

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2013, № 4 (80), с. 61–94

**АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ЭПОХУ
ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ:
ОПЫТ И УРОКИ ДЛЯ РОССИИ**

А.Н. Пилясов

СОПС

В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов

ИЭОПП СО РАН

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-06001)

Аннотация

Представлены результаты исследований формирования арктических политик и арктических стратегий различных стран в условиях процессов глобализации, климатических изменений и с учетом геополитических и экономических трендов. Рассматриваются ресурсные и инновационные аспекты развития арктических территорий, их риски и неопределенности, новые драйверы арктического социально-экономического развития. Анализируются проблемы суверенитета и национальной безопасности стран Арктического бассейна и возможности снижения рисков, неопределенности и нестабильности развития циркумполярных территорий на основе международного сотрудничества. Особый акцент сделан на экономических аспектах развития российского Севера и Арктики в контексте глобальной нестабильности, рисков и угроз.

Ключевые слова: Арктика, ресурсы, Северный Ледовитый океан, арктическая политика, национальные арктические стратегии, глобализация, риски, неопределенность, международное сотрудничество, национальная безопасность, социально-экономическое развитие

Abstract

The paper analyzes how different countries developed their Arctic policies and strategies in the context of the globalization processes, climate changes, and geo-political and economic trends. We also analyze the innovation aspects, resources, risks and uncertainties, and new drivers of their Arctic development; problems of their sovereignty and national security; and feasibility to make such risks, uncertainties and instability less through international cooperation. A special focus is on the economic aspects of the Russian North and Arctic in the context of the global instability, risks and threats.

Keywords: Arctic, resources, Arctic Ocean, Arctic policy, national Arctic strategies, globalization, risks, uncertainty, international cooperation, national security, socio-economic development

Мы являемся свидетелями динамичных социальных и природных изменений, происходящих в арктической зоне мира. По этой причине очень быстро устаревают запасы ранее накопленного знания о социальных и природных процессах в Арктике. Парадоксально, но сегодня нередко его основная ценность состоит в том, чтобы признать, что ранее, в последние десятилетия XX в., ничего подобного современным событиям в циркумполярной зоне мы не могли наблюдать.

Перестали работать прежние, выверенные годами модели и представления о взаимоотношениях арктических государств, об экстремальности и недоступности арктических территорий в сравнении с районами умеренной зоны, о характере и типе климатической динамики. Происходит радикальная трансформация многих понятий и тем, ранее широко используемых в социально-экономических исследованиях Севера и Арктики. Например, популярная прежде тема зарубежного опыта освоения Севера: в советское время десятки исследователей отдали ей дань, теперь же в общем потоке североведческой литературы ей по-

священы лишь отдельные публикации. Все меньше работ по опыту освоения Севера и Арктики отдельных полярных стран, все больше работ по международному сотрудничеству, по совместным исследованиям, по обмену передовой практикой и опытом при изучении и освоении глобальной арктической зоны. Да и сам уровень страны-государства при анализе опыта освоения полярных территорий перестает быть достаточным. Ведь за последние десятилетия в Арктике и на Севере появилось много других экономически и политически очень влиятельных игроков в виде транснациональных корпораций, межгосударственных организаций, глобальных некоммерческих организаций, которые непосредственно вовлечены в процессы освоения и развития мировой Арктики и Субарктики.

Так чей зарубежный опыт теперь нужно изучать? Пятерки прибрежных арктических государств? Или полярной восьмерки, входящей в Арктический совет? Или ресурсных корпораций «Total S.A.», «British Petroleum», «Exxon», «Statoil», активно работающих сегодня на арктическом шельфе и на суше? Или международной природоохранной организации WWF, которая ежегодно реализует в Арктике десятки проектов? Или организаций коренных малочисленных народов Севера – эскимосов, североευропейских саамов и др.?

Приведем еще один пример. Вопросы экологической политики в Арктике в 1970–1980-е годы нередко рассматривались в аспекте конфронтации стран НАТО и Варшавского договора. А теперь те же самые вопросы часто рассматриваются в контексте конъюнктуры глобальных рынков и перспектив освоения нефтегазовых месторождений арктического шельфа.

Под влиянием нескольких событий, произошедших в мировой арктической зоне в конце 1980-х годов, во всей Арктике был сломан эффект колеи – инерционной зависимости от траектории прошлого развития и исчезли многие ограничения, связанные с прошлым опытом, прежними представлениями и убеждениями ключевых участников развития этих территорий. Как ни в какой другой природной зоне Земли в Арктике в начале 1990-х годов возникли абсолютно новые и уникальные возможности для институциональных экспериментов.

Подчеркнем, что произошедшие в Арктике изменения никем не были предсказаны. Все совершилось абсолютно неожиданно для мирового сообщества, для самих полярных государств и жителей Арктики и Севера. По историческим меркам очень быстро, меньше чем за десятилетие, и всего через несколько лет после распада СССР и окончания холодной войны оформился новый макрорегион активного международного сотрудничества, что было юридически закреплено созданием в 1996 г. Арктического совета. А еще через одно десятилетие была осознана реальность исключительно быстро происходящих в Арктике климатических изменений, которые радикально меняют весь природный контекст человеческой деятельности в этой зоне.

Если попытаться обозначить результирующую преобразований в Арктике на протяжении последних двух десятилетий, то это будет феномен нарастающей природной, социальной и экономической неопределенности, которая становится естественным состоянием всей мировой арктической зоны и теперь в существенной степени детерминирует действия и поведение основных субъектов ее освоения и развития. Зарубежный опыт освоения Арктики и формирования национальной арктической политики полярного государства должен рассматриваться как инструмент борьбы, инструмент противостояния неопределенности, которая генерируется природной и социальной динамикой в Арктике. Соответственно, институциональные, организационные, технологические инновации также должны оцениваться с позиций того, насколько эффективно они работают на уменьшение неопределенности и повышение предсказуемости процессов в мировой Арктике и на Севере. И такое понимание процесса новейших изменений в Арктике будет абсолютно созвучно идеям Нобелевского лауреата по экономике Д. Норта [1].

ОБЩИЙ КОНТЕКСТ ОСВОЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ МИРА: ПОЗИЦИИ СТРАН-ИГРОКОВ

Для общего понимания среды развертывания современных процессов развития арктической зоны, которые характеризуются исключительной неопределенностью, используем треугольный индекс бо-

гатства арктических наций¹. Он состоит из 45 индикаторов. Каждый из трех блоков сводного индекса описывается 15 показателями (табл. 1). Внутри ресурсного блока пять индикаторов характеризуют состояние возобновляемых ресурсов Арктики, четыре – невозобновляемых, шесть описывают состояние природной среды. Внутри инфраструктурного блока шесть показателей оценивают положение инфраструктурных объектов, четыре – положение информационных систем, пять – положение систем управления. Внутри блока «Общество» четыре индикатора характеризуют население, пять – сферу образования и здравоохранения и шесть индикаторов оценивают экономические параметры развития территории.

Треугольный индекс богатства характеризует не только три основных драйвера развития полярных территорий мира, но и то, в какой степени они сбалансированы между собой. Наиболее устойчивой является ситуация равностороннего треугольника – т.е. когда блоки ресурсов, инфраструктуры и общества имеют сопоставимую степень развитости. Понятно, что в этом случае и риски несбалансированного развития минимальны. Сорок пять исходных показателей, сгруппированных по трем сторонам треугольного индекса богатства, после процедуры нормирования позволяют дать как ранговую, так и совокупную балльную оценку богатства арктических наций (табл. 2).

Восьмой ранг среди всех полярных стран означает максимальное богатство по данному блоку показателей, первый – минимальный уровень богатства среди восьмерки полярных стран. Неудивительно, что Россия занимает приоритетный восьмой ранг по уровню ресурсного богатства. Однако по уровню развития инфраструктурных систем и социальной сферы ее позиции существенно скромнее. Природное богатство не гарантирует стране высокое место в совокупном рейтинге. Важнее именно устойчивые передовые позиции одновременно по всем сторонам треугольника. Именно они обеспечили лидерство Норвегии среди всех полярных стран.

¹ Треугольный индекс богатства арктических наций, разработанный в Университете Тафтса (Бостон, США), оценивает природное богатство, способность его использовать и социальные структуры, созданные странами в своем секторе Арктики.

Таблица 1

Индикаторы, формирующие сводный треугольный индекс богатства арктических наций*

Ресурсный блок	Инфраструктурный блок	Блок «Общество»
<i>Подблок возобновимых ресурсов</i>	<i>Подблок физической инфраструктуры</i>	<i>Подблок населения</i>
Морские рыбные ресурсы	Всепогодные аэропорты и морские порты	Численность населения
Киты	Протяженность трубопроводов	Удельный вес коренного населения
Лес	Протяженность автомобильных дорог	Уровень безработицы
Питьевая вода	Кол-во арктических ледоколов	Государственные субсидии на одного жителя
Источники возобновляемой энергии	Кол-во команд поиска и спасения	<i>Подблок образования и здравоохранения</i>
<i>Подблок невозобновляемых ресурсов</i>	Кол-во основных буровых вышек для добычи нефти и газа	Продолжительность жизни
Нефтяные ресурсы шельфа и суши	<i>Подблок информационной инфраструктуры</i>	Уровень грамотности
Газовые ресурсы шельфа и суши	Развитие телекоммуникаций	Число больничных коек на 1000 чел. населения
Ресурсы угля	Число исследовательских станций	Удельный вес детей школьного возраста, обучающихся в школах
Ресурсы минерального сырья (цинк, медь, платина и др.)	Проникновение Интернета	Число учеников на одного учителя
<i>Подблок среды</i>	Проникновение радио	<i>Экономический подблок</i>
Площадь сухопутной территории	<i>Подблок управления</i>	ВРП и темпы роста ВРП
Площадь морской акватории	Число экологических соглашений (двух- и многосторонних)	Подушевой доход (по паритету покупательной способности, долл.)

Окончание табл. 1

Ресурсный блок	Инфраструктурный блок	Блок «Общество»
Виды животного мира, находящиеся под угрозой исчезновения	Число спорных, нерешенных случаев в использовании природных ресурсов	Инвестиции, % от ВРП
Основные экологические катастрофы с 2000 г.	Самоопределение коренных народов (советы, НКО и др.)	Международная торговля
Доля природоохранной земель	Подотчетность власти	Арктический туризм, % от ВРП
Доля территории с вечной мерзлотой	Индекс коррупции	Простота создания малых предприятий и работы в малом бизнесе

* Источники получения данных по каждому индикатору приведены в работе [2].

Таблица 2

Нормализованные ранги арктических стран по блокам треугольного индекса

Страна	Ресурсы	Общество	Инфраструктура	Общий ранг (оценка)
Россия	8	2	2	4 (162)
Канада	7	1	4	3 (158)
США	6	3	5	6 (163)
Норвегия	5	8	6	8 (178)
Гренландия	4	5	1	2 (150)
Исландия	3	7	3	1 (149)
Швеция	2	6	8	7 (169)
Финляндия	1	4	7	5 (162)

Максимально сбалансировано распределение богатства внутри всех трех блоков – «Общество», «Ресурсы» и «Инфраструктура» в американском штате Аляска и в Норвегии. А самое несбалансированное распределение богатства внутри треугольника у России и Исландии: при относительной развитости одного блока в обоих случаях

катастрофически «проваливаются» два других. По совокупной балльной оценке своего богатства российская Арктика занимает срединное четвертое место, уступая Норвегии, Швеции и американской Арктике, где природная, инфраструктурная и социальная составляющие развиты более равномерно и, соответственно, графическая картина богатства ближе к ситуации равностороннего треугольника.

О чем свидетельствует данный индекс в аспекте новых рисков и неопределенности, возникших в арктической зоне с начала 1990-х годов, и какие уроки могут быть извлечены из этого для России? Во-первых, очевидно, что страны Северной Европы накопили полезный опыт формирования эффективных общественных институтов, способных гасить часть арктических рисков и неопределенностей – как природных, так и социальных. Во-вторых, все крупные, а также островные полярные территории, в том числе входящие в состав канадской и российской федераций, имеют объективные ограничения, связанные с трудностями развития инфраструктурных систем в Арктике. Только штату Аляска удалось их отчасти преодолеть и выйти на почти сопоставимый со странами Северной Европы уровень инфраструктурного богатства. Инфраструктурные системы российской Арктики не могут так же эффективно справляться с вызовами арктических рисков и неопределенностей, прежде всего природных, как системы скандинавских стран и Аляски. В-третьих, есть определенная связь между позицией страны по треугольному индексу богатства и уровнем инновационного развития ее полярных территорий. Так, инновационный лидер глобальной Арктики Норвегия оказывается лидером и по треугольному индексу богатства. Совокупные позиции стран в общем «треугольном» рейтинге богатства дают представление и об их позициях по инновационному развитию полярных территорий.

Можно увидеть также сопряжение между позициями полярных стран в этом рейтинге и направленностью национальных арктических стратегий. Так, у лидера рейтинга Норвегии арктическая стратегия имеет отчетливый инновационно-ориентированный характер, а у замыкающей рейтинг Исландии стратегия нацелена исключительно на приоритеты международного сотрудничества в арктической зоне.

Несмотря на специфичные для каждой из полярных стран риски развития, у них существуют общие сильные риски и неопределенности, возникшие в недавнее время. Эти риски реализовались в результате появления абсолютно новых факторов развития циркумполярной зоны в конце 1980-х – начале 1990-х годов.

НОВЫЕ ДРАЙВЕРЫ РАЗВИТИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ АРКТИКИ

В 1990-е годы, когда один из авторов работал начальником отдела Арктики Госкомсевера России, еще абсолютно не было ощущения того, что в развитии циркумполярной зоны появились новые силы. На рабочих и пленарных совещаниях по-прежнему обсуждались исключительно темы секретности, национальных интересов России в Арктике, необходимости наращивания атомного ледокольного флота и т.д., унаследованные еще с советского времени. Однако с начала 2000-х годов на международных, а позднее и на российских конференциях по Арктике начали проговариваться абсолютно другие сюжеты, которые отразили действие совсем новых драйверов развития арктической зоны в новую эру – эру завершения холодной войны и военного противостояния сверхдержав в Арктике.

Одной из главных тем глобальной озабоченности для арктических государств с нарастающей активностью становятся вопросы *климатических изменений*. Сотни исследователей по всему миру отмечают быстрое уменьшение ледового покрова в Арктике, в том числе исчезновение и истончение не только однолетнего, но и самого толстого многолетнего льда. В 2007 г. впервые в новейшей истории освободился ото льда Северо-Западный проход – морской путь через Канаду по 36 тыс. островов арктического архипелага. Биологи отмечают сдвиг в полярные широты экосистем умеренной зоны – миграции рыбных популяций, представителей животного мира на север, в Арктику. Типичные для умеренной зоны сельскохозяйственные культуры (например, картофель) теперь начинают выращивать в некоторых ареалах арктической зоны (например, в Гренландии).

Ожидается, что если наблюдаемые климатические тенденции сохранятся, то температура в полярных широтах за столетие повысится

в 2 раза больше, чем в среднем на Земле (примерно на 3–5 °С). Самый сильный эффект потепления в Арктике придется на зимние месяцы, которые будут существенно более снежными, чем раньше. Это приведет к большему стоку северных рек и большей частоте наводнений, чем в предыдущем веке. В связи с тем, что самый сильный эффект потепления в Арктике проявится в Северном Ледовитом океане, навигационная активность здесь существенно возрастет (и это будет не столько транзит, сколько внутреннее судоходство в самой Арктике). Это обеспечит бóльшую доступность арктических прибрежных территорий. С другой стороны, ввиду сокращения сроков работы зимников доступность отдаленных внутренних полярных территорий станет существенно меньше [3].

Исследователи отмечают, что мы вступили в длительный, сроком в несколько десятилетий или даже столетие, период климатической турбулентности в Арктике, когда неожиданные природные явления, которые ранее считались аномалиями, теперь станут практически регулярными. Это означает, что прежние модели климатической динамики, которые были настроены на инерционные ряды многолетних показателей с постепенными изменениями, перестают работать в условиях растущей амплитудности колебаний и частых локальных природных катастроф. Причем согласно прогнозам на основе большинства моделей, именно в полярных широтах климатические изменения будут наиболее сильными.

Все это означает, что важнейшей задачей для всего сообщества полярных государств на долгую перспективу станет защита от усиливающихся природных рисков и климатической неопределенности [4, 5]. Внезапные климатические изменения будут оказывать очень глубокое воздействие на основные экономические и политические институты полярных государств. Потребуется и разработка абсолютно новых общественных институтов (как на национальном, так и на международном уровне) для обеспечения большей устойчивости развития в условиях усиливающейся природно-климатической нестабильности. Накопленный опыт и новые институты, наработанные одной страной, будут быстро осваиваться и в других.

Другой важнейший драйвер преобразований арктической зоны связан с *возрастающей экономической активностью*, прежде всего в морской Арктике. Тысячи кораблей ежегодно регистрируются в мировой арктической зоне. Около миллиона туристов из различных стран каждый год участвуют в арктических круизах, используя летние, свободные ото льда маршруты навигации. Развитые постиндустриальные экономики США, Западной Европы, Канады и экономики бурно развивающихся новых индустриальных стран – Китая, Индии, Вьетнама предъявляют возрастающий спрос на ресурсы углеводородов, значительная часть которых (около четверти, по данным геологической службы США) расположена на арктическом шельфе. Неудивительно, что практически во всех стратегиях арктических государств отмечается необходимость совместимого с экологическими требованиями устойчивого ресурсного развития арктических шельфа и суши. Для Норвегии арктический шельф уже стал в последние десятилетия, по сути, новым промышленным районом. Для России арктический шельф становится таковым – новым морским промышленным районом нефтегазового освоения.

Рост ресурсной, навигационной и туристической активности в Арктике усиливает риски аварий и антропогенных катастроф, и связанные с ними издержки могут быть выше, чем в умеренной зоне, – просто из-за меньших знания и компетентности участников, не говоря уже о большей уязвимости арктических экосистем. При этом бремя таких издержек может оказаться вовсе не на виновнике, а на третьей стороне.

Беспрецедентный по сравнению с эпохой холодной войны уровень взаимозависимости полярных государств порождает угрозы негативных экстерналий. И так же как в ситуации климатической турбулентности, у отдельных стран и восьмерки арктических государств в целом возникает необходимость выработки институтов защиты от новых социальных рисков и нестабильности.

Еще один драйвер, который с возрастающей силой оказывает воздействие на мировую арктическую зону, – это процесс *глобализации*. Несмотря на то что даже в национальных арктических стратегиях факторы глобализации, как правило, недооцениваются или игнорируются [6], их давление проявляется на всех уровнях – от отдельного арктичес-

кого домохозяйства, которое сталкивается теперь с условиями глобальной конкуренции на арктических рынках труда, до уровня арктических стран, экономическое благосостояние которых зависит от конъюнктуры мировых ресурсных рынков и экономических условий добычи нефти, газа, алмазов, золота и других стратегических ресурсов на альтернативных месторождениях умеренной, тропической и экваториальной зон. Первый доклад о социально-экономическом развитии Арктики, подготовленный по заказу Арктического совета в 2004 г., не имел даже раздела по глобализации [7]. В докладе, который выходит в 2014 г., уже есть специальная глава, посвященная глобализации.

Сегодня невозможно рассматривать развитие арктической зоны мира и отдельных стран вне контекста ее усиливающихся миграционных, товарных, финансовых связей с остальными территориями. Констатация этого стала уже общим местом. Например, освоение Штокмановского нефтегазового месторождения на шельфе Баренцева моря было в очередной раз отложено под влиянием «сланцевой революции» в добыче газа, которая трансформировала мировой рынок этого энергоносителя. Другой пример: один из сценариев развития Арктики как глобализированного фронта исходит из целесообразности масштабного экспорта к середине XXI в. свежей воды из Канады и России в страны ее хронического дефицита [8].

Феномен крепнущих связей Арктики с неарктической частью мира отразился в том, что сразу несколько новых стран – Китай, Япония, Сингапур, Италия получили статус постоянных наблюдателей в Арктическом совете на его последнем заседании в Кируне в мае 2013 г. Некоторые неарктические страны, например Англия и Франция, являются штаб-квартирами для крупных ресурсных корпораций, которые давно работают в Арктике. Так, французская «Total» получает ежегодно около 12 млрд евро прибыли, в том числе от своей арктической деятельности, и платит 1,2 млрд евро в бюджет своей страны (данные 2011 г.) [9].

Важнейшим результатом процессов глобализации Арктики являются растущие риски от индуцирования внешней нестабильности. Конечно, и отдельные полярные страны, и в целом арктическое сообщество восьмерки государств стремятся защититься от них, «вылепливая» новый институциональный каркас, включающий новые эле-

менты политической структуры, структуры прав собственности и социальной структуры. Результатом становится существенное усложнение институтов арктического управления как на национальном (о чем свидетельствует анализ большинства арктических государственных стратегий), так и на международном уровне.

Вместо относительных определенности и упорядоченности, которые были характерны для арктической зоны в эпоху военного противостояния стран НАТО и Варшавского договора, в последние 20 лет постепенно формируется ситуация постоянных, непрерывных изменений [10]. Неопределенность становится естественным состоянием и природных, и социальных систем Арктики. Теперь как никогда ранее природные и социальные риски определяют поведение основных субъектов экономического развития Арктики – при их общей потребности в большей предсказуемости.

РИСКИ, НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ И НОВАЯ ТРАКТОВКА БЕЗОПАСНОСТИ

Именно по причине растущих природных и социальных рисков и неопределенности в арктической зоне мира радикальную переинтерпретацию (расширение) претерпевает трактовка безопасности. Безопасность в Арктике все меньше становится делом только военных. Во все большей степени она увязывается с экономической деятельностью, природно-климатической (экологической) динамикой и интересами основных арктических игроков, в том числе в обеспечении собственной и глобальной энергетической безопасности. Именно такая широкая трактовка арктической безопасности вводится в контекст многих национальных арктических стратегий, принятых в последние семь лет. Ключевое отличие новой, широкой трактовки арктической безопасности от прежней, времен холодной войны состоит в том, что раньше выигрыш одного участника в уровне безопасности оборачивался проигрышем другого, тогда как сегодня и в будущем выигрыш одного участника (в силу не конфронтационной, а кооперативной зависимости между ними) является выигрышем для всех. Это связано с тем, что взаимная зависимость стран Арктического Средиземно-

морья стала значительно сильнее, чем в период холодной войны. Другое отличие связано с тем, что раньше решения по уменьшению рисков военного противостояния искались на национальном или межгосударственном уровне, а теперь – внутри самой арктической зоны, среди полярных государств и территорий.

Представляется, что длительные неудачи с российским законопроектом по Арктической зоне РФ (за последние 20 лет были подготовлены как минимум три его версии, и ни одна не прошла утверждения) как раз связаны с тем, что не был найден идейный стержень нового базового арктического закона. Одновременно старый идейный стержень советской арктической политики в виде субсидирования и государственной поддержки северных и арктических территорий исключительно по их географическому признаку уже неоправдан в новых условиях государственно-рыночной экономики. Нам представляется, что сегодня идейным стержнем нового российского Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» может стать идея арктической безопасности – на уровне отдельного домохозяйства, местного сообщества, региона и страны, безопасности энергетической, продовольственной, военной, научной, экологической и др.

Практика последних двух десятилетий показывает успешное создание российских и международных институтов в сфере арктической безопасности. В качестве примеров таких международных институтов можно упомянуть соглашение о международном сотрудничестве в поиске и спасании в воздушных и морских пространствах Арктики, заключенное на уровне Арктического совета, национальных (российских) – создание станций МЧС по трассе Северного морского пути.

ЗАЩИТА ОТ РИСКОВ В СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ

Максимальные усилия по защите от рисков в последние годы предпринимаются в отношении морской деятельности в Арктике. Именно здесь формируются многие новые арктические институты. И это неудивительно, ведь здесь концентрируются основные неопределенности современного развития Арктики: спорные вопросы, каса-

ющиеся определения границ зон шельфа в национальной юрисдикции, вопросы регулирования судоходства в условиях растущей доступности морской Арктики, вопросы экологической безопасности при неизбежно расширяющейся шельфовой нефтегазодобыче и т.д. В этих вопросах природные и социальные риски нередко аккумулируются и в итоге провоцируют ситуацию еще большей неопределенности для участников. Например, в вопросах транзита по Северному морскому пути совмещаются физические риски собственно навигационной безопасности и сезонной ледовой обстановки, связанные с отсутствием надежной навигационной и портовой инфраструктуры, а также институциональные риски от неопределенности, связанные с деятельностью российских регулирующих ведомств, с ограничениями по водоизмещению, регламентом сезонной доступности и др. Именно по причине этих высоких арктических рисков при явном выигрыше по времени судоходства в сравнении с маршрутом через Суэцкий канал Северный морской путь не может рассматриваться в качестве его конкурента, а скорее, будет использоваться как дополнительный транзитный путь.

Ответом на морские арктические риски стали системные усилия всего арктического сообщества в создании новых институтов, регулирующих морскую деятельность в Арктике исходя из новых реалий: уменьшения ледового покрова полярных морей и Северного Ледовитого океана и растущего хозяйственного, рекреационного и научного присутствия в морской Арктике в последнее десятилетие. В 2009 г. было принято международное руководство по арктической шельфовой нефтегазодобыче. В 2011 г. под эгидой Арктического совета принято Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Готовится соглашение по предотвращению нефтяных разливов в арктических морях. Кодекс полярного мореплавания (Международный кодекс безопасности судов в полярных водах), работа над которым идет в рамках Международной морской организации, должен быть одобрен в 2015 г. Предстоит принять общий регламент по добыче нефти и газа в полярных широтах.

Эксперт в области арктического права О. Янг считает, что для защиты от арктических морских рисков и неопределенностей эффектив-

нее идти именно путем одобрения отдельных специфичных норм и правил морской деятельности, а не путем создания единого всестороннего соглашения по морской Арктике, как это было сделано в случае Антарктиды². Первый путь обеспечивает бóльшую гибкость и простоту ратификации всеми участниками.

Среди неопределенностей морской Арктики особое значение имеет проблема неразграниченных морских пространств шельфовой акватории. Практически все приморские арктические страны в последние годы оказались вовлечены в исключительно дорогостоящий процесс картирования арктического морского дна и его геологических структур с целью обозначения своих прав собственности на ресурсы арктического шельфа. В морской Арктике эта процедура «столблеения» своих прав собственности стоит беспрецедентно дорого (миллиарды долларов) ввиду необходимости кропотливо собирать доказательную базу.

СУВЕРЕНИТЕТ ПОЛЯРНЫХ СТРАН И ИХ УСИЛИЯ ПО ЗАЩИТЕ ОТ РИСКОВ СПОРОВ ПО ПРАВАМ СОБСТВЕННОСТИ

Парадоксально, что никогда во времена холодной войны полярные страны не поднимали вопросы своего суверенитета над пространствами акватории, суши и воздушными пространствами Арктики. В период военного противостояния сверхдержав вопросы арктического суверенитета были коллективной ответственностью блока НАТО и стран Варшавского договора, а не отдельного государства. В последние два десятилетия все изменилось. Практически все крупные полярные страны исключительно остро ставят в своих национальных арктических стратегиях вопросы прав собственности на арктические морские, сухопутные, а нередко и воздушные пространства [11]. Та-

² Аналогия Арктики и Антарктиды оказывается здесь контрпродуктивной ввиду разной природы сравниваемых феноменов: Арктика представляет собой общую морскую акваторию, которая окружена сушей, состоящей из полярных территорий разных государств, с разной плотностью заселения, а Антарктида – это суша, окруженная морской акваторией и практически не заселенная.

кая постановка проблемы, с привлечением при этом авторитета международных институтов, например Конвенции ООН по морскому праву, есть стремление уменьшить риски неопределенности в принадлежности обширных арктических пространств, которые динамично меняются под влиянием новых климатических трендов.

В результате возникают риски переопределения ранее не всегда четко очерченных прав собственности на обширные арктические морские, сухопутные и воздушные ареалы. Каждая страна в качестве доказательной базы в отношении своих прав помимо международных институтов использует и свои собственные. Например, Канада для доказательства своего суверенитета над обширными арктическими пространствами ссылается на аборигенные народы – первооселенцев этой территории. Россия обращается к историческому опыту заселения Сибири, Севера и Арктики поморами, казаками и вольными крестьянами. США в качестве аргумента приводят нацию, которая осваивает фронт (с этого начинается декларация президента Б. Обамы, предваряющая недавно принятую национальную арктическую стратегию). И практически все полярные страны используют потенциал экспедиционных исследований, наземного и космического мониторинга состояния арктической природной среды для укрепления знания о своих арктических территориях, а через знание – и своего суверенитета над ними.

ИНСТИТУТЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ СНИЖЕНИЮ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В АРКТИКЕ

В последние два десятилетия начался масштабный мировой эксперимент по созданию в арктической зоне абсолютно новых общественных институтов, призванных уменьшить значительные природные и социальные риски при любой современной экономической деятельности в Арктике. В циркумполярной зоне беспрецедентно быстро возникло более десятка новых политических и экономических структур, главной задачей которых является налаживание интенсивной коммуникации между основными субъектами арктической экономики и политики для формирования более предсказуемой и дружественной среды принятия решений. Как правило, эти институты имеют демократи-

ческий (небюрократический) характер, опираются на научные экспертизы и предварительные исследовательские проработки, предполагают равенство всех участников независимо от их политического и экономического веса в мире, стремятся обеспечить более предсказуемое будущее для Арктики. Особое место среди новых международных институтов занимает Арктический совет как главный инструмент «мягкого» воздействия на ситуацию в мировой Арктике. Совет не имеет отношения к вопросам эксплуатации природных ресурсов, военной безопасности и обороны. Он был создан для обсуждения и решения вопросов, связанных прежде всего с устойчивым развитием арктических территорий в условиях возрастающих природных и социальных рисков и обострения экологических (природоохранных) проблем.

Идея создания Арктического совета была выдвинута еще в 1989 г., когда геополитическая обстановка в Арктике только начинала меняться. Потом, в начале 1990-х годов, было опубликовано несколько научных работ о целесообразности создания такого органа. Однако первоначально в 1991 г. была создана Арктическая экологозащитная стратегия (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS) – организация, которая имела мандат только на обсуждение экологических вопросов. Спустя пять лет восемь арктических государств подписали в Оттаве декларацию о создании Арктического совета, который получил мандат на существенно бóльшую повестку – обсуждение и решение вопросов экономического и социального развития, природопользования, развития транспорта, связи, туризма и здравоохранения на арктических территориях. В 2011 г. был создан постоянный секретариат Арктического совета в г. Тромсё (Норвегия).

Арктическому совету удалось снизить риски хозяйствования и жизнеобеспечения в мировой Арктике в результате регулярных обсуждений этих проблем, а по самым критичным из них – принимая конкретные решения. Конечно, это институт «мягкой» политики, который некоторые арктические эксперты, например О. Янг, называют «беззубым». Многие специалисты отмечают, что современная Арктика, вошедшая в долговременный период нестабильного развития, нуждается в более крепком институте для защиты региона и его жителей от новой экономической деятельности, возникающей здесь в ре-

зультате неожиданной доступности [12] из-за таяния льда Северного Ледовитого океана и арктических морей.

Следует отметить, что Россия пока не в полной мере использовала возможности своего членства в Арктическом совете. Так, не был реализован потенциал председательства России в этом органе в 2004–2006 гг., с тем чтобы инициировать ряд важных арктических инициатив, способных поднять престиж нашей страны в арктическом сотрудничестве.

Представляется, что вызовы, связанные с новыми рисками и неопределенностью, потребуют формирования в Арктике как «жестких» институтов в виде подписанных соглашений с подробными протоколами по отдельным приоритетным направлениям (как, например, Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании 2011 г.), учреждения новых организаций по управлению Северным Ледовитым океаном в зонах за пределами национальных юрисдикций, так и «мягких» институтов по обеспечению гармонизации экологических и технических стандартов прибрежных государств в ключевых секторах (судоходство, рыболовство, исследование и добыча углеводородов) и реализации новых инициатив для трансграничных морских экосистем морей Баренцева, Бофорта и Берингова. В зависимости от различных сценариев Арктический совет в будущем может стать договорной организацией или получить от стран-участниц новые полномочия.

АРКТИЧЕСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР СНИЖЕНИЯ РИСКОВ

После окончания холодной войны арктические государства, а также негосударственные структуры, вовлеченные в развитие полярных территорий мира, демонстрируют беспрецедентную активность в международном сотрудничестве. Этот феномен нельзя объяснить простым преодолением наследия холодной войны. Его причины заключаются в том, что в новых условиях – исключительно динамичных природных и социальных изменений в Арктике и связанных с этим новых рисков международное сотрудничество оказывается эффективным инструментом снижения неопределенности.

Яркой спецификой международного сотрудничества в Арктике является то, что оно либо собственно научное, либо в существенной степени опирается на результаты научных исследований и экспедиций. Трудно найти другой пример опоры международного сотрудничества на интеллектуальный компонент. И это абсолютно закономерно, потому что арктическая наука, как и международное сотрудничество в Арктике в целом, ориентирована на уменьшение значительных рисков для основных участников процесса развития полярных территорий мира.

Современная арктическая наука (и это подтвердили исследования, выполненные в рамках Международного полярного года) в существенной степени имеет экологический, природоохранный характер. Она нацелена на получение нового знания, на формирование новых идей о закономерностях развития полярных экосистем в условиях активных климатических изменений и о новых, совместимых с экологическими ограничениями формах арктического природопользования.

Международное арктическое сотрудничество имеет узкий (двухсторонний), широкий (многосторонний) и сверхширокий (с вовлечением всех полярных стран и множества негосударственных участников) форматы. Оно развивается одновременно на нескольких уровнях: между участниками и наблюдателями в Арктическом совете; внутри макрорегиональных организаций Баренц-региона, Совета стран Северной Европы; как двухстороннее сотрудничество арктических и неарктических стран; между неправительственными организациями. Оно обеспечивает оперативную взаимопомощь, обмен информацией и передовой практикой, планирование совместных действий по предотвращению последствий природных катастроф и т.д.

Сверхзадачей арктического сотрудничества является формирование новых и совершенствование существующих институтов управления арктической зоной мира в условиях новых рисков [13]. Уже очевидно, что для решения этой задачи мало интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов только пятерки береговых арктических государств. Недостаточно и усилий восьмерки полярных стран. Для решения задачи такого масштаба потребуется привлечение ре-

сурсов как арктических, так и неарктических государств, обладающих необходимыми интеллектуальными, финансовыми ресурсами, компетенциями и технологиями.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ АРКТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ: В ЧЕМ ПОЛЯРНЫЕ СТРАНЫ ВИДЯТ ЗАЩИТУ ОТ РИСКОВ ПРИРОДНОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Анализ национальных арктических стратегий позволяет выявить специфику борьбы с новыми рисками, которую ведет каждая страна. Документ каждой страны (табл. 3) акцентирует внимание на тех ограничениях развития, которые государства хотят преодолеть, чтобы расширить свои области свободы в Арктике (сначала хотя бы на уровне официальных деклараций, а потом уже и на практике).

Количество рассматриваемых сюжетов во всех документах ограничено, и они во многом повторяются, но при этом каждая страна формирует свою арктическую стратегию исходя из особенностей национальной истории и традиций, из специфики освоения ею Арктики и с учетом места арктической экономики в своей внутренней и внешней политике. Эти факторы определяют специфику институтов борьбы с арктическими рисками.

Как правило, крупные полярные страны возлагают больше надежд на технологические способы нейтрализации арктических рисков, создавая соответствующие инфраструктурные объекты, новые полярные станции арктического мониторинга, информационные сети обмена данными и т.д. Малые же полярные страны, в которых арктические территории относительно благополучны по инфраструктурной оснащенности, больший акцент делают на институциональных механизмах защиты от рисков.

Крупные страны чаще используют двухстороннее международное сотрудничество для нейтрализации арктических рисков, а малые больше полагаются на широкое многостороннее сотрудничество. Арктические федерации основные надежды в защите от арктических рисков связывают с внутренним потенциалом самой страны, а малые страны – с сообществом арктических государств и мировым сообществом.

Национальные арктические стратегии

Страна (группа стран)	Название	Кол-во страниц	Время принятия
Норвегия	The Norwegian Government's High North Strategy. Norwegian Ministry of Foreign Affairs	76	2006
	New Building Blocks in the North. Norwegian Ministry of Foreign Affairs		2009 (обновленная версия)
Дания	Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 2011–2020	58	2011
Канада	Canada's Northern Strategy. Our North, Our Heritage, Our Future. Government of Canada	48	2009
США	National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25)	6	2009, 9 января
	National Strategy for the Arctic Region	13	2013, 10 мая
Россия	Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом РФ	7	2008, 18 сентября
	Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом РФ	26	2013, 8 февраля
ЕС	European Union. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and the Arctic Region (COM 2008)	14	2008, 20 ноября
	The Inventory of Activities in the Framework of Developing a European Union Arctic Policy. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps. Brussels. SWD (2012). European Parliament 2012.	45	2012, 26 июня
Исландия	A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy. Approved by Althingi at the 139th Legislative Session	11	2011, 28 марта
Финляндия	Finland's Strategy for the Arctic Region. Prime Minister's Office Publications	98	2010
Швеция	Sweden's Strategy for the Arctic Region. Government Offices of Sweden	52	2011

Крупные страны более чувствительно реагируют на социальные риски (например, риски утраты суверенитета над морскими трассами), связанные с взаимодействием различных игроков в мировой Арктике. Малые полярные страны (Швеция, Норвегия, Дания) чаще в своих документах как самые приоритетные упоминают риски климатических изменений.

Арктические страны по-разному оценивают потенциал технологических новшеств в борьбе с арктическими рисками. Например, Стратегия правительства Норвегии в отношении Крайнего Севера делает основной акцент в нейтрализации арктических рисков на новом знании. В документе отмечается роль арктических университетов (Тромсё, Киркенеса) и колледжей (Нарвика и Бодо) как центров специфических арктических компетенций. С другой стороны, в исландском документе вообще практически нет упоминания об использовании потенциала инноваций в защите от природных и социальных рисков в Арктике.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА И АРКТИКИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ, РИСКОВ И УГРОЗ

Безусловно, что все отмеченные выше тенденции формирования и реализации арктических политик в различных странах, а также мировой контекст глобальной нестабильности оказывают и будут оказывать существенное влияние на становление новой арктической политики России. Пока она формируется в значительной мере под влиянием советского опыта освоения северных и циркумполярных широт, и важно понять, во-первых, в какой мере и насколько эффективно может быть использован принцип стратегической преемственности в освоении российского Севера и Арктики и, во-вторых, как здесь избавиться от рудиментов советской эпохи и тяжелого груза последствий провальных реформ 1990-х годов.

Весь период существования СССР реализовывалась достаточно жесткая государственная политика по освоению северных и арктических территорий, в которой доминантой являлись добыча и переработка

ка богатейших природных ресурсов этого региона, а социальные и экологические аспекты отходили на второй план. С распадом СССР в новой России изменились формы и методы государственной поддержки северных и арктических территорий. Во-первых, в условиях политического и экономического кризиса 1990-х годов практически исчезла возможность финансирования циркумполярных проектов за счет прямых государственных инвестиций. Во-вторых, в условиях перехода к рынку и начавшегося процесса приватизации собственности освободившуюся нишу в освоении Севера заняли частные компании, проводящие не государственную, а корпоративную политику на Севере и в Арктике. В-третьих, в условиях процессов демократизации и повышения национального самосознания активизировались коренные малочисленные народы Севера. В результате в составе Российской Федерации были образованы по национальному признаку несколько северных автономных округов как самостоятельные субъекты Федерации; коренные малочисленные народы Севера начали объединяться в общины и ассоциации и стали серьезной общественно-политической силой. В-четвертых, в условиях широкого распространения концепции устойчивого развития особое значение стали приобретать вопросы сохранения окружающей среды северных территорий и культурного наследия проживающих там коренных народов.

Все эти процессы в современной России проходят небезболезненно. Частные компании, работающие на Севере, практиковали сокрытие своих доходов, уводили приватизированную собственность в сектор теневой экономики, недоплачивали налоги, не соблюдали требования экологической безопасности, нарушали права коренных малочисленных народов. Региональные власти были фактически лишены рычагов управления и финансовых ресурсов для реализации социальных программ, для поддержки бюджетных организаций и объектов жилищно-коммунального хозяйства. Федеральная власть, ликвидировав принцип «двух ключей» в недропользовании и изменив порядок распределения налоговых платежей от добычи нефти, газа и заготовок леса, значительно снизила потенциальные возможности северных и арктических территорий самостоятельно решать социально-экономические проблемы. Поэтому в предстоящий период освоение рос-

сийского Севера и Арктики в контексте реалий мировой экономики и политики неизбежно потребует реализации новой арктической политики, базовыми элементами которой должны быть обеспечение условий для расширенного воспроизводства социально-экономического развития на этих территориях, для формирования новых стандартов хозяйственной деятельности и качества жизни в районах Крайнего Севера. Очевидно, что в мировой экономике первое двадцатилетие XXI в. станет новым этапом освоения Арктики, своеобразие которого будет состоять как в масштабном вовлечении в экономический оборот биологических и минеральных ресурсов морей Северного Ледовитого океана, так и в выполнении международных обязательств по ликвидации загрязнения окружающей среды и сохранению экологического равновесия в Арктике. Насколько Россия готова к таким переменам? Рассмотрим несколько важнейших моментов, касающихся формирования новой арктической политики.

1. Новая северная и арктическая доктрина России и соответствующая политика должны быть многомерными – в этом будет залог их реалистичности и эффективности. Пока они в лучшем случае двумерны и ориентированы в основном на решение проблем национальной безопасности и освоения ресурсов. Не отрицая колоссальную значимость вопросов национального суверенитета и незыблемости российских границ, контроля над российским ресурсами, отметим, тем не менее, что социальные, этнические, экологические, научно-технические, инфраструктурные аспекты освоения Севера и Арктики пока не стали доминантами российской арктической политики. С этим связано другое требование к ней – требование комплексности и системности. Арктическая политика должна быть связана с главными управленческими политиками страны, и ее основные направления должны рассматриваться не как отдельные разрозненные акции, а в «пакетном» режиме (т.е. в единстве геополитических, экономических, социальных, экологических и других аспектов, в единстве экономических, правовых и институциональных инициатив и решений). Новая северная и арктическая политика должна стать важнейшей составляющей модернизации экономического пространства России, совершенствования пространственной организации российской экономики и об-

щества и существенным компонентом новой стратегии пространственного развития страны. В условиях, когда такая целостная стратегия отсутствует, общество не имеет сигналов о стратегических территориальных (пространственных) приоритетах современной России, т.е. о том, какие макрзоны страны и сегменты их экономики и социальной сферы нуждаются в приоритетной поддержке государства, как во времени и в какой пространственной очередности должны эшелонироваться соответствующие крупномасштабные акции, каким при этом должно быть соотношение, с одной стороны, использования фондов и механизмов государственной поддержки и, с другой стороны, усилий и инвестиций частного бизнеса. Очевидно, что сегодня российский бюджет не выдержит одновременной крупномасштабной поддержки Северного Кавказа, Дальнего Востока, Севера, Арктики и экономической и политической «российской витрины» – Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Важнейшим требованием к северной и арктической политике России должно быть требование ее интеграционности по вектору север – юг, т.е. она должна обеспечивать экономическую, социальную, инфраструктурную, научно-инновационную, рекреационную межрегиональную интеграцию. Например, нужна целостная концепция формирования в центральных районах Красноярского края тыловых баз освоения северных территорий с самым широким спектром действия; необходима крупная научная программа (мегапроект) работы Сибирского отделения РАН в интересах освоения Севера и Арктики; нужна программа развития новых сегментов отечественного машиностроения для производства техники и транспортных средств в северном исполнении и т.д.

3. В связи с резко усиливающимися в последнее время требованиями об ответственности стран Арктического бассейна за недопущение вредных выбросов в океан и атмосферу должны быть пересмотрены экологические стандарты функционирования крупных российских предприятий и производств в циркумполярной зоне, и это также должно быть важным направлением новой арктической политики России. В первую очередь речь идет о Норильском ГКМ. Безусловно, наличие особо крупных производств и крупных городов за Северным поляр-

ным кругом – чисто российская специфика. Но помимо того, что это предмет гордости³, это и сосредоточение проблем, которые выходят за национальные рамки. Очевидно, что в современных условиях Россия не может, как раньше, игнорировать требование мирового сообщества относительно сокращения вредных выбросов в Арктике. И это требование не стоит воспринимать как давление на Россию, – это правило цивилизованного ведения бизнеса с учетом интересов сопредельных стран.

4. Новые северные и арктические доктрина и политика России должны задействовать новые элементы и механизмы государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. Во-первых, преобладающая в настоящее время на российском Севере практика применения принципов социальной ответственности бизнеса (в западной терминологии – корпоративной социальной ответственности) не отвечает в достаточной степени местным реалиям, таким как повышенное воздействие промышленного производства на местную окружающую среду и условия жизни населения и большая степень их уязвимости по отношению к этому воздействию, доминирующая роль крупных корпораций в региональной экономике и т.д. Во-вторых, российская интерпретация принципов государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса не обеспечивает достаточную прозрачность, что может породить коррупцию, нецелевое использование средств и иные злоупотребления. В-третьих, на российском Севере и в Арктике отсутствуют регулятивная база и наилучшие нормы и стандарты для социальной ответственности бизнеса. В-четвертых, участие гражданского общества в практической реализации принципов государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса в северных и арктических регионах Российской Федерации явно недостаточно. В отношении механизмов государственно-частного партнерства на Севере и в Арктике особо тщательно следует изучать и использовать элементы зару-

³ Премьер-министр Канады П.Э. Трюдо во время посещения Норильска в мае 1971 г. заметил: «То, что совершили здесь, несомненно, стало одним из современных чудес света – таким чудом, которое является примером для всех других стран в обживании Крайнего Севера» [14, с. 5].

бежного опыта. Так, например, в Канаде уже длительное время действует программа «Продукты – почтой», смысл которой заключается в круглогодичном обеспечении населения отдаленных северных территорий свежими и качественными продуктами питания (в том числе овощами и фруктами) по ценам, не намного превышающим те, что действуют в центральных провинциях страны. С этой целью государство субсидирует частные авиационные компании и фирмы, занимающиеся подготовкой и специальной упаковкой продуктов для их последующей регулярной доставки на отдаленные северные территории. Очевидно принципиальное отличие таких инициатив от практики советского (и российского) «северного завоза».

5. Возможно, что усилия государства по реализации новой северной и арктической политики следует облечь в новую институциональную инициативу. Например, в виде формирования и осуществления приоритетного национального проекта «Российский Север и Арктика в условиях глобальных вызовов XXI века» как важнейшей акции государства по реализации новых подходов к освоению ресурсов Севера и Арктики, новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) в северной и циркумполярной зонах на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения хозяйственных комплексов северных и арктических регионов европейской и азиатской частей России, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов); по государственной поддержке Севера; по решению проблем коренных народов и т.д. И наконец, с учетом стратегической важности северных и арктических проблем в России следовало бы воссоздать правительственный орган – Государственный комитет по делам Севера и Арктики.

Нам представляется, что в России не существует экономической дилеммы по поводу того, осуществлять ли на Севере и в Арктике новые ресурсные проекты. Этому фактически нет альтернатив⁴. Главный вопрос состоит в другом: как это сделать с максимальной эф-

⁴ В то же время имеет место и другая позиция. Хотя богатства Арктики сегодня притягивают внимание всего мира, ряд зарубежных экспертов предостерегают,

фективностью при минимально возможном использовании людского потенциала в исключительно суровых природно-климатических условиях и с максимально возможными природоохранными мероприятиями.

Северно-арктическая проблематика стала существенной составляющей ряда важных стратегических документов. Например, в Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года, утвержденной Правительством РФ в июле 2010 г., при рассмотрении пространственного каркаса будущего развития Сибири особо остро поставлен вопрос об освоении ресурсов и самой территории сибирской части российской Арктики. Будущее этой самой северной широтной зоны Сибири определено следующим образом: «это индустриальные комплексы нового поколения: металлургический и нефтегазовый с освоением нефтегазовых шельфов Российской Арктики, сохраненный природно-экономический потенциал традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, модернизированная энергетика и транспортно-коммуникационные системы, адекватные требованиям постиндустриального общества. Развитая транспортная инфраструктура на новом технологическом базисе, арктическая авиация, система поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая базовые города и мобильные вахтовые поселки, укомплектованные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специалистами» [15]. Очевидна связь такой постановки вопроса с особой ролью Арктики в резко усилившейся в последние годы межстрановой конкуренции за право эксплуатации ее уникальных природных ресурсов и с защитой российских интересов в этой сфере.

Осуществляются и другие важные инициативы. Например, в мае 2011 г. Госдума Российской Федерации провела слушания, где были обозначены преференции для зарубежных инвесторов, которые рискнут вложить десятки миллиардов долларов в новые газовые месторождения Ямала, Сибири и шельфа Арктики. Министерством природ-

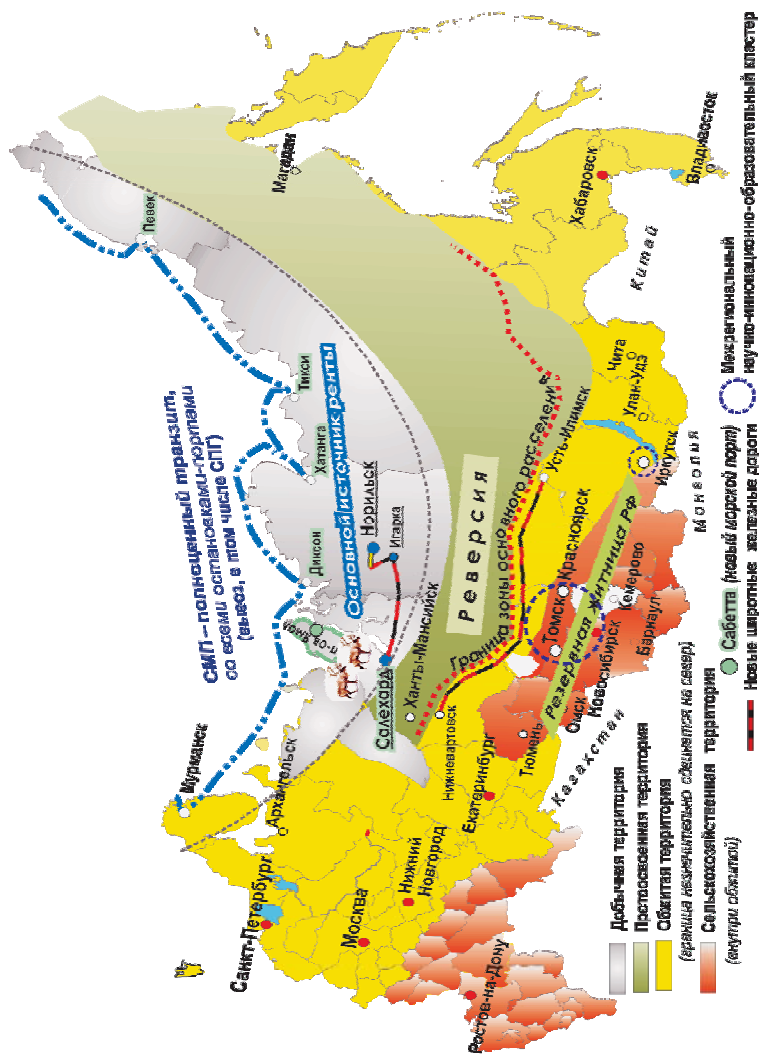
что с добычей углеводородов на арктическом шельфе торопиться не следует, так как в мире пока не использован менее дорогой углеводородный потенциал, где при добыче меньше рисков и ниже затраты на защиту окружающей среды.

ных ресурсов и экологии РФ подготовлен проект государственной программы по разведке континентального шельфа и разработке его минеральных ресурсов на период 2012–2030 гг. За этот срок в реализацию проекта будет вложено, по разным сценариям, от 4,8 до 6,4 трлн руб. Согласно плану, к 2030 г. на шельфе ежегодно станут добывать 40–80 млн т нефти (8–16% от нынешнего уровня всей добычи) и 190–210 млрд куб. м газа (32–35%).

Ожидается, что для освоения минерально-сырьевых ресурсов российской Арктики будут создаваться крупные интегрированные транспортные и энергетические сети (особенно в пределах Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края). Добыча газа на Ямале в течение ближайших 20 лет должна возрасти до 360 млрд куб. м. Концептуальной новацией является акцент на развитии производства сжиженного природного газа в субарктических условиях. При этом для освоения месторождений Ямала потребуются беспрецедентные по меркам новейшей России инвестиции. Только для запуска Бованенковского месторождения и строительства сопутствующей инфраструктуры необходимо 100 млрд долл. США (это примерно в 15 раз больше, чем вложения в разработку Ванкорского месторождения). Общие же затраты оцениваются в 200 млрд долл.⁵

И безусловно, большие надежды в новой арктической политике возлагаются на возрождение Северного морского пути. Потенциал грузопотоков по СМП оценивается в долгосрочной перспективе в объеме от 50 млн т в год. Ожидается принятие федерального закона о Северном морском пути, и таким образом Россия закрепит статус СМП как национальной транспортной магистрали. К 2020 г. должно быть закончено строительство трех новых двухсадовых атомных ледоколов. Выделенный на строительство этих ледоколов бюджет составит около 90 млрд руб.

⁵ Прогнозируется строительство уникальных транспортных и инфраструктурных объектов. Так, железнодорожный мост через р. Юрибей – это единственный в мире железнодорожный мост в Заполярье, длина которого составит 4 км. Общая масса моста превысит 3 тыс. т, мост должен лежать на 110 опорах, которые будут забурены на 70 м в вечную мерзлоту.



Модернизация пространства Востока России в период до 2030–2040 гг. (фрагмент проблемного зонирования)

Под реверсией подразумеваются реабилитация природной среды, решение проблем моногородов, эксплуатация «мелких» месторождений, глубокое бурение и т.д.

Обсуждаются и начинают реализовываться и другие северно-арктические инициативы: эксплуатация экологически чистых биоресурсов Севера и Арктики, развитие арктического туризма, осуществление кроссполярных перелетов по маршруту Красноярский край – Манитоба (Канада). Особой и очень серьезной инициативой должна быть реализация новой концепции вовлечения коренных народов Севера в активную экономическую деятельность при сохранении их традиционного природопользования и традиционного жизненного уклада. Все это вписывается в концепцию модернизации экономического пространства Востока России, которая будет опираться на новую специализацию и новые функции широтных экономических зон (см. рисунок).

Несмотря на важность этих инициатив и крупных инвестиционных проектов, реализуемых в циркумполярных широтах, пока они слабо увязаны друг с другом и носят, как правило, корпоративный или ведомственный характер. Именно поэтому нужны новые системные решения и новые управленческие технологии, воплощенные в целостной стратегии развития Севера и Арктики России и в соответствующей государственной политике⁶.

* * *

Совместное воздействие таяния ледового покрова арктических морей и Северного Ледовитого океана, расширения экономического присутствия в мировой арктической зоне и глобализации привели к нарастанию природных и социальных рисков для основных субъектов арктической экономики и политики. В этих условиях их естественной реакцией является выработка новых механизмов защиты от неопределенностей. При прочих равных условиях преимущества имеют те страны, которым удалось обеспечить сбалансированное развитие ресурсного, инфраструктурного и социального блоков, –

⁶ Эти проблемы обсуждались на Российско-канадской конференции «Сибирский Север и Арктика в условиях глобальных вызовов XXI века» (Красноярск, ноябрь 2011 г.). Авторы статьи были в числе основных организаторов этой конференции и докладчиков.

эта ситуация характеризуется моделью равностороннего треугольника в треугольном индексе богатства арктических наций.

Как следует из анализа арктических национальных стратегий, федеративные и унитарные полярные страны по-разному воспринимают арктические риски и разрабатывают различные институты для защиты от них. Крупные федерации видят основные риски в угрозе утраты суверенитета в отношении участков арктической акватории и морских транзитных трасс, малые страны – в климатических изменениях. Крупные страны основные надежды в защите от арктических рисков связывают с материальными активами и технологическими новшествами, малые – с институциональными инновациями. В борьбе с арктическими рисками крупные федерации больше полагаются на потенциал двухстороннего международного сотрудничества, а малые страны – на многостороннюю кооперацию.

Важнейший прорыв в арктическом институциональном строительстве, направленном на защиту от новых рисков, связан с созданием Арктического совета и формированием новых международных институтов, регулирующих хозяйственную деятельность и навигацию в морской Арктике. Уроки, которые можно извлечь из опыта борьбы с новыми природными и социальными рисками, накопленного другими арктическими государствами, для России состоят в необходимости возродить на федеральном уровне структуру, ответственную за выработку государственной арктической политики (аналог Госкомсевера России 1990-х годов); укрепить федеральное арктическое законодательство, и прежде всего принять Федеральный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации», стержнем которого станет новая концепция безопасности в российской Арктике; активнее использовать потенциал многостороннего сотрудничества и международных организаций, в первую очередь Арктического совета и его рабочих групп, для создания новых механизмов и инструментов борьбы с арктическими рисками.

Уникальные условия российского Севера и Арктики (самая протяженная в мире арктическая граница, наличие особо крупных запасов природных ресурсов) требуют разработки новой северной и арктической политики России, учитывающей как специфику нашей страны, ее

стратегические интересы и требования национальной безопасности, так и необходимость более активного включения России в систему мировых северных и арктических экономических и политических взаимодействий и стратегических инициатив.

Литература

1. **Норт Д.** Понимание процесса экономических изменений. – М.: ГУ ВШЭ, 2010. – 254 с.
2. **Snow C., Jr.** The Wealth of Arctic Nations: Arctic Triangle Index. 2012. – 8 p.
3. **Smith L.C.** The World in 2050: Four Forces Shaping Civilization's Northern Future. – L.: Plume Book, 2011. – 320 p.
4. **Порфирьев Б.Н., Катцов В.М., Рогинко С.А.** Изменения климата и международная безопасность. – М.: РАН, Отд-ние обществ. наук, 2011. – 290 с.
5. **Порфирьев Б.Н.** Фактор климатических рисков в инновационной стратегии развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 193–213.
6. **Heininen L., Southcott C.** Globalization and the Circumpolar North. – Fairbanks: University of Alaska Press, 2010. – 315 p.
7. **Arctic Human Development Report.** – Akureyri: Stefansson Arctic Institute, 2004. – 242 p.
8. **Brigham L.** Thinking about the Arctic's future: Scenarios for 2040 // The Futurist. – 2007. – Sept.-Oct. – P. 27–34.
9. **Plouffe J.** Thawing ice and french foreign policy: a preliminary assessment // Arctic Yearbook. – 2012. – P. 50–77.
10. **Young O.** Governing the Arctic: from cold war threats to mosaic of cooperation // Global Governance. – 2005. – V. 11. – P. 9–15.
11. **Селин В.С., Башмакова Е.П.** Приоритеты современных государственных стратегий развития арктических регионов // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1 (77). – С. 3–22.
12. **Koivurova T.** Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance // Polar Record. – 2010. – V. 46, No. 2. – P. 146–156.
13. **Young O.** Arctic tipping points: governance in turbulent times // Ambio. – 2012. – V. 41, No. 1. – P. 75–84.
14. **Моуэт Ф.** Следы на снегу. – М.: Мысль, 1985. – 240 с.
15. **Стратегия** социально-экономического развития Сибири до 2020 года. – URL: <http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php> (дата обращения 01.09.2013).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 09.09.2013 г.

© Пилясов А.Н., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., 2013