

## Проблемы и перспективы развития Северного морского пути как элемента единой Арктической транспортной системы

### 1. Значение Северного морского пути в транспортном обеспечении российской Арктики

Одним из основных факторов решения стратегических задач государства в Арктике и комплексного социально-экономического развития региона является формирование **единой Арктической транспортной системы**, которая включает в себя Северный морской путь, комплекс транспортных средств морского и речного флота, авиации, трубопроводного, железнодорожного и автомобильного транспорта, а также береговой инфраструктуры (порты, средства навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, связи).

Модернизация и развитие инфраструктуры Арктической транспортной системы определены как **стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике**<sup>1</sup>.

**Ключевым элементом Арктической транспортной системы является Северный морской путь (СМП)**<sup>2</sup>. Помимо водного пространства, непосредственно относящегося к акватории СМП<sup>3</sup>, к нему примыкает обширная территория нашей страны с такими крупными реками, как Северная Двина, Печора, Обь, Енисей, Лена, Яна, Индигирка, Колыма. Эти речные магистрали составляют единую систему водных путей, соединенных на севере морской трассой.

Северный морской путь является одним из основных, и в значительной части единственным транспортным коридором для перемещения грузов в арктических регионах России. Только при наличии развитой логистики можно осуществить широкомасштабное освоение арктических ресурсов и обеспечить социально-экономический рост макрорегиона.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>4</sup> Президент России В.В. Путин отметил особое значение укрепления научной, транспортной, навигационной, военной инфраструктуры для надежного обеспечения интересов России в Арктике. Поставлена задача

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года № Пр-1969)

<sup>2</sup> Длина СМП от пролива Карские Ворота до Бухты Провидения - 5,6 тыс. км. Маршрут через СМП почти в два раза короче других морских путей из Европы на Дальний Восток: так, от Санкт-Петербурга до Владивостока через Суэцкий канал - 23 тыс. 200 км, а по СМП - 14 тыс. 280 км (на 40% короче). Продолжительность навигации составляет 2-4 месяца, использование ледоколов позволяет сделать ее круглогодичной.

<sup>3</sup> Под акваторией Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар. (Статья 5.1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации).

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.

превратить Северный морской путь в глобальную, конкурентную транспортную систему, играющую важнейшую стратегическую роль в развитии русской Арктики, регионов Дальнего Востока.

Благодаря повышенному вниманию к вопросам восстановления и развития СМП и увеличению потребности в перевозке грузов, прежде всего добытых природных ресурсов, **в последние годы растут показатели его использования.**

В 2017 году **объем грузоперевозок** по Северному морскому пути составил 10,7 млн. т., что более чем на 40 % больше, чем в 2016 году - 7,5 млн. т.<sup>5</sup> В том числе морскими судами (без учета транзитных судов) было перевезено 9,7 млн. т, речными - 0,8 млн.т. различных грузов. Транзитными судами перевезено около 0,2 млн.т. грузов. За год Администрацией СМП было выдано 662 разрешения судам на плавание в акватории СМП, в том числе 107 разрешений было выдано судам, плавающим под иностранным флагом<sup>6</sup>.

## **2. Нормативно-правовое регулирование судоходства по акватории Северного морского пути**

Нормативно-правовая база регулирования использования Северного морского пути была в основном сформирована с принятием в 2012 году **Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»<sup>7</sup>.**

Дополнениями в **Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»<sup>8</sup>** СМП определен как исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации и установлено, что плавание в его акватории осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами. Такое определение «статуса» СМП имеет большое значение, учитывая, что значительная часть акватории СМП относится к исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В **Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации** определены понятие и границы акватории СМП, установлены порядок утверждения Правил плавания в акватории СМП, требования к ним и их применению. В 2017 году было введено новое положение о том, что **суда под российским флагом обладают исключительным правом на перевозку по СМП нефти, природного газа, газоконденсата и угля, добытых на территории России<sup>9</sup>.**

<sup>5</sup> В советское время рекордный объем перевозок по СМП был достигнут в 1987 году - 6,6 млн. т.

<sup>6</sup> Данные с сайта Администрации СМП.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 132-ФЗ.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Для установления системы государственного регулирования плавания по акватории СМП было определено, что ледокольная и ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути относятся к **сферам деятельности субъектов естественных монополий**<sup>10</sup>.

В развитие этих законодательных норм утверждены **Правила плавания в акватории Северного морского пути**<sup>11</sup>. Для осуществления организации плавания судов в акватории Северного морского пути создана **Администрация Северного морского пути**, основными целями деятельности которой являются обеспечение безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения вследствие ведения хозяйственной деятельности в акватории СМП<sup>12</sup>. К основным видам ее деятельности относятся: прием, рассмотрение заявлений и выдача разрешений на плавание судов в акватории СМП; мониторинг гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки; предоставление информационных услуг в области организации плавания судов; формулирование требований к обеспечению безопасности плавания, навигационно-гидрографическому и гидрометеорологическому обеспечению, осуществлению ледокольной проводки судов в акватории СМП.

Помимо этого, различные вопросы обеспечения использования СМП, создания для этого необходимой инфраструктуры нашли свое отражение в целом ряде государственных документов – **Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года**<sup>13</sup>, **Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года**<sup>14</sup>, **Морской доктрине Российской Федерации**<sup>15</sup> и т.п.

Так, в Морской доктрине указывается, что долгосрочной задачей является создание условий для сохранения СМП как **национальной транспортной коммуникации с возможностью ее международного использования**, конкурентоспособной по отношению к традиционным морским маршрутам по качеству транспортных услуг и безопасности мореплавания.

Создание условий для развития СМП в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике является основной целью реализации **подпрограммы «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике»** в составе

<sup>10</sup> Дополнение в Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

<sup>11</sup> Утверждены приказом Минтранса России от 17 января 2013 года № 7 (в ред. приказа Минтранса России от 9 января 2017 года № 5).

<sup>12</sup> Создана распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2013 года № 358-р как Федеральное государственное казенное учреждение «Администрация Северного морского пути», Приказом Минтранса России от 18 января 2018 года № 16 тип учреждения был изменен на федеральное государственное бюджетное учреждение.

<sup>13</sup> Утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года № Пр-232.

<sup>14</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года №1734-р., изложена в новой редакции распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 г. № 1032-р.

<sup>15</sup> Утверждена. Президентом Российской Федерации 26 июля 2015 года.

**Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»<sup>16</sup>**. Предполагается, что на реализацию подпрограммы в период 2018-2025 годов будет выделено 35,4 млрд. рублей.

Основные задачи подпрограммы – обеспечение национального суверенитета Российской Федерации в части обеспечения безопасности внутрироссийских и международных транспортных перевозок в Арктической зоне Российской Федерации, увеличение возможностей системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в акватории СМП, внедрение современного радиоэлектронного оборудования. Будет создана единая защищенная информационно-телекоммуникационная система транспортного комплекса Арктической зоны Российской Федерации и ее инфраструктура.

### **3. Развитие инфраструктуры Арктической транспортной системы и Северного морского пути**

Основными сдерживающими факторами совершенствования и создания новых арктических транспортных маршрутов являются низкие темпы развития береговой инфраструктуры вдоль трасс СМП и неразвитость (часто полное отсутствие) железнодорожной инфраструктуры. В целях решения данной проблемы планируется реализация ряда проектов, в т. ч. по строительству железных дорог<sup>17</sup>.

Значительная часть реализуемых или обсуждаемых в настоящее время инвестиционных проектов направлена на решение задачи **соединения материковой и портовой инфраструктуры в единую логистическую систему**. Это особенно важно, учитывая то, что очаговый характер хозяйственного освоения Арктической зоны России в условиях удаленности от основных промышленных центров страны делает необходимым строительство разветвленной сети железных и автомобильных дорог, как для поддержания высокого уровня добычи полезных ископаемых, так и для жизнеобеспечения арктических регионов. Вывод на полную мощность таких проектов также позволит увеличить грузопоток по трассам Северного морского пути, окажет положительное влияние на его развитие как перспективного транзитного транспортного коридора.

Крупнейшим и перспективным логистическим проектом в Арктике считается строительство **Северного широтного хода (СШХ)<sup>18</sup>** –

<sup>16</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 года № 1064.

<sup>17</sup> Из решения президиума Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации «О законодательном обеспечении построения и развития транспортно-логистической инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации».

<sup>18</sup> Необходимость создания Северного широтного хода определена поручениями Президента Российской Федерации и предусмотрена рядом документов стратегического планирования (Транспортная стратегия Российской Федерации, Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа и др.). Проект включен в региональные программы. По проекту получены заключения Минтранса России и Минэкономразвития России о его стратегической значимости.

11 мая 2018 года в Салехарде состоялась церемония закладки памятной капсулы в честь начала строительства Северного широтного хода. Предусматривается, что транспортная магистраль

железнодорожной магистрали, которая соединит западную и восточную части Ямало-Ненецкого автономного округа, а также Северную и Свердловскую железные дороги в единую логистическую систему. Сегодня отсутствие развитой транспортной инфраструктуры является существенным препятствием для наращивания добычи нефтегазовых ресурсов, поэтому по мере разработки новых месторождений необходимость в скорейшей реализации проекта возрастает. Ожидается, что строительство Северного широтного хода стимулирует развитие перспективных месторождений, в том числе на континентальном шельфе<sup>19</sup>.

Организационно-правовая модель проекта предусматривает его реализацию на основе концессионного соглашения с привлечением частных инвесторов<sup>20</sup>. Согласно проекту федеральной концессии, концессионером строительства дороги выступит ООО "СШХ" (совместное предприятие РЖД и "Спецтрансстрой"), концедент – Российская Федерация в лице Федерального агентства железнодорожного транспорта.

Финансирование существующих объектов инфраструктуры предполагается за счет средств участников проекта (ОАО «РЖД», ПАО «Газпром» и правительства Ямало-Ненецкого автономного округа), а строительство новых – с привлечением средств частных инвесторов по концессионному соглашению. По оценкам ОАО «РЖД», общая стоимость реализации проекта создания железнодорожной части Северного широтного хода составит 235,9 млрд. рублей, из них свыше 110 млрд. руб. будут приходиться на объекты, которые должны быть построены концессионером за счет собственных и привлеченных средств. В рамках соглашения капитальный грант предоставит Российская Федерация. Строительство СШХ запланировано на 2018-2022 годы, а ввод дороги в эксплуатацию – на 2023 год. По расчетам специалистов, реализация проекта создания Северного широтного хода должна стать экономически эффективной для всех его участников.

Крупнейшим инфраструктурным проектом последних лет стало строительство в рамках проекта «Ямал-СПГ» **арктического порта Сабетта** для обслуживания возросшей добычи сжиженного природного газа и его дальнейшей транспортировки по маршрутам Северного морского пути. **Проект осуществлен на основе государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) с преимущественной долей федерального финансирования.** После запуска в 2017 году порта Сабетта грузопоток вырос на 280%.

В ближайшей перспективе планируется **строительство 170 км железной дороги Бованенково – Сабетта с последующим выходом через дорогу Обская – Бованенково-Карская к Северному широтному ходу**, что позволит соединить промышленные районы Урала с

---

протяженностью 707 км пройдет по территории Ямало-Ненецкого автономного округа по маршруту Обская – Салехард – Надым – Новый Уренгой – Коротчаево. Впоследствии строительство может быть продолжено по территории Красноярского края до Норильска.

<sup>19</sup> По оценкам, сегодня в зоне тяготения СШХ находятся более 19 месторождений нефти и газа, которые разрабатывают дочерние структуры "Газпрома", "Роснефти", НОВАТЭКа. Углеводороды – основа грузовой базы будущей магистрали, которая составляет порядка 24 млн т в год.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2018 года №1663-р.

инфраструктурой Северного морского пути. Планируемая пропускная способность дороги – 8-10 млн. тонн грузов в год. Реализация проекта запланирована на 2022-2025 годы на основе ГЧП<sup>21</sup>.

На создание транспортной инфраструктуры в материковой части Арктической зоны Российской Федерации направлены такие проекты, как:

– реализуемый в настоящее время проект комплексного развития крупнейшего на севере России **Мурманского транспортного узла** – создание транспортной инфраструктуры на западном берегу Кольского залива, в том числе строительство угольного и нефтяного терминалов, развитие железнодорожной инфраструктуры, включая строительство ветки Выходной-Лавна<sup>22</sup>, а также реконструкция угольного и строительство контейнерного терминалов на восточном берегу Кольского залива. Проект входит в Государственную программу «Развитие транспортной системы», осуществляется на основе **ГЧП с преимущественной долей внебюджетных источников финансирования**. Завершение проекта планируется в 2020-2021 годах;

– **железнодорожная магистраль протяженностью более 1 100 км «Белкомур»<sup>23</sup>** («Белое море – Коми – Урал»), которая свяжет Северный Урал и Республику Коми с портами Северо-Запада, значительно сократив путь в Европу из регионов Сибири и Азии. Стоимость проекта оценивается в 251,5 млрд. рублей. В настоящее время, по итогам рабочей встречи Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева с губернатором Архангельской области И.А. Орловым, состоявшейся 11 сентября 2018 г., дано поручение включить проект строительства железнодорожной магистрали «Белкомур» в Стратегию пространственного развития Российской Федерации и комплексный план развития магистральной инфраструктуры, а также рассмотреть материалы проекта на межведомственной рабочей группе при Правительстве Российской Федерации по вопросам развития железнодорожного транспорта;

– **строительство железнодорожной магистрали «Баренцкомур»** предполагает соединение Свердловской и Северной железных дорог и продолжение линии до порта Индига (Ненецкий автономный округ), Сосногорск (Республика Коми), в Баренцевом море;

<sup>21</sup> На встрече с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, состоявшейся 21 августа 2018 г. в ЯНАО, губернатор ЯНАО Д.А. Артюхов сообщил о высокой степени проработанности проекта и о переговорах с "Газпромом" и РЖД о подписании концессии по строительству этой дороги.

<sup>22</sup> По данным Минтранса России, строительство первой очереди мурманского транспортного узла (МТУ) идет строго по графику и должно закончиться в 2018 году. В том числе, по графику идут работы по реконструкции Мурманского морского вокзала и пирса дальних линий. Возникшие ранее проблемы с финансированием удалось решить с помощью кредита "Газпромбанка".

<sup>23</sup> Предлагаемая модель реализации проекта предполагает заключение концессионного соглашения по частной инициативе в соответствии с действующим законодательством о концессиях. Концессионером выступит ОАО «МК «Белкомур», концедентом – Федеральное агентство "Росжелдор", а финансирование строительства будет полностью осуществляться за счет частных инвесторов. Однако транспортная инфраструктура при этом будет находиться в собственности государства. Участие ОАО «РЖД» предполагается на основании специального операторского соглашения. Компания принимает на себя организацию перевозок и сбор провозной платы по утверждаемому инвестиционному тарифу. Часть этой платы она перечисляет концессионеру, чтобы покрыть его затраты. Через 30 лет, после окончания действия концессионного соглашения, дорога может быть передана компании, если так решит правительство. (Интервью генерального директора ОАО «Межрегиональная компания «Белкомур» В.А. Щелокова).

– проект «Карскомур» – предполагает продление железнодорожной ветки от Воркуты до порта Арктур на Карском море, что позволит соединить Урал с Карским морем, а также создание порта в поселке Усть-Кара. Этот проект позволит разрабатывать и вывозить ресурсы с перспективных северных участков Печорского угольного бассейна.

Можно отметить, что три последних проекта пока находятся в стадии согласования и поиска инвесторов, и перспектива их реализации во многом зависит от нахождения эффективных механизмов привлечения инвестиций.

Решение задачи устойчивого функционирования СМП требует **повышения эффективности работы арктических морских портов и портопунктов**, качества работы транспортных узлов арктического бассейна.

В настоящее время практически по всей акватории СМП **проводятся работы по восстановлению, реконструкции и модернизации действовавших ранее и по строительству новых портов и портовых сооружений**. Активизация этих работ связана, прежде всего, с увеличением добычи природных ресурсов и освоением новых месторождений в Арктике, с необходимостью решения задач комплексного социально-экономического развития Арктической зоны России, доставки грузов для жизнеобеспечения населения, функционирования заполярных объектов обороноспособности и национальной безопасности.

Проводится модернизация арктических портов Мурманск, Хатанга, Тикси, Певек, Дудинка, Диксон, Тикси и ряда других. Помимо строительства нового арктического порта Сабетта, созданы или создаются новые портовые (транспортно-логистические) комплексы и отгрузочные терминалы Варандей, Индига, Печенга, Харасавей. Восстанавливается система портопунктов для каботажного плавания, в том числе на островных территориях – архипелагах Новая Земля, Земля Франца-Иосифа, Новосибирских островах, острове Врангеля и других.

#### **4. Формирование опорных зон развития**

В соответствии с новой редакцией государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»<sup>24</sup> **основным направлением ее реализации определено формирование опорных зон развития**, представляющих собой комплексные проекты социально-экономического развития с синхронным применением инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Такой подход позволит сформировать благоприятные условия для реализации крупных инфраструктурных проектов в районах Арктики, прилегающих к СМП, а субъекты Российской Федерации включили предполагаемые инфраструктурные проекты в свои предложения по формированию опорных зон развития<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 года № 1064.

<sup>25</sup> Выделено 8 опорных зон развития Арктического региона России: Кольская, Архангельская, Ненецкая,

Однако до настоящего времени **нет законодательного определения опорных зон развития, необходимого для практического применения этого механизма.** Вместе с тем определение и законодательное регулирование процессов формирования и функционирования опорных зон развития содержится в проекте федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», который уже длительное время обсуждается в Правительстве Российской Федерации и еще не внесен в Государственную Думу.

Также затягивается процесс формирования опорных зон развития и подготовки необходимой для этого нормативной документации. Так, в апреле 2018 года Минэкономразвития России только планировало в ближайшие месяцы профинансировать научно-исследовательские работы, предполагающие проведение экономических расчетов по проектам опорных зон развития в Арктике<sup>26</sup>.

## 5. Обновление и организация работы ледокольного флота

Ключевым звеном в организации плавания по СМП является **обеспечение ледовой проводки судов.** В настоящее время ледокольный флот нашей страны является крупнейшим в мире: в его состав входит 38 морских судов<sup>27</sup>, 7 из которых атомные.

Россия обладает **единственным в мире атомным ледокольным флотом**, призванным решать задачи обеспечения национального присутствия в Арктике. Ледокольный флот обеспечивает проводки судов по акватории СМП в замерзающие порты, а также проведение высокоширотных научно-исследовательских экспедиций, аварийно-спасательных операций во льдах в акваториях СМП и неарктических замерзающих морей, осуществляет туристические круизы на Северный полюс, острова и архипелаги Центральной Арктики.

Кроме того, в последние годы атомоходами осуществляются операции по проводке караванов кораблей Северного флота ВМФ России. Задачи обеспечения арктических гарнизонов Министерства обороны Российской Федерации решает и лихтеровоз «Севморпуть».

**В состав атомного ледокольного флота** в настоящее время входят: два атомных ледокола с двухреакторной ядерной энергетической установкой мощностью 75 тыс. л.с. («Ямал», «50 лет Победы»), два ледокола с однореакторной установкой мощностью около 50 тыс. л.с. («Таймыр», «Вайгач»), **атомный лихтеровоз-контейнеровоз «Севморпуть»** с реакторной установкой мощностью 40 тыс. л.с. и 5 судов технологического обслуживания. Атомный ледокол «Советский Союз» находится в эксплуатационном резерве.

В условиях активизации добычи природных ресурсов в Арктической

Воркутинская, Ямало-Ненецкая, Таймыро-Туруханская (или Норильская), Северо-Якутская и Чукотская.

<sup>26</sup> По информации директора Департамента регионального развития Минэкономразвития России И.А. Егоров на заседании президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики 24 апреля 2018 г.

<sup>27</sup> Атомные ледокольные суда находятся в ведении ФГУП «Атомфлот», входящего в состав Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», дизельные суда – в ведении ФГУП «Росморпорт»



зоне Российской Федерации<sup>28</sup>, развития материковой транспортной инфраструктуры и увеличения пропускной способности СМП и арктических портов первоочередное значение приобретает реализация мер по модернизации ледокольного флота и строительству новых ледоколов<sup>29</sup>.

В ближайшие годы в состав Росатомфлота войдут три универсальных атомных ледокола (УАЛ), предназначенных для самостоятельной проводки крупнотоннажных судов, круглогодичного лидирования караванов в Западном районе Арктики. Эти ледоколы смогут проводить караваны судов в арктических условиях, пробивая лед толщиной до 3 метров<sup>30</sup>. Причем двухосадочная конструкция этих атомоходов позволяет использовать их как в арктических водах, так и в устьях полярных рек. **Срок сдачи головного УАЛ «Арктика» – 2019 год, первого серийного УАЛ «Сибирь» – ноябрь 2020 года, второго серийного УАЛ «Урал» – ноябрь 2021 года.** Также до 2020 года войдут в строй **шесть дизель-электрических ледоколов.**

В июле 2018 года Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу законопроект<sup>31</sup>, предполагающий возложить функции по оказанию государственных услуг в области морской деятельности и по управлению государственным имуществом в районе СМП и прилегающих территорий фактически на одного инфраструктурного оператора –ГК «Росатом». Для этого ей передается ряд полномочий в сферах судоходства, безопасности мореплавания, развития портовой и энергетической инфраструктуры в акватории СМП и на прилегающих территориях, а также в области обеспечения необходимых при этом сервисов.

## **6. Обеспечение безопасности прохождения судов по Северному морскому пути**

В настоящее время **нормативно-правовая база безопасного судоходства** в акватории (СМП) в основном сформирована. Основу ее составляет Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». В 2012 году в законодательстве закреплены нормы государственного регулирования торгового мореплавания, в том числе по обеспечению безопасности судоходства в этой акватории<sup>32</sup>.

В 2014 году в целом был сформирован комплекс мер по обеспечению защищенности объектов морской экономической деятельности от актов незаконного вмешательства<sup>33</sup>. В 2015 году установлена ответственность за

<sup>28</sup> В период с 2020-2022 годов ожидается количественный и качественный скачок грузопотока углеводородной продукции. По прогнозам, он будет достигать 20 млн.т. в год.

<sup>29</sup> В конце августа 2018 года ФГУП «Росморпорт» начал работу по актуализации программы обновления и развития ледокольного флота на период до 2030 года.

<sup>30</sup> Также ведется разработка нового атомного ледокола «Лидер», способного преодолевать льды толщиной до 4 метров.

<sup>31</sup> Проект федерального закона № 505745-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>32</sup> Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

<sup>33</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности».

нарушение требований безопасности судоходства в зонах, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе<sup>34</sup>.

**Задачи по снижению угроз национальной безопасности России в Арктике и обеспечению ее стратегической стабильности** включены в **обновленную российскую Морскую доктрину**<sup>35</sup>. Безопасность мореплавания по СМП обеспечивается ежедневным контролем за местоположением судов и снабжением их по всему пути следования необходимой информацией о ледовой, навигационной и гидрометеорологической обстановке.

Организацию **поиска и спасения, а также координацию поисково-спасательных операций** в акватории СМП обеспечивают морской спасательный координационный центр «Диксон» и морские спасательные координационные центры в Тикси и Певеке. Непосредственно аварийно-спасательную деятельность обеспечивает Морспасслужба Росморречфлота, которая осуществляет поиск и спасение собственными средствами, а в случае необходимости – с привлечением судов атомного флота<sup>36</sup>.

В целях обеспечения ледовой проводки судов по СМП совершенствуются системы навигационного и гидрографического обеспечения и связи. На его трассе создаются 10 комплексных аварийно-спасательных центров МЧС России<sup>37</sup>. В каждом из них работает система мониторинга прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

Успешность эксплуатации СМП во многом зависит от реализации мер по обеспечению **антитеррористической защиты**<sup>38</sup>. В целях ее обеспечения функционирует система береговой охраны Пограничной службы ФСБ России в Арктической зоне. Основными задачами береговой охраны являются: обеспечение безопасности морских перевозок по СМП; защита экономических интересов; контроль за соблюдением законов и международных договоров; спасение жизни на море; защита окружающей природной среды. Среди других важных мер – усиление контроля в пунктах пропуска через государственную границу, введение режима погранзон в административно-территориальных образованиях и организация инструментально-технического контроля за проливыми зонами, устьями рек и лиманами.

Патрулирование акваторий арктических морей на трассе СМП

---

<sup>34</sup> Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 35-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>35</sup> Утверждена Президентом Российской Федерации 26 июля 2015 года.

<sup>36</sup> Rogozin D.O. «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в Арктической зоне: выступление на заседании Совета Федерации 26 февраля 2016 г. // Бюллетень Совета Федерации. № 290 (489).

<sup>37</sup> В настоящее время создано 6 центров: в г.г. Нарьян-Маре, Дудинке, Архангельске, Мурманске, Воркуте и Вытерге. Четыре арктических спасательных центра будут поставлены на боевое дежурство в ближайшие три года. Общая численность группировки МЧС России в северных широтах составляет 18 тыс. человек.

<sup>38</sup> В числе потенциальных объектов террористических посягательств могут быть суда атомного ледокольного флота и атомного технологического обслуживания, крупнотоннажные танкеры, морские буровые платформы, а также пункты перевалки нефти и газа в портах на трассе СМП.

осуществляется пограничными сторожевыми кораблями и авиацией ФСБ России. Подразделениями пограничных органов обеспечиваются суверенитет и присутствие Российской Федерации на наиболее удаленных территориях Арктики (острова архипелагов Шпицберген, Земля Франца-Иосифа и Северная Земля).

На маршрутах наиболее активного судоходства по трассам СМП и в районах промышленной деятельности Пограничной службой ФСБ России наращиваются усилия по осуществлению **радиолокационного и радиотехнического наблюдения**. Разработаны автоматизированные посты технического наблюдения (АПТН) для автоматического ведения круглосуточного контроля надводной обстановки в зоне ответственности подразделений береговой охраны, что позволит обнаруживать, распознавать и сопровождать надводные цели в любых погодных условиях и в любое время суток. Присутствие людей на АПТН не предусматривается, а управление постами осуществляется из мест постоянной дислокации подразделений береговой охраны дистанционно, куда поступает вся информация об обнаруженных целях.

Для решения задач по обеспечению безопасности транспортных коммуникаций и нефтегазодобывающих комплексов организована работа по созданию **межведомственных региональных информационно-координационных центров** в городах Мурманск и Петропавловск-Камчатский. На основании межведомственных соглашений организован доступ пограничных органов ФСБ России к глобальной автоматизированной системе мониторинга и контроля за местоположением судов «Виктория» Минтранса России, отраслевой автоматизированной системе мониторинга водных биологических ресурсов Росрыболовства и единой государственной системе информации об обстановке в Мировом океане.

Организована работа по подключению пограничных органов к комплексной интегрированной информационной системе мониторинга и контроля за местоположением российских морских и смешанного типа (река – море) судов (КИИС «MoPe»).

Продолжается работа по созданию пограничного сегмента **системы освещения надводной обстановки**<sup>39</sup> в морских пространствах Арктической зоны. Развернута автоматизированная система технического контроля надводной обстановки (АСТК) на трассе СМП в Баренцевом море. В ближайшей перспективе планируется развернуть АСТК на всем протяжении Северного морского пути.

В целях обеспечения безопасности СМП по линии Минобороны России **начата системная модернизация арктического аэродромного базирования**. За последние годы восстановлено более 10 военных аэродромов, среди них: Тикси, Нарьян-Мар, Алыкель, Амдерма, Анадырь, Рогачево и Нагурская. Планируется построить еще 13 аэродромов и

---

<sup>39</sup> К 2025 году планируется создать комплексную систему освещения обстановки в Арктике, включающую гражданский и военный сегменты. Она будет включать мониторинг всех видов обстановки: воздушной, надводной, подводной и береговой.

10 технических радиолокационных пунктов. В целях контроля подводной обстановки создается новая гидроакустическая система защиты арктических вод.

В законодательстве по обеспечению транспортной безопасности и антитеррористической защищенности инфраструктуры СМП имеются отдельные **недостатки**. Так, не разрешены правовые коллизии в регулировании вопросов безопасности плавучих и стационарных буровых платформ. Организация мер по их защищенности регулируется нормами Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В то же время, в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе отнесены к объектам транспортной инфраструктуры, и к ним применяются требования транспортной безопасности.

Правовое регулирование безопасности судов с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками (ЯЭУ и РИ) осуществляется, с одной стороны, нормативными актами о транспортной безопасности, а с другой – правилами физической защиты ядерных материалов и ядерных установок. Ведомственными правовыми актами не закреплены места стоянок судов и иных плавсредств с ЯЭУ и РИ, не определен порядок их захода в порты Российской Федерации<sup>40</sup>.

Отрицательно сказывается на эффективности мер по обеспечению транспортной безопасности СМП отсутствие в «Правилах плавания в акватории Северного морского пути» нормы, предусматривающей возможность принятия мер в отношении плавсредств, не выполняющих действующие нормативные требования<sup>41</sup>.

В целом предоставленные Минобороны России, МЧС России и Пограничной службе ФСБ России полномочия позволяют эффективно осуществлять оборону арктического пространства, безопасность прохождения судов и спасательные мероприятия на всем протяжении СМП.

## **7. Изменение климата в Арктике и его возможные последствия. Проблемы защиты окружающей среды в условиях активизации хозяйственной деятельности в Арктике**

Потепление в районе морской Арктики, где проходит СМП, впервые было зафиксировано в 1996 году летом и в 1998 году зимой. Максимальная температура зимой была отмечена в 2012 году, летом – в 2016 году. В 2017 году обе температуры понизились. Морской ледяной покров в арктических морях к концу лета быстро сокращался, начиная с 1998 года. К 2005 году он уменьшился до 200 тыс. км<sup>2</sup>. В последние 13 лет его площадь в сентябре

<sup>40</sup> Информационно-аналитическая справка Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности «О государственных задачах по реализации приоритетных инфраструктурных проектов развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечению национальной безопасности ее территорий» от 28 сентября 2015 г.

<sup>41</sup> В аналогичных правилах, утвержденных Министром морского флота СССР 14 сентября 1990 г., содержались такие санкции в отношении судов-нарушителей, как приостановка плавания и вывод их с трассы СМП.

колеблется около этого уровня, что в 7 раз меньше, чем в 1996 – 1998 годах<sup>42</sup>.

Все современные климатические модели прогнозируют потепление климата России в XXI веке, заметно превышающее среднее глобальное потепление. Наибольший рост приземной температуры ожидается зимой, причем он усиливается к северу, достигая максимальных значений в Арктике. Прогнозы изменений площади и толщины морского льда в Арктике допускают, что при реализации «жестких» сценариев потепления возможно исчезновение многолетнего морского льда уже к середине XXI века.

Доклад Росгидромета о климатических рисках на территории Российской Федерации<sup>43</sup> указывает на следующие **риски потепления климата в Арктике**:

- увеличение температуры многолетнемерзлых грунтов (далее – ММГ) приводит к уменьшению их прочности и ускорению деструктивных процессов, таких как неравномерные просадки почвы. Прогнозы указывают на то, что эти изменения будут усиливаться, увеличивая **риски повреждения и разрушения фундаментов сооружений и транспортных коммуникаций** (разрушение автомобильных и железных дорог, трубопроводов, ухудшение состояния взлетно-посадочных полос)<sup>44</sup>. Деградация ММГ на побережье Карского моря может привести к значительному усилению береговой эрозии, в результате которой в настоящее время берег отступает ежегодно на 2–4 метра. Особую опасность представляет ослабление ММГ на Новой Земле в зонах расположения хранилищ радиоактивных отходов.

- в прибрежной зоне арктических морей **возрастает повторяемость штормовых скоростей ветра, что опасно для буровых установок, расположенных на шельфе**. Увеличение повторяемости штормовых нагонов приводит также к усилению береговой эрозии, особенно на побережье Берингова и Карского морей, что **угрожает портовым причалам**.

- из-за роста температуры происходит несвоевременное таяние зимних дорог – зимников (включая движение по рекам), часто являющихся основными дорогами в районах нефте- и газодобычи на севере и северо-востоке России<sup>45</sup>. **Сокращение времени использования зимников влияет на возможность перемещения людей и грузов**. Например, город Якутск (население более 300 тыс. человек) расположен на левом берегу реки Лены и из-за отсутствия постоянно действующего моста несколько месяцев в году изолирован от железнодорожных узлов в Нерюнгри и

<sup>42</sup> Данные Доклада Росгидромета об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2017 год. Москва, 2018.

<sup>43</sup> Доклад Росгидромета о климатических рисках на территории Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2017.

<sup>44</sup> Исследования, проведенные в отдельных арктических городах России, показывают, что число сооружений, основания которых испытывают деструктивное воздействие, значительно увеличилось.

<sup>45</sup> Следует отметить неоднородность этих изменений. Так, с середины 1960-х годов почти повсеместно в Якутии и в некоторых районах Центральной Сибири ежегодная продолжительность эксплуатации зимников увеличилась более чем на 10 дней. В то же время, она значительно сократилась во многих районах нефте- и газодобычи в Западной Сибири, в долине р. Енисея к северу от Игарки до Диксона, в районе г. Черский на северо-востоке Якутии, вблизи городов Певек и Анадырь на Чукотке.

Алдане<sup>46</sup>.

- сложные природно-климатические условия в арктических морях и на арктическом шельфе создают высокие природные риски для безопасности морского судоходства<sup>47</sup>. Разработка и транспортировка углеводородного сырья создает риски аварий. При этом **суровые климатические и погодные условия, а также удалённость месторождений от существующей развитой инфраструктуры затруднят ликвидацию аварий и выполнение рекультивационных работ.** Имеющиеся технологии сбора нефти с поверхности в условиях высоких волн и суровых погодных условий оказываются малоэффективными. Особо сложной проблемой являются разливы нефти на лед и подо льдом.

**- морская деятельность в Арктике порождает риски, которые можно отнести к категории климатических.** Загрязнение льда нефтью приводит к ускорению его таяния. В результате любой разлив нефти в Арктике будет способствовать быстрому расширению пространства открытой воды. Открытая вода разогревается солнечными лучами в несколько раз быстрее, чем поверхность снега и льда. В этих случаях нефтеразработки в арктических морях, покрытых льдом, будут сопровождаться ускорением сокращения ледовитости.

Выбросы двигательных установок, факельное сжигание попутного газа, утечки метана в процессе добычи и транспортировки углеводородов сопровождаются выбросами парниковых газов и летучих органических соединений. К тому же, чем дальше от берега находится буровая установка, тем больше затраты на перевозку побочных продуктов для последующей утилизации. Поэтому факельное сжигание попутного газа на буровой установке – общепринятая мировая практика.

**В условиях климатических изменений существенно возрастает роль научных исследований и получения максимального числа проверенных данных для построения точных прогнозов.** Об этом неоднократно говорилось, например, на Восточном экономическом форуме, прошедшем в сентябре 2018 года во Владивостоке. В частности, поднимался вопрос **о необходимости возобновления федеральной целевой программы «Мировой океан»<sup>48</sup>.**

Для развития Арктических регионов России важно проработать вопрос об устойчивости инфраструктуры топливно-энергетического комплекса. **Необходимо сопоставить оценки несущей способности фундаментов и оснований инженерных сооружений в различных регионах Крайнего**

<sup>46</sup> Большую часть года снабжение города осуществляется автомобильным транспортом с использованием ледовой или паромной переправы.

<sup>47</sup> К опасным гидрометеорологическим явлениям и аномалиям, которые могут вызвать аварии и катастрофы, относятся сильный (штормовой) ветер, низкая температура воздуха, обледенение, плохая видимость, морское волнение, штормовые нагоны и сгоны у берегов. Серьезные риски обусловлены сильными ледовыми сжатиями судов и навалами льда на морские и береговые сооружения.

<sup>48</sup> Федеральная целевая программа «Мировой океан», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 «О федеральной целевой программе «Мировой океан», реализовывалась в 3 этапа в 1998 - 2013 годах. Ее основной целью являлось комплексное решение проблемы изучения, освоения и эффективного использования ресурсов и пространств Мирового океана в интересах экономического развития, обеспечения безопасности страны и охраны ее морских границ.

**Севера в условиях современных и ожидаемых изменений климата**<sup>49</sup>. Проведенные в США исследования показали, что для поддержания нормативной работоспособности существующей на Аляске инфраструктуры в период до 2030 года потребуется от 3,6 до 6,1 млрд. долларов и около 7,6 млрд. долларов до 2080 года. Подобные оценки для России отсутствуют, но можно предположить, что с учетом значительно большего числа инфраструктурных объектов расходы на их поддержание будут более высокими.

В январе 2018 года на 427-ом заседании Совета Федерации в рамках формата «Время эксперта» выступил Директор Главной геофизической обсерватории им. А.И. Воейкова В.М. Катцов с докладом на тему «Глобальное изменение климата: вызовы и возможности»<sup>50</sup>. Ученый, в частности, отметил тенденцию дальнейшего повышения «нервозности» и «экстремальности» климата и предложил **Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с экспертами создать национальный план адаптации страны к климатическим изменениям, а также осуществлять мониторинг изменений в окружающей среде и оценку эффективности уже принятых адаптационных мер.**

**Помимо прогнозирования и научных исследований, необходимо на постоянной основе вести практическую работу по ликвидации уже накопленного экологического вреда, а также создать преграды для образования новых экологических «горячих» точек.** С 2012 года Минприроды России приступило к ликвидации объектов прошлого экологического ущерба<sup>51</sup>. «Пилотными» проектами стали арктические территории России как наиболее уязвимые с точки зрения сохранности естественных экосистем. За прошедшие годы с островов Арктики были вывезены десятки тысяч тонн отходов.

Важным международным экологическим проектом, реализуемым в российской Арктике, является реабилитация крупного радиационно опасного объекта – бывшей береговой базы на губе Андреева (Мурманская область)<sup>52</sup>. В его реализации заняты сотни специалистов не только из России, но из западноевропейских стран<sup>53</sup>. Работа по этому направлению

<sup>49</sup> Устойчивость сооружений в этой зоне зависит от того, находится ли температура грунта в пределах диапазона, заложенного при их проектировании. Согласно строительным нормам и правилам (СНиП), он рассчитывается по средним многолетним значениям климатических параметров. В расчет закладывается коэффициент запаса, который для большинства сооружений в России не превышает 30–40%. Доклад Росгидромета о климатических рисках на территории Российской Федерации. Санкт-Петербург. 2017.

<sup>50</sup> 427-ое заседание Совета Федерации состоялось 17 января 2018 года.

<sup>51</sup> В рамках госпрограммы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, начиная с 2012 года выполняются работы по ликвидации накопленного экологического ущерба на островах Земли Франца-Иосифа. Основные работы были сосредоточены на загрязненных островах Земля Александры, Гукера, Хейса, Гофмана и Грезм-Белл.

<sup>52</sup> Военная база ВМФ России в губе Андреева была создана для технологического обслуживания атомных установок подводных лодок Северного флота. Также на береговой технической базе хранились радиоактивные отходы атомных подлодок, надводных кораблей с ядерными энергетическими установками. База имела самое большое на флоте хранилище отработавшего ядерного топлива, заглубленные в землю хранилища для твердых и жидких отходов, технологические системы обращения с ними. Однако в 1982 году была нарушена герметичность штатного хранилища ОЯТ, произошла утечка радиоактивной воды из охладительного бассейна. Парламентская газета, 30.06.2017.

<sup>53</sup> Страны-участницы проекта: Бельгия, Великобритания, Норвегия, Швеция, Франция, Финляндия, Германия и Россия. Парламентская газета, 30.06.2017.

значительно повысит радиационную безопасность и улучшит экологическую обстановку в Арктике<sup>54</sup>.

**Важным направлением работы, направленной на сохранение природы Арктики, является создание особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).** Они необходимы для сохранения популяций редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, например, лаптевского моржа, китов, стерхов, белых медведей. Сеть российских ООПТ планируется значительно расширить к 2024 году. В связи с этим необходимо уделить внимание созданию ООПТ, в состав которых были бы включены морские акватории<sup>55</sup>.

Исп.: Миронова Т.А., тел. 8 (495) 695-31-24;  
Аксенов П.В., тел.: 8 (495) 697-51-70;  
Здоровец Я.И., тел.: 8 (495) 697-98-71.

---

<sup>54</sup> Отработавшие ядерное топливо в прошлом году начали отправлять на переработку на ФГУП ПО «Маяк» в Челябинской области.

<sup>55</sup> В ноябре 2016 года член-корреспондент Российской академии наук, директор Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова» В.В. Рожнов отметил, что расположенные в Арктике ООПТ создавались преимущественно для охраны наземных экосистем, а морские акватории включались по остаточному принципу. В настоящее время в стране практически отсутствуют морские охраняемые территории, за исключением морского заповедника на Дальнем Востоке. Арктик.Ру, 22.11.2016.