

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

ПОЛИТИКА РОССИИ В АРКТИКЕ: СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП

С.С. Жильцов

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

И.С. Зонн

Инженерный научно-производственного центр по мелиорации,
водному хозяйству и экологии «Союзводпроект»
ул. Бауманская, 43/1-1, Москва, Россия, 107005

В статье рассмотрены основные этапы современной российской политики в Арктике, проанализированы проблемы, с которыми встречается Россия при реализации своих интересов в этом регионе мира. Внимание уделено подходам России к решению таких ключевых проблем региона, как международно-правовой режим, состояние и перспективы добычи углеводородов на арктических месторождениях.

Ключевые слова: Арктика, правовой статус, углеводородные ресурсы, технологии добычи.

Об Арктике (1) вспомнили после 1991 г., когда распался СССР. До этого времени, во второй половине 1980-х гг., Арктика фактически была забыта: ликвидированы пограничные заставы и радиолокационные станции, система гидрометеонаблюдения, брошены аэродромы и военные городки [15].

Стоит отметить, что основы российской политики в Арктике были заложены во времена Советского Союза, в период улучшения отношений между СССР и США. Это позволило советской стороне в 1987 г. выдвинуть «мурманские инициативы», в которых были сформулированы ключевые проблемы Арктики и определены направления для переговоров с государствами, заинтересованными в решении проблем данного региона. Речь шла о создании безъядерной зоны на севере Европы; ограничении военно-морской активности в морях, омывающих север Европы; мирном сотрудничестве в разведке и разработке ресурсов Севера и Арктики; международном сотрудничестве в арктических исследованиях; со-

трудничестве северных государств по проблеме экологической защиты Арктики; открытии Северного морского пути для международного судоходства [11. С. 115—124].

Россия была вынуждена заново формулировать арктическую политику с учетом стремительно меняющейся геополитической ситуации в мире. В 1992 г. была образована Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики, которая пришла на смену Государственной комиссии РСФСР по делам Арктики и Антарктики. Комиссия должна была осуществлять координацию научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельности в Арктике (включая архипелаг Шпицберген) и Антарктике [19].

Появление в середине 1990-х гг. данных о наличии значительных запасов на шельфе арктических морей инициировало проведение новых геологических исследований, начало которым было положено еще в советское время (2). В 1996 г. была утверждена программа освоения запасов углеводородного сырья на шельфе арктических морей России, рассчитанная до 2010 г. Ожидалось, что к этому сроку начнется добыча на шельфовых месторождениях [3. С. 92—105].

Новый этап арктической политики начался в 1997 г., когда Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Конвенция подтвердила абсолютный суверенитет прибрежного государства на 12-мильную зону территориальных вод и установила, что государство имеет единоличное суверенное право распоряжаться континентальным шельфом на всем его протяжении. За пределами территориальных вод (12 морских миль) допускается установление исключительной экономической зоны шириной до 200 морских миль. В ее пределах прибрежное государство осуществляет свои права и юрисдикцию в отношении рыболовства и использования природных ресурсов. При этом морская акватория в пределах 200-мильной зоны оставалась открытой для мореплавания и рыболовства.

Конвенция определила, что исключительная экономическая зона (200 морских миль) не входит в состав государственной территории. В своей экономической зоне государство имеет преимущественное право на добычу полезных ископаемых. Остальные недра находятся в общем пользовании. За пределами экономических и юридических зон прибрежных государств утвержден международный район морского дна, ресурсы которого объявлены «общим наследием человечества».

В документе было определено, что исключительная экономическая зона может быть расширена еще на 150 морских миль, если страна сможет доказать, что арктический шельф является продолжением ее территории. В этом случае граница континентального шельфа должна устанавливаться на основе решения Комиссии ООН по границам континентального шельфа. В итоге Конвенция 1982 г. ограничила территориальные претензии арктических государств 350 морскими милями, но лишь в том случае, если континентальный шельф простирается за 200-мильную зону. Таким образом, Конвенция 1982 г., установив ширину территориальных вод и исключительную экономическую зону, зафиксировала пределы территориальных притязаний арктических государств.

Для расширения границы континентального шельфа в Комиссию ООН по границам континентального шельфа необходимо подать заявку, в которой должны быть обоснованы претензии государства на расширение границ шельфа. При этом речь идет о границах именно континентального шельфа, а не исключительной экономической зоны. То есть государство может рассчитывать на получение права регулировать добычу природных ресурсов, но не может ограничивать рыболовный промысел.

После ратификации Конвенции ООН по морскому праву Россия активизировала арктическое направление внешней политики, которая стала проводиться с учетом положений данного международного документа, на основе международно-правовых норм. Упор стал делаться на обоснование и юридическое закрепление внешней границы континентального шельфа России за пределами 200-мильной зоны (3; 4). Россия возобновила исследования, приступив к дальнейшему изучению геологического строения дна арктических морей на предмет их принадлежности к материку и разведке полезных ископаемых. Повышенный интерес к арктическим ресурсам был связан с истощением традиционных сухопутных месторождений углеводородов, а также с публикациями новых данных относительно запасов углеводородных ресурсов. Так, в 1999 г. Министерством природы РФ было заявлено, что потенциальные запасы всего российского арктического шельфа в границах 1926 г. (5) составляют 586 млрд баррелей (88 млрд т условного топлива), из которых 80% — это газ [16. С. 49—50]. По более поздним оценкам, в российской части Арктики сосредоточено до 140 млрд т нефтяного эквивалента углеводородов, из которых 87 млрд т приходится на природный газ [20]. В одной из российских работ отмечалось, что самые большие запасы нефти расположены в российском «секторе» Арктики и составляют 74 млрд баррелей (примерно 15 млрд т) [2. С. 133].

Ратификация Конвенции спровоцировала дискуссии относительно позиции России по международно-правовому режиму Арктики. Как писал российский ученый П. Саваськов, анализ Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и иных международно-правовых актов не позволяет сделать вывод о том, что правовой режим морских пространств Арктики должен решаться на основе секторального принципа [18. С. 33].

В то же время российский ученый-правовед А. Ковалев отмечал, что в основе российской позиции, выступающей за применение секторального принципа, стоит утверждение, что еще в 1920-е гг. сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор, включающий дно Северного Ледовитого океана, воды и льды, находится под юрисдикцией приарктического государства, и на острова и на земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этих государств. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление отдельных приарктических государств, в частности России, исключить из действия общих установлений международного морского права

районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих государств [11. С. 115—124].

Некоторые российские эксперты считали, что, ратифицировав Конвенцию 1982 г., Россия отказалась от секторального принципа раздела арктических пространств, который не ставился под сомнение другими странами, и от единоличных претензий на «полярные владения СССР», декларированных в Постановлении Президиума ЦИК СССР 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», тем самым подтвердив «международно-правовой путь закрепления за собой своего арктического сектора» [2. С. 149].

Независимо от точек зрения о режиме Арктики имелись объективные данные, которые определяли повышенный интерес к данному региону. Россия имеет крупнейшую и самую протяженную в мире площадь морского шельфа — 6,2 млн км², 22% общей площади мирового шельфа. На Арктику приходится до 85% российского шельфа [6. С. 157]. Считается, что высокоперспективным на нефть и газ является шельф арктических морей из-за продолжения известных на суше месторождений на севере [9. С. 10].

Основные дискуссии развернулись вокруг подводного хребта Ломоносова. Он был открыт советскими высокоширотными экспедициями в 1948 г. и назван в честь великого российского ученого М.В. Ломоносова. Подводный хребет тянется примерно на 1800 км (при ширине от 60 до 200 км) от Новосибирских островов России через центральную часть Северного Ледовитого океана к острову Элмир в Канадском арктическом архипелаге. Хребет возвышается над дном океана на 3300—3700 м. Минимальная глубина над отдельными вершинами свыше 900 м.

Относительно геологической истории хребта Ломоносова существуют разные точки зрения. Признавая его континентальную природу, большая часть зарубежных геологов отмечает, что хребет смещен в сторону, изолирован от прилегающего шельфа и в месте смещения существует мощный разлом. По мнению российских геологов, никакого разлома нет, а есть некая «шовная» зона перехода от шельфа к глубоководью. Для того чтобы доказать, что хребет Ломоносова является продолжением материковой части, необходимо провести масштабные и дорогостоящие исследования. Только на основании полученных результатов можно будет делать окончательные выводы.

После ратификации Конвенции ООН по морскому праву дискуссии относительно геологических особенностей хребта Ломоносова приобрели особую актуальность, поскольку от этого зависит определение внешней границы континентального шельфа арктических государств.

На рубеже 1990—2000 гг. возобновляется изучение арктического шельфа. В 2000 г. Россия провела экспедицию «Арктика-2000», организованную совместно Министерством природы и Министерством обороны. По ее завершении было заявлено, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением континента, и арктический континентальный шельф России прирастает на 1,2 млн км² больше, чем это считалось ранее.

Ожидания от скорой разработки арктических месторождений подвигли Россию попытаться решить для себя вопрос с внешней границей арктического шельфа.

В декабре 2001 г. Россия подала в Комиссию ООН по границам континентального шельфа заявку на расширение внешней границы своего арктического шельфа. Однако заявка была организационно не подготовлена и не подкреплена конкретными данными. Доказательства принадлежности шельфа, выходящего за 200-мильную зону, требовала огромных усилий, связанных с проведением масштабных научных исследований и осуществлением глубоководного бурения. В итоге Комиссия ООН посчитала доказательства, предоставленные российской стороной относительно хребта Ломоносова, для однозначного определения этой структуры в качестве подводного продолжения континентального шельфа, недостаточно убедительными и отклонила ее. Одновременно были высказаны замечания о необходимости предоставления дополнительных бесспорных доказательств, поскольку сейсмические исследования и определение мощности лишь осадочного чехла не дают однозначного ответа, который может быть получен только в ходе глубоководного бурения, результаты которого могут удовлетворить Комиссию ООН. Если удастся доказать, что хребет является продолжением материковой части, то Россия сможет претендовать на почти половину Северного Ледовитого океана, включая Северный полюс.

Отклонение Комиссией ООН российской заявки не снизило внимания к Арктике и ее проблемам, что нашло свое отражение в «Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года». Этот основополагающий документ был утвержден Президентом РФ в июле 2001 г. В качестве одного из главных региональных направлений морской политики РФ выделяется Арктическое региональное направление. Его важность определяется наличием свободного выхода российского флота в Атлантику, богатствами исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, решающей ролью Северного флота для обороны государства с морских и океанических направлений, а также возрастающим значением Северного морского пути (СМП) для устойчивого развития Российской Федерации.

Помимо этого речь шла об обеспечении национальных интересов Российской Федерации в отношении СМП, соблюдении интересов России при разграничении морских пространств и дна Северного Ледовитого океана с приарктическими государствами [14].

В ноябре 2002 г. Совет по проблемам Крайнего Севера и Арктики при правительстве России принял решение о разработке Концепции устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации, которая была представлена в 2006 г. Концепция, рассчитанная до 2015 г., определила цели и механизмы российской политики в области устойчивого развития Арктики. В частности, речь шла о повышении роли СМП, интерес к которому устойчиво возрастал с конца 1990-х гг., в том числе в связи с усилением интереса к арктическим месторождениям. В 1999 г. СМП определили как самостоятельный Евроазиатский транспортный коридор, а в 2003 г. Госсоветом РФ была одобрена Транспортная стратегия РФ до 2020 г.

В ней, в частности, были определены основные направления развития СМП, а именно: транспортное обеспечение в освоении арктических нефтегазовых месторождений, в том числе шельфовых, и морского экспорта нефти и газа; развитие потенциальных крупномасштабных региональных и транзитных перевозок и северного завоза социально-значимых грузов; формирование самокупаемой, приносящей доходы, Арктической Морской транспортной системы.

Новый этап российской политики начался в мае—июне 2007 г., когда Россия организовала экспедицию «Арктика-2007».

Ученые ВНИИ океанологии в течение более 40 дней исследовали хребет Ломоносова с борта ледокола «Россия». В результате был осуществлен сбор дополнительных материалов и обследована зона сочленения хребта с шельфом. Было сделано 600 км сейсмических профилей. Все усилия были направлены на то, чтобы подтвердить, что хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением полярных владений России и, следовательно, она может претендовать на большую часть огромных запасов нефти и газа. Во время второго этапа экспедиции 2 августа 2007 г. в районе Северного полюса на дно было совершено погружение двух глубоководных батискафных аппаратов «Мир» и взяты пробы донного грунта.

Надо сказать, что образцы грунта, взятые на океаническом дне Северного полюса, мало что дали для получения прямых или даже косвенных доказательств обоснованности российских претензий на эту часть арктических пространств [21. С. 99]. В ходе погружения батискафов Россия не получила доказательств того, что хребет Ломоносова является продолжением материковой части.

Во время погружения на дне Северного Ледовитого океана на глубине 4261 метр был установлен государственный флаг Российской Федерации. Однако действия России, связанные с установкой флага на дне Северного Ледовитого океана, в большей степени носили пропагандистский, политический характер и лишь усилили политическое внимание арктических стран к Арктике и подтолкнули их к активному наращиванию усилий не на бумаге, а на деле. Была ускорена реализация планов по наращиванию арктическими государствами мощи военно-морских сил для защиты своих интересов, что усилило милитаризацию Арктики и ужесточило позиции в вопросах отстаивания прав на арктический шельф. Больше внимания стало уделяться разработке и совершенствованию технологии добычи углеводородов в суровых арктических условиях. Кроме того, Россия столкнулась с жесткой позицией США и Канады, которые придерживались точки зрения, что хребет Ломоносова не является продолжением материка и, следовательно, Россия не может претендовать на расширение внешней границы континентального шельфа.

Факт установки российского флага стал сигналом к началу «арктической гонки», в которую включились многие страны мира. Только вот научный и технологический потенциал для участия в этой гонке у всех оказался разным. Россия оказалась слабо подготовленной к соперничеству в Арктике, и прежде всего того сегмента, который касался технологий глубоководного бурения на месторождениях нефти и газа на континентальном шельфе. Без этого невозможно достичь ус-

пехов в бурении на арктических месторождениях, которые находятся в сложных климатических условиях и требуют принципиально иных подходов и инфраструктуры.

В итоге оказалось, что Россия не располагает собственными технологическими установками, позволяющими проводить буровые работы с учетом промышленной и экологической безопасности на месторождениях углеводородного сырья арктического шельфа круглый год. В результате борьба за Арктику в конечном итоге стала соперничеством в сфере технологий и развития техники [10. С. 122—129].

После установления флага на дне Северного Ледовитого океана Россия стала готовиться к подаче новой заявки. Так, в Концепции внешней политики Российской Федерации, которая была принята в июле 2008 г., была поставлена задача «установить в соответствии с международным правом внешние границы своего континентального шельфа, расширяя тем самым возможности для разведки и разработки его минеральных ресурсов».

Кроме того, в документе также обращалось внимание на необходимость «наращивать динамику двусторонних торгово-экономических связей и инвестиционное сотрудничество при взаимодействии в Арктике». Затем в сентябре 2008 г. на заседании Совета безопасности РФ был принят, а в 2009 г. утвержден документ «Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

Документ установил этапность работ по освоению Арктики, сформулировав задачу к 2015 г. обеспечить международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны России и на этой основе добиться конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов. Кроме того, Россия должна была создать арктическую группировку войск для защиты своих экономических и политических интересов в этом районе. Прежде всего речь идет об усилении пограничных войск и создании береговой охраны российских арктических границ. Акцент был сделан на опережающее развитие пограничной инфраструктуры Арктической зоны страны. Первым шагом в этом направлении стало восстановление гарнизонов в местах, где они существовали во времена СССР. Ранее было принято решение о создании Арктического погранотряда, ликвидированного в 2006 г. Хотя, по зарубежным данным, еще в 2004 г. в ФСБ РФ было создано специальное управление по Арктике для обеспечения системы береговой обороны [22. Р. 1—42]. Кроме того, Россия возобновила полеты стратегических бомбардировщиков в районе Северного полюса и впервые после 1991 г. отправила в Арктику боевые корабли Северного флота и возобновилось плавание атомных подводных лодок под арктическими льдами.

В документе подчеркивалось, что приоритетами России в Арктике являются активное освоение природных ресурсов региона, развитие транспортной и пограничной инфраструктуры. До 2020 г. Арктика должна была превратиться в ведущую ресурсную базу страны. Россия стала первым арктическим государством, принявшим в 2008 г. долгосрочную стратегию в отношении региона в новых исто-

рических условиях. В ней ясно были сформулированы четыре российские национальных приоритета: использование ресурсов Арктики для обеспечения социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира, стабильности и сотрудничества; сбережение хрупких арктических экосистем и защита интересов коренных народов Севера; использование преимуществ Северного морского пути (СМП) — национальной транспортной артерии России [5. С. 12—27].

Схожие задачи поставлены в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной в 2009 г. В этом документе отмечается, что внимание «международной политики на долгосрочную перспективу будет сосредоточено на обладании источниками энергоресурсов, в том числе... на шельфе Баренцева моря и в других районах Арктики». Кроме этого, «Стратегия...» прямо указывает на необходимость обеспечения безопасности государственной границы в Арктической зоне Российской Федерации», а также «завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации».

Внимание к данным проблемам определялось активностью других арктических стран и внерегиональных государств. Данный вопрос обсуждался на расширенном заседании Совета безопасности России, которое прошло в марте 2010 г. В частности, было отмечено, что со стороны арктических государств предпринимаются шаги, направленные на ограничение доступа России к разработке и освоению арктических месторождений.

На рубеже 2009—2010 гг. Россия стала менять арктическую стратегию, сделав разворот в сторону привлечения к освоению месторождений Арктики зарубежных компаний, располагающих необходимыми технологиями глубоководного бурения в суровых арктических условиях. Изменения в политике были вызваны отсутствием в России необходимых технологий, особой ледовой техники, финансовых средств на освоение новых шельфовых месторождений [20. С. 46]. Без этого невозможно было реализовать амбициозные планы, обозначенные во многих официальных документах, принятых в России. С другой стороны, высокие цены на углеводородные ресурсы создавали предпосылки для продолжения геологических исследований. Так начался новый этап российской внешней политики в Арктике.

На протяжении нескольких лет российские компании заключили соглашения с зарубежными нефтегазовыми компаниями для организации добычи на арктических месторождениях. В частности, были подписаны соглашения с французской компанией «Total», британской компанией «BP», американской компанией «ExxonMobil», итальянской компанией «Eni». Речь шла о разработке месторождений в Карском море и Баренцевом морях. Общий объем совместных инвестиций на арктические проекты оценивался в сотни миллиардов долларов. Так, разработка месторождений в Баренцевом море оценивались в 70 млрд долл., а в Карском море — в 200—300 млрд долл. [10. С. 79—121].

Ключевой идеей всех соглашений было достижение договоренностей о предоставлении зарубежными нефтегазовыми компаниями финансирования и технологий в обмен на доступ к арктическим месторождениям.

Однако нефтегазовые гиганты не торопились приступать к разработке арктических месторождений, ограничиваясь обсуждением различных аспектов будущей добычи. Несмотря на это, в России соглашения преподносились в качестве прорыва в нефтегазовом освоении российской части Арктики, как возможность получить доступ к современным технологиям разведки и добычи углеводородов в условиях Арктики с учетом практического опыта зарубежных компаний.

Подобные ожидания представлялись неоправданными, поскольку в перспективе следовало ожидать сложный переговорный процесс, во время которого зарубежные нефтегазовые гиганты стремились конкретизировать условия своей деятельности на арктическом шельфе в рамках ранее подписанных рамочных документов.

Расширение сотрудничества с нефтегазовыми компаниями и планы по освоению арктического шельфа требовали защиты месторождений и инфраструктуры. Это поставило вопрос о расширении и наращивании военного присутствия России в Арктике. В июле 2011 г. министерство обороны РФ заявило о планах создания двух военных бригад для защиты интересов России в Арктике. Первая такая бригада должна быть создана к 2015 г. В середине 2012 г. В. Путин поручил правительству в целях защиты стратегических интересов обеспечить развитие Военно-морского флота и, прежде всего, в Арктической зоне и на Дальнем Востоке, а в июле того же года на северодвинском заводе «Севмаш» президентом был заложен стратегический атомный подводный крейсер «Князь Владимир» проекта «Борей-А». Ожидается, что на северодвинской верфи в будущем будет построена целая серия таких кораблей. Всего до 2020 г. ВМФ России планирует принять на вооружение восемь атомных подводных лодок данного проекта.

В 2012—2013 гг. Россия сконцентрировала свое внимание на добыче углеводородных ресурсов в Арктике. Цели данной политики были сформулированы В. Путиным в апреле 2012 г. на совещании по вопросу освоения континентального шельфа. «Трансферт передовых технологий, создание собственного технологического задела, вывод России на передовые рубежи в освоении Арктики и шельфа являются для нас одним из важнейших приоритетов», — заявил В. Путин.

Помимо форсированной разработки морских месторождений углеводородов Россия стремилась расширить исключительную экономическую зону в Арктике. Данные задачи нашли отражение в концепции внешней политики РФ, которая была утверждена Президентом РФ В.В. Путиным в феврале 2013 г., а также в «Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности до 2020 года».

Реализация амбициозных проектов в Арктике требовала концентрации финансовых ресурсов и активного привлечения зарубежных компаний, располагающих необходимыми технологиями. Однако, приступив к исследованию шельфа месторождений Арктики с помощью зарубежных компаний, Россия столкнулась с трудностями. Основными из них стали слишком высокие затраты, увеличение объемов добычи сланцевого газа и нефти в США, а также неспособность участников проектов принять окончательное инвестиционное решение. В итоге прорывов в освоении морских месторождений не наблюдалось, а общие договоренности

не устраивали зарубежных партнеров. Это было очевидно по постоянному затягиванию сроков разработки Штокмановского месторождения и переносу времени начала добычи нефти на Приразломном месторождении в Печорском море.

Помимо потребности в новых технологиях и развитии промышленности и судостроения существовали объективные трудности в освоении Арктики, связанные прежде всего с необходимостью преодолевать огромные территории, осуществлять адаптацию к суровым климатическим условиям.

Слабая изученность шельфа арктических морей и более позднее включение в процесс морского бурения России не мешает рождению различных мифов о возможности создания в кратчайшие сроки высокоэффективного оборудования, с помощью которого можно будет подтвердить наличие значительных запасов нефти и газа на арктическом шельфе России.

Глава российской компании «Лукойл» В. Алекперов отмечал, что «имеется множество восторженных публикаций в СМИ о грандиозных нефтегазовых перспективах российского шельфа. Однако в наиболее обширном и богатом (более 80% всех ресурсов) арктическом секторе не разрабатывается ни одно из открытых еще во времена СССР месторождений, а сроки ввода в эксплуатацию наиболее подготовленных из них все время переносятся. Так, в северных областях Баренцева и Карского морей, в морях Лаптевых, Восточно-Сибирском и Чукотском до сих пор не проведено глубокое бурение... И следует откровенно признать, что в настоящее время нефтегазовая база континентального шельфа РФ обладает относительно низкой инвестиционной привлекательностью, что объясняется высокими рисками вложения инвестиций ввиду неблагоприятного географо-экономического размещения большинства месторождений и перспективных районов, что значительно повышает затраты на их изучение и освоение» [1. С. 371].

В 2014 г. отношения России с западными странами резко обострились, что снизило вероятность реализации совместных проектов по освоению арктических месторождений. Это привело к пересмотру Россией приоритетов внешней политики в Арктике. Основное внимание Россия стала уделять военно-политическим вопросам, развитию и укреплению военной инфраструктуры, повышению обороноспособности, развитию арктических территорий. Была утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года», закреплён состав сухопутной территории Арктической зоны РФ.

В апреле 2014 г. В. Путин провел расширенное заседание СБ РФ «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности». Президент отметил важность решения следующих задач: реализацию программы «Социально-экономического развития Арктической зоны России на период до 2020 года», возрождение Северного морского пути, добыча углеводородных ресурсов, укрепление военной инфраструктуры, завершение международно-правового оформления внешней границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, обеспечение экологической безопасности. Была подчеркнута необходимость комплексного обеспечения безопасности рос-

сийской арктической зоны, в том числе за счет усиления морской составляющей пограничной группировки ФСБ России. Для этого российский Президент предложил создать единый Центр, ответственный за реализацию арктической политики.

В августе того же года Президент России еще раз подтвердил, что Россия намерена развивать и укреплять свои позиции в Арктике, в том числе и военную инфраструктуру, а в декабре утвердил новую редакцию военной доктрины РФ, в которой говорится о защите национальных интересов в Арктике. Было создано стратегическое командование в Арктике на базе Северного флота.

Одной из ключевых задач российской политики было провозглашено обоснование и сбор доказательств того, что арктический шельф выходит за пределы 200-мильной зоны. В мае 2014 г. министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской заявил, что в 2015 г. заявку на расширение внешней границы своего арктического шельфа можно будет подать в Комиссию ООН.

Не ставя под сомнение важность данной работы, необходимо отметить, что ценность шельфа для России может рассматриваться исключительно в сочетании с другими факторами, прежде всего наличием оборудования для глубоководного бурения в Арктике и технологий. Без этого шельф превращается в дорогой, но мало пригодный для использования ресурс. Отсутствие у России необходимого оборудования для глубоководного бурения, без чего невозможно ни доказать права на арктический шельф, ни осуществлять добычу, делает уязвимой российскую позицию в этом районе мира и будет сказываться на последующей выработке международно-правового статуса арктических пространств.

Выход зарубежных компаний «ExxonMobil», «Total», «BP» и других из совместных проектов в Арктике на первых этапах не сказалось на планах России по освоению арктических месторождений. В декабре 2013 г. Россия начала добычу нефти на Приразломном месторождении с ледостойкой стационарной платформы «Приразломная». На проектный уровень добычи в 6 млн т нефти планируется выйти после 2020 г.

В сентябре 2014 г. российские компании «Роснефть» и «Газпром» получили права на новые месторождения в Арктике. Тогда же «Роснефть» объявила об открытии крупного месторождения «Победа» с ресурсной базой около 338 млрд м³ газа и более 100 млн т нефти и успешном бурении на скважине «Университетская-1» в Карском море. Было заявлено об обнаружении значительных запасов нефти.

Однако уже в начале 2015 г. сроки бурения второй скважины были перенесены на середину 2016 г.

В целом, шельфовые проекты компании «Роснефть» отходят на второй план. Так, уже никто уже не вспоминает о Штокмановском газовом месторождении, относительно которого в 2010—2013 гг. было много ожиданий, а теперь нет никакой ясности о перспективах его освоения [4. С. 151—157]. А потому добыча нефти на «Приразломной» и на «Победе» — это скромное начало, не имеющее продолжения.

При обсуждении проблем Арктики в России зачастую доминирует политическая составляющая. Игнорируется тот факт, что практическая реализация мно-

гих проектов, связанных с добычей углеводородного сырья, может быть достигнута лишь через несколько десятилетий, да и то при условии технического и технологического прогресса.

Огромные финансовые затраты, оцениваемые в десятки триллионов рублей, отсутствие четкого представления относительно будущей стоимости нефти и газа на мировом рынке и сложные климатические условия в Арктике не позволяют говорить о конкретных сроках освоения арктических месторождений.

В условиях нестабильных цен на энергетические ресурсы, а также длительного периода, необходимого для освоения труднодоступных месторождений подобная политика выглядит не совсем оправданной. Тем более что геологоразведка на шельфе по-прежнему находится на начальном этапе своего развития, поскольку современные технологии пока не позволяют проводить бурение на больших глубинах в сложных климатических условиях [13. С. 76—91].

Стоит напомнить, что если в советское время, около 25 лет назад, страна проводила исследования на отечественном оборудовании, то в настоящее время Россия не располагает необходимым промышленным потенциалом, способным удовлетворить запросы компаний, которые имеют планы по исследованию и добыче нефти и газа в Арктике. Соответственно, при освоении морских месторождений углеводородного сырья нефтегазовый сектор России неизбежно столкнется с инженерно-экономическими проблемами на порядок выше, чем при работе на суше. При этом нужно учитывать, что на российском шельфе риски освоения месторождения выше, чем в других районах Мирового океана, из-за исключительно сложных природно-климатических условий и необходимости использования уникального оборудования и технологий [1. С. 378]. И здесь компаниям не помогут ни налоговые льготы, ни поддержка государства.

Освоение этой части региона затруднено из-за больших глубин и недостаточной развитости технологий глубоководного бурения в мире (а особенно в России, где такие технологии просто отсутствуют), а также сложностей извлечения ресурсов в связи с понятными проблемами ледовой обстановки в Арктике. Наконец, как отмечают некоторые исследователи, область распространения паковых льдов не пересекается с перспективными районами интенсивной добычи углеводородов, и их таяние вряд ли упростит освоение месторождений.

Кроме того, темпы сегодняшнего потепления не оказывают существенного влияния на сезонную ледовитость арктических морей и не способны помешать ежегодному ледообразованию [12. С. 120—141]. Как отмечал академик РАН Е.И. Велихов, «мировая практика показывает, что развитие морской нефтегазодобычи основывается на внедрении новых, прогрессивных технологий на всех стадиях освоения месторождений. Их применение является основным фактором конкурентоспособности любой нефтегазовой компании» [17].

Нынешняя ситуация в Арктике, связанная с освоением углеводородных ресурсов, напоминает и повторяет путь других регионов мира — Каспийского и Черноморского. Конечно Каспий и Черное море не идут ни в какое сравнение по площади акватории, глубинам, климату с любым из арктических морей [7]. Схожими

являются проблемы с добычей нефти и газа на морских месторождениях: отсутствие у компаний необходимых технологий и техники, с помощью которой возможно получить доступ к нефти и газу, а также отсутствие инфраструктуры [8]. Данные проблемы, только в больших масштабах, присутствуют в Арктике, ресурсы которой остаются привлекательными, но пока практически нереализуемыми.

В заключение следует отметить, что трудности, связанные с освоением арктических углеводородных ресурсов, не снижают для России политического значения Арктики. По этой причине российская политика большое внимание уделяет разработке и заключению международных соглашений с арктическими государствами, активизации сотрудничества в рамках Арктического совета, который рассматривается в качестве основного механизма политического сотрудничества стран региона. Речь идет о выстраивании сбалансированных политических взаимоотношений на основе уважения суверенных прав и юрисдикции арктических государств в Арктике.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Арктика включает в себя Северный Ледовитый океан и прилегающие территории пяти стран: России, США (Аляска), Норвегии, Дании (Гренландии) и Канады. Арктика — это сводная северная околополярная область Земного шара, включающая Северный Ледовитый океан с входящими в его состав морями и островами, прилегающие части Атлантического и Тихого океанов, а также окружающие его северные окраины материков Евразии и Северной Америки. Площади общепринятых границ Арктики не существует. Площадь Арктики составляет 21 млн км², если с юга ее ограничивает Северный полярный круг (66° 33' с.ш.), или 27 млн км², если южной ее границей служит граница зоны тундры.
- (2) Несмотря на более чем 40-летний период изучения, российский шельф исследован менее чем на 5%. В то же время даже на столь малоисследованной площади было открыто более 20 крупных нефтегазовых месторождений. Среди них: Штокмановское, Русановское, Ленинградское. Общие суммарные извлекаемые углеводородные ресурсы оценивались в 100 млрд т в нефтяном эквиваленте (в том числе 13,5 млрд т нефти и около 73 трлн м³ природного газа).
- (3) Права СССР в арктических районах, принадлежавших к его территории, обеспечивались Указом Президиума Верховного Совета СССР «О континентальном шельфе Союза ССР» 1968 г. и Законом СССР «О государственной границе» 1982 г. 22 апреля 1989 г. решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики была определена Арктическая зона России. Советский Союз провозглашал свое право на все острова и земли, которые были открыты или могли быть открыты в пределах сектора в будущем. СССР исходил из того, что приарктические государства имеют особые права в пределах своего арктического сектора. Подобные права СССР в пределах «советского сектора» признавали другие государства, которые не только не оспаривали права Советского Союза, но и обращались за разрешением для доступа в пределы сектора. Таким образом, позиция СССР, а также получение разрешения доступа со стороны других государств свидетельствовали, что секторальный принцип признавался всеми арктическими странами.
- (4) Континентальный шельф арктических морей России является крупнейшим регионом потенциальных запасов нефти и газа и охватывает Баренцево (вместе с Печорским —

название юго-восточной части Баренцева моря между островами Колгуев и Вайгач), Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское моря, которые занимают площадь более 3,1 млн км². Из них 2,1 млн км² занимает Западная Арктика (Баренцево, Печорское и Карское моря). Остальная часть арктического шельфа относится к Восточной Арктике, но она труднодоступна из-за длительного (9—10 месяцев) закрытия льдами.

- (5) Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». Данным документом СССР не только обозначил границы своих владений в Арктике, но и зафиксировал свою позицию относительно принципов раздела арктических пространств, в основе которой лежал секторальный подход. Как известно, Постановление не затрагивало вопросов разграничения шельфа арктических морей и не накладывало ограничений на судоходство в арктических морях за пределами территориальных вод.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алекперов В.Ю.* Нефть России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Креативная экономика, 2011.
- [2] *Александров О.Б.* Северный вектор внешней политики России: внешняя политика России на Балтике, в регионе Северной Европы и в Арктике. М.: Спутник, 2012.
- [3] *Амтилов Ю.П.* Разведка и освоение нефти и газа на арктическом шельфе: проблемы и перспективы // *Арктические ведомости*. 2014. № 4(12).
- [4] *Афонцев С.А.* Новый подход к арктическим ресурсам // *Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 т.* / Под ред. И.С. Иванова. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 2.
- [5] *Васильев А.В.* Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // *Арктические ведомости*. 2012. № 1.
- [6] *Васильев В.В., Жуков М.А., Истомин А.В., Селин В.С.* Оценка условий и перспектив использования природных ресурсов неразграниченных морских пространств в Арктической зоне. Апатиты: Кольский научный центр, 2007.
- [7] *Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С.* Черноморский узел. М.: Международные отношения, 2007.
- [8] *Жильцов С.С., Зонн И.С.* Каспийская трубопроводная геополитика. М.: Восток-Запад, 2011.
- [9] *Зонн И.С., Жильцов С.С.* Нефтяная матрица Севера // *Независимая газета*. 2008. № 267.
- [10] *Зонн И.С., Жильцов С.С.* Арктическая гонка: захватить и разбудить. М.: Восточная книга, 2013.
- [11] *Ковалев А.А.* Международно-правовой режим Арктики и интересы России // *Индекс безопасности*. Осень—зима 2009. № 3—4. Т. 15.
- [12] *Коновалов А.М.* Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения // *Арктика: зона мира и сотрудничества* / Отв. ред. А.В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
- [13] *Мастепанов А.М.* Нетрадиционные источники углеводородного сырья как альтернатива освоения ресурсов нефти и газа арктического шельфа // *Арктические ведомости*. 2014. № 4(12).
- [14] Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Президентом РФ от 27 июля 2001 г.
- [15] *Мясников В.* Минобороны защитит арктический шельф // *Независимая газета*. 2014. 26 ноября.
- [16] «Новая» Арктика и интересы России / Под общ. ред. В.А. Гусейнова. М.: Красная звезда, 2012.

- [17] Освоение морских нефтегазовых месторождений: состояние, проблемы и перспективы. М.: ООП «ВНИИГАЗ», 2008.
- [18] *Саваськов П.В.* Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А.В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
- [19] *Талицкий А.* Государственная политика современной России в Арктике: этапы, приоритеты и некоторые итоги // Арктика и Север. 2012. № 6.
- [20] *Телегина Е.А.* Ресурсы Арктического региона: перспективы и проблемы их освоения // Арктика: зона мира и сотрудничества / Ред. А.В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
- [21] *Чилингаров А.Н., Грузинов В.М., Сычев Ю.Ф.* Очерки по географии Арктики. М., 2009.
- [22] *Cohen A.* Russia in the Arctic: Challenger to US Energy and Geopolitics in the High North // Russia in the Arctic. SSI, 2011.

RUSSIA'S POLICY IN THE ARCTIC CONTINENT: CONTEMPORARY CHALLENGES

S.S. Zhiltsov

The Department of Political Science
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

I.S. Zonn

Engineering Research-and-production Center
For Land Reclamation, Water Management and Ecology "Soyuzvodproekt"
Baumanskaya str., 43/1, Moscow, Russia, 107005

In the given article there are viewed the main stages of contemporary Russian politics in the Arctic and analyzed the main problems that Russia faces in realization of its interests in this region. Special attention is paid to the Russia's approaches to solving of the key problems of the region such as international regime and the prospects of production of carbohydrates in the Arctic.

Key words: Arctic, legal status, hydrocarbon resources, technologies of production.

REFERENCES

- [1] Alekperov V.Ju. Neft' Rossii: proshloe, nastojashhee, budushhee. M., Kreativnaja jekonomika, 2011.
- [2] Aleksandrov O.B. Severnyj vektor vneshnej politiki Rossii: vneshnjaja politika Rossii na Baltike, v regione Severnoj Evropy i v Arktike. M., Sputnik, 2012.
- [3] Ampilov Ju.P. Razvedka i osvoenie nefi i gaza na arkticheskom shel'fe: problemy i perspektivy // Arkticheskie vedomosti. 2014. № 4(12).
- [4] Afoncev S.A. Novyj podhod k arkticheskim resursam // Arkticheskij region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: Hrestomatija v 3 t. Pod redakciej I.S. Ivanova. M.: Aspekt Press, 2013. T. 2.
- [5] Vasil'ev A.V. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v Arktike i podhody Rossii // Arkticheskie vedomosti. 2012. № 1.

- [6] Vasil'ev V.V., Zhukov M.A., Istomin A.V., Selin V.S. Ocenka uslovij i perspektiv ispol'zovanija prirodnyh resursov nerazgranichenных morskikh prostranstv v Arkticheskoj zone. Apatity: Kol'skij nauchnyj centr, 2007.
- [7] Grineveckij S.R., Zhil'cov S.S., Zonn I.S. Chernomorskij uzел. M.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 2007.
- [8] Zhil'cov S.S., Zonn I.S. Kaspijskaja truboprovodnaja geopolitika. M.: Vostok-Zapad, 2011.
- [9] Zonn I.S., Zhil'cov S.S. Neftjanaja matrica Severa // Nezavisimaja gazeta. 2008. № 267.
- [10] Zonn I.S., Zhil'cov S.S. Arkticheskaja gonka: zahvatit' i razburit'. M.: Vostochnaja kniga, 2013.
- [11] Kovalev A.A. Mezhdunarodno-pravovoj rezhim Arktiki i interesy Rossii // Indeks bezopasnosti. Osen'-zima 2009. № 3—4. T. 15.
- [12] Konovalov A.M. Transportnaja infrastruktura rossijskoj Arktiki: problemy i puti ih reshenija // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. A.V. Zagorskij. M.: IMJeMO RAN, 2011.
- [13] Mastepanov A.M. Netradicionnye istochniki uglevodorodnogo syr'ja kak al'ternativa osvoenija resursov nefti i gaza arkticheskogo shel'fa // Arkticheskie vedomosti. 2014. № 4(12).
- [14] Morskaja doktrina Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda. Utverzhdena Prezidentom RF ot 27 ijulja 2001 g.
- [15] Mjasnikov V. Minoborony zashhitit arkticheskij shel'f // Nezavisimaja gazeta. 2014. 26 nojabrja.
- [16] «Novaja» Arktika i interesy Rossii. Pod obshh. red. V.A. Gusejnova. M.: Krasnaja zvezda, 2012.
- [17] Osvoenie morskikh neftegazovyh mestorozhdenij: sostojanie, problemy i perspektivy. M.: OOP «VNIIGAZ», 2008.
- [18] Savas'kov P.V. Pravovoj rezhim Arktiki // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. A.V. Zagorskij. M.: IMJeMO RAN, 2011.
- [19] Talickij A. Gosudarstvennaja politika sovremennoj Rossii v Arktike: jetapy, priority i nekotorye itogi // Arktika i Sever. 2012. № 6.
- [20] Telegina E.A. Resursy Arkticheskogo regiona: perspektivy i problemy ih osvoenija // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Red. A.V. Zagorskij. M.: IMJeMO RAN, 2011.
- [21] Chilingarov A.N., Gruzinov V.M., Sychev Ju.F. Oчерki po geografii Arktiki. M., 2009.
- [22] Cohen A. Russia in the Arctic: Challenger to US Energy and Geopolitics in the High North // Russia in the Arctic. SSI, 2011.