

МИНИСТЕРСТВО ПО ДЕЛАМ АРКТИКИ И СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Проект

Соавторы:

Алексей Мухин,

Сергей Гриняев,

Максим Лавниченко

Недооценка «северного направления» в современной геополитике может уже в ближайшие годы обернуться для России серьезными проблемами. Изменение климата, ведущее к «великой оттепели» в Арктике, делает возможным круглогодичное функционирование Северного морского пути, впервые в истории устойчиво соединив Восточную Азию и Северо-Западную Европу.

Даже при условии, что этот маршрут станет судоходным на пять-семь месяцев в году (как ожидается, это произойдет к 2040 году), он станет, безусловно, кратчайшим путем, соединяющим промышленно развитые страны Европы и Азии. Уже это позволит сократить тысячи километров морских путей между двумя регионами, и поставит Россию в особо выгодное положение. Когда же Северный путь станет судоходным круглый год, это кардинально изменит не только экономическую, но и политическую ситуацию в регионе и мире в целом.

Сегодня государствами региона сформирован ряд политических и надгосударственных структур, имеющих целью своей деятельности формирование замкнутого юридически и территориально образования. Наибольшее значение в формировании арктического района сегодня отводится Арктическому Совету.

Арктический Совет создан при непосредственном участии Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеция.

Однако интерес к региону, связанный с его потенциальными богатствами и уникальным географическим положением, дающим новый маршрут перевалки грузов из Европы в Азию и обратно, минуя опасные районы, сегодня привел к тому, что помимо основных стран-членов Арктического Совета сформировался пул государств-наблюдателей.

География их положения самая широкая. На текущий момент странами-наблюдателями в Арктическом Совете являются:

Великобритания, Германия, Испания, Италия, КНР, Республика Корея, Нидерланды, Польша, Франция, Япония, Индия, Сингапур.

Помимо государств активную роль в арктических процессах сегодня начинают играть международные и неправительственные организации, опутывая регион сетями своего влияния.

На текущий момент вопросами арктического района активно занимаются следующие международные организации (являются наблюдателями Арктического Совета): Всемирный союз охраны природы; Конференция парламентариев Арктических стран; Международный комитет Красного Креста; Программа ООН по окружающей среде; Программа развития ООН; Северный совет; Северный форум. Среди неправительственных организаций активностью выделяются: Арктическая программа Всемирного фонда дикой природы; Всемирная ассоциация пастухов северного оленя; Университет Арктики.

В мае 2013 года пост председателя Арктического Совета приняла Канада. В 2015 году ее сменят США, что осложнит для России и без того непростую ситуацию по освоению региона.

Крайне негативная антироссийская роль в «арктических» делах принадлежит Великобритании. Влияние этой страны распространяется и на некоторых других участников «арктической геополитики». Прежде всего, это Польша и Канада.

Сегодня у России явно недостаточно ресурсов и механизмов, позволяющих получить указанное преимущество. Поэтому необходимо всецело поощрять инициативы, направленные на формирование сетей влияния из элементов негосударственных и иных структур, имеющих своей целью отстаивание интересов Российской Федерации в Арктике.

Интерес к Арктике вызван, прежде всего, возможностью сокращения накладных и транспортных расходов по перевалке грузов между крупнейшими морскими портами в Европе (Амстердам) и в Азии (Йокогама, Япония). В перспективе, с потеплением климата и разработкой эффективных технологий добычи, этот регион также может превратиться в богатейшую кладовую полезных ископаемых для современной цивилизации. Богатства и возможности, которые представляет Арктика, несомненно, являются основой для зарождения конфликта интересов заинтересованных игроков международной политики.

Сложность задачи определяется следующими факторами:

- суровыми климатическими условиями (включая длительные полярные ночи и дни, затрудняющие ведение традиционных форм вооруженной борьбы);

- сложными геофизическими условиями (высокая электромагнитная зашумленность, мешающая работе средств связи, невозможность использования традиционных систем геопозиционирования, невозможность применения традиционной практики инженерного оборудования местности и др.);
- значительная протяженность и слабая освоенность заполярных территорий, их удаленность от баз постоянной дислокации и складов хранения.

Приведенные основные негативные факторы определяют и высокую стоимость любых работ в Арктическом районе, что требует привлечения государственных средств.

В этой связи, важнейшей задачей становится создание **системы рационального планирования применения сил и средств в Арктике** с учетом сценариев возможного развития обстановки как в отношении Северного Морского Пути, так и в отношении районов добычи полезных ископаемых в Арктике.

Необходимо также сосредоточить усилия по созданию системы мониторинга подводной, надводной, ледовой, воздушной и космической обстановки в Арктике.

Помимо этого, предстоит наладить систему действенного ведомственного контроля через новые министерства по Дальнему Востоку, Северному Кавказу и Крыму. Пока она имеет явно незавершенный вид, тем более, что президент РФ около двух месяцев назад еще обозначил задачу инфраструктурного развития, в том числе, северных территорий.

Для создания завершенной системы управления проблемными территориями Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо создать специальное **Министерство по делам Арктики и северных территорий**.

Речь идет о структуре, которая:

- определит степень вовлеченности иностранных компаний в разработку российской части Арктического шельфа,
- будет более системно представлять интересы России по всем арктическим проблемам на международном уровне (демаркация арктических границ, научное обоснование претензий России на участки шельфа и т.д.), наконец,

— займется развитием арктической инфраструктуры в труднодоступных районах и в условиях, мало пригодных для жизни населения.

Пока действия в этом направлении заметны лишь со стороны Погранслужбы ФСБ РФ и Минобороны РФ.

Специальное ведомство необходимо было создать уже давно, а пока это направление работы сосредоточено в Совете безопасности РФ (экспедиции, создание карт и т.п.) и отдается на откуп государственным и частным компаниям («Роснефти», «Лукойла», например).

В список крупных компаний, работающих на Арктических территориях, входят: «Роснефть», «Лукойл», «Газпром», НОВАТЭК, «Транснефть», РЖД, «Сибур».

Например, «Роснефть» привлекает для разработки шельфа иностранные компании (Exxon Mobil и BP), что отражается на уровне национальной безопасности. В свете же предстоящей приватизации «Роснефти», обязательно возникнет и проблема *«перетекания контроля»*, и ослабления надзора со стороны государства на этом участке.

Министерство целесообразно создавать, что называется, «с нуля», так как потребуются формирование современной инфраструктуры в сложных климатических условиях. В МинДальВостокразвития существует отдел, отвечающий за развитие Северного Морского пути, однако его возможностей для этого явно недостаточно.

Приоритетной кандидатурой на пост министра может стать Артур Чилингаров, а законотворческую часть работы целесообразно поручить Совбезу РФ (Николай Патрушев) или Министерству обороны РФ (Сергей Шойгу).

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА МИНИСТЕРСТВА

Министр по делам Арктики и северных территорий

- **Заместители Министра** (от четырех до пяти человек, в том числе один первый заместитель Министра и один статс-секретарь - заместителя Министра).
- **Три помощника Министра** (профиль специалистов: нефтегазовый комплекс, экономика, международные отношения).
- **Три советника Министра** (профиль специалистов: экология, наука, безопасность).

Структурные подразделения

В структуре министерства может быть создано до 7 Департаментов, по ключевым направлениям деятельности.

1. **Департамент сопровождения инвестиционных проектов.** В задачу департамента будет входить поддержка и сопровождение всех инвестиционных проектов на территории Арктики (в первую очередь, нефтегазовых проектов), а также осуществление контроля над реализацией государственных и целевых программ. В рамках департамента целесообразно создание трех отделов:

- *Отдел сопровождения промышленных инвестиционных проектов*
- *Отдел сопровождения жилищных и социальных инвестиционных проектов*
- *Отдел инвестиционного развития, стратегического планирования и координации (разрабатывает и предлагает направления потенциальных инвестиций, осуществляет координацию министерства по вопросам инвестиционной деятельности с профильными министерствами — Минэкономразвития, Минфин, Минэнерго и т.д.).*

2. **Департамент развития инфраструктуры.** На сегодняшний день для полноценного освоения Арктики требуются серьезные вложения в инфраструктурное обеспечение нефтегазовых проектов, как на шельфе, так и на континентальной части. Именно для придания должного внимания развитию данного направления, необходимо создание специального департамента, а также 4-х подотчетных ему отделов:

- *Отдел развития транспортной инфраструктуры*
- *Отдел развития энергетической инфраструктуры*
- *Отдел коммунальной, городской (поселковой) инфраструктуры*
- *Отдел планирования и координации инфраструктурного развития.*

3. **Департамент развития международных связей.** Развитие международного сотрудничества с профильными организациями (ООН, Арктический совет и т.д.) и странами Арктического региона

должно стать одной из основных направлений работы создаваемого министерства. Работу по основным направлениям деятельности целесообразно разделить между четырьмя отделами:

- *Отдел развития сотрудничества с зарубежными странами*
- *Отдел взаимодействия с международными организациями*
- *Отдел протокольного сопровождения*
- *Отдел координации действий с МИД и Минобороны РФ.*

4. **Департамент/отдел природопользования и экологической безопасности.** Президент В.Путин не раз заявлял о том, что теме соблюдения экологической безопасности при освоении Арктики должно быть уделено особое внимание. В связи с этим, основной задачей профильного департамента/отдела должна стать организация и координация разработки экологических программ, направленных на разумное использование природных ресурсов на территории Арктического региона.

5. **Департамент управления трудовыми ресурсами.** Кадровый дефицит может стать серьезным препятствием в реализации стратегического проекта по развитию Арктической зоны РФ. Только в освоении природных ресурсов Арктики, может быть потенциально задействовано около 100 000 тыс. человек. Уже сегодня профильные инвесторы отмечают острый недостаток гидрологов, океанологов, специалистов по мерзлотоведению, криологов. Отсутствие специалистов не позволяет решать проблемы, которые уже назрели за годы присутствия в Арктике: деформация зданий в условиях вечной мерзлоты, нарушение устойчивости сооружений, последствия изменения климата и др. Транспортники на ближайшие годы прогнозируют нехватку специалистов для береговых центров связи в портах Заполярья, для ледокольного атомного флота. В рамках данного департамента, могут взаимодействовать три нижеследующих отдела:

- *Отдел программ привлечения новых жителей*
- *Отдел кадрового регистра, баланса и прогноза трудовых ресурсов*
- *Отдел развития программ обеспечения кадрами*
- *Отдел государственной политики в сфере межнациональных отношений и защиты коренных малочисленных народов Севера. Индустриальное освоение месторождений природных ресурсов, все*

больше теснит аборигенное население Арктики. Промышленная экспансия влияет на хозяйственную деятельность и структуру занятости аборигенов. Будущее коренных малочисленных народов Севера во многом зависит от того, будут ли созданы условия для сохранения и развития традиционных видов хозяйствования.

6. **Департамент науки и инновационных технологий.** Департамент должен курировать исследовательскую работу в Арктическом регионе. Речь идет как о координации различных экспедиций (сбор доказательств для подготовки российской заявки о расширении границ континентального шельфа и другие фундаментальные исследования), так и о координации научно – исследовательских работ в области создания высокотехнологичного оборудования и технологий для нужд освоения Арктики. Предполагается создание двух отделов:

- *Отдел экспедиций*
- *Отдел НИОКР*

7. **Департамент правового обеспечения.** Для полноценной работы министерства необходимо создание департамента правового обеспечения, который будет осуществлять разработку нормативных правовых актов исходя из национальных интересов России и специфики Арктической зоны. Предполагается создание двух отделов:

- *Отдел развития законодательства*
- *Отдел правовой экспертизы нормативных правовых актов и обеспечения деятельности Министерства*

Специальные отделы

Учитывая специфику создаваемого министерства, целесообразным видится создание двух специальных отделов. Во-первых, в связи с тем, что через министерство будет проходить стратегически важная для интересов России информация, необходимо создание **Отдела по защите государственной тайны**. Во-вторых, учитывая предполагаемую министерством координацию денежных потоков, актуальным видится создание **Отдела внутреннего финансового контроля**.

Управления делами Министерства

- Административный отдел
- Отдел государственных закупок и материально-технического обеспечения
- Отдел информационных технологий
- Отдел финансов, бюджетного учета и отчетности
- Отдел документационного обеспечения и контроля исполнения поручений
- Отдел обеспечения деятельности Министерства
- Отдел протокола

Помимо создания министерства, в круг задач, которые необходимо выполнить на данном направлении, входят следующие:

- 1. В ближайшие годы России необходимо приложить максимум усилий по формированию собственной сети организаций и учреждений, вовлеченных в обсуждение проблем Арктики и северных территорий. Следует прилагать усилия для проникновения и закрепления собственного влияния в зарубежных социальных сетях той же направленности.*
- 2. Информационные компании в российских СМИ должны учитывать появление арктических тем, не игнорировать их и не уклоняться от их обсуждения. Важно добиться того, чтобы на мировом уровне были признаны российские инициативы по всем (или большинству) из стоящих проблемных вопросов (формирование специальной Федеральной программы защиты народов Севера, организация «субботников» по очистке Арктики и др.).*
- 3. России следует продолжить практику проведения совместных спасательных операций под российским руководством. Стремиться к минимизации участия иностранных специалистов. При освещении таких событий в СМИ необходимо отмечать неподготовленность и неспособность работать в особых условиях Арктики иностранных спасателей (опыт имеется). Следует быть готовыми к возможности организации и проведения террористического акта или захвата судна на Северном морском пути, а также объектов инфраструктуры (нефтяных платформ и др.).*

4. *России следует продолжить усилия по продвижению марки Urals в качестве стандарта на российскую нефть на мировом рынке и по отказу от дискриминации в расчёте ее стоимости с дисконтом к нефти Brent. Необходимо приложить усилия к росту эффективности функционирования Санкт-Петербургской Товарно-сырьевой биржи, к реализации проекта Газовой биржи и отстаивание российской инициативы по созданию газового картеля как альтернативы ОПЕК на нефтяном рынке.*
5. *Существенная роль в контрпропаганде должна принадлежать Российской Академии наук. Сегодня высокое значение имеет развенчание мифа о сланцевом газе: необходимы информационные кампании, направленные на прояснение экологических последствий такого метода добычи. Необходимы яркие примеры реализации угроз и необходимости возврата к традиционным методам добычи.*
6. *России следует выстраивать более жесткую политику с теми странами, которые непосредственно вовлечены в реализации российского права по доступу на мировой рынок углеводородов (выполняющих роль транзитных государств или иную роль). Необходимо понимать, что от эффективности реализации этого права зависит будущее нашей страны в среднесрочной перспективе, пока программа реструктуризации экономики не даст своих результатов.*

Помимо этого, возможно, вместо министерства, создать госкорпорацию «Арктика», Банка развития «Арктика» (ОАО, с 51% долей государства, остальные 49% - на свободный рынок, КНР купят); ввести страхование грузов, следующих по СМП; развитие радиочастот.