

Доклад подготовлен экспертным проектом N. Trans Lab

СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ

Арктика – собственность
приарктических государств
или общее достояние всего
человечества?



N. Trans Lab



2023



Геополитические риски проекта развития Северного морского пути (СМП) как национальной транспортной коммуникации Российской Федерации

являются отражением более общих рисков, вытекающих из неурегулированности международно-правового статуса Арктики, что является источником растущей напряженности в регионе, провоцирует потенциальные конфликты как между пятью приарктическими государствами (Россией, США, Канадой, Данией и Норвегией) по поводу разграничения арктического шельфа, так и между более широким кругом государств (включая неарктические страны ЕС, Китай, Индию, Японию и др.) по поводу условий участия в разработке природных ресурсов Арктики и обеспечения свободы мореходства в регионе.

Вследствие глобального потепления, приводящего к таянию арктических льдов и увеличивающего периоды «чистой воды» на трассе СМП, а также появления новых технологий, делающих экономически оправданным освоение природных ресурсов арктического шельфа, растёт заинтересованность приарктических и ряда неарктических стран в

в разработке природных ресурсов Арктики и установлении тех или иных форм своего контроля как над ресурсами, так и над путями их транспортировки (важнейшим из которых в обозримой перспективе является и будет оставаться СМП).

Исходя из этого, ключевым геополитическим риском для СМП является рост устремлений заинтересованных стран к выведению де-юре или де-факто данной морской трассы из-под национального контроля России и установление «внешнего управления» (интернационального или фактического контроля над СМП одной из ведущих экономических и военных держав: США или Китая) под предлогом обеспечения свободы судоходства и устранения национальных ограничений.

Противодействие реализации данного риска предполагает использование спектра мер дипломатического, экономического и военного характера. Однако, как будет продемонстрировано далее, в текущей внешнеполитической ситуации, которая по всем признакам грозит затянуться на длительное время, возможности использования этих мер (в первую очередь

экономических) становятся все более ограниченными.

В связи с этим обоснованные опасения вызывает вероятность успешной реализации Плана развития СМП до 2035 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2022 года №2115-р, в том числе окупаемость проектов, обеспечивающих грузовую базу, и всей программы в целом.

Вследствие действия антироссийских экономических санкций, растущих страновых рисков и ожидаемого долгосрочного снижения спроса на углеводороды, обостряется проблема формирования достаточной грузовой базы, растут риски задержки или трудности реализации отдельных проектов развития инфраструктуры, отсутствия спроса на транзитные перевозки по СМП.

В заключение данного раздела проанализированы возможные варианты (сценарии) дальнейшего развития геополитической ситуации вокруг Арктики и СМП, оценена вероятность реализации и предпочтительность каждого из них, исходя из национальных интересов страны.

1. Неопределенность правового статуса Арктики.

Ключевая развилка: Арктика – собственность приарктических государств или «общее достояние» всего человечества?

Арктика – единый физико-географический район Земли, примыкающий к Северному полюсу и включающий окраины материков Евразии и Северной Америки, почти весь Северный Ледовитый океан с островами (кроме прибрежных островов Норвегии), а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов.

Южная граница Арктики совпадает с южной границей зоны тундры.

Площадь – около 27 млн км².

Арктический регион в XXI веке приобретает все более важное значение и, соответственно, вызывает все более пристальный интерес растущего круга государств и политических объединений по нескольким причинам:

Во-первых, в регионе находятся большие запасы энергетических ресурсов, от освоения и эффективной эксплуатации которых, как отмечают многие эксперты, может зависеть будущее многих стран.

Во-вторых, в Арктике находятся редкие и редкоземельные металлы, минералы, руды и разные сырьевые ресурсы, имеющие стратегическое значение.

В-третьих, в водах Арктики имеются огромные биологические ресурсы мирового значения.

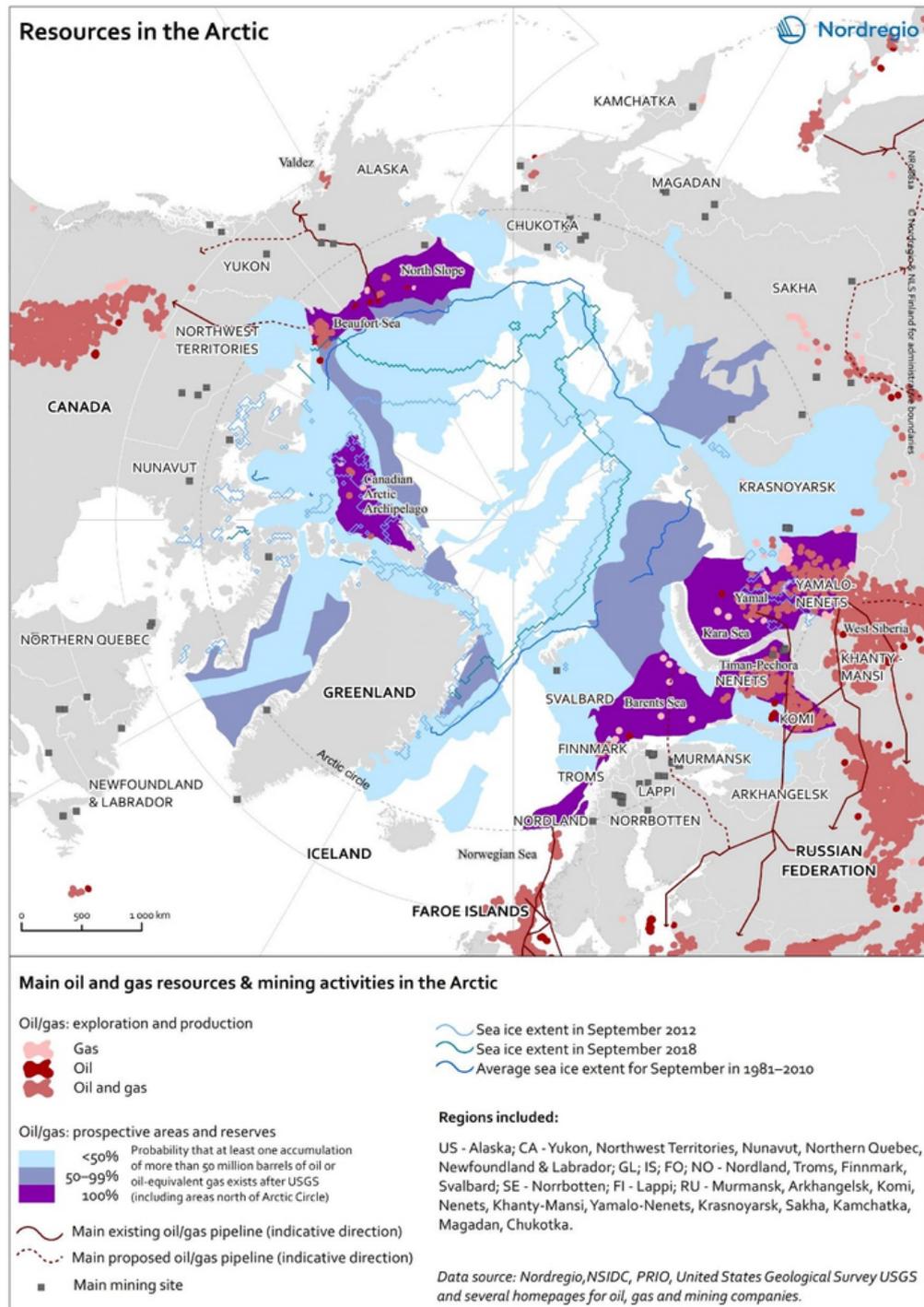
Моря Арктики служат ареалом существования множества уникальных видов животных и рыб.

Арктические и субарктические воды населяют более 150 видов рыб, в том числе важнейшие для рыбного промысла.

В-четвертых, глобальное потепление в перспективе формирует новые ключевые транспортные артерии для всех стран Земли: Северный морской путь (СМП, Россия) и Северо-западный проход (СЗП, Канада).

Наконец, пятой причиной является огромное влияние Арктики на состояние окружающей среды во всем мире (климат, уровень Мирового океана и пр.).

Рис.1. Карта природных ресурсов Арктики



При этом международно-правовой статус Арктики до сих пор остается неопределенным

Сложность решения проблемы правового режима Северного Ледовитого океана и прибрежных арктических морей обусловлена **разными подходами к определению этого участка земного шара.**

С одной стороны, он может рассматриваться как **открытое море** со всеми вытекающими из этого понимания международно-правовыми последствиями.

С другой стороны, Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверхность и поэтому может рассматриваться как особый вид государственной территории пяти прилегающих к нему стран мира (России, Канады, США, Норвегии и Дании), которые разделили океан на полярные секторы, а все земли и острова, а также покрытые льдом поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории.

Впервые в закреплении за собой какого-либо пространства на юридическом поле была Канада.

Так, ее правительство еще в 1909 г. объявило своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и перспективные лежащие к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом.

А уже с 1925 г. запретила иностранным государствам осуществлять различного рода деятельность на подконтрольной территории, без своего разрешения.

В 1926 г. Советский Союз выступил с инициативой разделить зону Арктики на сектора, опираясь на линии, проходящие от Северного полюса к восточному и западному окраинам северного побережья СССР.

Целью секторального разделения Арктики является стремление указанных выше 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.**

Так, в основе российской позиции, выступающей за применение секторального принципа деления Арктики, стоит утверждение, что еще в 1920-х годах сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств (т.е. апелляция к «праву обычая»).

Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этих государств.

Экономической основой секторального подхода

является стремление приарктических государств получать особого рода ренты – доход от продажи заинтересованным инвесторам (в т.ч. третьих стран) права доступа к разработке ресурсов мирового океана и морского дна, а также доступа к судоходным путям в границах соответствующего сектора.

При этом в силу суровости климата Арктики, объемности и сложности условий реализации, ни один крупный проект не может быть реализован какой бы то ни было арктической страной в одиночку.

Применительно к России, существенное значение имеет то, что более 60% природных ресурсов Арктики приходится на территории, которые уже принадлежат или на которые претендует Российская Федерация, не располагая при этом ни достаточными финансовыми ресурсами, ни собственными технологиями для их эффективного освоения.

На протяжении практически всего XX века секторальный принцип не вызывал особых возражений неарктических стран в связи с низким уровнем заинтересованности в этом регионе. Однако в конце XX-начале XXI века в связи с глобальным потеплением, таянием арктических льдов, появлением новых технологий разработки шельфовых месторождений ситуация изменилась: круг заинтересованных, желающих активно участвовать, в освоении Арктики, существенно расширился.

Соответственно, Арктика начинает играть важную роль на международной арене.

Важно понимать, что сами по себе границы полярных секторов не считаются государственными границами, а установление тем или иным государством полярного сектора не предвещает вопроса о правовом режиме входящих в этот сектор морских пространств.



На сегодня основные интересные, имеющие притязания в Арктическом регионе:

- 1) пять официальных арктических государств: Россия, Норвегия, Дания, Канада и США;
- 2) страны, не имеющие прямого выхода к Северному Ледовитому океану, но находящиеся в непосредственной близости к Полярному кругу. Это Исландия, Швеция и Финляндия;
- 3) международные организации стран Запада (НАТО, Европейский союз);
- 4) страны Азии, а именно Китай, Южная Корея, Япония, Индия и так далее.

Неарктические государства готовы вкладывать средства и технологии в освоение Арктики, однако, не готовы платить ренту арктическим странам и, соответственно, считают принцип секторального деления Арктики несправедливым и препятствующим эффективному освоению природных богатств данного региона.

Так, Финляндия, Швеция, Китай, Япония, Южная Корея и др., не имеющие статуса полярных стран, считают, что политика арктических государств, стремящихся «поделить» Арктику между собой, является недальновидной и дестабилизирующей ситуацию в регионе. Эти страны рассматривают ресурсы Арктики как достояние всего человечества, и поэтому освоение её природных богатств должно проходить в рамках максимально широкого международного сотрудничества.

Все желающие и имеющие для этого технические и финансовые возможности

должны иметь доступ к эксплуатации ресурсов этого региона. Для этого нужно выработать дополнительные международно-правовые договоренности.

Данный подход – основа для появления в регионе многосторонних и двусторонних коалиций (в том числе и на антироссийской основе). Об этом говорит желание ЕС выработать самостоятельную политику, а также стремление сделать НАТО главным форумом для разрешения различных проблем в Арктике и попытки некоторых государств опереться на влияние США для урегулирования двусторонних споров.

В январе 2018-го Госсовет КНР издал первую Белую книгу по политике в Арктике. Там говорится о намерении совместно с другими государствами создавать морские торговые маршруты в рамках инициативы **"Полярный шелковый путь"**.

В документе было отмечено, что китайские предприятия поощряются за участие в развитии инфраструктуры этих маршрутов и совершение пробных коммерческих плаваний. Кроме того, заявлено, что КНР собирается добывать в Арктике нефть, газ, минеральные ресурсы и неископаемые виды топлива. С этой целью Китаем запущена масштабная программа строительства ледокольного флота.

Поскольку у Китая нет прямого доступа к Северному Ледовитому океану, он придерживается позиции, что международное морское право гарантирует ему определённый доступ в арктическую морскую среду, в том числе право проведения научно-исследовательских



работ, свободу судоходства, использование природных ресурсов, добычу углеводородов и ведение рыбного промысла в международных водах Северного Ледовитого океана.

Строительство ледоколов начато также Индией. В настоящее время, по мнению экспертного сообщества, ее интересы в регионе носят преимущественно научный характер, однако отмечается, что Арктика привлекает все большее внимание Индии с точки зрения геополитических и экономических аспектов.

Под последними, безусловно, понимается возможность участия в разработке крупных запасов полезных ископаемых и биологических ресурсов.

Япония, которая по праву считается наиболее развитым как экономически, так и научно-технологически развитым государством Азиатско-Тихоокеанского региона, проявляет интерес прежде всего к транспортным коммуникациям и энергетическим ресурсам.

Токио активно вырабатывает арктический вектор внешней политики.

Особо следует отметить, что в области изучения Арктики Япония входит в число мировых лидеров.

Так, с 1993 года японский Фонд исследований морской политики является центром, который координирует изучение проблем арктического пространства и разрабатывает научно-экспертные основы политики в данной сфере.

Он обозначается как главная структура в программах по Севморпути, а японский сегмент международной INSROP, а с начала 2000-х годов он обеспечивал реализацию национальной JANSROP Phase II («Программа обеспечения устойчивого развития Восточной Евразии»), которая сфокусирована на восточной части СМП, Сибири и российском Дальнем Востоке, Охотском море.

Южная Корея приняла «План реализации арктической политики» в 2013 г.

Так же как и для Китая, для Сеула острым является вопрос ресурсообеспеченности. Более того, деловые круги страны неоднократно высказывались о заинтересованности в арктических газе и нефти и в совместном исследовании перспективных месторождений. Важным преимуществом Кореи является обширный и многогранный опыт в развитии современных средств связи, необходимых для безопасной навигации в сложных климатических условиях.

Активный интерес к Арктике начал проявлять также Европейский союз, мотивируя это беспокойством относительно конкуренции различных держав за природные ресурсы (из пяти приарктических стран членом ЕС является только Дания).

Соединенные Штаты Америки, хоть и являются страной «арктической пятерки», занимают особую позицию по отношению к секторальному делению Арктики.

С точки зрения Вашингтона, России и Канаде принадлежат только 12-мильные зоны вдоль побережья. Соответственно, полюс – никому не принадлежащая территория, а Северо-Западный проход и Севморпуть интернациональны.

Также американская сторона считает, что секторальный принцип деления способствует спаду экономических возможностей США и приведет к упущению военно-стратегической мощи государства в регионе.

С другой стороны, США воспринимают стремление Китая к более активному участию в делах арктического региона как серьезную стратегическую угрозу.

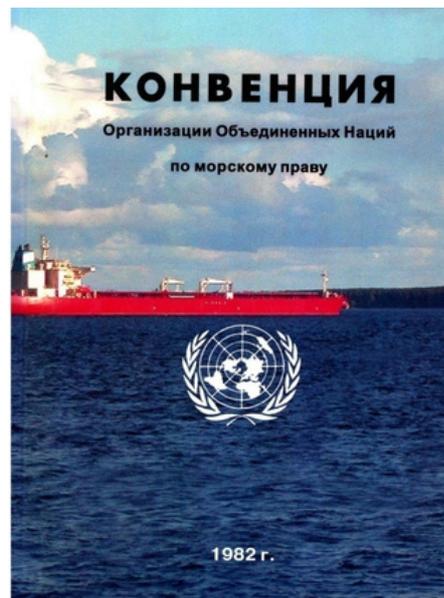
Основной юридический аргумент, к которому апеллирует эта группа заинтересованных

(за исключением США, занимающих особую позицию), заключается в том, что секторальное деление противоречит духу Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, принятой 30 апреля 1982 года 3-ей конференцией по морскому праву, призванной обеспечить свободу мореходства и справедливые рамки для участия различных стран в разработке природных ресурсов Мирового океана.

Конвенция была открыта для подписания в городе Монтего-Бей (Ямайка) 10 декабря того же года.

В первый же день ее подписали 117 государств, в том числе и Советский Союз.

Из влиятельных морских держав к Конвенцию не подписали и, соответственно, не ратифицировали только Соединенные Штаты Америки и Турция.



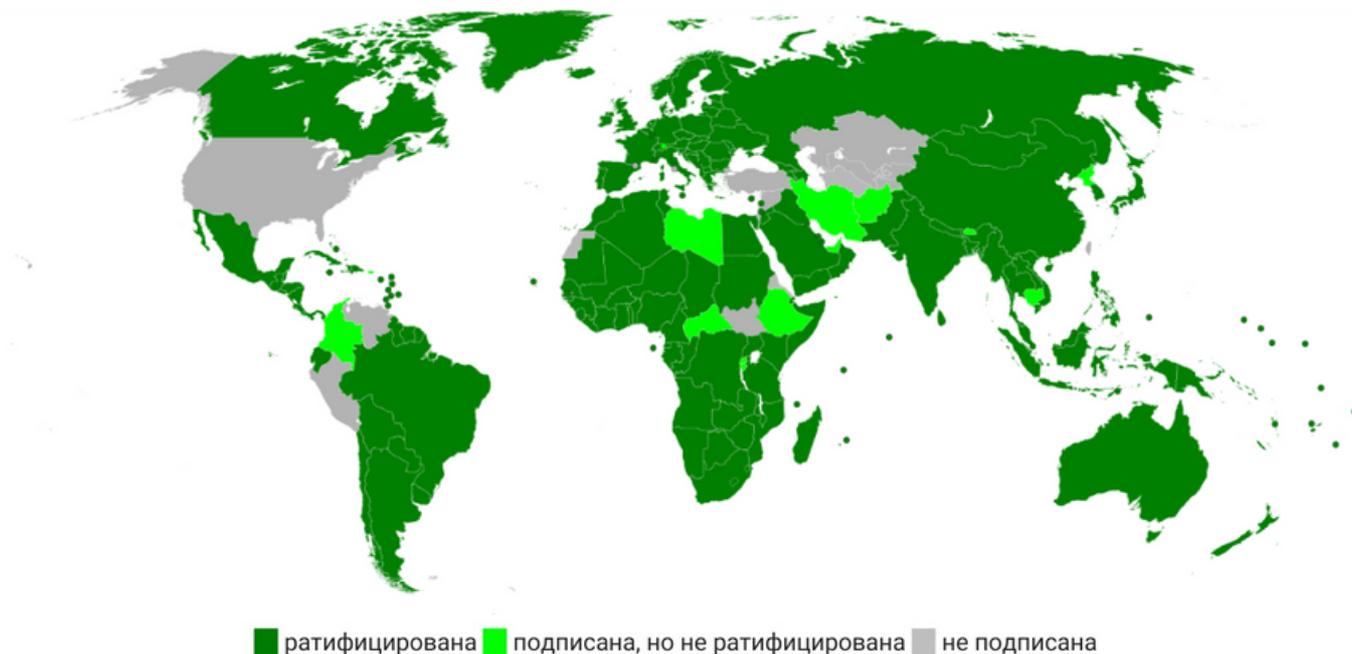


Рис. 2. Страны, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года

Конвенция установила территориальное море шириной до 12 миль, на которое, равно как и на воздушное пространство над ним, на его дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод.

Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим наследием человечества, то есть все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные органы, заявку на разработку глубоководных ресурсов морского дна.

Решение о разработке таких ресурсов принимается **Международным органом по морскому дну.**

Важным обстоятельством является также то, что в соответствии с Конвенцией государство в своей исключительной экономической зоне имеет исключительное право:

- ▲ на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах;
- ▲ юрисдикцию в отношении:
 - создания и использования искусственных островов, установок и сооружений;

- морских научных исследований;
- защиты и сохранения морской среды.

При этом в исключительной экономической зоне, все государства пользуются свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря.

В результате ратификации Конвенции Россия де-юре утратила суверенитет над 1,7 млн кв. км. акватории Северного Ледовитого океана.

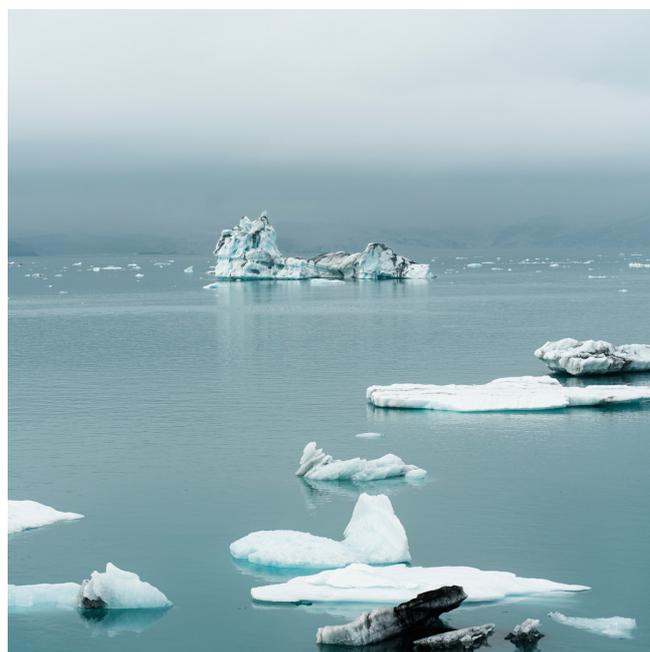




Рис.3. Границы исключительных экономических зон приарктических стран

Однако, согласно Конвенции по морскому праву прибрежное государство осуществляет суверенные права также над континентальным шельфом в отношении разведки и разработки природных ресурсов. Шельф включает дно и недра. Последние включают минеральные ресурсы дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам».

На самом деле, речь идет о специализированной юрисдикции, ограниченной международным правом. При этом, права прибрежного государства не затрагивают правового статуса покрывающих его вод и воздушного пространства над ними.

Осуществление этих прав не должно чинить препятствий судоходству.

Все государства могут прокладывать трубопроводы и кабели на шельфе.

При всех условиях границы континентального шельфа не должны находиться далее 350 морских миль от берега.

Таким образом, положения Конвенции о суверенных правах прибрежного государства на континентальный шельф позволяют претендовать на ресурсы морского дна, выходящие далеко за пределы 200-мильной исключительной экономической зоны.

В результате взаимные претензии приарктических стран на арктический шельф пересекаются, что приводит к борьбе ведущих стран региона за права контроля над спорными участками шельфа.

Карта взаимных претензий приарктических стран на шельф представлена на Рисунке 4 (стр.8).

Наиболее активными участниками этой борьбы являются с одной стороны Канада, США и Дания, а с другой - Российская Федерация.

Яркой иллюстрацией накала этой борьбы является спор о принадлежности хребта Ломоносова.

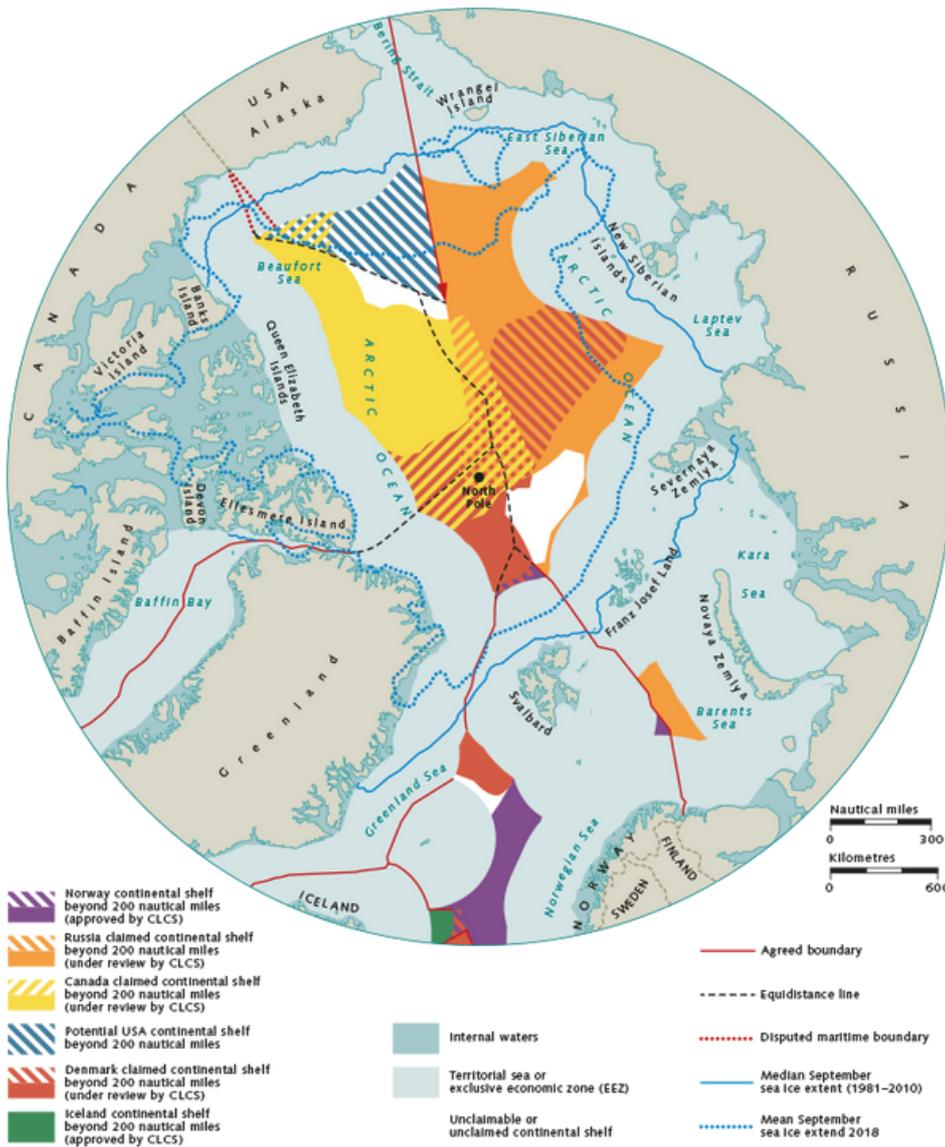


Рис. 4. Взаимные претензии приарктических стран на морское дно

Так, в декабре 2001 года Россия подала первую заявку на расширение своих внешних границ в арктическом регионе, обосновывая свои претензии тем, что подводный хребт Ломоносова является частью Сибирской континентальной плиты. С юридической точки зрения, это означало бы, что соответствующие территории относятся к континентальному шельфу России.

Год спустя члены Комиссии ООН по границам континентального шельфа заявили, что доказательств недостаточно для легализации прав России на эти территории.

В 2007 году Россия возобновила

изучение морского дна и границ Сибирской континентальной плиты, делая все возможное, чтобы найти дополнительные обоснования.

В 2015 году Россия подала еще одну заявку в ООН.

В 2008-2009 годах США и Канада провели совместные исследования шельфа в регионе, делая все возможное, чтобы доказать, что хребт является частью Североамериканской континентальной плиты.

По мнению канадского правительства, наблюдения исследователей страны доказали, что хребт Ломоносова

является естественным продолжением американского континента.

Канада использовала эти данные, чтобы подать заявку на расширение своих границ на рассмотрение ООН.

В августе 2014 года министр иностранных дел Канады Джон Брэд заявил, что арктический регион является для Канады стратегически важным, в связи с чем государство для отстаивания своих интересов готово применять в том числе и военную силу, выразив при этом обеспокоенность увеличением российского присутствия в Арктике.

Дания также выдвинула аналогичные претензии на континентальный шельф, а ее правительство заявило, что, согласно научным данным, континентальный шельф Гренландии напрямую связан с геологией морского дна.

Это позволяет датчанам претендовать на право владеть территорией площадью 900 000 квадратных километров к северу от Гренландии, входящей в состав Королевства Дания.

У США, также готовящих подобную заявку, пока нет весомых аргументов для легализации спорных территорий и для представления соответствующих документов на экспертизу в ООН.

Таким образом, можно сделать вывод, что неурегулированность международно-правового статуса Арктики является источником растущей напряженности в регионе, провоцируя потенциальные конфликты (вплоть до военных) как между пятью

приарктическими государствами по поводу разграничения арктического шельфа, так и между более широким кругом государств (включая неарктические страны ЕС, Китай, Индию, Японию и др.) по поводу условий участия в разработке природных ресурсов Арктики и обеспечения свободы мореходства в регионе.

В связи с этим, можно ожидать вызовы и угрозы национальным интересам не только со стороны приарктических США и Канады

(например, столкновение России и США на почве военного присутствия в Арктическом регионе), но и со стороны новых крупных внерегиональных заинтересованных: Китая, Индии, Японии, Республики Корея, ЕС и НАТО, - которые прежде всего делают акцент на инвестиции в проекты Арктики, научно-исследовательскую деятельность и коммуникационные перспективы региона. Связанные с этим геополитические риски оказывают прямое влияние на перспективы проекта развития Северного морского пути.

2. Северный морской путь – история освоения и проект развития.

Северный морской путь (СМП) – морская транспортная магистраль, расположенная в сложных арктических условиях, представляет собой кратчайший (но не всегда самый быстрый) путь из Европы в Азию, по которому проходит снабжение товарами арктических районов России.

В традиционном (исторически сложившемся) понимании Северный морской путь пролегает по морям Северно-Ледовитого и частично Тихого океанов, вдоль северного побережья Сибири, соединяя европейские и дальневосточные российские порты и устья рек в единую судоходную магистраль от Мурманска до Владивостока, общей протяженностью около 8000 морских миль.

Однако, в настоящее время административно СМП на западе ограничивается западными входами в новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания, а на востоке, в Беринговом проливе, — параллелью 66° с. ш. и меридианом 168°58'37" з. д., соответственно, проходит по Карскому, Лаптевых, Восточно-Сибирскому, Чукотскому морям Северного Ледовитого океана.

Длина Северного морского пути от Карских Ворот до бухты Провидения — около 5600 км (около 3000 морских миль).

Такие границы СМП определены Планом его развития до 2035 года, утвержденным Правительством России (Распоряжение от 1 августа 2022 года №2115-р <http://government.ru/docs/46171/>).

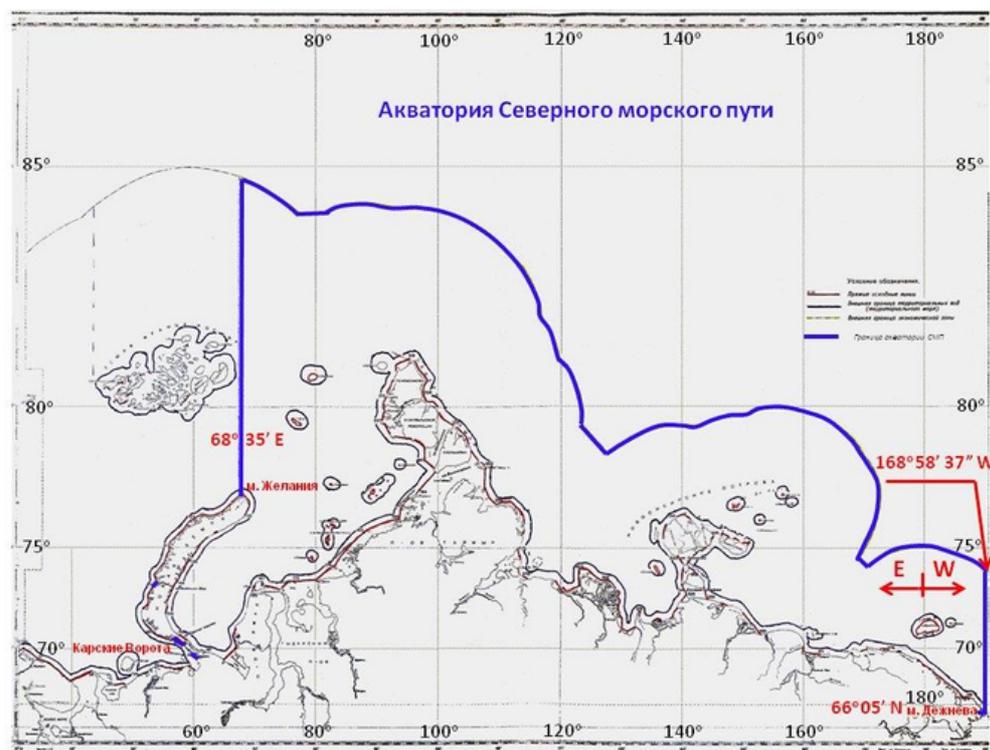
Освоение Северного морского пути имеет многовековую историю.

Первые попытки практического освоения СМП приходится на середину XVI века.

Однако, в XVII-XIX вв. развитие Северного морского пути не было успешным, т.к. ни Европа ни царская Россия не выделяли средств на изучение арктического региона.

В XX в. начинается планомерное освоение СМП.

Рис 5. Границы Северного морского пути по распоряжению №2115-р



В 1921 г. успешно осуществляются Карские экспедиции, в 1923 г. Колымские рейсы. Плавание «Челюскина» в 1933 г. и «Литке» в 1934 г. показали возможность реальной эксплуатации СМП и возможность совершения по нему грузовых рейсов, начавшихся в 1935гг.

В 30-е и 40-е гг. были построены арктические порты Игарка, Диксон, Певек, Провиденция и др.

В годы Великой Отечественной войны СМП являлся одной из важнейших транспортных магистралей Советского Союза. По Северному морскому пути осуществлялась проводка боевых кораблей Тихоокеанского флота в Баренцево море.

За время существования СССР исследование в арктическом регионе велось достаточно активно, поставлялись новейшие ледоколы, военные корабли, подводный флот, дрейфующие полярные станции и др.

В 1967 г. СМП был открыт для международного судоходства.

В 1987 г. советская сторона выступила с так называемыми мурманскими инициативами, согласно которым, СССР был готов предоставить ледоколы для провозки иностранных судов.

Данная инициатива подняла интерес зарубежных перевозчиков к СМП.

Особенно после того, как в 1991 г. были введены в действие «Правила плавания по трассам СМП», в которых учитывались соответствующие положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., касающиеся покрытых льдом районов моря, и устанавливался уведомительный порядок доступа иностранных судов на трассы СМП (судовладелец или капитан судна уведомлял Администрацию СМП о проходе).



Рис. 6. Транспортные магистрали Арктики

Льды являются главным препятствием для признания СМП полноценным морским путем для нормального плавания.

ото льда, плавание станет круглогодичным и в перспективе на главные позиции в структуре всемирной торговли могут выйти торговые потоки, которые проходят через коммуникационные магистрали Арктики.

Толщина льдов может достигать 1-2 м., а многолетних льдов - 3-4 м., также встречаются айсберги и ледяные острова.

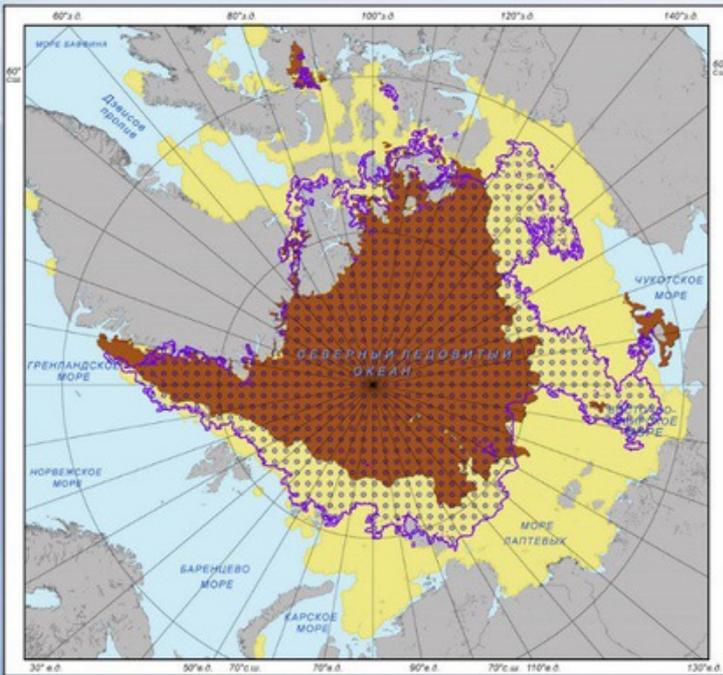
Существование льдов осложняет мореплавание и делает магистраль доступной для транспортных судов (с ледоколами) в течение 2-3 летних месяцев.

Однако глобальное потепление приводит к изменению ситуации в арктическом регионе. Происходит уменьшение количества льдов в Арктике и уменьшение толщины самих льдин.

По мнению ряда ученых, через 40-50 лет Северный морской путь будет полностью освобожден



Изменение площади морского льда в Арктике



Карта составлена по информации отечественных (серий Океан, Метеор) и зарубежных (серий MetOp, NOAA, EOS, Sentinel) спутников. Использовались данные активных микроволновых измерений (скаттерометров и радиолокаторов) с привлечением информации видимого, инфракрасного и СВЧ-диапазонов.

© ФГБУ «НИЦ «Планета»



Минимальные за год площади морского льда
(по спутниковым наблюдениям за период 1978 -2022 гг.)

2022 г.

- 16.09.2022 г. - **4,78** млн. кв. км

минимум

- 16.09.2012 г. - **3,51** млн. кв. км

максимум

- 16.09.1996 г. - **8,27** млн. кв. км

- чистая вода и лед сплоченностью 0-1 балл

- суша

Рис. 7. Изменение площади морского льда в Арктике

В 90-х годах прошлого и первом десятилетии настоящего века на фоне общего недоинвестирования и некоторого угасания интереса к арктическим маршрутам произошла деградация инфраструктуры СМП и резкое снижение объема перевозимых грузов. К 2009 году по сравнению с 1980-ми годами объем перевозок по Северному морскому пути снизился с 6-8 млн т грузов в год примерно в 5-6 раз.

Лишь в 2016 году объем перевезенных грузов по СМП превзошёл данные 1980-х годов прошлого века, составив 7,26 млн т. Как уже было отмечено выше, распоряжением Правительства России от 1 августа 2022 года №2115-р был утвержден План развития СМП до 2035 года.

В июне 2023 года премьер-министр России Михаил Мишустин сообщил,

Год	2006	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Всего	1956	3111	3930	3982	5392	7265	10 691	19 700	31 500	32 970	34 850	34 034
В т.ч. транзит	110	820	1160	274,3	39,6	215,5	194,4	491,3	697,2	>1200	н/д	н/д

Табл. 1. Динамика перевозок по СМП в 2006-2022 гг., тыс. т

что в развитие Северного морского пути в ближайшие 13 лет будет вложено около 2 трлн рублей, включая 600 млрд - из федерального бюджета. Сюда входит строительство 50 ледоколов и судов ледового класса, портов, и создание орбитальной группировки спутников.

Это, по словам Мишустина, сформирует новую экономику Арктики.

Непрерывное наблюдение за маршрутом, а также помощь на всех его участках должен обеспечить вывод в 2023 году пяти метеоспутников, запуск систем мониторинга погоды, а также инфраструктуры управления движением на всем протяжении СМП.

Для обеспечения грузовой базы и создания необходимой инфраструктуры заключено шесть договоров между

Минвостокразвития России, Госкорпорацией «Росатом» и основными грузоотправителями (ключевыми инвесторами). Компании должны поставить по СМП не менее 30 млн т в 2023 году, не менее 71 млн т в 2024 году и более 190 млн т в 2030 году.

Договоры подписаны с:

- ПАО «Газпром нефть»

- проект освоения Новопортовского газоконденсатного месторождения (Проект «Новый порт») на Ямале;

- ПАО «Нефтяная компания «Роснефть»

- освоение месторождений нефти на севере Красноярского края (Таймыр) с полной утилизацией попутного нефтяного газа (проект «Восток Ойл»);

- ПАО «НОВАТЭК»

- производство СПГ (проекты «Ямал СПГ», «Арктик СПГ-1», «Арктик СПГ-2»), аммиака и водорода (проект «Обский ГК») на полуострове Ямал;

- ПАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель»

- производство цветных металлов на севере Красноярского края (проект «Норильский никель»);

- ООО «Северная звезда»

- освоение Сарыдасайского угольного месторождения на полуострове Таймыр (проект «Сарыдасайское месторождение»);

- ООО «Горнодобывающая компания Баимская»

- освоение Баимского медного месторождения в Билибинском районе Чукотки (проект «Баимское месторождение»).

Основные полномочия по управлению судоходством по СМП переданы «Росатому».

От реализации проектов СМП правительство рассчитывает

получить **более 20 трлн рублей**, то есть каждый вложенный государством рубль должен принести не менее 30 рублей. Обоснованность, финансовые и технологические риски программы развития СМП в краткосрочном и долгосрочном периоде (до 2035 года) будут детально проанализированы в дальнейшем.

Согласно указу В. Путина от 7 мая 2018 года, ежегодные объёмы перевозок по СМП должны достичь 80 млн т к 2024 году.

Согласно Плану развития СМП до 2035 года, к 2024 году перевозки по СМП должны вырасти до 90,1 млн тонн (с 32 млн в 2022 году); до 2030 года они должны составить 216,45 млн тонн, а в 2035 году — 238,11 млн тонн.

Основными грузами на Северном морском пути, согласно проекту, станет **нефть арктических месторождений** (35,6 млн тонн в 2024 г.; 103 млн тонн – в 2030 году; 102,9 млн тонн – в 2035 году), **сжиженный природный газ с российских арктических проектов** (вывоз СПГ по СМП, согласно Плану, вырастет до 32,9 млн тонн в 2024 году, 64,1 млн в 2030 и 67,6 млн в 2035 г.), **уголь сарыдасайского месторождения** (до 12 млн тонн в год).

Таким образом, от 3/4 до 4/5 объема перевозки по СМП, согласно Плану, должны составить углеводороды.

Оставшиеся около 20-25 % перевозки грузов должны занять **поставки по «северному завозу»**, оборудование для арктических проектов, цветные металлы (медь и никель) и транзит.

Доля транзита на маршруте к 2035 году будет занимать не более 6 % (объем транзитных грузов за этот же период должен

возрасти до 10 млн тонн, что примерно в тысячу раз меньше, чем проходит через Суэцкий канал). Обоснованность прогнозов грузовой базы СМП в краткосрочном и долгосрочном периоде (до 2035 года) будет детально проанализирована в дальнейшем.

СМП в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» определяется как «исторически сложившаяся национальная единая транспортная коммуникация России в Арктике».

Плавание по трассам СМП осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, международными договорами РФ и «Правилами плавания в акватории Северного морского пути», утвержденными постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. N 1487.

Указанным постановлением введенный в 1991 году уведомительный характер доступа судов на трассы СМП был отменен, все суда должны получать соответствующее разрешение уполномоченного органа, в котором им может быть отказано.

По данным российской Администрации СМП, в 2021 году она выдала 1229 разрешений на проход судов через Севморпуть, в том числе судам, ходящим под флагами Багамских островов, Кипра, Гонконга и т.д.;

отказано в проходе через СМП было 35 судам, что негативно сказалось на объемах транзита в 2021-2022 годах.

Таким образом, План развития Северного морского пути до 2035 года нацелен, в первую очередь, на освоение новых месторождений углеводородов и обустройство морского транспортного пути, обеспечивающего их вывоз за пределы Арктического бассейна. Рост объема транзитных грузов, перевозимых СМП, рассматривается в качестве второстепенной задачи.

Вследствие этого, эффективность проекта оказывается в тесной зависимости от конъюнктуры мировых рынков нефти, угля и

СПГ, а риски прогнозируемого снижения мирового спроса (и, соответственно, цен) на углеводороды способны оказать определяющее влияние на эффективность как проекта в целом, так и его отдельных элементов.

Введение же национальных ограничений на трассе СМП (разрешительный характер прохода судов) не только препятствует росту объемов транзита, но и добавляет аргументов сторонникам интернационализации контроля над этой коммуникацией под предлогом обеспечения свободы судоходства.

3. Влияние долгосрочных геополитических рисков и текущей внешнеполитической ситуации на перспективы реализации проекта развития Северного морского пути

Как следует из проведенного выше анализа, существуют несколько взаимосвязанных долгосрочных геополитических рисков, способных оказать влияние на перспективы проекта развития Северного морского пути:

- позиция наиболее влиятельной приарктической страны – Соединенных Штатов Америки, не присоединившейся к морской Конвенции 1982 года и, соответственно, не признающей, что данный морской путь относится к внутренним водам России, настаивающей на необходимости придания ему статуса международной водной трассы;

- растущая заинтересованность влиятельных неарктических стран в разработке природных богатств Арктики, беспрепятственном использовании арктических транспортных путей и, соответственно, растущее давление с их стороны, направленное на «передел» Арктики путем интернационализации контроля как за использованием природных ресурсов, так и над морскими транспортными линиями;

- стремление каждой из приарктических стран, используя несовершенства действующего международного законодательства, расширить зону своего контроля над пространством и природными ресурсами Арктики.

Равнодействующей этих разноплановых интересов становится стремление влиятельных заинтересованных акторов к постепенному «вытеснению» России из Арктики: ограничению и «сжатию» площади арктических территорий, контролируемых Россией, интернационализации контроля над транспортными путями (в первую очередь Северным морским путем).

Соответственно, ключевой долгосрочный геополитический риск, довлеющий над Северным морским путем – потеря Россией суверенитета над этой транспортной магистралью, установление интернационального или иного вида «внешнего» контроля под предлогом обеспечения свободы судоходства и устранения отмеченных выше национальных ограничений (разрешительного порядка использования СМП).

Противодействие реализации данного риска предполагает использование спектра мер дипломатического, экономического и военного характера.

Дипломатические меры противодействия

предполагают формирование коалиций со странами, имеющими ситуативно совпадающие с российскими интересы.

Интересы России в части сохранения национального контроля над Северным морским путем пересекаются с интересом Канады по сохранению контроля над Северо-Западным проходом.

Однако, в ситуации острой конфронтации с блоком НАТО и при наличии тесного дипломатического, экономического и военного взаимодействия Канады и США, шансы формирования такого рода коалиции представляются ничтожными.

Более реальной представляется коалиция с Китаем, который заинтересован использовать Россию в качестве «трамплина» для проникновения в арктический регион.

Однако в долгосрочном плане интересы России и Китая расходятся: Китай в большей степени заинтересован в установлении либо собственного, либо международного контроля над этой транспортной магистралью (для чего уже сейчас строит ледокольный флот).

Экономические меры противодействия

предполагают ускоренное освоение контролируемых Россией арктических природных ресурсов, развитие и обустройство портов вдоль трассы Северного морского пути, развитие систем обеспечения безопасности мореплавания и т.д. с целью увеличения объемов перевозки по данной морской магистрали (на что, собственно, и была нацелена разработка программы развития СМП).

В международных отношениях часто де-факто действует принцип "use it or loose it" («используй или теряй»): если страна декларирует формальный контроль над каким-либо востребованным другим ресурсом, но в течение длительного времени этот ресурс не использует, то рано или поздно фактический и формальный контроль над ним перейдет к другим.

Введение системы ужесточающихся антироссийских санкций в 2022-2023 г., с одной стороны, привело к существенному повышению затрат на реализацию программы развития СМП, с другой стороны, резко снизило объем доступных финансовых и технологических ресурсов, что неизбежно ведет к задержкам в реализации проектов, снижению их прибыльности и, соответственно, к необходимости пересмотра и оптимизации мероприятий программы.

Более детально проанализируем эти аспекты в дальнейшем, в разделах о грузовой базе и технологических проблемах СМП.

В этой связи, важно отметить также, что в долгосрочном плане Северный морской путь не является (в отличие от сухопутных коридоров «Запад-Восток» и «Север-Юг») абсолютно безопасным с точки зрения возможного «внешнего» санкционного контроля.

В силу ряда причин (во многом из-за непредсказуемых изменений ледовой обстановки) трасса СМП не является стабильной и на значительном протяжении выходит за пределы 12-мильной зоны территориальных вод.

Учитывая, что США признают суверенитет стран только над территориальными водами, лишь отсутствие собственного ледокольного флота не позволяет им пока осуществлять такой контроль.

Военные меры противодействия

Пока военные ресурсы страны отвлечены на юго-западе, «второй фронт» в суровых климатических условиях Арктики Россия не потянет ни экономически, ни организационно.

Кроме того, необходимость сопровождения торговых судов боевыми кораблями, причем на всем маршруте через Арктику, сразу многократно увеличивает стоимость перевозок, тем самым ликвидируя выгоду от реализации проекта развития СМП.

Таким образом, можно сделать вывод, что в текущей внешнеполитической ситуации, которая характеризуется:

- растущим уровнем дипломатической конфронтации России со странами ОЭСР,

препятствующим формированию коалиций с приарктическими странами, имеющими аналогичные интересы в регионе (в частности, Канадой);

- ужесточающимися экономическими санкциями, ведущими к сокращению объема финансовых и технологических ресурсов, которые могут быть направлены на освоение контролируемых Россией арктических природных ресурсов, развитие и обустройство портов вдоль трассы Северного морского пути;

- сокращением возможности использования военных мер противодействия вследствие отвлечения ограниченных ресурсов;

- возможности противодействия рискам установления «внешнего» контроля над СМП все более ограничиваются.

4. Возможные сценарии развития геополитической ситуации в Арктике в среднесрочной перспективе (до 2035 года)

Сценарий 1. Завершение секторального раздела Арктики приарктической пятеркой стран (Россия, Канада, США, Норвегия, Дания)

В связи с большим экономическим потенциалом региона, страны за полярным кругом тоже будут претендовать на свои права в Арктике. Этим они покажут свое стремление к власти, прежде всего, к экономической мощи государства.

Кроме того, страны арктической пятерки будут способствовать разделу континентального шельфа и морских территорий, для того чтобы, закрепить за собой право добычи ресурсов на определенных территориях. То есть, к секторальному делению региона.

Россия и Канада будут настаивать на праве исключительного владения Севморпутем и Северо-Западным проходом.

Россия на всех этапах истории ратовала за секторальный раздел Арктики, то есть за определение границ арктического региона по меридианам от крайних точек побережья приарктических государств до полюса, в котором и сходятся границы всех секторов.

Таким образом, Северный морской путь станет для России внутренними водами, а большая часть Северного Ледовитого океана окажется российской.

Такой же позиции придерживается Канада, которая уже давно определяет Северо-Западный проход как свои внутренние воды и ей тоже выгоден секторальный вариант деления.

У США совершенно противоположное мнение по вопросу разделения территорий. С точки зрения Вашингтона, России и Канаде принадлежат только 12-мильные зоны вдоль побережья.

Соответственно, полюс – никому не принадлежащая территория, а Северо-Западный проход и Севморпуть интернациональны и, соответственно, должны находиться под международным контролем.

Также американская сторона считает, что секторальный принцип деления способствует спаду экономических возможностей США и приведет к упущению военно-стратегической мощи государства в регионе.

Норвегия и Дания хотели бы осуществить раздел Арктики по срединной линии, которая бы проходила на равном расстоянии от береговой линии государств.

Такой исход больше всего принесет пользу Дании, ведь в этом случае полюс окажется ее территорией.

Как уже было отмечено выше, на сегодняшний день не существует международно-правового акта,



который бы однозначно регулировал границы стран в Арктике и предусматривал бы четкое их деление.

Международно-правовой режим Арктики, регулирующийся положениями Конвенции 1982 г., уже устарел и не может быть опорой для решения всех споров возникающих между членами приарктической пятерки.

В сложившейся на сегодняшний день внешнеполитической ситуации вероятность реализации такого сценария остается, хотя и оценивается не более, чем в 40%.

Сценарий возможен как обратная реакция на усиливающееся активное давление со стороны государств, не входящих в арктическую пятерку, что даст толчок для немедленного закрепления своих территорий (секторов) государствами пятерки и установления тотального контроля над своей арктической зоной.

Если США по какой-то причине ослабят свои позиции в регионе (что мало вероятно), это будет способствовать активному развертыванию политики России и Канады в Арктике по закреплению контроля за территориями и транспортными путями.

Сценарий 2.

Международное управление

Сценарий, что Арктический регион окажется под международным контролем, имеет растущее число сторонников, которые склоняются к точке зрения, что природные ресурсы перспективные транспортные артерии являются «общим достоянием» всего человечества, и к их освоению должны быть допущены любые участники (государства, международные организации, частные компании),

которые имеют достаточно финансовых и экономических ресурсов для развития данной территории.

Эта точка зрения подкрепляется желанием неарктических стран способствовать защите природного разнообразия Арктики.

Сторонники данного подхода считают, что только общими усилиями можно обеспечить стабильность в данном регионе.

Сценарий возможен при: вынужденном смягчении позиций России и Канады, которые с XX века придерживаются идеи секторального раздела; при создании нормативно-правовой базы, которая определит международный характер управления регионом, запрещающий все виды военных действий (Арктика будет полностью безъядерной демилитаризованной зоной), а также возможность стран подавать заявки на территориальные претензии в Арктике.

Решение вопросов по принципу консенсуса, что исключит возможность межправительственных договоренностей и обязательств.

На основании вышеуказанного можно предположить, что вероятность осуществления данного сценария превышает 50%.

При этом, несмотря на заинтересованность в многостороннем управлении крупных международных заинтересованных (Китай, Япония, Южная Корея, ЕС, НАТО) и объективно складывающееся изменение баланса сил в арктическом регионе, добиться согласия в установлении такого режима со стороны приарктических стран (России и Канады как минимум) будет

достаточно сложно.

Не взирая на лозунги, что природные запасы и коммуникации Арктики являются «общим достоянием» всего человечества, государства будут пытаться продолжать отстаивать свои национальные интересы.

Сценарий 3.

Военный конфликт

Неурегулированность правового статуса подогревает дискуссии о возможном «переделе» Арктики, не исключая, в том числе, и силовые методы. Стимулом к этому станет желание взять под контроль арктические ресурсы, «оттеснив» от их разработки другие государства, выступающие в роли конкурентов.

Одним из теоретических сценариев вооруженного конфликта может стать борьба за раздел месторождений углеводородов на арктическом шельфе. Участниками такого конфликта могут стать все арктические страны притом в любых коалициях. Однако, вероятность такого сценария в настоящее время ничтожна по причине отсутствия технологий добычи нефти и газа с океанского дна в условиях наличия ледового покрова.

Однако, по мере дальнейшего глобального потепления, ведущего к уменьшению площади льдов, и прогресса технологий добычи, ситуация может измениться.

Несколько более вероятным представляется конфликт в форме столкновения ВМС сторон из-за нерешенности проблем судоходства в Арктике при условии освобождения транспортных коммуникаций ото льда на продолжительный период.

При этом может возникнуть конфликт по поводу

принадлежности тех или иных акваторий (в частности, Северного морского пути) и контроля над ними.

Причем в такой конфликт могут быть втянуты уже не только приарктические страны, но и весь блок НАТО, а также Евросоюз.

Однако вероятность реализации и этого сценария невысока. Сама по себе неурегулированность данного вопроса, влекущая необходимость сопровождения торговых судов боевыми кораблями, причем на всем маршруте через Арктику, сразу многократно увеличивает стоимость перевозок, тем самым ликвидируя выгоду сокращения маршрута.

Теоретическим фактором возникновения конфликта в Арктике может стать также растущая активность в регионе Китая.

Учитывая большую численность населения, становится очевидно, что китайская сторона испытывает растущую необходимость в природных ресурсах, причем, судя по некоторым публикациям китайских авторов, в этой стране растет решимость захватывать необходимые ресурсы и территории, в том числе и с помощью военной силы.

Соединенные Штаты Америки, ведущая военная держава региона, расценивает подобную активность как угрозу своим стратегическим интересам, что может спровоцировать силовой конфликт.

Можно сказать, что данный сценарий наименее вероятен (оценка вероятности – менее 10%).

Несмотря на то, что проблема будет решена наиболее быстрым методом –

вооруженным конфликтом, последствия этого могут быть очень серьезными: ущерб от разрыва экономических связей, ущерб глобальной экологии и т.п. вплоть до ядерной катастрофы.

Более того, ведение войны в таком сложном с точки зрения климата регионе требует колоссальных финансовых затрат и военной подготовки, к чему ни одна из сторон потенциального конфликта не готова.

С точки зрения национальных интересов наиболее предпочтительным является Сценарий 1, он предполагает завершение секторального раздела Арктики, т.к. при его реализации Россия сохраняет контроль над СМП.

Однако, вероятность этого сценария, учитывая, с одной стороны, растущее стремление все более широкого круга государств к установлению международного контроля над природными ресурсами и транспортными путями Арктики, а с другой стороны, снижающиеся возможности противодействовать этим стремлениям, со временем становится все более низкой.



5. Основные выводы



В условиях глобального потепления

и ускоряющегося таяния полярных льдов набирает силу тенденция к интернационализации контроля над природными богатствами Арктики и ее основными транспортными путями (в т.ч. и Северным морским путем).

Этому способствует также неурегулированность международно-правового статуса Арктики, чреватая потенциальными конфликтами как между приарктической пятеркой стран (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия), так и более широким кругом неарктических стран (Китай, Индия, Япония, Корея), что может быть преодолено интернационализацией статуса Арктики и ее демилитаризацией.

Долгосрочный геополитический риск,

довлеющий над Северным морским путем – потеря Россией суверенитета над этой транспортной магистралью, установление интернационального или иного вида «внешнего» контроля под предлогом обеспечения свободы судоходства и устранения национальных ограничений (разрешительного порядка использования СМП).

В условиях санкционного давления

и концентрации ресурсов на достижении целей специальной военной операции, дипломатические, экономические и военные средства предотвращения реализации данного риска существенно ограничиваются.

Интересы России в части сохранения

национального контроля над Северным морским путем пересекаются с интересом Канады по сохранению контроля над Северо-Западным проходом.

Однако, в ситуации острой конфронтации с блоком НАТО и при наличии тесного дипломатического, экономического и военного взаимодействия Канады и США, шансы формирования такого рода коалиции представляются ничтожными.

Более реальной представляется коалиция с Китаем, который заинтересован использовать Россию в качестве «трамплина» для проникновения в арктический регион. Однако в долгосрочном плане интересы России и Китая

расходятся: Китай в большей степени заинтересован в установлении либо собственного, либо международного контроля над этой транспортной магистралью (для чего уже сейчас строит ледокольный флот).

План развития Северного морского пути до 2035 года

нацелен, в первую очередь, на освоение новых месторождений углеводородов и обустройство морского транспортного пути, обеспечивающего их вывоз за пределы Арктического бассейна. Рост объема транзитных грузов, перевозимых СМП, рассматривается в качестве второстепенной задачи. Вследствие этого, эффективность проекта оказывается в тесной зависимости от конъюнктуры мировых рынков нефти, угля и СПГ, а риски прогнозируемого снижения мирового спроса

(и, соответственно, цен) на углеводороды способны оказать определяющее влияние на эффективность как проекта в целом, так и его отдельных элементов.

Северный морской путь не является безопасным

с точки зрения избежания внешнего санкционного контроля за перемещением грузов, так как его трасса не является устойчивой и на значительном протяжении выходит за пределы 12-мильной зоны территориальных вод.

В этих условиях целесообразны доработка/пересмотр

программ развития российских арктических проектов с точки зрения поиска и развития альтернативных, более безопасных транспортных коридоров вывоза их продукции.