транспортной системы, обеспечивающими его насыщение достаточным объемом грузов. В связи с этим необходимо возрождать авиационный парк. К 2030 г. потребуется от 80 до 135 легких многоцелевых воздушных судов пассажироместимостью от 7 до 19 человек. Начало опытно-конструкторских работ по семейству легких многоцелевых самолетов запланировано на 2016 г., а начало поставок – на 2020 г. В декабре 2015 г. получил сертификат вертолет Ми-38, который способен эксплуатироваться в условиях Крайнего Севера⁴.

В стране есть понимание значения СМП и надежда на то, что его успешное развитие станет необходимым условием освоения Арктики и той «точкой роста», которая будет способствовать экономическому подъему России в целом.

Следует также отметить, что сохранение за Арктическим советом статуса главной межправительственной переговорной площадки станет стабилизирующим фактором долгосрочного развития Арктики. За 20 лет функционирования АС сложилась особая арктическая дискурсивная политика, выражающая согласованную волю арктических государств по большинству актуализированных вопросов. Баланс интересов соблюдался на принципах договоренности, конвенциональности, сотрудничества. Расширение числа участников международно-правового дискурса, превращение некогда ограниченной региональными интересами арктической площадки в глобальный полигон для государств с претензиями на смену многолетних традиций правотворчества и правоосуществления не должно нарушать основное правило симметрии международных отношений – взаимовыгодное и соразмерное геополитических амбиций.

Принципы и нормы гармонизации долгосрочных интересов крупнейших северных держав на Крайнем Севере в этих условиях обеспечат устойчивое долгосрочное развитие Арктики и международных отношений в целом.

⁴ Дмитрий Рогозин выступил на правительственном часе в Совете Федерации. 26 февраля 2016 г. <http://government.ru/news/22167/> (дата обращения: 10.03. 2016 г.).