

**Российский совет  
по международным делам**

**АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН:  
ПРОБЛЕМЫ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**Хрестоматия  
в 3 томах**

Российский совет  
по международным делам

**Арктический регион:  
Проблемы международного сотрудничества**

Хрестоматия  
в 3 томах

**Редакционная коллегия**

**Главный редактор** *докт. ист. наук, член-корр. РАН* **И. С. Иванов**

**Члены коллегии** *докт. техн. наук, член-корр. РАН* **В. И. Богоявленский**  
*канд. экон. наук* **А. В. Васильев**  
*докт. юрид. наук, проф.* **А. Н. Вылегжанин**  
*канд. техн. наук* **В. Г. Дмитриев**  
*канд. ист. наук, проф.* **А. В. Загорский**  
*докт. полит. наук, проф.* **В. Н. Коньшев**  
*докт. фил. наук, проф.* **Е. В. Кудряшова**  
*докт. полит. наук, проф.* **А. А. Сергунин**  
*докт. геогр. наук, член-корр. РАН* **А. Н. Чилингаров**

**Составители** *канд. полит. наук* **И. Н. Тимофеев**  
*канд. полит. наук* **Т. А. Махмутов**  
**Л. В. Филиппова**  
**А. Г. Шамшурин**

Российский совет по международным делам не несет ответственности за содержание включенных в хрестоматию работ, достоверность использованных в них материалов, а также предлагаемые авторами выводы, обобщения, прогнозы, сценарии и т.п. Высказанные в хрестоматии мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

**Российский совет  
по международным делам**

**АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН:  
ПРОБЛЕМЫ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**Хрестоматия  
в 3 томах**

**Том 1**



**АСПЕКТ ПРЕСС**

**Москва**

**2013**

УДК 339.5  
ББК 66.4 (0)  
А82

Выпуск хрестоматии инициирован и подготовлен  
**Российским советом по международным делам**

**Арктический регион: Проблемы международного сотрудничест-**  
**А82 ва:** Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред.  
И. С. Иванова]. — М.: Аспект Пресс, 2013.

ISBN 978 – 5 – 7567 – 0719 – 9

Т. 1. — 2013. — 360 с.

ISBN 978 – 5 – 7567 – 0720 – 5

Хрестоматия нацелена на систематизацию подходов и позиций российских исследователей по основным направлениям международного сотрудничества в Арктике.

В томе 1 рассматриваются интересы России в Арктике, дается оценка деятельности существующих институтов международного партнерства в регионе, анализируются основные положения стратегий иностранных государств в Арктике.

Каждый раздел предваряет статья видного исследователя, специально подготовленная для данного издания.

Издание ориентировано на профессиональное сообщество международныхников. Для студентов, изучающих международные процессы, и преподавателей. Для специалистов, участвующих в подготовке и реализации решений в сфере внешней политики и международного сотрудничества.

УДК 339.5  
ББК 66.4 (0)

ISBN 978 – 5 – 7567 – 0720 – 5 (т. 1)  
ISBN 978 – 5 – 7567 – 0719 – 9

© Составление и оформление.  
Некоммерческое партнерство  
«Российский совет по между-  
народным делам», 2013

# СОДЕРЖАНИЕ

## Предисловие

*Чилингаров А. Н.* Россия в Арктике: возможности для международного сотрудничества в регионе и его специфика . . . . . 7

## Раздел 1

### ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В АРКТИКЕ И ИНСТИТУТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ

<i>Васильев А. В.</i> Ситуация в Арктике и основные направления международного сотрудничества в регионе . . . . .	14
<i>Ковалев А. А.</i> Международно-правовой режим Арктики и интересы России . . . . .	25
<i>Воронов К. В.</i> Арктические горизонты стратегии России: современная динамика . . . . .	42
<i>Орешенков А. М.</i> Арктический квадрат возможностей . . . . .	66
<i>Коньшев В. Н., Сергунин А. А.</i> Международные организации и сотрудничество в Арктике . . . . .	75
<i>Васильев А. В.</i> Международное сотрудничество в Арктике и подходы России . . . . .	94
<i>Воронков А. С.</i> Интересы России в Арктике . . . . .	104

## Раздел 2

### СТРАТЕГИИ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ В АРКТИКЕ

<i>Коньшев В. Н., Сергунин А. А.</i> Стратегии иностранных государств в Арктике: общее и особенное . . . . .	112
<i>Коньшев В. Н., Сергунин А. А.</i> Стратегия Канады в освоении Арктики . . . . .	145
<i>Фененко А. В.</i> Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве . . . . .	157
<i>Коптелов В. В.</i> Стратегия Дании в освоении Арктики . . . . .	171
<i>Студнева Е. Ю.</i> Россия и Исландия: арктическое притяжение . . . . .	177
<i>Телегина Е. А., Моргунова М. О.</i> Стратегия Финляндии в освоении Арктики . . . . .	184

<i>Коптелов В. В.</i> Арктическая стратегия Швеции . . . . .	191
<i>Коньшев В. Н., Рыхтик М. И., Сергунин А. А.</i> Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы . . . . .	197
<i>Рубинский Ю. И.</i> Стратегия Франции в Арктике . . . . .	217
<i>Уткин С. В.</i> ЕС и Арктика: присматриваясь к будущему . . . . .	231
<i>Карлусов В. В.</i> Арктический вектор глобализации Китая . . . . .	236
<i>Лунев С. И.</i> Индия устремилась в Арктику . . . . .	243
<i>Тулупов Д. С.</i> В Арктику через Курилы . . . . .	250

### **Раздел 3**

## **ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В АРКТИКЕ**

<i>Загорский А. В.</i> Военная безопасность в Арктике . . . . .	256
<i>Ознобищев С. К.</i> Военная деятельность приарктических государств . . . . .	270
<i>Коньшев В. Н., Сергунин А. А.</i> Ремилитаризация Арктики и безопасность России . . . . .	284
<i>Веселов И. А.</i> Система комплексной безопасности населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации . . . . .	303
<i>Загорский А. В.</i> Освоение Арктики: вопросы безопасности . . . . .	308
<i>Храмчихин А. А.</i> Военно-политическая ситуация в Арктике и сценарии возможных конфликтов . . . . .	327
<i>Арбатов А. Г., Дворкин В. З.</i> Военно-стратегическая деятельность России и США . . . . .	344
<i>Об авторах</i> . . . . .	357

## ПРЕДИСЛОВИЕ

### **Россия в Арктике: возможности для международного сотрудничества в регионе и его специфика**

**А**рктика и все, что с ней связано, стало чрезвычайно востребованной темой в мировом сообществе в конце XX — начале XXI в. Причины возросшего внимания к этому региону лежат, главным образом, в экономической области: высокие мировые цены на энергоносители заставили многих обратить взоры на Арктику, где, по экспертным оценкам, скрыты значительные запасы нефти и газа. Активная деятельность здесь, в свою очередь, придает новые импульсы проектам в сфере безопасности, транспорта, логистики и экологии, разворачивающимся в регионе. В результате наряду с разработкой природных ресурсов и их дальнейшей переработкой особую важность приобретают такие проблемы, как развитие инфраструктуры транспортных коридоров, аспекты безопасности, устойчивое развитие региона. Учитывая тот факт, что в Арктике тесно переплетаются экономические и политические интересы как России, так и других арктических государств — США, Канады, Дании, Норвегии, а также целого ряда стран Европейского союза и Тихоокеанского региона, их разрешение будет во многом определяться дальнейшей динамикой международного сотрудничества.

Россия занимает уникальное геополитическое положение в Арктическом регионе. Ни одна актуальная проблема современной Арктики не может быть решена без российского деятельного участия и поддержки. На нашу страну приходится почти половина территории и акватории, ограниченной Северным полярным

кругом, что более чем вдвое превышает крупнейший зарубежный канадский сектор. К российскому арктическому побережью прилежит самая обширная в Мировом океане шельфовая зона, обладающая уникальными ресурсами. На российские моря приходится не менее 80% площади шельфа, опоясывающего Арктический бассейн. Для России XXI в. Арктика является резервом географического пространства, потенциальным источником важнейших природных ресурсов, ареной приложения сил для молодого поколения. Как отмечает Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев, Арктический регион имеет для нас в полном смысле стратегическое значение. С его развитием связано решение долгосрочных задач страны и ее конкурентоспособность на глобальных рынках\*. В этой связи России требуется «тонкая настройка» политики, как внешней, так и внутренней, в рамках которой может быть максимально реализован ее потенциал в Арктике и сокращены издержки политического и экономического плана.

При этом российской дипломатии необходимо учитывать, что на сегодняшний день в сфере международного взаимодействия в Арктике сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, растет конкуренция между основными игроками, стремящимися добиться усиления своих позиций в регионе, с другой, ни один крупный проект не может быть реализован какой бы то ни было арктической страной в одиночку. В этих условиях особенно остро встают вопросы о четкости позиции России как крупнейшего арктического государства в отношении перспектив освоения Арктики, проработанности ее собственных проектов в регионе и их согласования с партнерами по арктическому диалогу.

Существующая институциональная структура международного взаимодействия в регионе, во главе которой находится Арктический совет, позволяет надеяться на то, что ключевой установкой сотрудничества между государствами региона будет являться взаимопонимание и помощь. Однако это не означает, что России не нужно уметь полноценно отстаивать свои национальные интересы в Арктике. Например, США не спешат ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., аргументируя это тем, что данный шаг противоречит жизненно важным американским национальным

---

\* Выступление Д. А. Медведева на заседании Совета Безопасности «О защите национальных интересов России в Арктике» в Кремле. 17.09.2008. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://президент.рф/новости/1434>.

интересам. На сегодняшний день основная задача России в Арктике состоит в том, чтобы доказать, что хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением материка и частью Российской Федерации. В целях ее решения была проделана огромная работа, собраны все необходимые материалы, проанализирован опыт других стран, что позволяет рассчитывать на положительное решение этого вопроса ООН уже осенью 2013 г. и на увеличение исключительной экономической зоны России на дополнительные 1,2 млн кв. км.

Арктика имеет важное военно-стратегическое значение для нашего государства. Анализ военного потенциала и планов арктических государств свидетельствует о том, что Арктический регион не должен стать ни ареной военного столкновения государств, ни ареной гонки вооружений. Все заинтересованные стороны согласны, что страны региона в состоянии преодолеть разногласия, время от времени возникающие между ними, и обеспечить в Арктике тесное и конструктивное взаимодействие. Современные вызовы в сфере безопасности в Арктике вызваны во многом климатическими изменениями в регионе и имеют, в этой связи, по большей части невоенный характер. Налаживание полноценного и равноправного сотрудничества между арктическими государствами является залогом нахождения адекватных ответов на эти новые вызовы и угрозы.

Арктика является одним из наиболее богатых ресурсами регионов планеты. Недра Арктики хранят до трети мировых запасов углеводородов. Наличие больших запасов минерального сырья на арктическом шельфе подтверждается практически всеми без исключения экспертными оценками. Рентабельность их освоения вполне достижима — даже при использовании существующих технологий. В Канаде и Норвегии давно работают десятки платформ на континентальном шельфе и демонстрируют достаточно высокие показатели. Освоение континентального шельфа и превращение Арктики в крупнейший регион мировой нефтегазодобычи — ключевая задача России на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Во многом именно от ее решения зависит дальнейшее развитие региона и позиции России как энергетической сверхдержавы. Запасы углеводородного топлива только на прилегающем к российской территории континентальном шельфе оценивают в 9–10 млрд условных тонн. Нашей стране необходимо учитывать существующий международный опыт в этой области и стремиться привлекать зарубежных партнеров к освоению природных ресур-

сов региона. Риски, конечно же, имеются, но при разумной организации дела, при соблюдении всех норм безопасности их можно свести к минимуму.

Окружающая среда в Арктике как особая область международного сотрудничества является неотъемлемым и актуальным вопросом любых проектов в регионе. Экологическая безопасность должна стоять на первом месте. Учитывая растущие масштабы экономической деятельности в Арктике, возрастает потребность в качественно новом уровне ответственного международного сотрудничества в этой важной сфере. Для России, имеющей самое протяженное в мире арктическое побережье, защита окружающей среды в Арктике является вопросом стратегической необходимости. Здоровая экосистема, стабильное наличие природных ресурсов, сохранение уникальной флоры и фауны, предотвращение аварийных ситуаций на Северном морском пути, в районах разработки природных ресурсов на российском континентальном шельфе являются исключительно важными задачами, решение которых зависит от скоординированной работы региональных властей Российского Севера и федеральных государственных органов власти. Как отметил Президент России В. В. Путин, иное отношение к защите окружающей среды в Арктике может обернуться «не глобальными преимуществами, а глобальными проблемами»\*.

Эффективное освоение Россией Арктики невозможно без должного транспортного обеспечения региона. Ключевая роль в его развитии отводится Северному морскому пути (далее СМП). СМП представляет собой кратчайший водный путь, который соединяет западные и восточные районы страны, европейские и азиатские порты. В долгосрочной перспективе эта транспортная артерия имеет все шансы стать кратчайшей связкой между Азиатско-Тихоокеанским регионом и Европой. Для нашей страны СМП имеет стратегическое значение. Его восстановление и дальнейшее развитие способно принести России значительные экономические и политические дивиденды. В 2012 г. общий объем грузопотока по этой транспортной магистрали составил 5 млн тонн. В перспективе эта цифра может быть увеличена более чем в 10 раз. С учетом инвестиционных программ объем перевозок по СМП к 2020 г. должен вырасти до 64 млн т, а еще через десять лет — до 85 млн тонн.

---

\* Выступление В. В. Путина на международном форуме «Арктика — территория диалога». 23.09.2010. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://government.ru/docs/12304/>.

Для западных грузоперевозчиков СМП более привлекателен, чем Северо-Западный проход, пролегающий в канадских и американских водах. России необходимо обеспечить организацию использования Северного морского пути для международного судоходства в рамках своей юрисдикции и в соответствии с международными договорами\*. В этих целях важно максимально возможным образом увеличить спрос на СМП со стороны наших зарубежных партнеров и создать все необходимые условия для привлечения их инвестиций. Перспективы этой транспортной магистрали будут определяться масштабами инвестиций и производственной деятельностью в арктических и субарктических морях. В конечном итоге эффект от освоения нового для мира маршрута может быть сравним с появлением некогда Суэцкого и Панамского каналов.

Крайне важным является вопрос о состоянии научных исследований в регионе. Их организация должна отвечать сложности и комплексности поставленных задач российской политики в Арктике. Растущее экономическое и политическое значение Арктического региона делает неизбежным развитие международного сотрудничества в этой сфере. Показательным в этом плане является увеличение числа научно-исследовательских экспедиций по изучению Арктики, проводимых различными государствами. Российская наука накопила богатейший опыт проведения исследований в Арктике и внесла существенный вклад в познание ее особенностей. Однако за прошедшее десятилетие в ней образовался существенный разрыв между поколениями. Как результат, сегодня мы имеем дело с нехваткой подготовленных специалистов для работы в регионе. Возможным выходом из сложившейся ситуации является создание в Арктике инфраструктуры обучения, исследований и инновационной деятельности. Первые шаги на этом направлении уже сделаны: указом Президента РФ от 21.10.2009 № 1172 был создан Северный (Арктический) федеральный университет\*\*. Следует отметить и другие позитивные тенденции в области научных исследований в регионе: возрождается сеть береговых полярных станций, открылись обсерватории на Земле Франца-Иосифа, на острове Белый, в Тикси, стали более регулярными сезонные экспедиции.

---

\* Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // Российская газета. 27.03.2009.

\*\* Указ Президента РФ от 21.10.2009 № 1172. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1030397>.

Выработка верного внешнеполитического курса России в Арктике и его дальнейшая практическая реализация невозможны без должного обеспечения и поддержки со стороны российского экспертного сообщества. В последнее время внимание нашего научного сообщества к региону растет, что находит свое отображение в устойчивом росте количества публикаций по арктической проблематике. На рубеже 1990 – 2000-х гг. в свет стали выходить работы, в которых авторы предпринимают попытки проанализировать происходящие в регионе процессы, акцентируя свое внимание на том или ином аспекте. Тем не менее, монографий системного характера, анализирующих ситуацию в различных областях международного сотрудничества в Арктике и дающих оценку его текущему состоянию, на сегодняшний день практически нет. Трехтомная Хрестоматия Российского совета по международным делам «Арктический регион: проблемы международного сотрудничества» представляет собой уникальное издание, нацеленное на систематизацию современных российских научных публикаций и аналитических материалов по направлениям, составляющим «ядро» взаимодействия государств в регионе. Каждый из разделов Хрестоматии посвящен отдельному аспекту международного сотрудничества в регионе и отражает широкую палитру точек зрения российского экспертного сообщества по этому вопросу. Отдельный том издания посвящен существующей международно-правовой базе отношений между государствами в регионе и представляет собой сборник соглашений и договоров, составляющих ее основу.

Международное сотрудничество в деле развития Арктики и освоения ее природных ресурсов является для России императивом. Однако это не означает, что наша страна будет идти на неприемлемые уступки в выборе форм кооперации. Право нашего государства на часть Арктики не может быть подвергнуто сомнению. Необходимо сохранить авторитет России как великой арктической державы. В последнее время на этом направлении Правительством Российской Федерации была проделана огромная работа, как во внутренней политике, так и на международной арене. Подобное обстоятельство дает все основания смотреть в арктическое будущее России с оптимизмом.

*Специальный представитель Президента  
Российской Федерации по международному  
сотрудничеству в Арктике и Антарктике,  
член-корреспондент РАН*

*А. Н. Чилингаров*

Раздел 1

**ИНТЕРЕСЫ РОССИИ  
В АРКТИКЕ И ИНСТИТУТЫ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ**

*А. В. Васильев*

## **Ситуация в Арктике и основные направления международного сотрудничества в регионе**

**Д**авно подмечено, что история развивается незаметно, день ото дня, но мы судим о ней по определенным знаковым событиям, которые позволяют отделить один этап от другого и увидеть вектор развития.

Перемены в Арктике, вызванные окончанием холодной войны, развитием технологий, изменением климата и ускоренным таянием льдов Северного Ледовитого океана, конъюнктурой мирового рынка и другими факторами, обратили на себя внимание после одного из таких знаковых событий — установки в августе 2007 г. российского флага на дне океана в точке Северного полюса командой батискафа Артура Чилингарова и Анатолия Сагалевича. В известном смысле это стало началом новейшей истории Арктики, прежде всего в плане осознания перемен и гальванизации международных отношений в регионе.

Спустя 6 лет, в апреле 2013 г., в рамках традиционных встреч высоких представителей государств — участников Арктического совета (России, США, Канады, Дании, Исландии, Норвегии, Швеции, Финляндии), организуемых Советом Безопасности России, представители арктической «восьмерки», в том числе все «Арктические послы», посетили Северный полюс, оставив истории фотографии на фоне восьми национальных флагов и флага Арктического совета. Это знаковое событие «читается» однозначно в плане вычерчивания исторической тенденции. Северный полюс не стал каким-то «яблоком раздора», обвинения в адрес России в «захвате» Арктики оказались чепухой, наоборот, арктические государства существенно укрепили понимание, доверие и сотрудничество между собой, осознав, что справляться с новыми вызовами, использовать новые открывающиеся возможности и, вообще, реализовывать свои национальные интересы в Арктике гораздо эффективнее сообща, чем поодиночке.

И это — главная, основная и устойчивая тенденция последних лет. Нужно это ясно видеть, не отвлекаясь на множество частных, «сенсаций», сомнений, «страшилок» и даже провокаций, внутривластных мотивированных инсинуаций, которые все еще появляются и в средствах массовой информации, и в научных работах по становящейся все более «модной» теме — Арктике.

Нынешняя ситуация в Арктике в целом позитивна, стабильна и предсказуема. Ее основная отличительная черта — быстро развивающееся сотрудничество арктических государств между собой в различных форматах. В определенном смысле Арктика становится примером для других, менее стабильных регионов мира. И, наоборот, многие привычные клише и стереотипы восприятия ситуаций из других регионов мира и из эпохи холодной войны неприменимы к Арктике сегодняшнего дня.

В Арктике успешно решаются остающиеся вопросы. Последние яркие примеры — российско-норвежский Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, принципиальная договоренность между Канадой и Данией о разграничении в районе моря Линкольна. Нерешенных вопросов на Севере становится все меньше.

Между арктическими государствами в Арктике нет нерешаемых вопросов. Здесь нет никакой «гонки» за становящиеся относительно более доступными природные ресурсы: по известным датским оценкам, 95 — 97% разведанных здесь запасов углеводородов и других полезных ископаемых расположены в исключительных экономических зонах прибрежных арктических государств. Иными словами, делить здесь нечего, все уже поделено. Что касается теоретически возможных вопросов, связанных с расширением внешних границ континентального шельфа, уже имеется исторический прецедент — Норвегия первой из арктических государств в 2009 г. получила одобрение своей заявки на расширение границ континентального шельфа в Комиссии по границам континентального шельфа (далее — Комиссия), проведя результативные переговоры со всеми своими соседями. Государства прибрежной арктической «пятерки» в принятой на своей первой министерской встрече в мае 2008 г. в гренландском Илулиссате политической декларации специально отметили, что все возможные пересекающиеся претензии в Северном Ледовитом океане будут решаться цивилизованными методами, путем переговоров, на основе существующей

и достаточной международно-правовой базы, прежде всего Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция). Эти договоренности — кстати, первые в эпоху «новейшей истории» Арктики — соблюдаются всеми ее участниками. Все арктические государства, включая даже еще не ратифицировавшие указанную Конвенцию США, в подготовке заявок на расширение границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане руководствуются ст. 76 Конвенции и правилами Комиссии по границам континентального шельфа. Это значит, что каждый со своей стороны должен научно доказать, что возвышенности на дне Северного Ледовитого океана являются геологическим продолжением материка, и далее в случае возможных «пересечений» — договориться друг с другом, поскольку Комиссия такие «пересекающиеся» участки просто не рассматривает. В этом смысле работа по вопросам границ континентального шельфа — фактор, скорее сближающий, нежели разделяющий арктические государства.

Если не брать во внимание стратегические ядерные вооружения — а это элемент иного, глобально-стратегического измерения, — то трудно говорить о какой-то «милитаризации» Арктики. Разумеется, и Россия, и наши соседи по региону в последнее время уделяют больше внимания укреплению своих обычных военных сил и средств на Крайнем Севере. Но это — естественный и понятный процесс, являющийся реализацией национального суверенитета государств. По мере таяния льдов и расширения хозяйственной деятельности в Арктике им объективно требуется все больше заботиться и об охране северных границ, и об обеспечении безопасности мореплавания в высоких широтах, и о защите критически важных элементов инфраструктуры (например, буровых платформ), и о проведении поисково-спасательных операций и других новых задачах. Существенно при этом то, что определенное расширение (а в случае с Россией во многом — восстановление) военного присутствия арктических государств в Арктике идет транспарентно, предсказуемо, не направлено против кого-либо из соседей, не носит дестабилизирующий характер и не пересекает никаких «красных линий». В Арктике нет причин для появления военно-политических блоков. При этом вполне логичным является постепенное, но последовательное расширение военного сотрудничества арктических государств, которое в последнее время выходит на многосторонний уровень. В апреле 2012 г. в канадском Гуз-Бэе состоялась первая в истории встреча начальников Генштабов всех

восьми арктических государств, на которой было решено сделать такие встречи регулярными.

Сотрудничество в Арктике в последние годы устойчиво расширяется в самых различных форматах и областях.

Россия уверенно развивает двусторонние отношения с нашими основными арктическими партнерами — Норвегией, Канадой, Финляндией, есть хорошие перспективы реализации различных проектов в Арктике с США, Данией, Исландией, Швецией. Стабильно развиваются обмены в рамках прибрежной арктической «пятерки» — по вопросам континентального шельфа, гидрографии, общественной безопасности, природных ресурсов. В июне 2013 г. встреча премьер-министров государств-участников ознаменует 20-летие деятельности Совета Баренцева/Евроарктического региона — во многом уникальной и весьма эффективной организации сотрудничества Севера Европы. Республика Саха (Якутия) ведет целенаправленную работу по использованию потенциала Северного форума — организации циркумполярных регионов, в котором она председательствует с 2011 г. Идет активное взаимодействие по линии «Университета Арктики» — форума взаимодействия северных высших учебных заведений. Изменения в Арктике даже вызвали к жизни новую научную дисциплину — «полярное право», которая преподается в вузах северных государств на основе разработанных учебников, причем растущий интерес к ней собирает на конференции лидеров арктических стран. Все это — только отдельные примеры разнообразия форм международного арктического сотрудничества. Центральным институтом многостороннего международного арктического сотрудничества является Арктический совет — основанный в 1996 г. межправительственный форум высокого уровня, целью которого является содействие сотрудничеству, взаимодействию и координации между арктическими государствами. В последние годы Арктический совет уверенно развивается и укрепляется, постепенно приобретая черты полноценной международной организации, получающей все больший авторитет в мире. Под его эгидой реализован целый ряд крупных совместных научно-практических проектов, разработано два первых в истории юридически обязывающих панарктических документа, создан первый фонд софинансирования природоохранных проектов — Институт поддержки проектов. В 2013 г. впервые создан постоянный Секретариат Совета со своим бюджетом. Хотя Совет занимается только двумя блоками вопросов — сохранением окружающей среды

и обеспечением устойчивого развития, на деле круг его ведения весьма широк (из него формально исключены только вопросы военной безопасности), и он уже неоднократно демонстрировал способность гибко расширять горизонты своей деятельности и тем самым оперативно реагировать на происходящие в Арктике перемены. Между государствами-участниками есть общее понимание постепенно вести дело к принятию Советом (а все решения в Совете принимаются консенсусом) не только политических рекомендаций, но и обязывающих решений, прежде всего через механизм разработки и заключения новых многосторонних соглашений. О значении, придающемся Арктическому совету в арктических государствах, говорит, в частности, назначение в преддверии двухлетнего канадского председательства в Совете в 2013—2015 гг. Леоны Аглюккак, министра здравоохранения и развития Севера Канады, по совместительству и специальным министром по делам Арктического совета. Совет является уникальным международным форумом, в котором наряду с государствами-участниками также представлены ассоциации коренных народов Севера, которые, хотя и не имеют права голоса, тем не менее имеют право участвовать в деятельности Совета на всех уровнях и активно пользуются им при обсуждении широкого круга вопросов. Об интересе к Совету свидетельствует быстро растущее число государств и организаций, желающих стать наблюдателями при нем. Наверное, не будет преувеличением сказать, что у Арктического совета действительно большое будущее.

Практические области и направления крепнущего международного сотрудничества в Арктике также разнообразны.

Здесь есть уже довольно продвинутое направления и темы многостороннего взаимодействия.

Речь прежде всего идет о сотрудничестве ученых в сфере сбора научных данных, их анализа и совместной выработки практических рекомендаций в области изменения климата и его последствий, изменения биоразнообразия, защиты морской окружающей среды, адаптации северных регионов и коренных народов к переменам, очистки территорий от источников экологических загрязнений и других. Из уже готовых фундаментальных работ Арктического совета можно, в частности, упомянуть «Оценку последствий изменения климата в Арктике» 2004 г., «Оценку вопросов нефти и газа в Арктике» 2007 г., «*SWIPA* — Снег, вода, лед и вечная мерзлота в Арктике» 2011 г., «Оценку биоразнообразия в Арктике» 2013 г., «Доклад о закислении Северного Ледовито-

го океана» 2013 г. Важное практическое значение имеет проект «SAON — Поддержание устойчивой сети наблюдений в Арктике», нацеленный на международную интеграцию арктических станций наблюдений для получения наиболее достоверной картины изучаемых климатических и физических процессов и подготовки более обоснованных и точных научных прогнозов. Большое научно-практическое значение имел организованный по инициативе России Международный полярный год — скоординированная программа международного научного изучения Арктики и Антарктики в 2007—2008 гг. Успех этой программы позволяет продвигаться дальше, в настоящее время по российскому предложению разрабатывается еще один масштабный проект — международного полярного десятилетия, получивший название «Международная полярная инициатива». В известном смысле Арктика только начинает раскрывать нам свои секреты, поэтому потребность в ее научном изучении, в том числе на путях международного сотрудничества, будет еще долго сохраняться.

В связи с активизацией человеческой деятельности в Арктике резко возрастают риски разного рода техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций. Не случайно сотрудничество в этой сфере является одним из «локомотивов» международного арктического сотрудничества в целом. По предложению России Арктическим советом одобрен рамочный проект «Создание систем безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в Арктике». В этой связи сделан ряд практических шагов. Так, первым в истории юридически обязывающим панарктическим документом стало подписанное в 2011 г. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, разработанное при сопредседательстве России и США и нацеленное на повышение оперативности и действенности помощи людям, попавшим в беду в Арктике (соглашение официально вступило в силу в начале 2013 г., но уже в сентябре 2012 г. Дания организовала крупномасштабные многосторонние учения в Гренландском море в рамках его выполнения). На прошедших при сопредседательстве России, США и Норвегии в 2011—2012 гг. переговорах был подготовлен второй подобный панарктический документ — Соглашение о сотрудничестве в области готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике. В одной из шести тематических рабочих групп Арктического совета разработан доклад с рекомендациями о предотвращении морских нефтеразливов в Арктике. Ре-

гулярно проводятся различные совместные учения, научно-практические семинары и другие мероприятия в области обеспечения техногенной, радиационной, экологической и другой безопасности в регионе. Активную роль в этой работе играет МЧС России. Данная область, безусловно, останется среди приоритетных. Успехи, достигнутые здесь, говорят о высокой ответственности арктических государств за безопасность на Крайнем Севере.

В последнее время значительно активизировалось международное сотрудничество в области устойчивого развития. Подготовлены коллективные международные исследования, посвященные тенденциям социально-экономического развития Арктики, в том числе статистическое исследование «*EcoNor* — экономика Севера», доклады о развитии «человеческого измерения» в Арктике и тенденциях в области здоровья и здравоохранения. Особое место отводится проектам, направленным на содействие лучшей адаптации к переменам в Арктике и на нейтрализацию последствий этих перемен (вопросы движения опасных веществ в «пищевых цепочках», стимулирование предпринимательства у молодежи Севера, поддержка молодых оленеводов Севера, предотвращение возможных негативных экологических последствий хозяйственной деятельности и др.). Все большее внимание начинает уделяться корпоративной социальной ответственности на Севере, а также проблемам сохранения культуры, традиций, жизненного уклада коренных малочисленных народов Севера. Например, последовательно реализуется инициированный Россией проект «Электронная память Арктики» — создание из национальных сегментов общедоступной общеарктической интернет-библиотеки или интернет-музея оцифрованных источников информации по истории освоения, географии, культуре, экономике, национальной культуре народов Севера.

Следует признать, что с осуществляемым в настоящее время международным арктическим сотрудничеством широкая публика еще недостаточно знакома. Поэтому в мае 2012 г. по инициативе шведского председательства Арктическим советом была принята специальная информационная стратегия, нацеленная на то, чтобы устранить этот недостаток. В России с января 2012 г. начал выходить новый информационно-аналитический двуязычный (русский и английский) ежеквартальный журнал «Арктические ведомости» (*Arctic Herald*, [www.arctic-herald.ru](http://www.arctic-herald.ru)), целиком посвященный вопросам практического арктического сотрудничества и ориентирован-

ный на всех тех, кто серьезно интересуется реальным положением дел в Арктике.

Хотя нынешнее международное сотрудничество в Арктике уже можно признать позитивным и успешным, потенциал его дальнейшего развития и расширения поистине огромен.

Буквально «стучится в дверь» расширение международного экономического сотрудничества. Ведь главный интерес в Арктике — к ее ресурсам углеводородов и новому международному стратегическому транспортному маршруту — Северному морскому пути. Здесь уже активен большой бизнес, включая сотрудничество крупных компаний с зарубежными партнерами. Нефтегазовые месторождения, горнодобывающие предприятия и обслуживающие их морские и другие транспортные пути — это очевидные точки роста Севера, к которым будет привязано развитие многих других обслуживающих и связанных с основными отраслей. Налицо потребность в создании постоянного международного Арктического делового форума. Опыт проведения трех подобных форумов в Мурманске в 2009–2011 гг. наглядно показал высокий спрос на создание такой постоянной площадки, задачей которой было бы укрепление прямых взаимовыгодных деловых связей крупного и среднего бизнеса, а также арктических регионов.

Растет интерес к арктическому туризму — это еще одна потенциальная новая отрасль международного взаимодействия.

Целый спектр новых возможностей открывается в связи с уверенным ростом международных кросс-полярных воздушных перевозок.

Разумеется, важнейшей задачей и областью сотрудничества останется поддержание рационального баланса между хозяйственным освоением Арктики и сохранением уникальных арктических экосистем. Связь и коммуникации — необходимый элемент социально-экономического развития Севера, развивать которые выгодно сообща. Понятно, что список перспективных отраслей и областей международного сотрудничества можно продолжать. Важно, что необходимость смены акцентов и учета новых требований времени уже учтена в программе председательства Канады в Арктическом совете на 2013–2015 гг. В чем причины столь в целом оптимистической картины в Арктике? Думается, что их много.

Это — прежде всего близость или сходство интересов арктических государств в Арктике, что можно без труда увидеть в региональных стратегиях арктических государств, которые вслед за

Россией в 2008 г. приняли либо обновили их применительно к новым историческим условиям. У нас много общих задач в Арктике — защита суверенитета; использование новых открывающихся экономических возможностей; поддержание экологического равновесия в условиях быстрого экономического развития; государственная поддержка развития Севера, без которой его «поднять» практически невозможно; расширение научного изучения Арктики и происходящих в ней перемен в целях принятия обоснованных государственных решений. Но главным общим моментом всех без исключения национальных арктических стратегий арктических государств является признание того, что их национальные интересы в Арктике могут быть реализованы в полной мере только при условии тесного сотрудничества и взаимодействия с другими партнерами по региону. Трудно придумать более надежную основу дальнейшего развития наших разносторонних связей.

Это — общность проблем и вопросов, которые нужно решать, и географическая близость. Многие задумываются о последствиях, например, того, если сбудется одно из предсказаний упоминавшегося доклада «SWIPA» о том, что уже в ближайшие 30–40 лет Северный Ледовитый океан впервые может на какое-то время полностью очиститься ото льда. Если раньше этот океан воспринимался многими как некая безжизненная «черная» дыра, через которую лишь прокладывались трассы стратегических баллистических ракет и ядерных ракетноносцев, то сейчас оказывается, что это — самый небольшой из всех мировых океанов, что мы со многими прежде далекими странами оказываемся довольно близкими соседями и, главное, что выше от наших границ на Север идет не какая-то безжизненная бесконечность, а пространство, за которое мы с нашими соседями отвечаем в соответствии с нормами международного права.

Это — и важная, новая, лидирующая во многих областях, конструктивная и инициативная роль России в Арктике, которая как минимум соответствует ее месту на географической карте Северного полярного региона. Арктика для России, как и для наших северных соседей, — наш дом и наше будущее. Уже сейчас пятая часть российского ВВП и четверть экспорта создается в Арктике. Но и Россия для Арктики крайне важна и во многом определяет политическую погоду в регионе. В этой связи на нас лежит особая ответственность и ее не могут не ощущать те, кто профессионально занимаются Арктикой или ведут научные исследования по

Арктике. Ведь, несмотря на ее размеры, Россия также может полностью реализовать свои интересы в Арктике, только сотрудничая с партнерами. Сказанное или предложенное Россией в Арктике или в связи с Арктикой имеет особый вес и никогда не остается незамеченным.

Разумеется, все основные «правила игры» в Арктике должны определяться теми, кто в ней живет. Попытки представить дело так, что кто-то извне знает Арктику лучше или заботится о ней сильнее, чем сами арктические государства, наивны, как наивны попытки навязать представления об Арктике как о некоей «безлюдной пустыне» (население Арктики — около 4 млн человек, из которых примерно половина живет в России), или как о регионе мира, где не действуют никакие национальные законы и региональные и глобальные международные соглашения (отсюда попытки предложить арктическим государствам идею какого-то нового «всеобъемлющего» договора, вроде Договора об Антарктике, в котором, понятно, были бы отражены интересы «всех заинтересованных сторон»), или как о новой «пороховой бочке» мира.

То, что приоритетом России в Арктике является взаимодействие с региональными партнерами, отнюдь не означает «скатывания» к «арктическому изоляционизму». Многие проблемы Арктики имеют причины, находящиеся за ее пределами. Климатические и другие перемены в Арктике затрагивают и неарктические государства. Многие естественные конкурентные преимущества арктических государств можно материализовать только во взаимодействии с внерегиональными игроками. Россия заинтересована в деловых контактах со всеми зарубежными государствами и компаниями, имеющими соответствующие технологии и финансовые средства, в освоении углеводородных месторождений арктического континентального шельфа, а также в наличии устойчивых и долгосрочных рынков сбыта. Также в интересах России использовать с коммерческой выгодой транзитные перевозки по Северному морскому пути, а главные заинтересованные в этом регионы — Восточная Азия и Европа.

Поэтому речь здесь идет, прежде всего, о выстраивании сбалансированных взаимоотношений арктических и неарктических государств, а не о «гонке», «борьбе» и уж тем более «войне» за Арктику. Думаю, что принципы таких взаимоотношений уже формируются. Это «критерии наблюдателей» Арктического совета — перечень основных условий получения неарктическими государст-

вами и организациями статуса наблюдателя в Совете («критерии» разрабатывались и утверждались Арктическим советом применительно к конкретной ситуации рассмотрения заявок претендентов на указанный статус, однако, как представляется, могут быть истолкованы и шире). Основные из этих критериев — уважение суверенитета, суверенных прав и юрисдикции арктических государств в Арктике, содействие целям Арктического совета (содействие укреплению сотрудничества, взаимодействия и координации между арктическими государствами), знание и уважение специфики и культуры народов Арктики. Признание неарктическими государствами указанных принципов и даст тот баланс, который позволит сохранить региональную идентичность арктического сотрудничества и арктических организаций, с одной стороны, и сотрудничать в Арктике в областях взаимного интереса с внерегиональными игроками — с другой.

Сказанное выше не является попыткой как-то приукрасить картину либо представить дело так, что в Арктике и вокруг нее нет никаких проблем. Разумеется, они есть, их надо знать, исследовать, по возможности предвосхищать и решать, желательно в упредительном порядке. Имеются в виду реальные проблемы (например, помимо уже упомянутых, обеспечение безопасного судоходства на Северном морском пути, закрепление людей на Крайнем Севере и предотвращение оттока населения, охрана северных границ и предотвращение новых угроз — незаконного пересечения границ, оргпреступности, наркотрафика, обеспечение «экосистемного управления» Арктикой, купирование выброса нестойких соединений, влияющих на изменение климата (сажа, метан, тропосферный озон), и др.), а не те, которые подчас искусственно вбрасываются, навязываются либо необоснованно гипертрофируются — такое, к сожалению, тоже случается (например, вопросы «Китай—Арктика», «ЕС—Арктика», «проблема наблюдателей Арктического совета», мнимая недостаточность международно-правовой базы по Арктике и т.п.). Тем не менее, главное все-таки в том, что указанные реальные проблемы решаемы, и будущее Арктики — мир, устойчивое развитие, широкое международное сотрудничество и сильный Арктический совет.

Не удивлюсь, если следующим знаковым событием в новейшей истории Арктики, продолжающим нынешний вектор развития, станет первый арктический «саммит».

*А. А. Ковалев*

## **Международно-правовой режим Арктики и интересы России\***

**П**о мере дальнейшего развертывания хозяйственной деятельности человека на море все более актуальными будут вопросы рационального и комплексного использования ресурсов и потенциала Мирового океана, сотрудничества государств в вопросах охраны морской среды, получения научных данных о Мировом океане, контроля за выполнением международных договоров, регулирующих вопросы разведки и разработки живых и неживых морских ресурсов.

Арктика — часть земного шара, ограниченная с юга Северным полярным кругом, площадь которой составляет около 21 млн кв. км. Все известные (открытые) сухопутные образования в Арктике подчинены суверенитету того или иного из государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном, — России, Дании, Канады и США. К странам, имеющим исторические интересы в данном регионе и граничащим с ним, относят Финляндию, Швецию и Исландию. Причем Финляндия с передачей Советскому Союзу района Печенги (Петсамо) лишилась выхода в Северный Ледовитый океан. Исландия определяет всю территорию страны как входящую в Арктическую зону, но претензий на собственный арктический сектор не предъявляет.

Арктический регион с сушей и водными пространствами по своим климатическим и, в первую очередь, ледовым условиям значительно отличается от других частей Мирового океана. Приполярные государства, экономические инфраструктуры и интересы населения которых во многих аспектах связаны с пространственным и ресурсным потенциалом Крайнего Севера, на протяжении десятилетий прилагали усилия по изучению, хозяйственному, культурному и иному освоению региона, его обороне, сохранению экологической сферы и находящихся там природных ресурсов. Этот регион издавна считался сосредоточением политических,

---

\* Ковалев А. А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России // Индекс безопасности. 2009. № 3 — 4. Т. 15.

правовых, экономических, военно-стратегических, экологических и социальных интересов. Именно эти интересы влияют на характер принимаемых приарктическими государствами законодательных актов и заключаемых ими международных договоров.

## **Экономические интересы России в Арктике**

Экономические интересы России в Арктике связаны с наличием в этом регионе важнейших полезных ископаемых, являющихся определяющими для развития экономики страны в настоящее время и в еще большей степени в ближайшей перспективе. Открытые в Арктике запасы газа промышленных категорий составляют 80% общероссийских. По данным Геологической службы США, потенциальные запасы нефти в Арктике составляют 90 млрд баррелей, газа — 43,7 трлн куб. м, газового конденсата — 44 млрд баррелей<sup>1</sup>. Арктика является основным источником российского никеля, меди, кобальта, платины и апатитового концентрата. Истощение запасов полезных ископаемых в освоенных районах и утрата Россией в связи с распадом СССР целого ряда источников природных ресурсов объективно предопределяют необходимость расширения в будущем их добычи в Арктической зоне. На севере России сосредоточено 90% никеля, 67% леса, 87% рыбы, 80% апатитов, более 95% алмазов, основные запасы золота, серебра, редкоземельных элементов<sup>2</sup>. Велика роль Арктики и в обороноспособности России, в контроле над космическим пространством, в сдерживании военно-политического присутствия западных держав в северном геополитическом пространстве. Здесь дислоцирована значительная часть вооруженных сил России, в том числе большая часть Тихоокеанского флота — крупнейшие оперативно-стратегические объекты, являющиеся силовой основой решения задач национальной морской политики на соответствующих региональных направлениях. Важную роль для национальной безопасности играют острова Арктического региона, на которых расположены оборонные объекты, пограничные заставы, полярные гидрографические посты, научные станции и экспедиции. Оборонное значение Арктики обусловлено также тем, что в настоящее время только через арктические моря обеспечивается полностью выход в Мировой океан и открывается широкий оперативный простор для действий военно-морского флота. По Северному Ледовитому океану, дальневосточным морям на протяжении более 20 тыс. км проходит граница Российской Федерации, защита

и охрана которой проводится органами пограничной службы России в сложнейших природно-климатических условиях.

Уже к 2006 г. Министерство природных ресурсов России разработало Единую государственную стратегию изучения и освоения нефтегазового потенциала континентальных шельфов России, согласно которой развитие нефтегазовых месторождений на шельфах в морях Северного Ледовитого океана становится одним из главных приоритетов на период до 2020 г.<sup>3</sup> В 2008 г. был разработан документ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу»<sup>4</sup>, который был обнародован лишь в 2009 г. Документ утвержден президентом Д. А. Медведевым и фактически является арктической стратегией России. Согласно данному документу, Россия намерена создать отдельную группировку войск в Арктике, которая призвана обеспечить безопасность российской части Северного Ледовитого океана «в различных условиях военно-политической обстановки». Также стратегия предполагает, что к 2020 г. регион превратится в «ведущую стратегическую ресурсную базу РФ»<sup>5</sup>.

## **Вызовы и угрозы национальным интересам России в Арктике**

Угрозы интересам России и ее национальной безопасности связаны с попытками ряда государств расширить свое политическое и экономическое присутствие в Арктике, помешать реализации национальных интересов России, ослабить и даже устранить ее от участия в исследовании и эксплуатации Мирового океана. Так, Норвегия, США и Германия предпринимают активные меры по исследованию континентального шельфа, примыкающего к арктическому побережью России и находящегося в сфере ее интересов. В частности, Норвегия предъявляет территориальные претензии на участок шельфа, именуемого российскими геологами *Сводом Федынского*. На этом участке, по прогнозам специалистов, запасы газа аналогичны Штокмановскому месторождению, а нефти — запасам Тимано-Печорской провинции.

В последние годы в российском секторе Арктики нередко можно встретить научно-исследовательские суда под флагом указанных государств, которые собирают геолого-геофизическую информацию, ведут скрытое разведочное бурение. Иностранные исследовательские центры распределили между собой исследование Арк-

тики следующим образом: изучением Баренцева и Карского морей занимается Норвегия, морем Лаптевых и Республики Саха (Якутия) — Великобритания (Институт морской геологии и Институт Северного Ледовитого океана) и США (Полярный научный центр Вашингтонского университета). Целью этих исследований является ослабление позиций России на Севере, в том числе выдвижение предложений об объявлении отдельных его районов заповедными и, соответственно, введении запрета на любую промышленную и хозяйственную деятельность. Только в 1998 г. в секторе российских полярных владений было совершено не менее 10 морских научных экспедиций США, Норвегии и Германии. В частности, в июле—августе 1998 г. немецкое научное судно *Polarstern* провело объемные исследования в море Лаптевых вблизи границ 200-мильной экономической зоны Российской Федерации<sup>6</sup>.

Международно-правовой режим арктических территорий формировался в течение столетий и тесно связан с доктриной и практикой международного права в отношении приобретения суверенитета на никому не принадлежащие земли — *terra nullius*. Международно-правовая доктрина и практика международного права твердо придерживались положения, что факт открытия *terra nullius* при оставлении некоторых признаков принадлежности государству-первооткрывателю достаточен для получения правового титула на эту землю<sup>7</sup>. Огромную роль в установлении универсального правопорядка в морских делах, улучшении сотрудничества и координации различных видов деятельности государств на море вообще и в Арктике в частности играет Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

В связи со снижением уровня конфронтации в мире «Мурманскими инициативами СССР» 1987 г. были определены и сформулированы направления для последующих переговоров с государствами, заинтересованными в решении проблем Арктического региона: создание безъядерной зоны на севере Европы; ограничение военно-морской активности в морях, омывающих север Европы; мирное сотрудничество в разведке и разработке ресурсов Севера и Арктики; международное сотрудничество в арктических исследованиях; сотрудничество северных государств по проблеме экологической защиты Арктики; открытие Северного морского пути для международного судоходства.

Одним из ключевых вопросов в процессе обсуждения проблем Арктики с западными странами, в частности с США, является

вопрос участия США в освоении континентального шельфа Арктики. Именно в контексте дискуссии по данной теме проявляется тенденция к последовательному формированию в США негативного отношения к реальной и перспективной деятельности России в освоении Арктики. Ключевым вопросом повестки дня становится тема территориальных притязаний на арктический континентальный шельф: действия России в этом направлении вызывают однозначное неодобрение в США.

Более того, курс России, направленный на юридическое закрепление за собой территорий российского арктического шельфа, рассматривается как угроза национальным интересам США. Параллельно военно-политическое руководство США начинает настаивать на необходимости предъявления собственных претензий на территорию арктического континентального шельфа. Постепенно вырабатывается и объем возможных территориальных претензий, который в случае их поддержки на международной арене сделает США ведущим игроком в регионе. Особую заинтересованность в активизации курса США в отношении Арктики высказывали представители политического истеблишмента самого северного штата страны — Аляски. Именно там выдвигаются наиболее грандиозные планы в отношении арктического шельфа. На слушаниях по закону о море сенатор-республиканец от этого штата Лайма Мурковски заявила о том, что «США сможет предъявить свои права на территорию в Арктике около 450 000 кв. км, размером приблизительно с Калифорнию»<sup>8</sup>.

Для обеспечения *ползучего вторжения в российскую Арктику* США подвергают резкой критике экономическую политику федерального центра России в отношении ее арктических регионов. Отмечается, в частности, полная неэффективность использования Москвой методов поддержки этих районов. Лейтмотивом комментаторов является тезис о том, что людям приходится жить в условиях, фактически непригодных для проживания. При этом постоянно упоминается, что на российском Севере широко распространены болезни, хроническая бедность, повальный алкоголизм, ощущается явный недостаток элементарных объектов инфраструктуры и снабжения необходимыми для выживания ресурсами<sup>9</sup>.

В связи с этим следует отметить, что, помимо очевидного эффекта от таких публикаций, связанного с констатацией тяжелой социальной обстановки в конкретных арктических регионах России, американские СМИ фактически формулируют тезис о том, что

Россия не может эффективно использовать арктическую территорию, находящуюся под ее юрисдикцией. Подчеркивается отсутствие со стороны российского руководства каких-либо действий, направленных на улучшение ситуации, а также стимулирования частного бизнеса к инвестициям в регион. Тем самым формируется мнение, что только расширение иностранного экономического, гуманитарного, а в перспективе и политического присутствия в российской Арктике может спасти регион от социально-экономической деградации. Таким образом, американцами фактически сформулирована концепция гуманитарной интервенции. В связи с этим в ближайшее время следует ожидать существенной активизации в российских арктических регионах американских или контролируемых США гуманитарных организаций, сориентированных на помощь в сохранении традиционного образа жизни коренных народов Севера, реализации экологических и образовательных программ.

Экологическая тематика также является одним из основных приоритетов внимания США к действиям России в Арктике. Характерно, что в контексте экологии получают развитие негативные оценки в отношении ядерной безопасности в регионе. Так, еще в 1999 г. на слушаниях в Комитете Палаты представителей по банкам и финансам было высказано прямое обвинение России в загрязнении арктических вод радиоактивными материалами: «Существует проблема сбрасывания радиоактивных отходов в арктические воды, что является угрозой не только для США, но и для других стран»<sup>10</sup>. Тема защиты окружающей среды традиционно используется для оказания давления на Россию в связи с ее планами по развитию арктической инфраструктуры и строительству объектов нефтегазового комплекса. Так, планы строительства газопровода в российской Арктике преподносятся как удар по местной окружающей среде. Регулярно освещаются и факты более мелких *прегрешений* России в отношении арктической экологии. Явное преобладание негативных элементов в сюжетах о российской Арктике и большое количество озвучиваемых на различных площадках претензий к России позволяют судить о том, что арктическая тема рано или поздно станет предметом жесткого экономического и политического противостояния между США и Россией. В обнародованной в январе 2009 г. новой стратегии США в Арктике отмечается необходимость «усиления сотрудничества между восемью государствами Арктического региона, в число которых вхо-

дят США, Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия и Швеция». В отношении РФ отмечается важность двустороннего договора о морских границах, принятого в 1990 г., но не вступившего в силу из-за того, что он до сих пор не ратифицирован Москвой<sup>11</sup>.

В противостоянии России и Запада, по сути дела, открыт новый, арктический фронт. В частности, США и другие страны Запада крайне негативно оценили установку российского флага на дне океана на Северном полюсе. Весьма характерно в этом отношении заявление представителя Госдепартамента США Тома Кейси: «Я уж не знаю, что они там установили на дне океана — металлический флаг, резиновый или простыню. В любом случае это не дает претензиям русских на океанический шельф законные основания»<sup>12</sup>. Еще большее негодование выразил глава МИДа Канады Питер Маккей: «На дворе не XV в. Нельзя проехать по миру, установить какие-то флаги, а потом заявлять: “Это наша территория”»<sup>13</sup>. Однако известно, что цель этой экспедиции, как подчеркнул министр иностранных дел России С. В. Лавров, «не за столбить какие-то права России, а доказать, что наш шельф простирается к Северному полюсу»<sup>14</sup>. Саму заявку на правообладание шельфовым участком вплоть до полюса Россия намерена подать по результатам 20-летних исследований в Арктике. Заявка будет подана в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, которая в последний раз, когда Россия претендовала в 2001 г. на арктический шельф, отклонила заявку как недостаточно проработанную с научной точки зрения.

Вместе с тем, США пока не могут воспрепятствовать планам России и обосновать собственные претензии на арктический континентальный шельф, поскольку Конгресс до сих пор не ратифицировал Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. По этой причине США не являются членом Комиссии по границам континентального шельфа и не имели возможности изучить технические данные по арктическому шельфу. В связи с этим бывший президент США Джордж Буш-младший в мае 2007 г. обратился с требованием ратификации Конвенции 1982 г., «поскольку это гарантирует защиту прав США на значительные морские территории и находящиеся там ценные природные ресурсы». Призыв президента США поддержал сенатор-республиканец Ричард Лугар, который в своем выступлении перед Сенатом сказал: «Если сейчас мы не ратифицируем конвенцию, которую поддерживают Пентагон, военно-морской флот, президент Буш и вся энергетическая промышленность, это нанесет прямой урон интересам США»<sup>15</sup>. Однако, несмотря на

это, Конвенция по морскому праву 1982 г., предусматривающая общепризнанный механизм определения внешних границ шельфа, никак не может пройти Сенат США. Некоторые сенаторы выступают против ограничений суверенитета, которые этот документ налагает на США, ограничивая, например, уголовную юрисдикцию США на борту иностранных судов, проходящих через территориальные воды США. Еще в конце октября 2007 г. Комитет по иностранным делам Сената США поддержал ратификацию Конвенции и передал этот документ для окончательного ратификационного голосования на заседание Сената. Председателем Комитета был нынешний вице-президент США Джозеф Байден, который выступал за ратификацию Конвенции: «С экономической точки зрения Конвенция предоставляет целый ряд выгод, главной из которых являются средства для прочного предъявления наших юридических претензий на ресурсы континентального шельфа США за пределами 200 морских миль. У побережья Аляски наш континентальный шельф может простираться в океан на 600 миль (965 км)»<sup>16</sup>. Незадолго до ухода в отставку Джордж Буш-младший издал директиву, в которой содержится распоряжение Сенату в ближайшее время ратифицировать Конвенцию 1982 г.<sup>17</sup>

## **Международно-правовой режим Арктики**

Успех в деле юридической защиты различных интересов России в Арктике во многом зависит от четкого уяснения международного режима Арктического морского региона и применения его положений в практической деятельности государства и российских организаций в этом регионе. Прежде всего, всем заинтересованным приарктическим государствам необходимо учитывать, что официальные российские притязания на арктический сектор датируются нотой-депешей российского правительства от 20 сентября 1918 г., в которой сообщалось о том, что частью России являются острова Генриетты, Жаннетты, Беннетты, Геральда, Уединения, Новосибирские, Врангеля, Новая Земля, Колгуев, Вайгач и др., которые составляют территорию России «ввиду того, что их принадлежность к территориям Империи является общепризнанной в течение столетий»<sup>18</sup>. Правовым актом, подтвердившим принадлежность Советскому Союзу всех земель и островов в Северном Ледовитом океане, было Постановление Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Се-

верном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г.<sup>19</sup> Согласно этому постановлению географическое арктическое пространство, в пределах которого все ранее открытые земли и острова, а также земли и острова, которые могут быть открыты, объявлялось территорией Советского Союза. Однако это Постановление ЦИК СССР не затрагивало вопросов правового статуса и правового режима пространств полярного сектора Арктики к северу от побережья СССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32°04'35" в.д., проходящим по восточной стороне Вайда-губы, и меридианом 168°49'30" з.д., проходящим в середине пролива, отделяющего острова Ратманова и Крузенштерна от группы островов Диомида в Беринговом проливе<sup>20</sup>. Общая площадь полярных владений СССР, таким образом, составила 5,8 млн кв. км. 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. Это важно подчеркнуть, поскольку некоторые специалисты считают, что все морские пространства, входящие в российский сектор Арктики, являются внутренними водами России.

Права Советского Союза в арктических регионах, прилежащих к его территории, обеспечивались также рядом других законодательных актов, в частности, законом СССР о государственной границе 1982 г. и Указом Президиума Верховного Совета СССР «О континентальном шельфе Союза ССР» 1968 г. Положения этих нормативно-правовых актов перешли в российское законодательство о государственной границе и континентальном шельфе.

Первопроходцем в юридическом закреплении за собой соответствующей части Арктического сектора выступила Канада. Так, еще в 1909 г. правительство Канады, в то время доминиона Британской Америки, официально объявило своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, лежащие к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом. В 1921 г. Канада объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части находятся под ее суверенитетом, а в 1925 г. приняла дополнение к закону о северо-западных территориях, запрещавшее всем иностранным государствам заниматься какой-либо деятельностью в пределах канадских арктических земель и островов без особого на то разрешения канадского правительства. В 1926 г. эти требования были под-

тверждены специальным королевским указом. В настоящее время Канада определяет свою арктическую область как территорию, включающую водосборный бассейн территории Юкон, все земли севернее 60° с.ш. и область прибрежных зон Гудзонова залива и залива Джеймса. Площадь полярных владений Канады составляет 1430 млн кв. км.

В современную арктическую область США входят территории США к северу от Полярного круга и территории к северу и западу от границы, формируемой реками Поркупайн, Юкон и Кусковим, цепь Алеутских островов, а также все смежные моря, включая Северный Ледовитый океан и море Бофорта, Берингово и Чукотское моря. Площадь полярных владений США — 126 млн кв. км.

Норвегия в национальных нормативно-правовых актах не дает определения своих арктических территорий. Но при подписании 13 июня 1997 г. министрами по окружающей среде арктических государств «Руководства по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике» Норвегия определила, что для целей этого Руководства ее арктическую территорию образуют районы Норвежского моря севернее 65° с.ш. Площадь полярных владений Норвегии — 746 тыс. кв. км.

Дания включила в свою арктическую область Гренландию и Фарерские острова. Распространение суверенитета Дании на Гренландию было закреплено решением Постоянной палаты международного правосудия в 1933 г. Площадь полярных владений Дании составляет 372 тыс. кв. км. В связи с этим можно отметить, что Гренландия успешно добилась права распоряжаться недрами своего шельфа, который скрывает энергоресурсов на десятки миллионов евро<sup>21</sup>.

США, Норвегия и Дания, в отличие от Канады и России, не принимали специальных актов по арктическим районам, прилегающим к их территориям. Однако законодательство этих стран о континентальном шельфе, экономических и рыболовных зонах распространяется и на арктические районы<sup>22</sup>.

Сформулированный в документах Канады и СССР принцип учета особых прав и интересов приарктических государств в прилежащих к их побережьям арктических пространствах нашел отражение в так называемой секторальной теории. Эта теория нашла применение в практике отдельных государств Арктики. В частности, этой теории придерживается Канада, которая в разное время выдвигала в качестве международно-правового обосно-

вания своих притязаний на использование арктических вод *секторальную теорию*.

Указанное секторальное разделение Арктики в момент его осуществления не вызывало каких-либо возражений иных неарктических государств и было де-факто принято. Это фактическое признание действовало до тех пор, пока развитие науки и техники не позволило государствам приступить к практической разведке и разработке природных ресурсов Арктики. В частности, как было отмечено выше, в последнее время заметно активизировалась научно-исследовательская деятельность ряда государств (ФРГ, Норвегии, США и др.) в Арктике, в том числе и в пределах полярного сектора России. США, например, продолжают начатую в 1994 г. беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок (АПЛ), оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений.

Против секторального принципа разделения Арктики выступают, прежде всего, США. Исходя из своих военно-стратегических и иных интересов, США полагают, что реализация секторального принципа всеми приарктическими государствами может существенно ограничить возможности их военно-морских сил в Арктике. США считают, что к водному пространству арктических морей, за исключением 12-мильных территориальных вод, применимы только правовые нормы, регулирующие режим открытого моря. Более того, США оказывают постоянное давление на Канаду с целью изменить ее подходы к секторальной теории и тем самым избежать риска правовой зависимости США от Канады в арктическом секторе Канады. Отдельные канадские юристы и политические деятели под давлением США отказываются от секторального принципа и заявляют о том, что приарктические государства не могут осуществлять верховенство в пределах Арктического сектора над морскими пространствами. Проблемные вопросы, которые возникают у Канады в связи с разграничением морских границ с другими приарктическими государствами, в частности с Данией и США, Канада стремится решать, не абсолютизируя секторальный принцип.

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 потому может рассматриваться как особый вид государственной территории пяти прилегающих к нему стран мира, которые и 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. Это и объясняет разность подходов приарктических государств в применении международно-правовых и внутригосударственных актов при решении все увеличивающихся межгосударственных споров по использованию пространств и ресурсов Арктики.

В основе российской позиции, выступающей за применение секторального принципа при решении этих споров, 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. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этих государств. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление отдельных приарктических государств, в частности России, исключить из действия общих установлений международного морского права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих государств.

Однако эта обычная норма не нашла подтверждения в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Эта 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, т.е. все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные органы заявку на разработку глубоководных ресурсов морского дна. В данном случае не исключены подобные действия и в отношении Арктической зоны в границах 1926 г.<sup>23</sup> Решение о разработке таких ресурсов принимается Международным органом по морскому дну. Если

Россия под давлением западных стран окончательно откажется от секторального разделения Арктики, то при подсчете площади арктического шельфа, находящегося за пределами национальной юрисдикции, на основе положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Россия теряет суверенные права на 1,7 млн кв. км своего арктического сектора.

Однако более внимательное знакомство с положениями Конвенции 1982 г. позволяет *присвоить* арктическим пространствам особый статус. В частности, ст. 234 Конвенции не только не отрицает секторального разделения Арктики, но и особо предусматривает, что «прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах...». Как известно, отличительной особенностью морей Северного Ледовитого океана является относительно небольшая глубина и то обстоятельство, что они большую часть года (до 9 мес.) покрыты непроходимыми для обычных судов льдами, что не позволяет определить, где заканчивается суша и начинается ледовая поверхность океана.

## **Действия России по защите своих интересов в Арктике**

Принимая во внимание, что, по прогнозам специалистов, к 2015 г. будут практически исчерпаны рентабельные запасы нефти и газа на суше, исключительно важным для мира, и для России в частности, является арктический шельф<sup>24</sup>. Только одно Штокмановское месторождение, находящееся в северо-восточной части арктического шельфа, содержит столько газа, сколько все месторождения Норвегии. При этом в Баренцевоморском шельфе выявлены пять новых месторождений нефти.

Помимо проблем освоения ресурсов Арктики, связанных с ее весьма суровой природой, полное и эффективное освоение арктического шельфа невозможно без четкого обозначения экономических границ российской части Арктики, в частности, внешней границы арктического шельфа. Нерешенность этой проблемы ведет к интернационализации Арктики, в частности к интернационализации Северного морского пути, контролируемого Россией. США, Германия и Япония уже заявили о необходимости применения к Северному Ледовитому океану общих принципов Конвенции

ООН по морскому праву, в том числе на разработку природных ресурсов Арктики.

В декабре 2001 г. Российская Федерация представила в Комиссию ООН по границам континентального шельфа заявку, отражающую итоги многолетних и многофункциональных исследований российских ученых по определению и обоснованию внешней окраины континентального шельфа в Северном Ледовитом и Тихом океанах. Российская заявка была представлена в четком соответствии с критериями, предусмотренными Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. При ее подготовке были выполнены необходимые экспедиционные полевые геолого-геофизические исследования подводной части Арктического материка, а также были собраны и обобщены результаты десятка тысяч замеров более чем за 30 лет. В ходе этих исследований практически удалось доказать, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева должны рассматриваться как естественные продолжения сухопутной арктической территории, поскольку кора хребтов в этом месте континентального типа, а не океаническая.

Этот момент в высшей степени принципиальный, поскольку в соответствии со ст. 76 Конвенции 1982 г. морское дно и недра подводных районов, если они являются естественным продолжением сухопутной территории, признаются континентальным шельфом.

Таким образом, территория хребта Ломоносова, поднятия Менделеева, котловины Проводников, а также части котловины Макарова и котловины Амундсена, общая площадь которых составляет около 1,2 млн кв. км, являются континентальным шельфом России со всеми вытекающими отсюда последствиями. И именно такую границу континентального шельфа указала Россия в последней заявке в Комиссию ООН по границам континентального шельфа для окончательного юридического закрепления внешней границы континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане.

Комиссия, однако, посчитала представленные российскими экспертами материалы не полностью отвечающими ее требованиям и предложила дополнить новыми геолого-физическими данными, в частности, предоставить более детальные данные по глубинам.

Продолжая работу с Комиссией, российская сторона обратила внимание на недопустимость явно завышенных требований, в частности, по проведению высокотратных морских экспедиций в районы полюса относительной недоступности в Северном Ледовитом океане. Кроме того, детальные данные по океаническим глубинам для подтверждения шельфового характера участка дна не

требуются, а требование их предоставить нарушает вопросы безопасности страны. От России также требовали предоставить дополнительные данные по геологическому обоснованию того, что континентальный шельф Северного Ледовитого океана действительно является естественным продолжением ее материковой части. Экспертов, в частности, интересует сопряженность с континентальным шельфом поднятия Менделеева и хребта Ломоносова. В 2005 г. российские специалисты выполнили соответствующие работы на поднятии Менделеева в рамках экспедиции «Арктика-5». Результаты проведенных в 2007 г. работ на хребте Ломоносова в зоне его сочленения с прилегающим шельфом моря Лаптевых и Восточно-Сибирского моря будут представлены в Комиссию<sup>25</sup>.

Подходы и требования Комиссии по границам континентального шельфа объясняются отчасти тем, что до сих пор не определена научная природа хребтов Менделеева и Ломоносова, на природные ресурсы которых претендуют США, Канада, Норвегия и Дания. После передачи российской заявки в Комиссию ООН представители Государственного департамента США сразу же отправили в российский МИД вербальную ноту, в которой было указано, в частности, на недостаточное научное обоснование наших претензий на шельф, на неприменимость используемых российской стороной критериев для обоснования новых внешних границ шельфа.

Очередная заявка России на арктический континентальный шельф должна быть подана в Комиссию ООН по границам континентального шельфа в 2009 г.<sup>26</sup>

Чтобы принять участие в работе Комиссии ООН по границам континентального шельфа и не допустить ее решения о юридическом признании территорий хребта Менделеева и поднятия Менделеева континентальным шельфом России, США будут всячески пытаться ускорить ратификацию Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

В связи с обширными месторождениями углеводородов на хребтах Менделеева и Ломоносова встает вопрос о том, насколько они доступны с точки зрения существующих технологий. На современном уровне развития техники эти полезные ископаемые можно извлекать, но их себестоимость будет несопоставимо выше рыночной цены. Иными словами, их добыча будет нерентабельной. Однако, учитывая то, что технологии постоянно совершенствуются, а также происходит таяние арктических льдов, будущее остается за арктическим шельфом, тем более что уровень разведанных запасов углеводородов на всех континентах подходит к своему исчерпанию.

## Примечания

<sup>1</sup> *Жуйков Денис*. Защищая Арктику // RBC Daily. 2008. 17 сентября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.rbcdaily.ru/2008/09/17/focus/380404](http://www.rbcdaily.ru/2008/09/17/focus/380404) (последнее посещение — 25 марта 2009 г.).

<sup>2</sup> *Попова Надежда*. Золотая лихорадка на полюсе холода // Аргументы Недели. 2007. № 30 (64). 26 июля. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.argumenti.ru/publications/4205> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>3</sup> МПР России совместно с заинтересованными ведомствами разработало проект стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ и комплексный план действий по его реализации. Пресс-служба Министерства природных ресурсов и экологии РФ. 2006. 25 января. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=1525&pid=11> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>4</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // Российская газета. 2009. 30 марта. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> *Ковалев А. А.* Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003. С. 214.

<sup>7</sup> Основные особенности правового режима Арктики в современный период. Морское право и международное сотрудничество / Под ред. А. Л. Колодкина. М., 1990. С. 23.

<sup>8</sup> Экспансия США в русской Арктике — путь к гегемонии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.nacbez.ru/economics/article.php?id=1447> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>9</sup> *Симонов Владимир*. Новый передел? Иностранные интересы на нашей арктической территории // Наша власть: Дела и лица. 2006. 2 февраля. № 2.

<sup>10</sup> США готовят ползучее вторжение в российскую Арктику. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravda.ru/world/northamerica/usa-canada/70019-5/> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>11</sup> США обнародовали новую стратегию в Арктике // Regnum. 2009. 13 января. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1109162.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>12</sup> *Ягуха Виктор*. Ледовое побоище — раздел Арктики начнется раньше, чем кажется // РБК Daily. 2007. 6 августа. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.aup.ru/news/2007/08/06/1209.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> *Сорокина Надежда*. Раздел Арктики станет началом нового передела мира // Российская газета. 2007. 3 августа. [Электронный ресурс]. — Ре-

жим доступа: <http://www.rg.ru/2007/08/03/arktika1.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>15</sup> *Жуйков Денис*. США изучают морское право России // РБК Daily. 2007. 1 ноября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2007/11/01/focus/300986> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>16</sup> Комитет Сената США одобрил ратификацию Конвенции ООН по морскому праву // Избранное. 2007. 31 октября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.izbrannoe.ru/18495.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>17</sup> *Зайцев Юрий*. Битва за Арктику только начинается // РИА Новости. 2009. 30 января. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rian.ru/analytics/20090130/160562921.html>.

<sup>18</sup> *Зонн И. С.* Нефтяная матрица Севера // Независимая газета. 2008. 9 декабря. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.ng.ru/energy/2008-12-09/12\\_oil.html](http://www.ng.ru/energy/2008-12-09/12_oil.html) (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>19</sup> Международно-правовой режим арктических морских пространств. Юридическая Россия. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1157296> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>20</sup> *Ковалев А. А.* Указ. соч. С. 212.

<sup>21</sup> *Балмасов Сергей*. Сепаратисты Дании помогут России в битве за Арктику // Правда. 2008. 18 апреля. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://news/politics/1715701> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>22</sup> *Барциц И. И.* О правовом статусе российского арктического сектора // Право и Политика. 2000. № 12.

<sup>23</sup> В соответствии с Постановлением Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорий Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г. географические пространства, в пределах которых могут быть открыты земли и острова, объявлялись территорией Советского Союза.

<sup>24</sup> *Дзись-Войнаровский Николай*. На всех не хватит. Россия исчерпает важнейшие полезные ископаемые к 2015 г. // Новые Известия. 2004. 12 ноября.

<sup>25</sup> *Шакирова Галина*. Условное топливо непризнанного хребта // Газета.Ru. 2007. 2 октября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2007/10/01/2208487.shtml> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

<sup>26</sup> *Сычева Валерия*. Арктический пирог будут делить «по понятиям» // Итоги. 2008. 2 июля. № 42 (592). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.itogi.ru/archive/2007/42/13919.html> (последнее посещение — 15 апреля 2009 г.).

*К. В. Воронов*

## **Арктические горизонты стратегии России: современная динамика\***

**В** последние годы обширный и отдаленный район Земли, примыкающий к Северному полюсу и включающий почти весь Северный Ледовитый океан, все больше и больше становится важным пунктом международной повестки. Во-первых, из-за потенциально значительных природных богатств (здесь примерно четверть мировых запасов нефти и газа), но все еще не используемых ресурсов. Во-вторых, ввиду природно-климатических трансформаций (глобальное потепление и стремительное таяние арктических льдов<sup>1</sup>), создающих благоприятные перспективы эксплуатации и связующих путей между крупнейшими торговыми зонами Европы, Азии и Америки. Именно эти макрообстоятельства актуализируют вопросы международно-правового разграничения акваторий и шельфа Арктики, существенно меняют геополитическую обстановку, долгосрочные планы и намерения ведущих участников. К тому же нынешнюю ситуацию дополнительно подогревают отдельные политические круги и некоторые СМИ пропагандистскими страшилками в стиле холодной войны. Как представляется, здесь вряд ли продуктивно оперировать подобными устаревшими стереотипами.

Задачи освоения этого региона связаны прежде всего с новыми возможностями успешного двустороннего и многостороннего международного сотрудничества, партнерской кооперации. В программе использования Арктики непосредственное участие принимают пять стран Северного Ледовитого океана: Дания (ее автономная провинция — Гренландия), Канада, Норвегия, США и Россия. Хотя Исландию также часто рассматривают в качестве арктической державы, она, строго говоря, не принадлежит к его бассейну<sup>2</sup>. К арктической пятерке примыкают три северных страны — Швеция, Финляндия и Исландия, которых именуют приполярными/приарктическими странами. Наряду с ними инвестиции в научные

---

\* *Воронов К. В.* Арктические горизонты стратегии России: современная динамика // *Мировая экономика и международные отношения.* 2010. № 9.

разработки, свой ледакольный потенциал, поддержку экономической деятельности в этой зоне производят Япония, Германия, Китай и другие государства.

Таким образом, безопасность и ресурсы — самостоятельные и большие темы — здесь тесно увязаны и коррелируются друг с другом, так же как дискурс многообразных внутренних национально-политических и внешних международных факторов. Здесь преломляются проблематика защиты национальной территории и ресурсов, воздействия новых факторов (упомянутых экономико-хозяйственных и природно-экологических) и международного сотрудничества (международно-правового и политического) для всех стран-участниц. Для реализации национально-государственных интересов России в этом регионе важно, очевидно, получение не столько краткосрочных выгод или тактических выигрышей, а выстраивание долгосрочных стабильных отношений с западными соседями.

## **Борьба двух линий**

В середине 2007 г. была предпринята инициативная акция — полярная экспедиция «Арктика-2007» в составе флагмана российского научного полярного флота «Академик Федоров» и атомного ледокола «Россия» под руководством известного полярника А. Чилингарова<sup>3</sup>, которая символически сигнализировала, что «возвращение в Арктику» стало одним из приоритетов государственной политики РФ. Эта экспедиция (организованная Институтом океанологии имени П. П. Ширшова РАН) вызвала, как известно, бурный общественный резонанс и болезненную реакцию наших арктических соседей<sup>4</sup>. Далее последовало проведение выездного совещания Совета Безопасности РФ на самой северной заставе пограничной службы ФСБ РФ «Нагурская» на Земле Франца-Иосифа 16 сентября 2008 г. Логическим завершением стало принятие СБ РФ документа «О защите национальных интересов Российской Федерации в Арктике» и утверждение президентом Д. А. Медведевым 18 сентября 2008 г. «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», а также план мероприятий, направленных на их реализацию (подписан 13.04.2009 г. председателем Правительства РФ В. В. Путиным).

Россия находится, бесспорно, в уникальном геополитическом положении среди других арктических государств. Во-первых, ее

территория протянулась от Берингова пролива на востоке до границы с Норвегией на западе, линия российского арктического побережья охватывает почти половину широтного круга. В Арктике расположено 22% мирового шельфа, большая часть которого российская. Это, безусловно, колоссальное достояние<sup>5</sup>. Во-вторых, около 20% ВВП России и 22% общероссийского экспорта, как подчеркнул президент Д. А. Медведев на заседании СБ РФ 17 сентября 2008 г., производится в этом регионе<sup>6</sup>. Около 9 млн россиян проживают в 70 городах, 360 поселках и 1300 мелких поселениях российского Севера. В-третьих, Северный морской путь (СМП) как транспортный коридор в 2 раза короче из Европы в АТР, чем через Суэцкий канал. При этом он в 1,5 раза дешевле за тонну перевозимого груза (данные на начало 2000-х годов)<sup>7</sup>. В-четвертых, здесь более 20 тыс. км границы России, эксклюзивно важный район дислокации Северного флота ВМС РФ, особенно базирования и материально-технического обеспечения его атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) — ключевого компонента стратегических сил сдерживания. Несомненное преимущество России — это то, что использование арктических возможностей, с учетом накопленного исторического опыта работы в высоких широтах и наличия атомного флота ледового класса, становится наиважнейшим условием выживания, предпосылкой и для увеличения российского влияния в мире. Тем самым, Россия находится в выигрышном положении по сравнению с другими претендентами, желающими воспользоваться северными богатствами.

Арктическая политика РФ, как составная часть всей государственной стратегии, сформулирована в целом ряде (помимо вышеупомянутых) документов<sup>8</sup>, в которых определены основные направления российской государственной политики в Арктике в области экономики, социальной политики, науки, военной безопасности и международного сотрудничества<sup>9</sup>. Причем разработка особого законодательства по Арктике, очевидно, будет продолжена. «Этот регион, — заявил Президент РФ Д. Медведев 17 сентября 2008 г., — без преувеличения имеет стратегическое значение для нашей страны, и с его развитием прямо связано решение долгосрочных задач государства»<sup>10</sup>. Д. Медведев поручил также разработать новый федеральный закон о южной границе Арктической зоны РФ, которая в советский и постсоветский периоды не была определена. Все большая необходимость как арктических ресурсов, так и транзитных трансарктических коридоров РФ (в том числе российского

Севморпути) требуют правового уточнения этих границ и прочих параметров.

Выдвижение Арктики в самостоятельное направление внешней политики произошло на этот раз, как представляется, не столько из-за военной политики и потребностей безопасности<sup>11</sup>, но ввиду роста значимости энергоносителей как основы экспорта и экономического благосостояния России в целом. Для РФ арктический шельф — одно из наиболее перспективных направлений для восполнения запасов углеводородного сырья. Среди крупных российских газовых месторождений — Штокмановское, Русановское и Ленинградское в западном секторе<sup>12</sup>. В «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной президентом Д. Медведевым 12 мая 2009 г., отмечается, что ожесточенная конкуренция за запасы нефти и природного газа, возможно, проявится в Арктике, особенно в Баренцевом и других морях. «В условиях конкурентной борьбы за ресурсы не исключены решения возникающих проблем, — отмечается в стратегии, — с применением военной силы. Может быть нарушен сложившийся баланс сил вблизи границ Российской Федерации и границ ее союзников»<sup>13</sup>. Арктика является приоритетным направлением российской политики и представляет собой ресурсную базу в отдаленной перспективе. Тем самым, Россия заинтересована в хозяйственной интеграции со странами Запада как потребителями нефти и газа, а также как партнерами в технологическом сотрудничестве в освоении арктических ресурсов.

В «Стратегии национальной безопасности до 2020 г.» от 12 мая 2009 г. также говорится, что Россия будет адекватно противостоять попыткам диктовать ей условия поведения в регионе (подобные сценарии после известных событий в Закавказье оцениваются, похоже, довольно высоко) под угрозой применения силы. Речь о милитаризации Арктики, безусловно, не идет, но использование военных ресурсов для подтверждения российских интересов в регионе вполне возможно. Хотя Москву часто обвиняют в приверженности линии политического реализма (*Realpolitik*), похожие оценки можно найти в документах высших директивных органов и аналитических центров, например, США, Великобритании, Канады и Норвегии<sup>14</sup>.

В документе, утверждающем основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г., сказано о возможном дополнительном размещении в регионе контингента ВС РФ и других воинских формирований общего назначения,

включая укрепление системы пограничного контроля. Однако здесь также подчеркивается, что стратегическим национальным интересам России служат сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества, а также сбережение ее уникальных экологических систем, имеющих общемировое значение.

В недавнем прошлом советская арктическая политика, как проявление мощи сверхдержавы, была уникальна вследствие комплексного объединения всех ее интересов и деятельности как составных частей, различных элементов в высший единый государственный интерес<sup>15</sup>. В этом отношении теперь у Москвы нет не только никаких фундаментальных различий и преимуществ по сравнению с нашими соседями в регионе, однако формационная и политическая совместимость новой России с Западом отнюдь не предполагает бесконфликтность экономических интересов и геополитических целей сторон в Арктике<sup>16</sup>.

В постсоветский период впервые проявилось на высшем уровне стремление выработать комплексную программу развития особого региона путем создания адекватной правовой базы, укрепления государственных основ федерализма, оказания необходимой поддержки регионам и их элитам. С международно-правовой точки зрения Россия встала в один ряд со своими соседями-партнерами, поскольку все арктические страны располагают специально закрепленными документами, особыми программами и проектами. Арктическая зона РФ рассматривается в вышеупомянутых документах все же не как утилитарный сырьевой придаток, а в качестве пространной сферы комплексного развития всей страны. Вряд ли возможно считать, что в этом отношении теперь у нас все в порядке. Более того, отраслевые специалисты могут сделать обширный ряд замечаний (в 2006 г. решением Росгидромета ликвидирован исследовательский центр «Полюс», в 2008 г. решено закрыть для проживания о. Врангеля, «северный завод» сократился в 4 раза и т.д.), отметить серьезные недостатки и крупные упущения. Однако, создавая подобную политико-правовую базу, руководство страны заявляет, что отступление с российского Севера завершилось, свертыванию исследований в Арктике положен предел. Насколько серьезны и реалистичны поставленные задачи, конечно, покажет время.

Необходимо также признать, что сейчас с национально-государственной точки зрения найден некий компромисс между: 1) известным ультралиберальным подходом (доминировавшим

в примитивно-рыночном варианте в начале 1990-х годов) с его «абсолютизацией существующих реальных трудностей относительно будущего российской Арктики и, более широко, Севера»<sup>17</sup>, из-за необратимой неконкурентоспособности ведения хозяйственности на этих территориях<sup>18</sup> и 2) национально-патриотическим подходом, требующим немедленной «масштабной пространственной переориентации всего вектора развития нашего государства» на новой технологической основе и системной эксплуатации<sup>19</sup>, воплощения в жизнь порой даже фантастических проектов<sup>20</sup>. Борьба этих двух концепций будет, очевидно, и дальше продолжаться, но доминирующим становится понимание того, что общегосударственная долгосрочная стратегия связана с хозяйственным освоением Арктического региона, в частности, добыча нефти и газа в шельфовой зоне северных морей станет в середине XXI в. основой развития ТЭК РФ<sup>21</sup>. Глобальный финансово-экономический кризис несколько уменьшил привлекательность многих проектов в Арктике, однако вряд ли можно считать, что Россия вернется на позиции периода 90-х годов минувшего века<sup>22</sup>.

Российская арктическая политика строится, очевидно, на том, что, во-первых, РФ в геополитическом отношении представляет несколько иную величину (по территории на четверть, по численности населения почти вдвое меньше), чем СССР; во-вторых, эволюция международно-правового режима Арктики создает рамки для функциональной юрисдикции, объема прав и статуса арктических пространств; и, в-третьих, необходимо опираться на широкое международное сотрудничество, поскольку освоение труднодоступных ресурсов российского Севера и особенно арктических пространств практически невыполнимо без иностранных инвестиций и современных передовых технологий. Так, президент Д. Медведев призвал Норвегию к координации позиций по вопросу освоения Арктики на встрече 19 мая 2009 г. в Москве с премьер-министром И. Столтенбергом.

Исполнение принятых доктринальных установок стратегии России в Арктике напрямую связано, безусловно, с политической волей руководства страны, заинтересованностью национального бизнеса («Север для нас совсем не крайний» — призыв на рекламных щитах НК ЛУКОЙЛ в г. Нарьян-Маре<sup>23</sup>), экономическими возможностями и привлеченными ресурсами<sup>24</sup>. Потребуется значительные усилия по отстаиванию заявленных приоритетов, среди которых, очевидно, необходимость восстановления полноценного

российского присутствия на Шпицбергене, модернизации ВМС и ледокольного флота, портовой инфраструктуры, северной авиации и аэродромной сети, поддержка отечественной рыбохозяйственной отрасли и многое другое.

## Геополитика и правовой режим Арктики

В дискуссиях по вопросам Арктики часто возникает тема отсутствия необходимой международно-правовой базы для разрешения будущих противоречий и конфликтов интересов. Часть территорий и акваторий региона все еще не имеет четкой юрисдикции и рассматривается подчас как «ничейная земля». Поэтому подобные лакуны или даже отсутствие необходимых юридических основ создают базу для территориальных споров и трений, что «может превратить Арктику в опасную зону столкновения национальных интересов»<sup>25</sup>. В связи с этим Европейский парламент в своей резолюции от 9 октября 2008 г. высказался в пользу моделирования правового режима в Арктике по типу Антарктического договора 1959 г.<sup>26</sup>

Однако все пять арктических государств, входящих в группу наиболее развитых стран мира, единодушно выступают с противоположной точки зрения. Они аргументируют свою позицию признанием правового режима Арктики на основе Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*) 1982 г. Все арктические государства ее ратифицировали, за исключением США, хотя есть убедительные свидетельства того, что их позиция меняется и это произойдет в скором времени<sup>27</sup>, а американские высокопоставленные представители заявляют, что США соблюдают требования Конвенции без ее ратификации<sup>28</sup>.

Руководство арктических государств неоднократно подчеркивало, что все будут соблюдать требования международного права в Арктике, а все их притязания должны рассматриваться на основе указанной Конвенции ООН, через созданные механизмы и институты. На проходившем в мае 2008 г. в Гренландии заседании Арктического совета министры иностранных дел Норвегии, Канады, Дании, России и США в Илулисатской декларации (по названию гренландского курорта — места проведения конференции) пришли к общему мнению, что проблема состоит не в дефиците международных правил, а в их недостаточном выполнении<sup>29</sup>. Мировые

СМИ комментировали два важных результата встречи: во-первых, Россия не собирается отступать от правовых процедур ООН, во-вторых, требованиям *UNCLOS* будут следовать и США, пока не ратифицировавшие документ.

Однако ситуация далеко не однозначна, поскольку в политических кругах стран — членов ЕС продолжаются дискуссии относительно изменения или создания сепаратного правового режима для Арктики путем использования деклараций, односторонних акций и институтов. Если ранее параллельно с увеличением интересов великих держав происходило развитие нового международного морского права в направлении расширения юрисдикции прибрежных государств (как в отношении континентального шельфа, так и экономических зон), то сейчас вызывает определенную настороженность усиление установок в сторону расширения элементов наднациональности и экстерриториальности, сокращения суверенных прав государств в пользу международных органов и регулирующих институтов при освоении ресурсов Арктики. Те же новые правовые установки применяются при оспаривании, например, суверенного права России на независимое распоряжение своими природными ресурсами. Экс-госсекретарю США Мадден Олбрайт приписывают, как известно, откровенное высказывание, от которого она неоднократно отреклась: «Раз Сибирь принадлежит одной стране, то ни о какой высшей справедливости говорить не приходится»<sup>30</sup>.

Генеральная тенденция развития в международном праве ведет, признаем, к фактическому отказу от секторального принципа определения границ в Арктике. Этого принципа придерживались и СССР, и Россия, а также Канада, которая жестко выступает за его сохранение, поскольку именно они получают территориальные преимущества. Дания, Норвегия и США — против. В Вашингтоне сильны политические круги, которые выступают против Конвенции из-за заложенных в ней преимуществ в освоении океанических ресурсов международного района морского дна за большим числом неарктических государств.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. дает морским государствам право устанавливать исключительную экономическую зону (ИЭЗ) шириной 200 морских миль от береговой черты. В случае продолжения шельфа за пределы этих границ страна может расширить зону до 350 миль. Хотя Конвенция устанавливает базовые понятия и категории, показывает механизмы урегулиро-

вания и разрешения споров, нет четкого определения принципов делимитации при соприкосновении или наложении этих ИЭЗ. Это послужило, как известно, причиной длительного исторического конфликта в Баренцевом море при разграничении шельфа и акватории (примерно 155 тыс. кв. км) между Норвегией и Россией. Поскольку этот район богат минеральными ресурсами, спор сторон длился почти 40 лет<sup>31</sup>, пока не было достигнуто принципиальное согласие в ходе государственного визита в Норвегию Президента РФ Д. Медведева в апреле 2010 г. и его переговоров с премьер-министром И. Столтенбергом. Наибольшие трудности составляет раздел южного участка спорной акватории, где, как считают геологи, находятся значительные запасы газа.

Болевой точкой взаимоотношений Норвегии и России остается также конфликт относительно 200-мильной экономической зоны вокруг Шпицбергена, вопрос о режиме шельфа и морских акваторий, прилегающих к этому архипелагу. Суть проблемы (Шпицбергенский регион включает примерно 50% акватории Норвегии к северу от 70° с.ш.) заключается в том, как исчислять шельф архипелага и какой распространять на него режим. К тому же значительная его часть (100 тыс. кв. км) находится к востоку от арктической границы, вблизи российских островов Земли Франца-Иосифа и Новой Земли. В результате здесь в клубок переплелись национальные, двусторонние (российско-норвежские) и международные интересы<sup>32</sup>.

Таким образом, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. имеет значение для выработки будущих решений и возникающих споров, но не для прошлых договоров и соглашений. Она не способна разрешить комплекс спорных вопросов по архипелагу Шпицберген (толкования его статуса, исчисления прибрежной, рыболовной, природоохранной и экономической зон, определения границ и режима шельфа), возникших в результате Парижского договора 1920 г. Международный суд, хотя и осуществляет юридическое обеспечение этой Конвенции, выполняет детальную интерпретацию ее положений и сопровождение переговоров по делимитации в различных ситуациях, не всегда добивается полной ясности и однозначности принимаемых решений.

Помимо указанных российско-норвежских споров по вопросу делимитации в Баренцевом море и проблем вокруг архипелага Шпицберген, существует также еще целый ряд неурегулирован-

ных двусторонних проблем в Арктике. Среди них до сих пор не ратифицированное РФ российско-американское соглашение (называемое также Соглашением о Линии Шеварднадзе—Бейкера) о разграничении экономических зон и континентального шельфа в Чукотском и Беринговом морях<sup>33</sup>. До сих пор открыт вопрос о делимитации акватории между США и Канадой в море Бофорта<sup>34</sup>. В обоих случаях стороны расходятся по вопросу о принципе разграничения — на основе равноудаленности или по медианной линии. Между Данией и Канадой существует застарелый спор о суверенитете над островом Ханс в проливе Кеннеди между островом Элсмир и Гренландией. Оттава заявила, что канадские территориальные воды распространяются на Северо-Западный проход — морской путь через Северный Ледовитый океан вдоль северного побережья Северной Америки через Канадский Арктический архипелаг. Однако США возражают против такого его статуса. (Знаменательно, что впервые в сентябре 2009 г. два грузовых судна ФРГ *Beluga Fraternity* и *Beluga Foresight* успешно прошли Северо-Западным проходом без поддержки ледоколов.)

Помимо всех указанных спорных вопросов, которые часто инспирируются СМИ и побуждают политиков использовать алармистскую риторику, главную проблему сейчас представляет все же определение принадлежности континентального шельфа за пределами 200-мильной ИЭЗ прибрежными государствами. Все сводится фактически к тому, как решится проблема делимитации арктического шельфа. Сейчас наблюдается политическая активизация всех заинтересованных игроков в этом направлении.

Россия подала заявку в Комиссию по расширению континентального шельфа (далее Комиссия) досрочно в 2001 г., однако представленные доказательства были признаны ею недостаточными и предложено продолжить исследования, дополнить материалы «в разумный срок». В рассмотренной выше «Стратегии развития Арктической зоны РФ» сказано, что необходимо решать проблему юрисдикции российского расширенного шельфа. Уже к 2013 г. должны быть собраны все материалы для международно-правового оформления внешней границы Арктической зоны страны, чтобы доказать, что подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжениями российского континентального шельфа РФ<sup>35</sup>. Однако Комиссия опять может посчитать, что одних только геофизических данных здесь недостаточно, поэтому нуж-

ны результаты глубоководного бурения. На сегодняшний день из 22 заявок, направленных в Комиссию (ее 23-е заседание проходило в апреле 2009 г.), основная дискуссия развернулась между Данией/Гренландией и Россией по вопросу об определении принадлежности хребта Ломоносова, пересекающего Северный полюс, к Азиатскому или Северо-Американскому материкам для последующего исчисления ИЭЗ.

Норвегия подала заявку на пять лет позже России, но ее обоснования выглядели намного убедительнее, что склонило Комиссию рекомендовать Осло (ее претензии заканчиваются на 84 градусах с. ш.) увеличить зону континентального шельфа до 235 тыс. кв. км. Министр иностранных дел Йонас Гар Стёре заявил, что это решение ООН имеет для Норвегии историческую значимость. Несмотря на то что правовое решение окончательно и подлежит исполнению, оно вряд ли окажет реальное воздействие на разрешение вопроса о границах морских акваторий между Норвегией и соседними странами.

Кроме арктических государств активный интерес к решению этой проблемы проявляют многие другие страны, как Китай<sup>36</sup>, Ирландия и даже Австралия<sup>37</sup>, а, например, Германия<sup>38</sup> и Швеция вносят весьма существенный вклад в получение материалов, служащих основой для принятия решений в отношении установления внешних границ континентального шельфа. Сложность этой проблемы заключается еще и в том, что положение ст. 76 Конвенции в применении к особенностям Северного Ледовитого океана допускает установление таких границ, при которых практически вся его акватория окажется в области национальной юрисдикции пяти береговых государств. Вытекающая из этого возможность — исключение свободного доступа к выходу в Северный Ледовитый океан — вызывает серьезную озабоченность неарктических стран и не находит поддержки у некоторых арктических государств, в частности у США. Поэтому нельзя исключить вероятность возникновения серьезной конфронтации и вытекающей из нее тупиковой ситуации, которую можно будет разрешить лишь на основе компромиссов и сотрудничества всех заинтересованных сторон.

Процесс установления внешних границ континентального шельфа в Арктическом бассейне неизбежно будет долгим и тернистым. Москва все же не пошла на официальный и полный отказ от секторального принципа, а идет параллельным путем, проводя

разграничение арктического шельфа с арктическими государствами (Норвегией и США) и собирая геологические доказательства для обоснования своей заявки на внешнюю границу континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны национальной юрисдикции в рамках Конвенции ООН по морскому праву. Россия не может, очевидно, в одиночку выступать за принцип секторального раздела Арктики, которого придерживался СССР, из-за риска попасть в международную изоляцию. Политизация вопроса о принадлежности хребта Ломоносова тоже может оказаться невыгодной для России (как та палка, что о двух концах), поскольку теперь Комиссия будет рассматривать российскую заявку с учетом политических соображений. Во избежание обострения отношений, нужно придерживаться, видимо, гибкой позиции, которая бы включала: приверженность дипломатическим и правовым методам; активизацию политического диалога в рамках региональных организаций (Арктический совет, СБЕР) и в двустороннем режиме; проведение международных научных исследований с участием всех заинтересованных стран; укрепление международного сотрудничества в технических и гуманитарных вопросах.

Для того чтобы благополучно выйти из непростого периода определения принадлежности континентального шельфа за пределами 200-мильной ИЭЗ прибрежными государствами, необходимо, с точки зрения современного международного права, решить три ключевые юридические проблемы. Во-первых, выработать взаимоприемлемые и четкие принципы определения делимитации прилегающих акваторий при перехлесте взаимных территориальных требований друг к другу (как, например, в Баренцевом или море Бофорта). Во-вторых, утвердить четкие правила при территориальных претензиях на расширение своего континентального шельфа на основе конфликта интерпретации научных данных и проведенных исследований (как, например, с хребтом Ломоносова). В-третьих, очевидно, юридически проработать вопрос о допуске неарктических государств и других «акторов без суверенитета» — ТНК и НКО к расширяющейся хозяйственной деятельности в регионе на основе соблюдения ими морского права ООН и сохранения Арктики как всеобщего наследия человечества.

Арктика стала той ключевой геополитической точкой, концепт-районом, на котором человечество сейчас будет оттачивать свои способности к международному компромиссу и взаимному согласию.

## Обострение борьбы или расширение сотрудничества?

Перспективы практического освоения арктических запасов остаются сегодня достаточно неопределенными. Одна из главных причин этого — следствие финансово-экономического кризиса, удорожание производственных издержек, волатильность цен на углеводородное сырье, что особенно затрудняет разведку нефтяных и газовых месторождений в экстремальных условиях Северного Ледовитого океана<sup>39</sup>. Пока что работу в Арктике активно проводят лишь российские и норвежские компании<sup>40</sup> при значительной поддержке государства. РАО «Газпром» работает над проектом разработки гигантского Штокмановского газоконденсатного месторождения (ГКМ) в Баренцевом море<sup>41</sup>, стоимость которого может превысить 40 млрд долл. и окончательное решение о начале проекта должно быть принято в 2010 г.<sup>42</sup>

По сравнению с другими регионами здесь наблюдается достаточно выраженная частичная асимметрия по снижению новых угроз, рисков и опасностей, таких как международный терроризм, пиратство или наркотрафик. Даже гипотетическая угроза вооруженного конфликта между самими арктическими государствами представляется сейчас крайне маловероятной. Эти акторы, которых условно можно разделить на Россию, не являющуюся членом альянса, и страны — участницы НАТО, не могут урегулировать существующие противоречия (как уже упомянутые территориальные споры, так и разногласия о применении Парижского договора о статусе Шпицбергена 1920 г.) лишь на основе внутриблоковых отношений. Здесь будет уместно вспомнить так называемые тресковые войны 50-х и 70-х годов XX в. между Исландией (дважды расширявшей ИЭЗ с 50 до 200 миль) и Великобританией. Кроме того, следует ожидать появления нового арктического игрока — Гренландии, которая реализует сейчас «мягкий» вариант своего отделения от метрополии — Дании<sup>43</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на достаточно высокую степень общности евро-атлантического сообщества в рамках НАТО/ЕС по широкому кругу проблем, в особенности в сфере безопасности, противоречия между ними по вопросам суверенитета, ресурсно-экономическим и экологическим проблемам не зависят от уровня их многосторонних трансатлантических связей.

Безопасность и стабильность на Крайнем Севере в долгосрочной перспективе будет напрямую зависеть от уровня двусторонних или многосторонних отношений стран Запада с РФ. Насколько западным государствам удастся учитывать интересы Москвы в Арктике, принимать в расчет ее обеспокоенности и законные намерения, настолько получится обеспечивать нормальные кооперационные связи, развивать позитивные отношения в целом. Однако упор на геополитическое соревнование в Арктической зоне может довольно неблагоприятно сказаться на сотрудничестве на Севере и привести к обострению противоречий в Арктическом регионе. Здесь сохраняется все же риск силовой конфронтации. В арктическом секторе и на приграничной территории РФ регулярно проводятся учения и постоянно ведется разведдеятельность ВС США и ОВС НАТО<sup>44</sup>. Вместе с тем каждая из приполярных стран имеет собственные приоритеты, цели и намерения, от которых они не намерены отказываться.

В США идет серьезная внутренняя полемика между сторонниками нефтедобычи на шельфе Аляски и защитниками окружающей среды.

Очередная попытка найти компромисс между ними была предпринята президентом Дж. Бушем в январе 2009 г. в «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов в Арктике»<sup>45</sup>. В случае перехода Вашингтона к активной линии американское и российское влияние в Арктике может стать преобладающим. На сегодняшний день подобный сценарий представляется весьма вероятным. Несмотря на то что в этом регионе свыше 50 военных объектов (в частности, базы ВВС Анкоридж и Фэрбенкс), в последнее время были созданы объекты НПРО на Аляске (Форт-Грили), принятое решение о строительстве двух новых передовых баз береговой охраны в Барроу и Номе, милитаризация региона (в 2006 г. ликвидирована база ВМС США в Кефлавике, Исландия) в духе холодной войны все же, думается, не в планах Пентагона.

Для активной линии Канады особенно важны проблемы охраны природы и прав коренных северных народов, а также признание канадского суверенитета над Северо-Западным морским проходом, который переименован в Канадский северо-западный проход — это предложение получило почти единогласную поддержку в канадской Палате общин. (Добавление слова «канадский» во все официальные упоминания прохода должно символически упрочить канадский суверенитет над морскими путями, пролегающими

через Канадский Арктический архипелаг.) Правительство Канады выделило 70 млн канадских долл. (примерно 82 млн долл. США) на программу картографирования морского дна. Здесь, как уже отмечалось, — серьезные противоречия с Вашингтоном, заинтересованным в свободном арктическом маршруте для своих ПЛАРБ. Несмотря на провоцирующую напряженность в Арктике, риторику официальной Оттавы<sup>46</sup>, планы Канады, согласно военной доктрине (май 2008 г.) по созданию к 2012 г. шести — восьми боевых кораблей ледового класса, как и увеличение для этого военного бюджета к 2025 г. с 18 до 36 млрд канад. долл., из-за глобального экономического кризиса благополучно заморожены.

Для Дании важны вопросы обеспечения государственного суверенитета над Гренландией. Министерство науки Дании выделило 38 млн долл. США в виде гранта на проект картографирования континентального шельфа. Попытки Копенгагена обосновать свое право на расширение арктического шельфа оказались довольно высокочрезвычайными и малоэффективными. Датской научной экспедиции пока не удалось собрать достаточно сведений, указывающих на принадлежность Северного полюса своей стране. К тому же датские власти часто подвергаются критике по экологическим соображениям<sup>47</sup>. Дамокловым мечом над Копенгагеном висит проблема «мягкой суверенизации» Гренландии и последующий ее исторически неизбежный выход из состава датского королевства, по мере того как освоение гренландского шельфа станет приносить все более значительные поступления в бюджет островного государства.

Долгосрочная стратегия Норвегии — вывести страну на позиции лидера в Заполярье<sup>48</sup>, тем более что в последние годы она обогнала Россию по объему полярных исследований. В новой правительственной программе-стратегии, провозглашенной 1 декабря 2006 г. в г. Тромсё в отношении Крайнего Севера (*Nye byggesteiner i Nord*), за ним закрепляется позиция региона приоритетного для страны<sup>49</sup>. Новый документ, охватывающий деятельность 12 министерств, определяет 22 приоритетных направления, в число которых вошли наука, энергетика и международное сотрудничество. Арктическое направление — важный компонент сотрудничества Норвегии как «арктической сверхдержавы регионального уровня» с ЕС и Россией.

Осло рассматривает Москву в качестве одного из своих ключевых партнеров на Севере, а норвежско-российские отношения — как неотъемлемую часть региональной политики. Все последние

годы норвежские власти старались вызвать у НАТО повышенное внимание к Арктике, что на риторическом уровне им, кажется, удалось. Однако гравитационный центр командных структур Североатлантического альянса прочно сместился с Северной Европы в сторону Средиземноморья и ББВ. С норвежской точки зрения, НАТО уже не является ведущим игроком на Крайнем Севере, поскольку альянс заинтересован лишь в сохранении стабильности в регионе. Несмотря на декларации об усилении своего военного присутствия в арктических акваториях, ВС Норвегии за последнее десятилетие сократились почти на  $\frac{1}{3}$ . А в 2008 г. было принято решение закрыть северную базу ВМФ «Улавсверн», находящуюся в районе г. Тромсё. Но уже с 1 августа 2009 г. в Рейтан (в районе г. Буде) перемещен штаб оперативного командования ВС Норвегии, который раньше размещался под Ставангером. Этот шаг вполне соответствует растущему вниманию Осло к северным регионам.

Хотя Европейский союз в последние годы пытается сформулировать свою коллективную арктическую политику<sup>50</sup> путем соединения своих программ (например, «Северное измерение», где по инициативе Дании создано специальное «Арктическое окно») с морской политикой ЕС и институтами ОВПБ/ЕПБО, это направление остается все же на уровне общих политических деклараций и риторических пожеланий. Отсутствие эффективных коллективных механизмов в этой сфере, различные национально-государственные интересы и давление стран — членов, для которых они являются доминирующими, ведут к сохранению самостоятельного курса арктических стран — членов ЕС в обозримом будущем. Показательно, что, несмотря на заявку Большого Брюсселя на участие в работе Арктического совета в качестве постоянного наблюдателя, Евросоюзу отказано в этом статусе (вплоть до следующего заседания в 2011 г.) из-за позиции Канады. Сейчас Оттава заблокировала вступление ЕС в Арктический совет в ответ на решение еврочиновников о запрете импорта продукции из тюленя.

Северные страны и вместе, и каждая отдельно стремятся наилучшим образом подключиться к освоению Крайнего Севера. В программном докладе «Северное сотрудничество в вопросах международных отношений и политики безопасности», подготовленном экс-министром иностранных дел Норвегии Т. Столтенбергом и представленном Северному совету 9 февраля 2009 г., подчеркивается необходимость расширения сотрудничества скандинавских стран и Финляндии в Арктике. Северные государства,

будучи, с одной стороны, весьма близкими партнерами в вопросах безопасности, с другой — имеют (каждая из пяти стран субрегиона) свои собственные интересы. Иные варианты развития событий на Севере — это углубление односторонних связей или широкое международное сотрудничество — маложелательны для малых стран, поскольку в первом случае увеличится доминирование великих держав, а во втором понизится роль малых участников. Для них больше подходит, видимо, некий средний путь — установление ограниченного полярного сотрудничества, прежде всего между странами, владеющими арктическими пространствами. Эта перспектива вполне благоприятна еще и потому, что Москва традиционно позитивно относится именно к такой формуле хозяйственной деятельности и установления политических связей.

Эксперты, аналитики и многие политологи рассматривают два наиболее потенциально допустимых сценария развития дальнейших событий. Первый — нежелательный и опасный — активистский — предполагает, что ведущие державы будут наращивать использование силовых аргументов, усилится опасная милитаризация и проникновение в регион внешних игроков — Японии, КНР, Бразилии. Хотя риск обострения конфликтности в регионе сохраняется из-за односторонних акций, Россия заинтересована в продуктивном международном сотрудничестве. Окончательная юридическая демаркация и делимитация Арктики снизит, а быть может, устранил полностью опасность каких-либо трений и конфликтов. Второй — вероятный и благоприятный — инерционный — предполагает, что споры по вопросу раздела Арктики затихнут в ближайшие 10–15 лет в результате акций международных институтов (ООН, СБЕР, АС) и двусторонней дипломатии. Стороны будут привержены существующим договоренностям, продолжат широкое заинтересованное сотрудничество. Разделение Арктической зоны представляет только часть процесса определения границ, поскольку реально выгоды получают те страны, которые будут действительно рачительно и эффективно эксплуатировать ресурсы (создавать технологии, готовить кадры, делать инвестиции) этой зоны. Подлинная долгосрочная хозяйственная деятельность принесет максимальный выигрыш.

\* \* \*

Современная геополитическая ситуация в мире, а также необходимость дальнейшего социально-экономического развития

побуждают Россию к проведению активной политической и экономической линии в Арктике. Никакой ужасающей «схватки/гонки/борьбы» за обладание территориями или ресурсами региона на практике все же не происходит. Северный Ледовитый океан остается районом стабильности, характеризуемым устойчивым режимом двусторонних и многосторонних связей. Есть основания полагать, что все арктические государства будут придерживаться существующих (в особенности, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.) и вырабатываемых в дальнейшем норм международного права, о чем свидетельствует заключение российско-норвежского соглашения в апреле 2010 г. Фундаментальным интересом Запада и России является сохранение Арктики в качестве стабильного района международного сотрудничества при отсутствии здесь пограничных споров, военной конфронтации или гонки вооружений. Курс России с акцентом на экономический и военный потенциал рассматривается как источник растущей обеспокоенности для правительств арктических стран. На современном этапе для модернизации РФ в этом регионе существенно возрастает значение международной кооперации, в частности, в нефтегазовой сфере.

Международные аспекты арктической проблемы подтверждают настоятельную необходимость усиления дипломатической активности России в решении всего комплекса накопившихся вопросов, в том числе режима рыболовства и использования континентального шельфа. Вместе с тем РФ необходимо не только тактически грамотно балансировать в евро-атлантическом геотреугольнике США—НАТО—ЕС, но и ответственно координировать свою политику с малыми странами — Данией, Швецией, Финляндией и, особенно, Норвегией. Возможности усиления международного сотрудничества могут реализовываться в различных плоскостях. Если Запад заинтересован в вовлечении России в решение вопросов в сфере безопасности, то Совет Россия—НАТО может, например, стать важной площадкой для конструктивного диалога сторон по Арктике. Для Москвы на первый план выступают значительные текущие хозяйственные задачи, решение которых в рамках существующих международно-правовых норм должно произойти в ближайшие 10 — 20 лет. Развитие кооперации с зарубежными партнерами в освоении Арктики должно стать ключевым направлением усилий не только федеральных властей, но и заинтересованных субъектов РФ, российских компаний и различных НКО.

## Примечания

<sup>1</sup> Общая площадь ледяного покрова Арктики в период с 2003 по 2008 г. уменьшалась на 18 см в год, что суммарно составило примерно 72 см. Спутниковое исследование, проведенное учеными НАСА и сотрудниками Университета штата Вашингтон, показало, например, что площадь арктического льда за последние четыре года уменьшилась на 42%.

<sup>2</sup> Во избежание терминологических дискуссий такие понятия, как Крайний Север и Арктика, здесь и далее используются для обозначения всех районов к северу от Северного полярного круга (66 [градусов] 33 [минуты] с.ш.), в этом случае ее площадь составит 21 млрд кв. км.

<sup>3</sup> Стартовав 24 июля 2007 г. из Мурманска, уже 2 августа в самой северной точке Земли было совершено погружение на глубину до 4,2 тыс. м на глубоководных обитаемых аппаратах «Мир-1» и «Мир-2». Во время этого погружения человек впервые достиг дна океана на Северном полюсе, где командой аппарата «Мир-1» был установлен флаг РФ, сделанный для долговечности из титанового сплава. Экспедиция провела ряд уникальных научных исследований, изучила строение дна океана в этом районе.

<sup>4</sup> Министр иностранных дел Канады Питер Маккей назвал российскую экспедицию «обычным шоу» и прокомментировал: «Это ведь не XV век. Вы не можете разезжать по свету, устанавливая флаги и говорить: мы заявляем свои права на эту территорию». Другие арктические страны заняли схожую позицию.

<sup>5</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.ng.ni/science/2009-06-24/12\\_mnogopoliarnyi.html](http://www.ng.ni/science/2009-06-24/12_mnogopoliarnyi.html).

<sup>6</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913\\_type63374type63378\\_206540.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913_type63374type63378_206540.shtml).

<sup>7</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.ng.ru/science/2009-06-24/12\\_mnogopoliarnyi.html](http://www.ng.ru/science/2009-06-24/12_mnogopoliarnyi.html).

<sup>8</sup> Документы, одобренные Правительством РФ: «Морская доктрина РФ на период до 2020 г.»; «Концепция судоходной политики РФ»; «Концепция развития внутреннего водного транспорта РФ»; «Концепция развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г.»; «Основы политики РФ в области военно-морской деятельности на период до 2010 г.»; «Концепция охраны государственной границы РФ, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ и их природных ресурсов на 2001 – 2005 гг.»; «Основы государственной политики в Арктике» (2001 г.).

<sup>9</sup> В прошлом Правительстве был создан специальный Совет по проблемам Крайнего Севера и Арктики, однако в ходе административной реформы 2003 – 2004 гг. он был ликвидирован. В нынешнем Министерстве регионального развития РФ определено его направление работы, в том числе с районами Крайнего Севера и Арктики, с коренными и малочисленными народами.

<sup>10</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913\\_type63374type63378\\_206540.shtml](http://kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913_type63374type63378_206540.shtml).

<sup>11</sup> Развитию международного сотрудничества в Арктике была посвящена речь генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева в Мурманске в 1987 г., где он предложил придать Арктическому региону статус безъядерной зоны, расширить международную научную кооперацию и даже открыть СМП для плавания иностранных судов. Однако эта инициатива М. С. Горбачева в условиях холодной войны потерпела фиаско.

<sup>12</sup> «Арктический шельф — крупный и до настоящего времени практически не использованный резерв нефтегазовой промышленности России, но без его освоения, — отметил В. Каминский, директор ВНИИ Океанология, — невозможно решить задачи Энергетической стратегии России до 2020 г.».

<sup>13</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

<sup>14</sup> Так, легенда учений ОВС НАТО *Cold Response 09*, которые были проведены с 16 по 25 марта 2009 г. в водах и двух северных губерниях Норвегии Нурланн и Тромсе, была связана с обострением конфликта за доступ к ресурсам, отработывалось применение военных сил быстрого реагирования в зоне конфликта.

<sup>15</sup> Об этом с нескрываемой завистью пишут, в частности, норвежские эксперты Г. Хеннеланн и Й. Х. Йергенсен из Института Ф. Нансена.

<sup>16</sup> Политика России как в период правления Николая II, так и во времена существования СССР характеризовалась исторической преемственностью и системностью подхода, когда одновременно решались задачи обороны российской территории, наращивания мощи и развития северных регионов, — таков сквозной тезис монографии ведущего научного сотрудника ИРИ РАН Ю. Н. Жукова.

<sup>17</sup> В начале постсоветского периода господствовало настроение, что развивать северные территории неперспективно, а рынок сам урегулирует масштабы и виды производства, географию расселения населения и обеспечит переход на более эффективный — вахтовый способ добычи полезных ископаемых. Такой «чисто рыночный» подход ограничивал фактическое освоение Севера России, перспективы проживания здесь более 10 млн человек, в том числе и уникального этноса — коренных малочисленных народов.

<sup>18</sup> Публичный призыв к отказу от суверенитета («...нужна передача под глобальный контроль всего человечества всех богатств недр нашей планеты») вновь недавно прозвучал со стороны известных кругов.

<sup>19</sup> См. подробнее: Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Рук. проекта Ю. Г. Барсегов, отв. ред. И. М. Могилевкин. М., 2002. С. 84.

<sup>20</sup> Среди составляющих такой стратегии — целевая миграционная политика, строительство трансарктических артерий (в том числе железнодорожной — «Заполярный Транссиб» — от Санкт-Петербурга до Магадана в районе 60 [градусов] с.ш.), организация наукоградов и сельскохозяйственных поселений нового типа.

<sup>21</sup> В этих районах добывается и производится более 90% никеля и кобальта, 60 меди, 96 платиноидов и 100% барита и апатитового концентрата.

<sup>22</sup> «По объемам реализации научно-технических проектов и масштабам привлечения финансовых ресурсов программа освоения Арктического региона сопоставима с программой освоения космоса», — заявил председатель научного совета РАН по проблемам геологии и разработки месторождений нефти и газа, академик А. Конторович ([Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2009/03/30/629790.html>).

<sup>23</sup> Это отмечали участники (в том числе автор статьи) Международной конференции «Арктические перспективы. XXI век» г. Нарьян-Мар 14 — 17 июля 2009 г. в связи с 80-летием образования НАО.

<sup>24</sup> Вопрос о целесообразности (наряду с общими Основами государственной политики РФ в Арктике) создания комплексной межотраслевой федеральной программы долгосрочного развития российского Заполярья с выделением в ней конкретных проектов и источников финансирования требует, безусловно, тщательной и всесторонней проработки. Ее реализация может, видимо, начаться после преодоления в России последствий текущего экономического кризиса.

<sup>25</sup> Barber T. Europe's Arctic Challenge // *Financial Times*. 09.10.2008.

<sup>26</sup> Напомним, Договор об Антарктике предусматривает демилитаризацию района Антарктиды, ее использование только в мирных целях (превращение исключительно в зону, свободную от ядерного оружия) и обеспечивает использование Антарктики в интересах всего человечества.

<sup>27</sup> Так, в конце 2007 г. профильный комитет Сената одобрил идею такой ратификации.

<sup>28</sup> Об этом заявил недавно председатель Комитета старших должностных лиц Арктического совета, посол по особым поручениям МИД России А. Васильев 20 апреля 2009 г. на пресс-конференции в Москве.

<sup>29</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/GlobaleEmner/Arktis/IlulissatErklaermgen/IlulissatErklaeringen.htm>.

<sup>30</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.robortam.com/blog.foreignpolicy.com/posts/2007/11/07/russian\\_spies\\_can\\_read\\_madeleine\\_albrights\\_mindsterdam.com/2007/11/albright\\_and\\_the\\_consciously\\_c.htm](http://www.robortam.com/blog.foreignpolicy.com/posts/2007/11/07/russian_spies_can_read_madeleine_albrights_mindsterdam.com/2007/11/albright_and_the_consciously_c.htm).

<sup>31</sup> В 1976 г. Норвегия и СССР определили границы своих ИЭЗ в Баренцевом море в одностороннем порядке. Россия считала правильным проведение морской границы по секторному принципу (от точки сухопутной границы по меридиану до Северного полюса), а Норвегия настаивала на разделе на основе срединной линии между архипелагом Шпицберген, с одной стороны, и Землей Франца-Иосифа и Новой Землей, с другой. В 2008 г. сторонам удалось договориться о делимитации небольшого участка морской границы (длиной порядка 70 км) в Варангер-фьорде. После переговоров министров иностранных дел России и Норвегии в Киркене-

се и Мурманске в июне 2008 г. стороны договорились создать постоянную группу, занимающуюся делимитацией морской границы.

<sup>32</sup> Права Осло на нее признают лишь Финляндия и Канада. Четыре десятка остальных государств, подписавших Парижский договор 1920 г., согласно которому Шпицберген является территорией неограниченного предпринимательства для всех стран-участниц, считают, что свободный режим распространяется и на 200-мильную экономическую зону вокруг архипелага. О шаткой правовой базе Норвегии правообладания шельфом вокруг архипелага Шпицберген указывают многие эксперты, в частности, российский юрист А. М. Орешенков.

<sup>33</sup> Соглашение часто подвергается критике в России как с точки зрения его правовой правомерности, так и по вопросам несоответствия интересам государства. 4 сентября 2002 г. А. В. Назаров (тогдашний председатель Комитета СФ по делам Севера и малочисленных народов) направил в Генпрокуратуру РФ запрос о правомочности действий Э. Шеварднадзе при подписании договора с США о морской границе. 16 октября 2002 г. 43 сенатора направили в Счетную палату РФ запрос об установлении финансовых потерь России в результате действия этого соглашения. Счетная палата РФ в своем отчете от 12 февраля 2003 г. указала, что потери России за период 1991 – 2002 гг. составили 1,6 – 1,9 млн т рыбы, что эквивалентно 1,8 – 2,2 млрд долл. США.

<sup>34</sup> Переговоры осложнены тем, что в акватории обнаружены залежи нефти на шельфе, которые являются геологическим продолжением разведанных месторождений в окрестностях реки Макензи и на так называемом Северном склоне (часть территории Аляски). Здесь с 1986 г. работает первая морская нефтедобывающая платформа.

<sup>35</sup> Работа в этом направлении ведется уже несколько лет, однако, как заявил В. Соколов из НИИ Арктики и Антарктики, «динамики в этом вопросе пока нет, потому что пока ничего не делается — нет даже глубоководного многолучевого эхолота» ([Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1144847>). Нет ясности, как при таком отношении Россия сможет подкрепить свои позиции в следующей заявке в Комиссию ООН.

<sup>36</sup> Китай построил специальный ледокол и вложил средства в Международный арктический центр на Аляске.

<sup>37</sup> См.: Арктическая ловушка для Москвы // Независимая газета. 2007. 10 августа.

<sup>38</sup> Сейчас в Германии — стране, которая не имеет прямого выхода к арктическому шельфу, — активно обсуждается проект строительства судна ледокольного типа *Aurora Borealis* для глубоководного бурения стоимостью почти 1 млрд долл.

<sup>39</sup> Сдерживающими факторами освоения арктических ресурсов является: 1) запредельная себестоимость добычи полезных ископаемых на глубине 4 км и подо льдом. По оценкам экспертов, уровень затрат достигает

примерно 500 долл. за баррель (сейчас на рынке цена за баррель колеблется от 8 до 10 долл. на БСВ и от 50 до 70 долл. в Сибири); 2) отсутствие необходимых технологий у российских операторов, которыми обладают ТНК — *Total, StatoilHydro, Conoco Phillips, ExxonMobil* и *Chevron*; 3) технологические сложности глубинного бурения (около 4 км) и добычи на шельфе; 4) критическая важность проблемы льдов, что сводит на нет все существующие сейчас технологии. В условиях Арктики это потребует гигантских затрат. Несмотря на глобальное потепление, с экономической точки зрения, сейчас куда выгоднее добывать нефть в традиционных районах.

<sup>40</sup> В Баренцевом море норвежская *StatoilHydro* разрабатывает за Полярным кругом нефтегазовое месторождение *Snohvit*, стоимость начальной стадии проекта уже подскочила с 5,1 млрд до 7,7 млрд из-за проблем с оборудованием.

<sup>41</sup> 18 января 2009 г. госкомиссия по запасам полезных ископаемых Минприроды РФ утвердила увеличение запасов Штокмановского ГКМ в 3,2 трлн куб. газа и 31 млн т конденсата.

<sup>42</sup> Известно, что российская сторона проводит подготовительную (прежде всего изыскательскую) работу при отсутствии необходимого опыта, технологии и оборудования. Начался сложный процесс выбора иностранных партнеров. Конкуренция между *StatoilHydro* и *ConocoPhillips* за право участия в разработке Штокмана позволяет России выторговать наиболее приемлемые для себя условия. Если приоритетным путем транспортировки газа со Штокмана, как планируется, станет трубопровод «Северный поток», строительство которого осуществляется совместно с ФРГ, то усилится европейская ориентация освоения Западной Арктики.

<sup>43</sup> Гренландия, как автономная территория Дании, пользуется с 1979 г. широкими правами самоуправления. Жители острова на референдуме 25 ноября 2008 г. (75,5% принявших участие в голосовании) высказались за более широкие права автономии, новый Акт о самоуправлении вступил в силу 21 июня 2009 г.

<sup>44</sup> ВМФ РФ отслеживали в начале марта 2009 г. поход американских ударных ПЛАРБ *Helena* и *Annapolis* на учениях *Ice Exercise-2009* в район Северного полюса. Ранее подобные учения проводились в 2007 г., когда в них принимала участие и британская субмарина *Tireless*, на борту которой произошел взрыв и начался пожар.

<sup>45</sup> Министерством ВМС США 10 ноября 2009 г. был опубликован «Арктический план действий ВМС», где указывается, что «ключевыми стратегическими документами, влияющими на этот план действий, являются президентские директивы по национальной безопасности № 66 и 25, а также Совместная стратегия для морской державы XXI века». Второй стратегический документ был выпущен ВМС США в октябре 2007 г., а директивы по национальной безопасности были подписаны 9 января 2009 г.

<sup>46</sup> «Если бы болтовней можно было топить корабли, С. Харпер (премьер-министр), Кэннон (министр иностранных дел) и Маккэй (министр

обороны) отправили бы весь российский флот на дно Арктического и Северо-Атлантического океана. В течение всего прошедшего года все три политика лили на Россию постоянный поток предупреждений, хвастовства и прямых угроз» ([Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/usa/20091215/157021197.html>).

<sup>47</sup> См.: Политическая геология: Борьба за арктический шельф напоминает последний колониальный передел мира // Независимая газета. 2007. 26 сентября.

<sup>48</sup> Норвегия располагает огромным опытом полярных разработок. По данным *Nordlys*, на ее долю приходится 6% объема мировых полярных исследований; по этому показателю Норвегия стоит на пятом месте в мире — даже впереди России.

<sup>49</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reportsprog-rammes-of-action-and-plans/Action-plans-and-programmes/2006/strategy-for-the-high-north.html?id=448697>.

<sup>50</sup> См. подробнее: *Овлащенко А.* Формирование арктической политики ЕС // МЭ и МО. 2009. № 7. С. 28 — 36.

А. М. Орешенков

## Арктический квадрат возможностей\*

**Д**оговор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (СЛО), подписанный Россией и Норвегией 15 сентября 2010 г., официально расценивается как крупный дипломатический успех. Считается, что, достигнув компромисса, стороны сняли препятствия для того, чтобы осваивать углеводородные богатства арктического шельфа. Однако в договоренности не учитываются некоторые весьма важные юридические аспекты. В итоге отечественные государственные компании могут столкнуться с негативными последствиями в своей практической деятельности в регионе, а кроме того, это чревато немалыми убытками из-за разночтений по налоговому режиму.

Российско-норвежский договор стал последним по времени международно-правовым шагом Москвы на длинном пути отказа от пространств или претензий на пространства, на которые она имела преимущественные права по сравнению с соседями по морской Арктике. (Как известно, такими соседями являются США и Норвегия.)

Общая площадь сухопутных пространств, уступленных Россией в Северной Америке, главным образом Соединенным Штатам, подсчитана в статье Сергея Пыхтина «Как продавали русскую Америку». Согласно приведенным в ней данным, Россия потеряла 3,2 млн кв. км, не получив взамен ни копейки. На Крайнем Севере Европы наша страна отдала Норвегии 65 тыс. кв. км — так называемый общий район между Кольским и Скандинавским полуостровами, а также Шпицберген. (Это если не считать Финмарка, утраченного Московским государством по Тявзинскому договору в 1595 г.) Никто пока не подсчитывал площадь континентального шельфа, прилегающего к вышеперечисленным сухопутным пространствам, а они составляют не один миллион квадратных километров.

Площадь континентального шельфа России достигает 6,2 млн кв. км, из которых 4 млн кв. км потенциально богаты нефтью и га-

---

\* Орешенков А. М. Арктический квадрат возможностей // Россия в глобальной политике. 2010. № 6.

зом. Иностранцы геологи из Комиссии ООН по границам континентального шельфа после подачи повторной заявки России рассмотрят вопрос о том, будут ли принадлежать нашей стране еще 1,2 млн кв. км или их часть. Однако сферу российской юрисдикции над континентальным шельфом в пределах границ ее полярного сектора можно было бы и без подачи заявки расширить приблизительно на 1,5 млн кв. км за счет грамотного использования норм международного права и национального законодательства. (Более подробно об истории установления границ в Арктике см.: *Орешков А. М. Северная Ледовитая дипломатия // Россия в глобальной политике. 2009. № 4. — *Рег.**)

Ведущие мировые аналитики рассматривают Западно-Арктическую нефтегазоносную шельфовую провинцию, через которую проходит линия российско-норвежского разграничения, в качестве региона, который может заменить падающую добычу нефти в Северном море и Мексиканском заливе. При этом нефть Персидского залива можно вообще не учитывать. Об открытии этой провинции было объявлено на международном конгрессе в Лондоне в 1983 г., но только сейчас Россия вплотную подошла к началу ее освоения. Одним из крупнейших месторождений, залегающих здесь, является Штокмановское. Его запасы сопоставимы, например, со всеми нефтегазовыми ресурсами Норвегии.

Норвегия и Россия обладают суверенными правами на шельфовые пространства Баренцева моря, куда входят: 1) российский шельф, 2) норвежский шельф, 3) шельфовые пространства Шпицбергена и 4) шельфовые пространства спорной зоны. Российско-норвежским договором о разграничении морских пространств в Баренцевом море спорная зона после 40 лет переговоров была разделена на две приблизительно равные части.

Согласно российским данным, площадь спорного района равна 180 тыс. кв. км, а по норвежским — 175 тыс. кв. км, включая 20 тыс. кв. км в СЛО. Наиболее перспективным месторождением спорных пространств является Свод Федынского, расположенный в южной части Баренцева моря. По неофициальным прогнозам, его запасы в три раза превосходят Штокмановское месторождение. Именно этот участок шельфа был камнем преткновения российских и норвежских переговорщиков.

Другая проблема Баренцева моря, почему-то не учтенная в договоре о разграничении и ждущая своего урегулирования, касается режима морских и шельфовых пространств, прилегающих

к Шпицбергену. В этой связи необходимо вспомнить историю установления разграничительных линий в СЛО. Конвенциями 1825 и 1867 гг. между Россией, с одной стороны, Великобританией и США, с другой, в СЛО устанавливались линии, разграничивающие сухопутные владения этих государств. Договор о Шпицбергене, подписанный в 1920 г. на Версальской мирной конференции, предусматривает признание суверенитета Норвегии над сухопутной территорией архипелага, но при условии создания ею единого режима для всех граждан стран — участниц этого договора не только на суше, но и в прилегающих к нему морских пространствах. Там они могут заниматься различными видами деятельности при условии соблюдения местных законов и постановлений.

Полная нормативная база норвежского «шельфового» законодательства приводится в заявке Осло в Комиссию ООН по границам континентального шельфа и представляет собой нефтегазовое законодательство Норвегии. Первым нормативным актом, упоминаемым в ней, является Королевская резолюция от 1963 г.; она устанавливает норвежскую юрисдикцию морским дном и его недрами, на которые распространяются суверенные права Осло, и предполагает, что у Шпицбергена нет собственного шельфа, а прилегающие к нему морское дно и его недра представляют собой естественное продолжение подводной части континентальной Норвегии.

Этот феномен объясняется тем, что у архипелага в то время не было границ территориальных вод, а исходные линии и границы территориального моря используются для отсчета границ континентального шельфа и исключительной экономической зоны (ИЭЗ). Норвегия установила границы «территориального моря» архипелага только в 1970 г., не указав причины, по которым она применяет юридический термин «территориальное море». Положения договора о Шпицбергене содержат термин «территориальные воды», а иностранные граждане, по современному международному морскому праву, пользуются различным объемом прав в территориальных водах Шпицбергена и в территориальном море, омывающем прибрежное государство.

В своей работе «Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов» известные российские юристы-международники Александр Вылегжанин и Вячеслав Зиланов дали научное обоснование политико-правовой позиции Советского Союза. Она была изложена в ноте МИД СССР от 14 июня 1988 г. Согласно этой позиции, действие договора с пространственной точки зрения ог-

раничено так называемым шпицбергенским квадратом ( $10^{\circ}/35^{\circ}$  в.д. и  $74^{\circ}/81^{\circ}$  с.ш.).

Авторы приходят к хорошо аргументированному выводу о том, что у норвежских законодателей нет правовых оснований использовать такой классический институт современного морского международного договорного права, как территориальное море, для того, чтобы пытаться установить границы исключительной экономической зоны вокруг архипелага или его шельфа. Дело в том, что нормы этого права такой возможности не предусматривают. А с учетом отсутствия в международном обычном и современном морском договорном праве иных оснований для установления соответствующих границ их роль могут исполнять географические координаты, указанные в ст. 1 Парижского договора 1920 г., — так называемый шпицбергенский квадрат.

Режим прилегающих к Шпицбергену морских пространств определен в ст. 3 Парижского договора 1920 г., где речь идет о водах, фьордах и территориальных водах архипелага, что в значительной степени совпадает с кругом понятий современного международного договорного права об ИЭЗ. Концепция ИЭЗ была разработана в рамках III конференции ООН по морскому праву и включена в соответствующую Конвенцию ООН 1982 г. Согласно ее положениям, ИЭЗ представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему. В его состав входят воды, покрывающие морское дно, само морское дно и его недра.

Состав морских пространств, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., определяется как правовыми, так и географическими понятиями — в частности, территориальное море, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, а также воды, расположенное под ними морское дно и его недра. Согласно ст. 3 договора о Шпицбергене, в водных пространствах, прилегающих к архипелагу, иностранные граждане могут заниматься судоходными, промышленными, горными и торговыми видами деятельности наравне с норвежскими подданными в соответствии с местными законами. Норвегия же, со своей стороны, должна создать для них в этих морских пространствах местный режим, основанный на нормах Шпицбергенского договора.

Норвежцы, однако, утверждают, что Парижский договор 1920 г. не действует за пределами границ территориального моря архипелага. В то же время границы «территориального моря» были нужны им для установления границ шельфовых пространств

Шпицбергена и экономической (рыбоохранной) зоны. Что и было сделано в 1977 г. Ее границы включают в себя только прилегающие к архипелагу морские пространства с морским дном и водами над ним. При этом норвежские власти не учли положения договора о Шпицбергене, предусматривающего установление вышеупомянутого режима и в этой зоне. Ряд стран — участниц Шпицбергенского договора выразили резкий протест в этой связи. Наличие рыболовной (экономической) зоны давало Норвегии, в свою очередь, возможность не создавать возле архипелага ИЭЗ.

У Норвегии есть закон об экономической зоне, но нет закона о континентальном шельфе. Вместо него Осло ввел в 1985 г. в действие закон о нефтегазовой деятельности, а в 1996 г. выпустил его новую редакцию. Согласно этому документу, устанавливался единый нефтегазовый режим во всех пространствах, находящихся под юрисдикцией Норвегии (главным образом, в отношении морского дна и его недр), включая сухопутную территорию континентальной Норвегии, но исключая Шпицберген, его внутренние воды и «территориальное море». В этой связи в пределах «норвежских шельфовых пространств», устанавливаемых от исходных линий архипелага и границ его «территориального моря», применяются те же самые нормы, что и на суше континентальной Норвегии. То есть в основе режима «шельфовых пространств» Шпицбергена лежит суверенитет Норвегии над континентальной частью этой страны; а это представляет собой прямое нарушение части 1 ст. 77 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой «Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права...». Другие страны — участницы договора о Шпицбергене не разделяют позицию Норвегии относительно режима, говоря языком этого договора, вод, прилегающих к данному архипелагу.

Различия в подходах Норвегии и других стран — участниц Парижского договора 1920 г. о Шпицбергене по вопросу наличия у архипелага собственного шельфа и его режиме объясняются тем, что в морских пространствах, прилегающих к архипелагу, может быть установлен такой же низкий уровень налогообложения, как и на самом архипелаге. В континентальной Норвегии этот уровень составляет 78% от доходов, полученных компаниями при разработке месторождений на континентальном шельфе этой страны. Но по Парижскому договору вывозная пошлина «не должна превышать одного процента с максимальной стоимости вывозимых рудных богатств в пределах 100 тыс. тонн, а свыше этого количества пош-

лина будет идти в понижающемся соотношении». Согласно неофициальным прогнозам российских геологов, в этих шельфовых пространствах может залежать приблизительно 1% мировых запасов углеводородов.

Итак, Норвегия в одностороннем порядке изменила пространственную сферу действия договора о Шпицбергене за счет применения норм национального законодательства, разработанных с нарушениями или без учета положений договора о Шпицбергене. Кроме того, она предприняла ряд внешнеполитических шагов, направленных на утверждение своей позиции. В 2006 г. Осло заключил договор с Данией о разграничении между Гренландией и Свальбардом (Шпицбергенем). В нем не учтены положения о пространственной сфере действия договора о Шпицбергене. В 2009 г. Норвегия получила рекомендации геологов Комиссии ООН относительно установления границ континентального шельфа, отсчитываемых от архипелага. Однако геологи не вправе давать такие рекомендации по установлению границ шельфовых пространств, которые имеют особое международно-правовое положение, определяемое не нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а Парижским договором о Шпицбергене 1920 г.

Что касается России, то ответ на этот вопрос содержится в линии, соединяющей точки 2—8, которые указаны в части 1 ст. 1 договора о разграничении между Россией и Норвегией и которые выходят за рамки «шпицбергенского квадрата». Указание на эти точки свидетельствует о том, что Россия, как и Дания, встала на норвежскую позицию, в основе которой, как было рассмотрено выше, лежат нарушение норм договора о Шпицбергене и установление такого международно-правового положения прилегающих к архипелагу пространств, которое не имеет аналогов в международном праве.

Однако, исходя из принципа *«pacta sunt servanda — договоры должны соблюдаться»*, пространственные пределы действия договора о Шпицбергене, установленные его ст. 1, а также режим прилегающих к нему пространств не могут быть изменены на основании односторонних действий Норвегии, ее двусторонних соглашений с соседними странами или рекомендаций Комиссии ООН по границам континентального шельфа. Эти действия, договоры и решения в части, касающейся прилегающих к архипелагу пространств, могут быть оспорены любой другой страной — участницей договора о Шпицбергене в Международном суде ООН в Гааге.

Отсутствие в российско-норвежском договоре о разграничении положений, учитывающих правовые реалии договора о Шпицбергене и норвежского национального законодательства, значительно сократит доходы российских государственных нефтегазовых компаний, имеющих законодательно разрешенный доступ к шельфовым месторождениям («Роснефти», «Газпрома», «Зарубежнефти»), при обнаружении нефтегазовых залежей на стыке российского шельфа в Баренцевом море и «шельфовых пространств» вокруг Шпицбергена.

Согласно Парижскому договору 1920 г., они имеют право доступа туда наравне с норвежскими компаниями и должны при этом платить на нужды Шпицбергена налоги, составляющие менее 1% от стоимости добытых углеводородов. Из текста российско-норвежского договора о разграничении, например, не следует, что в случае прохождения разграничительной линии через месторождения, обнаруженные отечественными компаниями, скажем, в российской части Баренцева моря и продолжающиеся в зоне действия договора о Шпицбергене, они имеют право работать там на основании местного законодательства и платить часть налогов, соответственно, Российскому государству и часть (в гораздо меньшем размере) на нужды архипелага.

В приложении II к договору о разграничении речь идет исключительно о нормах национального законодательства двух стран, а суть норвежского национального законодательства, действующего за пределами «территориального моря» архипелага, рассмотрена выше. Поскольку эти реалии не учтены в двустороннем договоре о разграничении, российским нефтегазовым компаниям придется делить соответствующую часть месторождения в «шпицбергенском квадрате» с норвежцами на условиях этого договора, не говоря уже о передаче норвежцам части бесспорно российского шельфа.

При выходе месторождения, начинающегося в пределах территории архипелага, за границы его территориальных вод российские компании, работающие на Шпицбергене, должны (в нарушение положений договора о Шпицбергене) в пространствах, прилегающих к архипелагу, действовать на основании норм нефтегазового законодательства континентальной Норвегии, но не местных законов и постановлений. При этом в казну Норвежского государства надежит выплачивать 78% доходов, получаемых за добычу углеводородов за пределами его территориальных вод.

В ст. 6 договора о разграничении содержится следующее положение: «Настоящий договор не наносит ущерба правам и обя-

зательствам по другим международным договорам, участниками которых являются и Российская Федерация, и Королевство Норвегия, и которые являются действующими на момент вступления в силу настоящего Договора». Но это ничего не дает для защиты интересов российских нефтегазовых компаний, поскольку в 1985 г. СССР не отреагировал на нефтегазовый закон Норвегии. В силу этой причины при возникновении спора и его передаче в Международный суд будет применяться не данная норма договора о разграничении, а принцип эстоппель. Суть этого принципа заключается в молчаливом согласии участника договора (о Шпицбергене) с определенным положением вещей и, как следствие этого, утрате права ссылаться в будущем на обнаружившееся основание его недействительности. То же самое касается и ст. 3 датско-норвежского договора о разграничении между Гренландией и Шпицбергом.

Соглашения Советского Союза с США и России с Норвегией по СЛО предусматривают разграничение морских пространств, в то время как в аналогичных канадских, датских и норвежских договоренностях по морской Арктике говорится о разграничении пространств, соответствующих конкретным юридическим понятиям. Из советско-американского соглашения 1990 г. следует, что речь в нем идет о разграничении юрисдикции в отношении исключительных экономических зон, а также вод или морского дна и его недр. С советской стороны одной из целей этого документа была попытка повлиять на ход переговоров о разграничении морских пространств с Норвегией. К чему привела эта политическая попытка, хорошо известно.

Как пишет Александр Вылегжанин в статье «20 лет “временного применения” Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств», при использовании срединной линии Советский Союз мог бы располагать в Беринговом море правами на 25 тыс. кв. км пространств больше, чем при использовании линии 1867 г. Если согласно Конвенции 1867 г. часть этой линии могла простирается в Северном Ледовитом океане до Северного полюса, то, как явствует из послания президента Джорджа Буша-старшего Конгрессу по поводу ратификации названного соглашения и карты, прилагаемой к заявке России в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, эта линия ограничена пределами 200-мильной ИЭЗ. Не исключено, что применение принципа срединной линии при разграничении континентального шельфа между Россией и Соединенными Штатами в СЛО также было бы более выгодно для нашей страны.

Из терминов Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., определяющих морские пространства, в недавно подписанном российско-норвежском договоре о разграничении морских пространств упоминаются российская ИЭЗ и континентальный шельф двух стран. В силу отсутствия юридической чистоты в норвежской нормативной базе, определяющей режим «норвежских шельфовых пространств», можно говорить о том, что проведенная договором «срединная» линия разграничивает абстрактные зоны юрисдикции двух государств без учета правовых реалий в норвежской зоне юрисдикции. В связи с отсутствием юридической чистоты в норвежской нормативной базе, определяющей режим «континентального шельфа» этой страны, а также границы «шельфовых пространств» Шпицбергена, в договоре России с Норвегией о разграничении должны были бы быть учтены особенности пространственной сферы действия договора о Шпицбергене, а также применены в полном объеме юридические понятия, используемые для разграничения в современном международном морском праве.

Особое международно-правовое положение «шпицбергенского квадрата», имеющего, по сути, статус исторического анклава, не позволяет Норвегии претендовать на расширение «норвежского континентального шельфа» до Северного полюса на основании соглашений с соседними странами с использованием ст. 83 Конвенции ООН по морскому праву, которая определяет вопросы разграничения континентального шельфа государств со смежными или противоположащими побережьями. Это, в свою очередь, предполагает возможность разграничить глубоководные шельфовые пространства Северного Ледовитого океана между Россией и Данией / самоуправлением Гренландии на основании все той же ст. 83 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

*В. Н. Конышев, А. А. Сергунин*

## **Международные организации и сотрудничество в Арктике\***

**В** настоящее время вокруг Арктики накопилось немало проблем самого различного характера — международно-правовых, политических, военных, социально-экономических, экологических. Этот клубок противоречий не может быть распутан неким универсальным международным соглашением по аналогии с Антарктидой, поскольку фактически экономическое освоение Арктики уже ведется государствами «арктического клуба» (т.е. пятью странами, имеющими официальный арктический статус, — Данией, Канадой, Норвегией, Россией и США). Естественно, они не заинтересованы в том, чтобы здесь закрепились новые конкуренты, и не собираются уступать свои приоритетные права, которые зафиксированы не только юридическими нормами, но и подкрепляются историей освоения Крайнего Севера.

В сложившейся ситуации международным организациям как механизмам согласования политики в Арктике отведена особая роль. По-иному урегулировать противоречия между «фигурантами» арктической политики едва ли представляется возможным. Государствоцентричные модели в данной ситуации просто не работают. В этой связи необходимо разобраться, какую роль играют (и могут сыграть в будущем) международные организации, вовлеченные в арктические дела, и какие необходимо сделать выводы для российской политики в регионе. Для России этот вопрос далеко не праздный, поскольку в соответствии с арктической стратегией РФ этот регион в ближайшей перспективе должен стать основной ресурсной базой нашего государства [6].

Международное сотрудничество в Арктике имеет неплохую перспективу. В мае 2008 г. в гренландском городе Илулиссате на встрече арктической «пятерки» обсуждались общие подходы к решению проблем Арктики, порожденных изменением климата и хозяйственной деятельностью человека. Итогом конференции

---

\* *Конышев В. Н., Сергунин А. А.* Международные организации и сотрудничество в Арктике // Вестник международных организаций. 2011. № 3.

стало принятие политического заявления — Илулиссатской декларации [21], в которой акцент сделан на необходимости равноправного сотрудничества стран региона в решении его проблем. Участники встречи взяли на себя политическое обязательство решать все разногласия путем переговоров на основе норм международного права.

Некоторые эксперты считают, что Илулиссатская декларация развенчивает миф о «битве за Северный полюс». Действительно, участники подтвердили желание укрепить сотрудничество практически во всех областях: от экологии до взаимодействия в поисково-спасательных операциях. Конкретные договоренности на этот счет были достигнуты на второй министерской встрече «пятерки» в марте 2010 г. в канадском местечке Челси. Достигнутое соглашение о границах между Норвегией и Россией в сентябре 2010 г. некоторые аналитики считают подтверждением работоспособности Илулиссатской декларации.

Международные организации, участвующие в арктической политике, весьма многочисленны, разнородны по своим функциям, полномочиям, составу, характеру деятельности и влиятельности<sup>1</sup>. По-разному строят свою политику и государства в отношении этих организаций, что еще больше усложняет общую ситуацию. Наиболее влиятельны четыре организации — Арктический совет (АС), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), ЕС и НАТО.

**Арктический совет (АС)** — международная региональная структура, созданная по инициативе Канады в 1996 г. Поначалу под эгиду АС были переданы вопросы, относящиеся к так называемому «процессу Рованниemi», т.е. Совет призван содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. Членами АС являются пять арктических государств (Россия, Дания, Норвегия, США и Канада) и три приарктических (Исландия, Финляндия, Швеция). Государства представлены в Совете на уровне министров иностранных дел, а в рабочих встречах, которые проводятся дважды в год, участвуют уполномоченные в ранге посла (старшие должностные лица, согласно терминологии данной организации).

Статус наблюдателя в АС имеет ряд межправительственных структур (важнейшая из них ЕС), представленных Еврокомиссией, неправительственными организациями, а также неарктическими государствами: Францией, Германией, Англией, Испанией, Нидерландами, Польшей.

Постоянными участниками деятельности АС являются также организации коренных жителей Арктики: Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасков, Циркумпольярная конференция инуитов, Совет саамов, Международный совет гвичинов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В рамках АС созданы пять рабочих групп, которые отвечают за различные направления деятельности:

- рабочая группа по арктическому мониторингу и оценке;
- рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны;
- рабочая группа по предотвращению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации;
- рабочая группа по защите арктической морской среды;
- рабочая группа по устойчивому развитию.

Наиболее активным участником работы АС является Канада, которая представлена во всех рабочих группах Совета. Особая роль АС как главного форума по согласованию арктической политики государств подчеркивается в Северной стратегии Канады. В рамках Совета Канада предлагает выработать статус постоянных наблюдателей для неарктических государств [19]. Тем самым для неарктических государств будет четко прописан предел их возможностей в Арктике и одновременно подтвержден приоритет пяти арктических государств. Это выгодно, прежде всего, самой Канаде, имеющей протяженную границу в Арктике, а также России. Но для этого АС должен стать не просто форумом, а еще и полноценной международной организацией, обладающей правом на принятие обязательных решений и соответствующими финансовыми средствами.

Чтобы усилить влияние АС, канадские эксперты предлагают сформировать постоянно действующий секретариат и выделять финансовые средства для более эффективной деятельности рабочих групп. Кроме того, следует расширять круг обсуждаемых вопросов за счет включения в повестку АС вопросов безопасности [26, р. 59].

Одной из важных инициатив по сотрудничеству, которые поддерживает Канада в рамках АС, является разработка обязывающего договора о правилах мореплавания в арктических широтах и регламентирующего совместные поисково-спасательные работы. Эта инициатива находит поддержку всех арктических государств.

Риски мореплавания в северных широтах связаны не только с отсутствием инфраструктуры связи и логистики, но также и с повышенной экологической уязвимостью региона в случае аварии танкеров, перевозящих углеводороды. Основные положения проекта договора отводят каждому арктическому государству зону ответственности, а также регулируют координацию деятельности центров поисково-спасательных работ, включая совместные учения [10]. Договор о проведении поисково-спасательных работ был подписан под эгидой АС в мае 2011 г.

Страны Северной Европы активно содействуют работе АС. Так, Дания всецело поддерживает Совет с момента его создания и принимает активное участие в его деятельности, считая, что он должен быть основной организацией при решении региональных проблем. Как и другие североевропейские государства, обладающие относительно небольшими ресурсами для освоения Арктики, Дания считает, что Совет может помочь ей в достижении стратегических целей в Арктике. Однако она была разочарована тем, что на протяжении многих лет АС был достаточно пассивен в решении региональных проблем и являлся скорее дискуссионным форумом, чем действительно авторитетным органом регионального масштаба. По мнению ряда европейских экспертов, это связано во многом с позицией США, которые не хотят принимать на себя какие-либо международные обязательства по Арктике, предпочитая сохранять «свободу рук» [11].

Для того чтобы оживить деятельность АС, Дания, Норвегия и Швеция договорились о координации своих действий в течение их сроков председательствования в Совете в период с 2006 по 2013 г.

Датская программа работы для АС в 2009—2011 гг. являлась продолжением норвежской и включала следующие приоритеты:

- забота об условиях проживания коренных народов Севера;
- принятие мер по охране окружающей среды в регионе;
- меры по предотвращению изменения климата в Арктике;
- сохранение биологического разнообразия в регионе;
- интегрированное управление природными ресурсами;
- улучшение оперативного взаимодействия между членами АС как в плане координации деятельности административных структур, так и в плане общего обмена информацией, касающейся региона;

— дальнейшее институциональное совершенствование АС (особенно в плане привлечения новых неарктических стран и международных организаций к работе с Советом) [14, 18].

Все приарктические государства используют членство в АС, чтобы доказать свой арктический статус и подчеркнуть намерение активно участвовать в региональных делах. Финляндия указывает на Тартуский мирный договор 1920 г., согласно которому до 1944 г. она владела г. Петсамо (ныне — Печенга) и, таким образом, имела выход к Баренцеву морю. Финляндия пытается внедрить в международный политико-юридический лексикон терминологическое различие между понятиями «арктические» и «прибрежные» государства. К последней категории, по мнению финских экспертов, относятся пять стран, официально считающихся полярными (Россия, Норвегия, Дания, США и Канада). А термин «арктические государства» следует относить также к Финляндии, Швеции и Исландии, имеющим территории в Заполярье или расположенным вблизи Полярного круга. Именно по этой причине Хельсинки уделяет такое большое внимание АС и поддерживает канадские инициативы по расширению полномочий Совета. Через участие в АС Финляндия надеется войти в проекты международного сотрудничества для развития своих северных, наиболее отсталых регионов. Особенно это касается транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры [17, р. 8–9].

Швеция подчеркивает, что в свое время владела как Финляндией (до 1809 г.), так и Норвегией (до 1905 г.), отсюда следуют ее «исторические права» на обладание арктическим статусом.

Исландия особенно активизировала свою деятельность в АС во время своего председательства в Совете в 2002–2004 гг. Приоритеты, предложенные Исландией для АС, включали обеспечение условий для благоприятного и устойчивого развития населения Арктики (включая коренные народы), развитие информационного общества и внедрение новых технологий в регионе, изучение экологических проблем Арктики [27]. Рейкьявик считает участие в АС своим приоритетом, потому что, как и в случае с Финляндией и Швецией, для него это средство получить полноценный арктический статус.

Позиция Норвегии в отношении АС неоднозначна из-за многовекторности политики страны в Арктике. Это не только вопросы раздела шельфа с Данией, Канадой и Россией, но и стремление

пересмотреть статус Шпицбергена с прилегающей акваторией в свою пользу. В АС представлены такие «тяжеловесы», как Россия, США и Канада, с которыми Норвегия явно не в состоянии соперничать при решении арктических вопросов. Отсюда стремление Осло частично опереться на военно-политический блок НАТО, чтобы создать противовес России и в какой-то мере США — с учетом правила консенсуса в принятии альянсом решений.

США откровенно возражают против придания АС больших полномочий. Дело в том, что США до сих пор не ратифицировали Конвенцию по морскому праву 1982 г., что значительно затрудняет участие Совета в коллективных решениях по Арктике. Для США остается путь односторонних действий под лозунгом свободного мореплавания и усиление таких организаций, в которых США занимают доминирующее положение. В частности, на эту роль предназначается НАТО. А по поводу дальнейшей судьбы АС в президентской директиве [23], подписанной Дж. Бушем-младшим накануне ухода в отставку в 2009 г., прямо сказано, что США считают Совет только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, которая бы вырабатывала обязательные решения.

Одновременно по дипломатической линии США стремятся дискредитировать претензии других государств на расширение прилегающего шельфа. В частности, США по линии Госдепартамента вынуждали Комиссию ООН по границам континентального шельфа отклонить заявку России на хребет Ломоносова и поднятие Менделеева, поданную в 2001 г. Что касается доказательств, то большая часть данных по батиметрии<sup>2</sup> Арктики получена российскими военными гидрографами и носит закрытый характер. Эти данные не были представлены непосредственно в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Но Россия пригласила членов Комиссии ознакомиться с ними в Санкт-Петербурге. Члены комиссии так и не приехали в Россию. Зато российскую делегацию, специально прибывшую в Нью-Йорк для защиты своей позиции, даже не пустили на заседание комиссии ООН [2].

**Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР)** — форум регионального сотрудничества, созданный в 1993 г. по инициативе Норвегии. Помимо нее, на правах постоянных членов в Совет вошли Дания, Исландия, Россия,

Финляндия и Швеция, а также Еврокомиссия, 9 государств — Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша

ша, Франция, США, Япония — имеют статус наблюдателей. По аналогии с АС, государства представлены на уровне министров иностранных дел. Основным рабочим органом СБЕР является Комитет старших должностных лиц (чиновники в ранге посла). Он собирается с периодичностью один раз в 1 – 2 месяца для обсуждения докладов и подготовки к ежегодной сессии организации. Для осуществления текущей практической работы по основным отраслям сотрудничества в рамках СБЕР образованы рабочие и целевые группы, представляющие на регулярной основе отчеты о своей деятельности. Под эгидой СБЕР действует Региональный совет, который помогает налаживать сотрудничество непосредственно между регионами стран-участниц.

Наибольшее внимание работе СБЕР уделяет Норвегия как инициатор создания организации. В последнее время Осло предпринял немалые усилия по активизации СБЕР, всячески способствуя его институциональному укреплению. Так, в 2008 г. в Киркенесе с согласия других членов организации был создан международный секретариат Совета. В 2006 г. в том же городе был учрежден Баренц-институт, который считается главным «мозговым трестом», обслуживающим и норвежский национальный, и международный секретариаты СБЕР.

СБЕР стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на Европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федерального уровня) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

**Европейский союз.** В конце 1990-х годов ЕС начал проявлять активный интерес к Арктике, обосновывая его своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Заполярья, территориальными спорами и претензиями ряда стран на контроль над северными морскими проходами, а также ухудшающейся экологией в регионе.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения (СИЕ)<sup>3</sup>. В начале 2000-х годов в ЕС была популярна идея «арктического окна», которая нашла свое отражение в обновленной концепции СИЕ, принятой в ноябре 2006 г. [25] ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, — СБЕР, АС и Советом министров северных стран. В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раз-

дела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике [8].

В марте 2008 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС представили совместный документ «Изменение климата и международная безопасность». Экологическим проблемам Арктики там было уделено большое внимание. В частности, особо выделялись следующие проблемы: таяние полярного льда, нарушающее сложившуюся экосистему; негативные последствия хозяйственной деятельности в связи с освоением природных ресурсов региона и увеличением числа международных торговых маршрутов; обострение конкуренции между арктическими державами за использование природных ресурсов и морских проходов в Арктике.

В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

- оживить деятельность региональных организаций под эгидой обновленного СИЕ;
- разработать арктическую стратегию ЕС с особым акцентом на обеспечении равного доступа различных стран к природным ресурсам и торговым маршрутам региона;
- наладить диалог с арктическими странами, не входящими в ЕС, по вопросу о последствиях глобального изменения климата для международной безопасности [12].

Ряд экспертов из России, Норвегии, США и Канады, т.е. стран, не являющихся членами ЕС, оценили этот документ как довольно решительную попытку ЕС обозначить свою претензию на участие в арктических делах. Отмечалось также, что во многом движущей силой, подталкивавшей ЕС к более активной политике в Арктике, были три североевропейских страны — Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя оттесненными от арктических дел, хотя и имеют значительные интересы в этом регионе.

В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и Арктический регион», призванный очертить основные контуры стратегии ЕС в этом районе мира. «Арктика — уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на жизнь европейцев на поколения вперед» [9], — заявила комиссар ЕС Б. Ферреро-Вальднер на презентации этого коммюнике.

В коммюнике устанавливаются цели и даются рекомендации по вопросам организации научных исследований арктических

проблем, коренных народов, рыболовства, добычи углеводородов, мореходства, политических и юридических структур и взаимодействия с региональными организациями.

В частности выделены три главных приоритета будущей политики ЕС в регионе:

- защита окружающей среды и коренных народов Арктики;
- обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;
- развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике [15].

В коммюнике особо отмечается необходимость развития международного сотрудничества в Арктическом регионе. «Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество откроет новые перспективы в наших отношениях с арктическими странами. ЕС готов работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохранения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимостью освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов» [9], — отмечается в пресс-релизе Еврокомиссии по случаю принятия коммюнике. В документе отмечается необходимость широкого диалога по вопросам арктического курса на базе Конвенции ООН по морскому праву, а также ключевая роль СИЕ и АС для сотрудничества в Арктике.

Однако, как отмечают эксперты из норвежского секретариата СБЕР, в коммюнике практически не упоминается крупнейший сосед ЕС в Арктике — Россия [1]. Между тем, по их мнению, для ЕС чрезвычайно важно учитывать Россию при выборе своих арктических приоритетов. От этого выиграют и ЕС, и Россия. Практически не упоминается и сам СБЕР, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на Европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федерального центра) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

В коммюнике Еврокомиссии по Арктике не придается особого значения потенциальным проблемам из области безопасности, но отмечается важность стабильности, сотрудничества и сохранения морской среды, подчеркивает сотрудник Европейского агентства по окружающей среде Г. Сандер. В то же время, считает он, в ЕС усматривают необходимость в новой и при этом более сильной структуре по управлению в Арктике. По его мнению, АС в его сов-

ременной форме не хватает необходимого политического влияния [4]. Выступая в Киркенесе в норвежском Совете по науке, Г. Сандер отметил значительные перемены в позиции Еврокомиссии по Арктике. Если до 2007 г. об Арктике достаточно было знать, что она находится где-то далеко, сейчас к ней проявляют возрастающий интерес. Беспрецедентные темпы таяния арктических льдов и российский флаг, установленный на морском дне на Северном полюсе, возбудили у Комиссии интерес к Арктическому региону. По мнению ученого, Еврокомиссия находится в процессе познания Арктики, и коммюнике очерчивает общие стратегии, которым еще предстоит значительная доработка.

В противовес Г. Сандеру, министр труда Финляндии Т. Кронберг утверждает, что аспекты безопасности на Севере достаточно важны, и ей хотелось бы, чтобы Финляндия присоединилась к быстро развивающемуся сотрудничеству между Норвегией и Швецией в области безопасности. СИЕ должно быть гарантом безопасности на Крайнем Севере. При этом, опять-таки, роль России в системе международной безопасности на Крайнем Севере никак не была освещена [5].

В декабре 2009 г. Европейский совет обнародовал постановление по арктическим вопросам, в котором анализировались итоги политики ЕС в регионе за время, прошедшее с момента публикации коммюнике Еврокомиссии. Были подтверждены три главных приоритета арктической политики ЕС: защита уникального природного комплекса региона и коренных народов; обеспечение устойчивого использования природных ресурсов Арктики; создание эффективной системы управления в регионе на уровне институтов и соглашений. Был также намечен ряд конкретных мер в области изучения Арктики, поисково-спасательных работ, обмена информацией об экологической ситуации в регионе, мореплавания и рыболовства. В постановлении особо подчеркивалась роль АС как ведущей региональной организации и необходимость избегать дублирования в работе с ним, СБЕР и другими институтами. Европейский совет подтвердил свою поддержку заявок Еврокомиссии и Италии на полноценное членство в АС. Отмечалось, что «арктическое окно» СИЕ не потеряло своей актуальности, и предлагалось выработать конкретные меры по оживлению деятельности этой программы. Еврокомиссии было поручено подготовить промежуточный отчет о ходе реализации арктической стратегии ЕС к июню 2011 г. [13]

В январе 2011 г. Европарламент принял специальную резолюцию по Арктике, в которой сформулировал свое видение приоритетов арктической политики ЕС. В частности, он обратил внимание Европейского совета и Еврокомиссии на такие проблемы, как появление новых транспортных маршрутов в регионе; обеспечение доступа к природным ресурсам, для чего, прежде всего, необходимо скорейшее урегулирование территориальных споров между арктическими державами; меры по предотвращению дальнейшего изменения климата и загрязнения окружающей среды Арктики в результате хозяйственной деятельности человека; забота об устойчивом социально-экономическом развитии региона (особенно коренных народов Севера); необходимость большей гармонизации и координации в деятельности различных международных организаций, работающих в Арктике. Европарламент рекомендовал Еврокомиссии установить специальную межведомственную группу по Арктике, а также создать международную программу по арктическим исследованиям с соответствующим финансированием. России было рекомендовано присоединиться к Декларации ООН по правам коренных народов от 13 сентября 2007 г. [28]

Известный британский ученый К. Арчер, размышляя о проблемах, которые ожидают ЕС в Арктике, выделяет следующие препятствия для дальнейшей активности Брюсселя в регионе:

- поддержка со стороны таких северных стран — членов ЕС, как Дания, Швеция и Финляндия, дальнейшего повышения роли Брюсселя в Арктике не так однозначна, так как в настоящее время они заинтересованы в балтийском регионе не меньше, чем в Арктическом;
- против полноценного участия Еврокомиссии в АС выступает не только и не столько Россия, сколько Канада, что делает маловероятным повышение статуса Брюсселя в этой организации;
- ЕС конфликтует с рядом арктических стран (Норвегия, Дания, Исландия и Канада) из-за экспорта тюленьих шкур и китобойного промысла, что также затрудняет «проникновение» Евросоюза в регион [7].

В то же время ученый считает, что у ЕС все-таки есть значительный потенциал для усиления своего влияния в арктических делах, основанный, прежде всего, на его материальных и научных ресурсах.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать усилия по расширению своего присутствия в регионе и более решительно отстаивать свои права на Арктику. Правда, в отличие от НАТО, США и Норвегии, ЕС будет делать это без заметного акцента на военную силу, предпочитая дипломатические и экономические методы.

**НАТО.** НАТО как международная организация является относительно новым актором в Арктическом регионе. Существенное расширение ее деятельности на Крайнем Севере началось в 2008 г. Последовала серия заявлений высших представителей НАТО в отношении Арктики, были проведены встречи и экспертные семинары по Арктике. В практическом плане альянс присутствует в Арктике в виде объединенной системы ПВО, в которую входят истребители постоянной готовности, системы предупреждения о военном нападении типа AWACS, разведывательная авиация. Силы НАТО взяли на себя патрулирование неба над Исландией после свертывания американской военной базы в Кефлавике в 2006 г. В учениях НАТО под эгидой программы «Партнерство ради мира» стали активно участвовать Швеция и Финляндия, имеющие статус неприсоединившихся государств.

Наиболее четко приоритеты политики НАТО в регионе были определены на проходившей в конце января 2009 г. в Рейкьявике конференции НАТО по перспективам безопасности в Арктике. Формально внимание НАТО будет сосредоточено на сфере так называемой «мягкой» безопасности — экологические последствия глобального потепления климата и человеческой деятельности в Арктике, риск возникновения экологических и техногенных катастроф и пр.

Однако это не исключает и чисто военную составляющую политики блока, что выразилось в проведении серии учений под эгидой НАТО. Об этом же говорится в исследованиях Оборонного колледжа НАТО, где прямо заявлено о военной составляющей безопасности региона. Потенциальный конфликт возможен, прежде всего, между самими арктическими государствами [1, 7, 20].

Фактически был объявлен новый приоритет НАТО — борьба за ресурсы в глобальном масштабе. Согласно намерениям руководства альянса, основными факторами, влияющими на состояние и развитие военного потенциала блока, являются «политическое состояние мирового сообщества, оперативно-стратегическая обстановка, а также запасы и распределение ресурсов на глобальном

уровне». Это подтверждается и заявлениями бывшего генерального секретаря НАТО Я. Скеффера, в которых говорится, что «...необходимо обсудить вопрос о том, какую роль Североатлантический альянс сможет сыграть в решении задачи контроля за энергопотоками на глобальном уровне» и что обеспечение «свободного энергетического снабжения всегда было одним из ее приоритетов...». То есть перед НАТО поставлена задача закрепиться в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки [29].

В этой связи Я. Скеффер объявил, что Арктика становится объектом стратегических интересов НАТО. Однако между членами блока, являющимися арктическими государствами, существуют споры о проведении двухсотмильной границы и границах шельфа, которые дают основания для расширения исключительной экономической зоны. НАТО предлагается сделать форумом для решения спорных вопросов между этими четырьмя странами. Я. Скеффер полагает, что, «обращаясь к Арктике сегодня, а в будущем и к другим регионам, мы должны не допустить регионализации, так как это путь к фрагментации, а этого мы должны избежать любой ценой» [29]. Это означает, что вопросы использования энергетических ресурсов Арктической зоны не должны решаться только государствами региона. Для обоснования военного присутствия НАТО Я. Скеффер сослался на то, что некоторые государства усиливают свой военный потенциал и военную активность в Арктике, что ставит вопрос о военном присутствии сил НАТО. Применительно к Арктике речь может идти только о России, хотя генсек этого не сказал.

Именно о такой направленности его заявлений и активизации альянса говорят проведенные в Норвегии 13–26 марта 2009 г. учения под названием *Cold Response*. Их сценарий состоял в том, что «большое недемократическое государство “Нордлэнд” заявило о своих правах на месторождение нефти, расположенное в территориальных водах маленького демократического государства “Мидленд”. Однако вступление в войну союзников приводит к победе». По мнению отечественных экспертов, учения проводились для отработки защиты интересов Норвегии и других стран НАТО в Арктике. По словам представителя министерства обороны Норвегии В. Финберга, имелся в виду не только Шпицберген, но и любая другая территория, где может возникнуть спор [3, с. 28].

Активизация НАТО в Арктике выражается также в усилении прессинга на неприсоединившиеся государства региона (Фин-

ляндия и Швеция) с целью их дальнейшего сближения с альянсом. Это привело к активизации пронатовских сил в этих странах. Так, вышедший в январе 2009 г. правительственный доклад о политике Финляндии в области обороны и безопасности не исключает возможности вступления страны в НАТО в обозримом будущем. Министр иностранных дел А. Стубб, член Национальной коалиционной партии, прямо выступает за присоединение Финляндии к альянсу [16]. Сходные тенденции наблюдаются и в Швеции. Весьма влиятельный норвежский политик Т. Столтенберг предлагает Финляндии и Швеции подписать соглашение с НАТО об обмене данными по линии ПВО. А в перспективе этим государствам рекомендовано полностью присоединиться к натовской системе контроля воздушного пространства (радары, системы контроля, управления и командования) [24, 11]. Эти предложения были озвучены в докладе Т. Столтенберга о сотрудничестве стран Северной Европы по вопросам безопасности. И хотя специалисты по-прежнему оценивают шансы пронатовских сил в Швеции и Финляндии как довольно низкие, это не может не вызвать сомнений относительно искренности намерения НАТО ограничиться в Арктике только вопросами «мягкой» безопасности.

Эксперты расходятся во мнении относительно причин и мотивов активизации НАТО в Заполярье. Первая точка зрения сводится к тому, что НАТО, испытывающая вызовы со стороны других международных организаций в обеспечении европейской, трансатлантической и глобальной безопасности (ООН, ЕС, ОБСЕ, Совет государств Балтийского моря, СБЕР, АС, ОДКБ, Шанхайская организация сотрудничества), стремится отстоять свою роль главного гаранта региональной и глобальной безопасности и тем самым доказать нужность и эффективность организации в меняющемся мире. Последнее все чаще стало подвергаться сомнению. НАТО стремится продемонстрировать, что при сохранении у нее потенциала сдерживания любой военной угрозы она активно трансформируется в организацию, имеющую новые задачи в сфере миротворчества, борьбы с последствиями природных и техногенных катастроф, поисково-спасательной работы, борьбы с незаконной миграцией, наркопотоками и другими вызовами «мягкой» безопасности. Именно на этом круге вопросов НАТО и собирается сосредоточиться в Арктике.

Оппоненты этой точки зрения считают, что НАТО вряд ли сможет проводить эффективную политику в регионе. Во-первых, у нее весьма ограниченные ресурсы и возможности по созданию

в короткие сроки соответствующей инфраструктуры в регионе. Негативное влияние оказывает также продолжающийся мировой финансово-экономический кризис. Во-вторых, альянс разрывают внутренние противоречия по вопросу об Арктике. Ряд стран — членов НАТО имеют собственные амбиции и претензии на этот регион, что привело к конфликтам между США и Канадой, Данией и Канадой, Данией и Норвегией по конкретным вопросам арктической политики: определение зон экономического влияния, раздел континентального шельфа, уточнение морских границ, статус северных проливов.

Другая точка зрения состоит в том, что в вопросе об Арктике НАТО, скорее, является инструментом отдельных государств, стремящихся продвинуть свои интересы в регионе, чем проводником единой политики западного сообщества в отношении региона.

Так, Норвегия, где Арктике отводится ведущая роль во внутренней и во внешней политике, давно выступает за усиление роли НАТО в регионе. Министр обороны страны, выступая в Военном обществе (Осло, январь 2009 г.), говорил о намерении Норвегии привлечь внимание НАТО к вопросам арктической политики и отметил, что альянс в настоящее время проявляет к региону повышенный интерес. Норвежские официальные лица и независимые эксперты объясняют это тем, что Осло не в состоянии защитить свои экономические и военно-стратегические интересы в Арктике в одиночку и создать военный потенциал, необходимый для этих целей. В последнее время территория Норвегии не раз становилась местом проведения натовских маневров. Именно Норвегия осуществляет наиболее сильный прессинг в отношении Финляндии и Швеции с целью заставить их вступить в НАТО.

Те же самые мотивы руководят и некоторыми другими участниками разворачивающейся «битвы» за Арктику, например, Канадой и Данией. Как и Норвегия, они не в состоянии самостоятельно противостоять более могущественным соперникам. С одной стороны, они надеются на то, что альянс защитит их интересы перед усиливающейся в регионе Россией, с другой — НАТО послужит некоторого рода арбитром в спорах между членами этой организации по вопросам Арктики и сдержит усиливающийся напор со стороны США, которые позже других вступили в борьбу за ресурсы Арктики. США же, наоборот, надеются использовать свой авторитет в НАТО для оказания давления на конкурентов внутри альянса.

Наконец, существует и третья точка зрения, суть которой состоит в том, что два первых подхода не являются взаимоисключающими и вполне могут дополнять друг друга.

В целом же и официальные лица, и эксперты единодушны в том, что НАТО продолжит курс на активизацию своей деятельности в Арктике. Какие это будет иметь последствия для России? По всей видимости, негативные. Ведь при существующем характере отношений с НАТО с трудом удастся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за ресурсы Арктики НАТО будет выдавливать Россию так же, как она выдавливает ее из других регионов Европы в сфере безопасности. Очевидно, что США, которые не присоединились к Конвенции по морскому праву, будут использовать НАТО для укрепления своих позиций в регионе. Норвегия стремится привлечь внимание НАТО к разрешению вопросов по спорным территориям. Поэтому России следует готовиться к непростой и долгой борьбе за отстаивание своих интересов и законных прав.

В заключение отметим, что формат международных организаций создает для России серьезные возможности для развития сотрудничества в Арктике как сегодня, так и в обозримом будущем. Пожалуй, единственным исключением следует считать НАТО, чьи действия в Арктике имеют явно антироссийский характер. Наиболее благоприятные перспективы для российской дипломатии связаны с АС. Россия и Канада считают, что именно Совет должен играть ключевую роль, получив статус полноценной международной организации, принимающей обязательные для исполнения решения. Практически все участники Совета, за исключением США, поддерживают дальнейшее усиление АС. Для России в качестве международного института также полезен СБЕР, который позволяет улучшать дву- и многостороннее сотрудничество на региональном уровне (включая сферу «мягкой» безопасности), а также развивать арктические районы России.

## Литература

1. Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver. 21.11.2008. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).
2. Война на полюсе // Труд, 2007. 30 августа.
3. Дятликович В., Гребцов И. Шельф цвета хаки // Русский репортер. 2009. Апрель. С. 28.

4. ЕС не беспокоят проблемы арктической безопасности // BarentsObserver. 2008. 27 ноября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).

5. Новые направления для Северного измерения // BarentsObserver. 2008. 2 октября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).

6. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу // Российская газета. 2009. 30 марта. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (дата обращения: 07.06.2011).

7. Archer C. Beggar at the Feast? International, Regional Regulation of the Arctic: Is There a Role for the EU? // Lyons Conference. November 2010. URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/43/83/HTML/> (date of access: 07.06.2011).

8. Arctic Communication MEM0/08/726 // Brussels: Europa Press Releases. 20.11.2008. URL: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEM0/08/726&format> (date of access: 07.06.2011).

9. The Arctic Merits the European Union's Attention — First Step Towards an EU Arctic Policy // Brussels: Europa Press Releases. 20.11.2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format> (date of access: 07.06.2011).

10. Ottawa Says: Canada Well-placed on New Arctic Search-and-rescue Agreement // The Globe Mail. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-well-placed-on-new-arctic-search-and-rescue-agreement-ottawa-says/article1860748/> (date of access: 07.06.2011).

11. Cela M. Arctic Security. Policy Analysis of the Circumpolar States. Reykjavik: Felagsvisindastofnun Haskola Islands, 2010. URL: [http://skemman.is/stream/get/1946/6743/18510/1/78-87\\_Margret\\_Cela\\_STJbok.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/6743/18510/1/78-87_Margret_Cela_STJbok.pdf) (date of access: 07.06.2011).

12. Climate Change and International Security. A Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. Brussels: Council of the European Union, 2008. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf) (date of access: 07.06.2011).

13. Council Conclusions on Arctic Issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting. Brussels: Council of the European Union, 2009. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf) (date of access: 07.06.2011).

14. Denmark Holds the Chairmanship of the Arctic Council 2009–2011. Programme for the Danish Chairmanship of the Arctic Council 2009–2011 // Arctic Council. 27.11.2007. URL: [http://arctic-council.org/article/2007/11/danish\\_programme](http://arctic-council.org/article/2007/11/danish_programme) (date of access: 07.06.2011).

15. The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final.

Brussels, 2008. URL: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf) (date of access: 07.06.2011).

16. Finland Could Join Nordic Air Surveillance Effort in Iceland // Helsingin Sanomat. International Edition. URL: <http://www.hs.fi/english> (date of access: 07.06.2011).

17. Finland's Strategy for the Arctic Region // Prime Minister's Office publications, 2010. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-ark-tin-en-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf> (date of access: 07.06.2011).

18. Foreign Minister Per Stig Møller's Speech at the Arctic Council. 29 April 2009. URL: <http://www.um.dk/en/menu/aboutus/theministerforforeignaffairs/speechesandarticles/udenrigsministerenstaleiarktisk-raadd29april2009.htm> (date of access: 07.06.2011).

19. *Hannaford J.* Canada's Arctic Foreign Policy // Foreign Affairs and International Trade Canada. 24.01.2011. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca> (date of access: 07.06.2011).

20. *Holtmark S.* Towards Cooperation or Confrontation? Security in the High North // Research Paper. 2009. No 45. Rome: NATO Defense College.

21. The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27 – 29 May 2008. URL: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf> (date of access: 07.06.2011).

22. *Joenniemi P., Sergunin A.* Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University Press, 2003.

23. National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25) // The White House. 12.01.2009. URL: <http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html> (date of access: 07.06.2011).

24. *Stoltenberg Th.* Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009 // The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2009. URL: [http://www.mfa.is/media/Frettilkygning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettilkygning/Nordic_report.pdf) (date of access: 07.06.2011).

25. Northern Dimension — Policy Framework Document and Political Declaration. Brussels: Council of the European Union, 2006.

26. Open Canada: a Global Positioning Strategy for a New Age. Toronto: Canadian International Council, 2010.

27. Program for the Icelandic Chair of the Arctic Council 2002 – 2004 // Arctic Council. URL: [http://arctic-council.org/member\\_state/iceland](http://arctic-council.org/member_state/iceland) (date of access: 07.06.2011).

28. The Resolution of the European Parliament on Arctic // European Parliament, 2011. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0024&language=EN> (date of access: 07.06.2011).

29. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. Reykjavik, Iceland. 29.01.2009. URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html> (date of access: 07.06.2011).

## Примечания

<sup>1</sup> Из универсальных организаций в арктические дела вовлечена ООН (например, Комиссия по границам континентального шельфа и ЮНЕП — программа ООН по окружающей среде). Ряд региональных и субрегиональных организаций также участвует в решении арктических проблем: Северный форум (международная организация северных регионов арктических стран), Совет министров северных стран (исполнительные органы пяти стран Северной Европы), межпарламентские организации (Конференция парламентариев Арктического региона, Северный совет), финансовые институты (Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, *NEFCO* (Северная экологическая финансовая корпорация), Северный проектный фонд). Активны и международные неправительственные организации, специализирующиеся на охране окружающей среды: Международный союз сохранения природы, Всемирный фонд дикой природы, Консультационный комитет по защите морей, Союз сохранения циркумполярных областей.

<sup>2</sup> *Батиметрия* — совокупность данных о глубинах водного объекта, результат батиметрической съемки.

<sup>3</sup> Идея СИЕ была предложена Финляндией в 1997 г. и обрела реальные организационно-финансовые очертания с 2000 г. Подробнее о СИЕ см.: *Joenniemi P., Sergunin A. Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University Press, 2003.*

*А. В. Васильев*

## **Международное сотрудничество в Арктике и подходы России\***

**С**овременную ситуацию в Арктике определяют три основных фактора.

Во-первых, уход в Лету стратегического военно-политического противостояния холодной войны, когда Арктику воспринимали почти исключительно как зону траекторий полетов стратегических ядерных ракет и стратегических бомбардировщиков, трасс следования стратегических подводных ракетноносцев. В настоящее время угроза ядерного конфликта устранена, стратегические наступательные вооружения сокращаются, вступил в силу и выполняется новый российско-американский договор СНВ-3, ведутся консультации по проблеме противоракетной обороны. Преобладающей чертой ситуации в Арктике становится развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Во-вторых, быстрое совершенствование технологии, о чем свидетельствует установка в 2007 г. российского флага в точке Северного полюса на дне Северного Ледовитого океана. Ранее такое было невозможно.

В-третьих, изменение климата и быстрое таяние арктических льдов. Согласно последнему фундаментальному исследованию криосферы Земли, выполненному в Арктическом совете с участием российских ученых, уже в этом веке вполне вероятно полное освобождение ото льда Северного Ледовитого океана в летний период, причем это может впервые произойти в ближайшие 30 – 40 лет.

В совокупности действие этих трех факторов серьезно влияет на ситуацию в Арктическом регионе. Появляются новые вызовы и новые возможности. Так, и в прямом, и в переносном смысле нам становятся более доступными арктические природные и минеральные ресурсы, а также морские водные пути. Понятно, что это вызывает повышенный интерес со стороны как арктических, так и неарктических государств.

---

\* *Васильев А. В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. 2012. № 1.*

Россия стала первым арктическим государством, принявшим в 2008 г. долгосрочную стратегию в отношении региона в новых исторических условиях. В ней ясно сформулированы четыре российских национальных приоритета: использование ресурсов Арктики для обеспечения социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира, стабильности и сотрудничества; сбережение хрупких арктических экосистем и защита интересов коренных народов Севера; использование преимуществ Северного морского пути (СМП) — национальной транспортной артерии России. Вслед за Россией свои национальные арктические стратегии приняли все арктические государства. Последней в августе 2011 г. это сделала Дания. При всей национальной специфике этих стратегий в них много общего, причем в существенных аспектах, а именно: отстаивание национального суверенитета в Арктике, стремление найти разумное сочетание хозяйственного освоения Севера с защитой окружающей среды и поддержкой коренных народов, необходимость государственных программ поддержки северных регионов, курс на более интенсивное научное изучение природных, климатических, физических и других процессов и перемен в Арктике для того, чтобы лучше понимать и учитывать их в практической деятельности государств. Но, пожалуй, главным общим моментом всех без исключения стратегий является констатация того, что национальные интересы каждого арктического государства могут быть в максимальной степени реализованы только через разноплановое и разноформатное сотрудничество с другими арктическими государствами. Здесь как бы на межгосударственном уровне реализовалась простая человеческая истина о том, что при всех переменах Север остается Севером со столь суровыми природными и другими условиями, что выжить в одиночку тут нельзя. И в этом видна хорошая основа для дальнейшего расширения и углубления взаимодействия стран.

Ситуация в Арктике в целом представляется позитивной, стабильной, предсказуемой. Между арктическими государствами нет вопросов, которые могли бы потребовать военного решения. Нет необходимости в присутствии в Арктике военно-политических блоков. Все региональные вопросы решаются и будут решаться цивилизованно, в рамках норм международного права и в духе доброй воли.

Разумеется, Россия внимательно следит за развитием обстановки в Арктике и не склонна ее искусственно упрощать. Тем не

менее, говорить о каких-то процессах ее милитаризации (здесь имеют в виду обычные, не стратегические вооружения) было бы неоправданным преувеличением. Действительно, все арктические государства в той или иной степени уделяют внимание укреплению своих сил и средств в Арктике. Однако это в известной степени естественный, понятный, ограниченный, не destabilизирующий процесс. С расширением человеческого присутствия и хозяйственной деятельности в Арктике, с появлением новых рисков и угроз арктические государства должны располагать возможностью защиты своего суверенитета (например, нефтяная платформа в акватории Северного Ледовитого океана может стать притягательной мишенью для террористов). Чего стоит только одна проблема так называемого открытия северных границ прибрежных арктических государств, прежде надежно прикрытых льдами, которые сейчас быстро тают. А поиск и спасание? Ответ очевиден. Думаю, что в этих условиях мы должны укреплять меры доверия и взаимопонимания в военной сфере между арктическими государствами. Первые шаги здесь уже сделаны. Например, в ходе недавних визитов в Москву высших военных руководителей Канады и Норвегии достигнуты важные договоренности об укреплении двусторонних связей по военной линии с этими государствами, включая взаимные визиты военных кораблей и проведение военно-морских учений. Устанавливается взаимодействие между береговыми охранами прибрежных арктических государств.

К сожалению, несмотря на то что жизнь постоянно доказывает обратное, на различных конференциях и в СМИ все еще приходится встречаться с оценками иного рода. Например, мол, неизбежны столкновение интересов в борьбе за арктические ресурсы и при решении вопросов расширения континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, конфликты и даже войны, иными словами, Арктика представляет потенциальную угрозу безопасности для других регионов, например, Европы. На мой взгляд, здесь мы имеем дело либо с незнанием реалий, либо с их сознательным искажением, с желанием «ловить рыбу в мутной воде» и политическими играми.

В действительности ресурсы Арктики по большому счету уже поделены. Как подсчитали наши датские коллеги, 97% всех известных разведанных и потенциальных запасов природных ресурсов в Арктике находится в зоне суверенитета, суверенных прав

и юрисдикции арктических государств. Иными словами, делить в Арктике нечего. Почвы для конфликта нет, разумеется, если не менять общепринятых «правил игры», т.е. норм международного права. А нам иногда нет-нет да и подбрасывают идеи какого-то нового «всеобъемлющего» арктического договора (вроде Договора об Антарктике) или других соглашений, чтобы изменить эти «правила игры».

Что касается остающихся или потенциальных вопросов размежевания между самими арктическими государствами, то, как показывает практика, они вполне поддаются спокойному, профессиональному решению. Важнейшее значение имеет договоренность первой министерской встречи государств прибрежной арктической «пятерки» в Илулиссате в мае 2008 г. о том, что все возможные взаимопересекающиеся претензии в Северном Ледовитом океане будут решаться цивилизованным путем, за столом переговоров, на основе существующих и достаточных норм международного права. Эта договоренность соблюдается всеми. Норвегия стала первым арктическим государством, получившим в 2009 г. одобрение своей заявки на расширенный континентальный шельф в Комиссии ООН по границам континентального шельфа. Причем без конфликтов, предоставив соответствующие научные аргументы и проведя спокойные, профессиональные переговоры со всеми своими соседями, в том числе с Россией. Поскольку прибрежным арктическим государствам в обоснование имеющихся и будущих заявок на расширение границ своего континентального шельфа нужно доказывать по сути то же самое (а именно, что континентальный шельф геологически является продолжением материка), а Комиссия ООН не рассматривает заявки с пересекающимися претензиями, теоретически возможные здесь проблемы являются фактором, который на самом деле скорее сближает, а не разделяет. Не случайно государства «пятерки» ведут регулярные консультации между собой по этим вопросам.

Добрым примером стал и только что вступивший в силу российско-норвежский Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, ставший результатом 40-летних переговоров. Договор имеет не только двустороннее, но и существенное региональное измерение, закладывая еще один позитивный прецедент цивилизованного решения имеющихся в Арктике вопросов и создающий дополнительные предпосылки укрепления доверия и сотрудничества в Аркти-

ке. Несомненно, что все другие остающиеся вопросы в регионе будут решаться столь же успешно и конструктивно самими арктическими государствами без посторонней помощи.

В последние годы практическое сотрудничество между государствами Арктики быстро развивается. Однако мы находимся лишь в начале пути, и потенциал нашего сотрудничества в Арктике огромен.

Следует отметить те области, в которых наше сотрудничество уже достаточно продвинуто. Это, прежде всего, научные наблюдения и научный анализ, изучение факторов и последствий изменения климата, предотвращение изменения климата и адаптация к его последствиям, сохранение окружающей среды, защита биоразнообразия, устранение источников загрязнения окружающей среды, поддержка коренных народов Севера, сбережение их культуры, традиций и жизненного уклада, предотвращение чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф и борьба с ними, здравоохранение, разведка и добыча нефти и газа, региональное сотрудничество, устойчивое развитие, образование.

Будущие области сотрудничества в Арктике очевидны.

Те, кто участвовали во втором Международном Арктическом форуме, организованном Русским географическим обществом в сентябре 2011 г. в Архангельске и посвященном вопросам арктического транспорта, смогли прочувствовать настоящее «открытие» Северного морского пути и обусловленные этим новые серьезные возможности. В известном смысле мы являемся свидетелями того, как будущее становится сегодняшним днем. Если в 2010 г. грузооборот СМП составлял около 2 млн т, то к 2020 г. он может возрасти до 60—65 млн т, а к 2030 г. — до 85 млн т. Если в 2010 г. по СМП транзитом прошло два судна, то в 2011 г. — уже около 30. Россия рассчитывает на то, что СМП станет ее второй статьей доходов в Арктике после нефти и газа. Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин сообщил в Архангельске о планах российского правительства профинансировать строительство до 2020 г. трех новых атомных и шести новых дизельных ледоколов. К 2015 г. равномерно вдоль всего СМП будет создано десять современных мониторинговых и координационных поисково-спасательных центров. Будут восстановлены, модернизированы или вновь построены другие необходимые элементы инфраструктуры — порты, системы навигации, связи, безопасности. Государственная Дума России вскоре планирует принять внесенный пра-

вительством закон о СМП, в котором, в частности, предусмотрено воссоздать государственную Администрацию СМП и упорядочить сборы, связанные с транзитом по СМП. «Открытие» Северного морского пути может стать мощным стимулом развития российских арктических регионов и привести к росту международного морского судоходства на Крайнем Севере. Разработка шельфовых месторождений нефти и газа также вступает в этап практических дел. В Печорском море на месторождении «Приразломное» «Газпромнефтьшельфом» уже установлена нефтяная платформа и вскоре начнется промышленное бурение. До конца года ожидается инвестиционное решение по Штокмановскому газоконденсатному месторождению. Недавнее крупное соглашение о сотрудничестве между «Роснефтью» и «Эксон-Мобил» стало еще одним напоминанием серьезности намерений крупнейших игроков на рынке. Деятельность, связанная с нефтью и газом в Арктике, — очевидная ключевая область международного сотрудничества в регионе.

Арктика превращается в важный источник деловых возможностей. Это буквально витает в воздухе различных международных конференций последнего времени. Думаю, что Арктический совет может сыграть более активную роль в содействии бизнес-контактам в Арктическом регионе, например, через создание международного арктического Делового совета. Мурманский международный арктический экономический форум, который в 2009 — 2011 гг. собирался уже трижды, со всей очевидностью подтверждает высокий спрос на содействие прямым деловым контактам между арктическими регионами и компаниями. В этом контексте весьма многообещающей видится инициатива проведения в Салехарде международной выставки «Экспо Арктика 2015», вызывающая большой интерес наших партнеров.

На форуме в Архангельске также много говорилось о том, что все российские планы освоения Арктики должны реализовываться на базе самых жестких экологических стандартов. Добиться настоящего прогресса можно, только если найти правильный и долгосрочный баланс между интересами бизнеса и необходимостью защиты хрупких арктических экосистем. Это — еще одна важная область международного сотрудничества в Арктике.

Требуются более систематизированные, скоординированные и долгосрочные исследования физических, климатических, природных и других процессов и изменений в Арктике с тем, чтобы лучше их понимать, предвидеть грядущие перемены и их последст-

вия и принимать в этой связи верные решения. В этой области Арктическим советом уже выполнено немало крупных проектов, ряд проектов продолжается, готовятся новые. В связи с этим большие надежды возлагаются и на мероприятия иницилируемого Россией Международного полярного десятилетия 2015/2025.

Среди других потенциальных областей арктического сотрудничества следует также отметить инновации и специфические «арктические» технологии, энергетику, энергоэффективность, связь и коммуникации, предотвращение техногенных катастроф и их нейтрализацию, навигацию, космос, кросс-полярное авиасообщение, культуру, туризм, образование и многое другое.

Многое в Арктике делается по линии двустороннего сотрудничества. Россия, например, активно сотрудничает с Норвегией, Канадой, Финляндией и другими партнерами. Одновременно в последние годы расширяется многостороннее сотрудничество. Только в рамках Арктического совета сейчас идет работа примерно по 80 различным проектам. В Совете Баренцева/Евроарктического региона функционирует уже 16 тематических рабочих групп. Значительно возросла деятельность стран прибрежной арктической «пятерки». На севере Европы налаживается сотрудничество по линии «Северного измерения».

При всем многообразии форм многостороннего сотрудничества в Арктике его центральным звеном — и это отражено в арктических стратегиях всех арктических государств — является Арктический совет. Развивающееся сотрудничество в других формах, как уже подтвердила практика, не ослабляет и не подрывает Арктический совет, его роль и авторитет неуклонно растут. Но при этом и Совет не поглощает другие формы сотрудничества.

Арктический совет — согласно его учредительным документам — это пока лишь «форум» — «межправительственный форум высокого уровня». Быстро расширяющееся арктическое сотрудничество объективно поставило задачу укрепления Совета. Мы начали думать в этом направлении в ходе предыдущего, очень успешного датского председательства в Арктическом совете в 2009 — 2011 гг. и приняли первые решения на его министерской сессии 12 мая 2011 г. в гренландском Нууке. Речь идет о пакете мер по укреплению Совета с помощью создания его постоянного секретариата в норвежском Тромсе со своим бюджетом и постепенного придания рекомендациям Совета более обязательной силы. Был также создан первый в истории коллективный фонд Совета — Инструмент поддержки проектов (*Project Support Instrument*), из

средств которого будут финансироваться, а точнее софинансироваться, проекты ликвидации экологических «горячих точек» в Арктике, преимущественно на территории России. В октябре 2011 г. в Москве подписано Соглашение о внесении Россией до 10 млн евро в указанный Инструмент. Помимо прочего, Инструмент — хорошее подспорье России в выполнении поставленной Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным задачи проведения «генеральной уборки» российской Арктики.

После двухлетних переговоров под эгидой Арктического совета и при сопредседательстве России и США был разработан и подписан в Нууке первый в истории панарктический юридически обязывающий документ — Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Это рубежное событие и для Арктики, и для Арктического совета. Соглашение нацелено на повышение оперативности и эффективности помощи оказавшимся в беде людям, создает дополнительные предпосылки для дальнейшего освоения Арктики, показывает высокий уровень «договороспособности» арктических государств. С помощью разработки, прежде всего, такого рода документов и предполагается вести дело к более обязательным рекомендациям Совета.

В соответствии с решениями министерской сессии в Нууке в октябре 2011 г. начались переговоры в специально учрежденной Целевой группе Совета по разработке нового панарктического документа — о сотрудничестве в области готовности на случай морских нефтеразливов в Арктике и борьбы с ними. С учетом огромной экологической и экономической важности вопроса эти переговоры, безусловно, будут центральным проектом Арктического совета в период 2011 — 2013 гг.

На мой взгляд, мы встали на путь превращения Арктического совета из «форума» в полноценную международную организацию, несмотря на то что будем двигаться в этом направлении постепенно, поэтапно, с полным уважением позиций всех государств — членов — ведь все решения в Совете принимаются консенсусом.

В Нууке было принято еще одно принципиальное решение, укрепляющее Арктический совет. Выработаны согласованные положения, регламентирующие роль наблюдателей в Совете и конкретные критерии приема новых наблюдателей. Удалось найти баланс между сохранением региональной идентичности Арктического совета, с одной стороны, и расширением взаимодействия Совета с неарктическими государствами и организациями, с другой.

Рост интереса в мире к Арктике с ее ресурсам и транспортными преимуществами вполне естественен. Собственная арктическая стратегия принята Евросоюзом, Южная Корея строит свой первый ледокол, Китай — уже второй, а в МИД Японии создана рабочая группа по Арктике численностью более 20 дипломатов. Холодная Арктика становится горячей темой многочисленных международных конференций. Соответственно в настоящее время наблюдателей в Арктическом совете втрое больше, чем государств — членов, а с учетом «листа ожидания» на получение статуса наблюдателей — вчетверо больше.

В результате большой проведенной работы государства — члены Арктического совета сумели, не обижая внерегиональные государства, отстаивать принцип, по которому все субстантивные решения, касающиеся Арктики, будут приниматься самими арктическими государствами, а наблюдатели и кандидаты в наблюдатели будут уважать и соблюдать суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в Арктике. Существенно и то, что статус наблюдателя перестает быть «вечным» и раз в четыре года Арктический совет будет проводить обзор практического вклада наблюдателей в его работу. Надеюсь, что теперь и неарктические государства и организации, которые имеют статус наблюдателей или хотят его получить на министерской сессии Совета в 2013 г. или в последующем, при необходимости скорректируют свои арктические доктрины и концепции в соответствии с уточненными положениями по наблюдателям.

При этом никто не ударяется в крайность, в какой-то «арктический изоляционизм». Арктические государства, безусловно, заинтересованы в развитии взаимовыгодного сотрудничества в Арктике с внерегиональными игроками. Россия, например, заинтересована в использовании транзитного потенциала Северного морского пути, а главный перспективный грузопоток такого транзита — линия Западная Европа — Восточная Азия. Выдвинув инициативу Международного полярного десятилетия 2015/2025, Россия рассчитывает на участие в нем ученых и экспертов не только из арктических государств, как это было и при реализации проектов Международного полярного года 2007/2008. Осваивая арктические запасы углеводородов, Россия сотрудничает с компаниями и Франции, и Великобритании, и Голландии, и Германии, т.е. с теми, кто способен быть нашим полноценным партнером точки зрения как технологических, так и финансовых возможностей.

При этом все основные «правила игры» в Арктике должны выработываться самими арктическими государствами. И только они могут определять, какие вопросы им целесообразно решать на национальном уровне, какие — во взаимодействии с региональными партнерами и где возможно и эффективно широкое международное сотрудничество и взаимодействие. Арктика — неотъемлемая часть России и других арктических государств, прежде всего прибрежных. Арктика — не бесхозная и безлюдная «пустыня», а место, где живут наши граждане, в том числе коренные народы с своими традициями и укладом, где действуют национальные законы, на которое распространяется действие многочисленных международных конвенций и договоров. Попытки представлять дело так, что кто-то извне заботится об Арктике сильнее и знает Арктику лучше, чем сами арктические государства, бесперспективны и наивны. Глобальной задачи «укрепления многостороннего управления Арктикой» перед нами не стоит, но мы — за расширение международного сотрудничества в Арктике, прежде всего, между самими арктическими государствами. Арктика — это отнюдь не какой-то второй Ближний Восток или «пороховая бочка» мира. Арктические государства уже доказали свою высокую ответственность за положение дел в Арктике и способность договариваться по самым серьезным вопросам. Будущее Арктики — мир, устойчивое развитие, сотрудничество.

Л. С. Воронков

## Интересы России в Арктике\*

### Арктика — традиционная сфера российских интересов

**И**нтерес многих неарктических государств к Арктике стал расти сравнительно недавно по мере изменения ее геополитического положения. Для России она столетиями оставалась неотъемлемой частью ее хозяйственных и политических интересов, средой обитания значительного числа российских граждан.

История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьми столетий. Еще в 1616 — 1620 гг. царскими указами были закреплены исключительные права России в некоторых районах Арктики. Именно Россия положила начало хозяйственному освоению Аляски, после приобретения которой США стали арктическим государством. В 1821 г. «единственно российским подданным» были предоставлены права торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах по всему северо-западному побережью Америки, Алеутским островам и по всем берегам Сибири<sup>1</sup>.

В ноте российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Б. Вилькицкого в 1913 — 1914 гг., объявлялись включенными в территорию России. Была подтверждена российская принадлежность всех заливов, бухт, рейдов русского побережья Северного Ледовитого океана, а также ранее открытых островов, которые «вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья Империи... составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»<sup>2</sup>.

Эта линия была продолжена и в советское время. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. территорией СССР были объявлены «все, как открытые, так и могущие быть от-

---

\* Воронков Л. С. Интересы России в Арктике // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=732#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=732#top).

крытыми в дальнейшем, земли и острова, не составляющие... признанной правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья СССР до Северного полюса»<sup>3</sup>. В Советском Союзе было положено начало освоению и активной эксплуатации Северного морского пути (СМП).

Таким образом, Россия проявляла интерес к Арктике еще в те времена, когда о ресурсном богатстве ее шельфа и изменении климата не было и речи.

## **Права на природные ресурсы Арктики**

В годы холодной войны Советский Союз в интересах обеспечения национальной безопасности пошел по пути фактического закрытия Арктического сектора страны для любой деятельности западных государств, находящейся вне его полного контроля.

С распадом СССР и появлением нового субъекта международных отношений — суверенной Российской Федерации, превратившейся в одно из современных капиталистических государств мира, причины военно-политического противостояния в Арктике периода холодной войны сошли на нет.

Открытие в Арктике богатейших запасов углеводородов и других природных ресурсов, возможность появления там новых глобальных торговых маршрутов обусловили переоценку геополитического значения Арктики и привлекли к ней внимание многих влиятельных государств мира.

Приверженность России секторальному подходу к разделу Арктики и жесткая трактовка режима внутри ее арктического сектора могли оказаться недостаточными для обеспечения ее национальных интересов в новых условиях. В 1997 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., участниками которой являются все арктические государства, за исключением США.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. все прибрежные арктические государства, включая Россию, распространили свою юрисдикцию на арктический шельф и эксклюзивную экономическую зону в Северном Ледовитом океане шириной 200 морских миль, разделив между собой в рамках этих зон природные богатства Арктики. Более того, Конвенция дает им право претендовать на

дальнейшее расширение шельфа до 350 морских миль, если они докажут, что подводный хребет Ломоносова — продолжение их континентальных платформ. Соединённые Штаты, вторично отказавшись присоединиться к Конвенции, оставили за собой право не ограничивать ширину своего шельфа в Северном Ледовитом океане. Тем не менее, поставив свою подпись под Илуиссатской декларацией пяти прибрежных арктических государств 2008 г., США согласились действовать в Арктике на основе существующего международного права, в частности, морского, и стремиться к мирному решению всех возможных пересекающихся притязаний на континентальный шельф.

В этих условиях на передний план стали выходить национальные интересы прибрежных арктических государств, отношения между которыми приобретали все более прагматический характер. Эти государства заинтересованы в солидарной защите своих прав и интересов в Арктике, что делает формат общения «арктической пятерки» закономерным и устойчивым.

На расширение шельфа до 350 морских миль претендуют Россия, Канада и Дания (в лице Гренландии). Решение по этому вопросу уполномочена принимать Комиссия ООН по границам континентального шельфа, куда претенденты должны представить свои заявки и соответствующие доказательства. Россия сделала это и в настоящее время занимается сбором доказательств.

За пределами зон юрисдикции прибрежных арктических государств в Арктике могут возникнуть пространства, которые станут общим достоянием человечества. Пока преждевременно рассуждать о границах этих пространств, так как решения по указанным вопросам не приняты. Эксплуатация ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа прибрежных арктических государств перейдет под контроль Международного органа по морскому дну. Однако отказ США присоединиться к Конвенции 1982 г. делает вероятность появления таких пространств весьма призрачной.

Руководствуясь положениями Конвенции 1982 г. в отстаивании своих прав в Арктике, Россия в то же время не готова полностью отказаться от секторального подхода и использования его в качестве удобного метода делимитации Арктики, разграничения зон экологической ответственности, оказания навигационных услуг и решения других подобных задач.

## **Попытки изменения правового статуса арктических пространств**

Государства, претендующие на участие в процессах принятия решений по ключевым проблемам Арктики, официально не ставят под сомнение юрисдикцию прибрежных арктических государств, однако пытаются найти пути изменения существующего положения. В то время как все арктические государства опубликовали свои арктические стратегии, что стало важной мерой укрепления доверия между ними, другие страны, ищущие места под «арктическим солнцем», не сделали этого, руководствуясь только им самим известными соображениями.

Они, в частности, активно лоббируют идею заключения специального договора по Арктике, аналогичного Договору по Антарктике, хотя вопрос о ничейном характере арктических территорий и пространств не является более актуальным. Эти страны поощряют предложения, направленные на установление режима международного управления делами Арктики (*Arctic governance*), не поднимая вопросы о международном управлении делами Средиземноморского и Балтийского морей или Тихого и Индийского океанов. Ими выдвигаются предложения преобразовать Арктический совет из международного форума высокого уровня, работающего на основе консенсуса, в одну из международных межправительственных организаций. Это неизбежно потребует заключения специального международного договора и фактически приведет к установлению режима международного управления делами Арктики.

Страны—члены «арктической пятерки», включая Россию, считают нынешний формат деятельности Арктического совета оптимальным, а существующую международно-правовую базу — достаточной для решения любых спорных вопросов. Доказательством этого может служить успешное разрешение спорного вопроса о делимитации Баренцева моря между Россией и Норвегией.

## **Северный морской путь как национальная транспортная артерия**

В настоящее время весьма интенсивно обсуждаются вопросы о свободе навигации по СМП и интернационализации управления им. В «Основах государственной политики Российской Федера-

ции в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» поставлены задачи превратить ресурсный потенциал российской арктической зоны в материальную основу решения актуальных проблем социально-экономического развития страны и сделать СМП постоянно действующей национальной транспортной артерией, открытой для международного судоходства.

Для России СМП — это пока единственный транспортный путь, способный интегрировать отдаленные районы Крайнего Севера страны и их ресурсный потенциал в национальную и мировую экономику. Без его использования проблему «северного завоза» решить невозможно. Поэтому Россия не может позволить поставить под международный контроль экономические связи между отдельными регионами страны, осуществляемые по СМП.

Следует также иметь в виду, что свобода навигации и безопасность навигации по СМП — далеко не одно и то же, когда речь идет о Северном Ледовитом океане. Ответственность за предотвращение ущерба для окружающей среды от навигации не приспособленных к арктическим условиям судов несут прибрежные арктические страны. В связи с этим было бы целесообразно не только осуществлять национальный контроль над соблюдением требований безопасной навигации в этих водах, но и совместно выработать и утвердить в рамках Международной морской организации общие правила такой навигации.

## **Институты международного партнерства в Арктике**

Солидарные выступления североевропейских государств по многим вопросам международной жизни в целом и по проблемам Крайнего Севера в частности говорят о высоком уровне субрегиональной интеграции и тесном «северном сотрудничестве», имеющем для этих государств стратегический характер. Важнейшим документом такого сотрудничества является Хельсинкское соглашение 1962 г., а ключевыми институтами — Северный Совет и Совет министров северных стран, не говоря о широкой сети других совместных институтов. Любые попытки игнорировать наличие этих тесных интеграционных связей между северными странами, а тем более внести раскол в их ряды вряд ли могут привести к позитивным результатам и соответствовать российским интересам.

Следует напомнить, что помимо Арктического совета в первой половине 1990-х годов по инициативе стран Северной Европы по

периметру их границ были созданы Совет государств Балтийского моря (СГБМ) и Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР). Их полноправными участниками являются все пять северо-европейских государств и Россия.

При их активном содействии появилось «Северное измерение» Европейского союза, преобразованное впоследствии в программу партнерства ЕС, России, Норвегии и Исландии. Это позволило привлечь к приоритетным проектам на европейском Крайнем Севере финансовые и иные ресурсы ЕС, в частности, к поддержке деятельности существующих в рамках «Северного измерения» партнерств в области транспорта, экологии, здравоохранения и культуры. (Заметим, что ЕС является соучредителем СГБМ и СБЕР, однако в Арктическом совете он не представлен.) Россия принимает деятельное участие в работе всех названных структур и не ограничивает свое сотрудничество со странами Северной Европы лишь рамками Арктического совета.

В своей арктической политике России следует исходить из того, что при всей правомерности существования формата переговоров на уровне «пятерки» прибрежных арктических государств долгосрочное взаимодействие восьми арктических стран — постоянных членов Арктического совета (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция) желательно и необходимо.

Кроме того, в рамках «восьмерки» налаживается тесное взаимодействие России с пятью странами — членами НАТО (Данией, Исландией, Канадой, Норвегией и США), которое имеет важные геополитические измерения. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике — один из примеров такого взаимодействия. В национальных арктических стратегиях этих стран говорится о необходимости сотрудничества с Россией и декларируется намерение обеспечивать собственные интересы в Арктике с помощью национальных вооруженных сил, а не блока НАТО. Они в любой момент могут использовать свое членство в блоке и призвать союзников на помощь. В этих условиях постоянное институциональное присутствие НАТО в Арктике лишается смысла, а сотрудничество стран НАТО с Россией делает такую необходимость весьма призрачной.

На статус постоянного наблюдателя в Арктическом совете претендует и ЕС, хотя три его государства-члена — Дания, Финляндия и Швеция — являются его постоянными членами, а Германия, Франция, Великобритания, Польша, Нидерланды имеют статус

постоянных наблюдателей. Дело здесь не в заинтересованности ЕС в получении постоянной информации о деятельности этого органа, а в стремлении утвердить свою институциональную причастность к арктическим делам. Не все постоянные члены Арктического совета готовы с этим согласиться. Это отнюдь не исключает использования финансовых, технологических и иных возможностей государств — членов ЕС и их частных компаний в решении актуальных проблем современной Арктики при безусловном признании прав прибрежных арктических государств на шельф и исключительные экономические зоны.

Государства, международные организации и частные компании, заявляющие о своей озабоченности делами Арктики и желании участвовать в решении ее проблем, могут на практике делать это только в сотрудничестве с арктическими государствами, прежде всего прибрежными, при обязательном признании их юрисдикции в Арктике. Учитывая долю арктических пространств, на которые распространяется российская юрисдикция, успешное решение современных проблем Арктики невысказано без участия Российской Федерации. Государства, искренне стремящиеся поставить ресурсы и возможности современной Арктики на службу всему человечеству, не могут не сделать выбор в пользу сотрудничества в решении этих проблем с Россией.

### **Примечания**

<sup>1</sup> Международное право / Под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 188.

<sup>2</sup> Там же. С. 189.

<sup>3</sup> Там же. С. 190.

Раздел 2

**СТРАТЕГИИ ИНОСТРАННЫХ  
ГОСУДАРСТВ В АРКТИКЕ**

*В. Н. Конышев, А. А. Сергунин*

## **Стратегии иностранных государств в Арктике: общее и особенное**

**В** настоящее время сложилось четыре «круга» соперничества-сотрудничества в Арктике. Во-первых, в борьбе за ресурсы Крайнего Севера, прежде всего, участвуют пять «официальных» арктических держав (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия), которые, имея побережье на Северном Ледовитом океане, обладают преимущественными правами на разработку ресурсов Арктики. При этом США, сохраняя мировое лидерство, строят свою арктическую политику как часть национальной стратегии по обеспечению глобального господства. Для арктической стратегии Вашингтона характерна ставка на односторонние действия и игнорирование тех международных организаций, которые им полностью неподконтрольны<sup>1</sup>.

Во-вторых, это приарктические государства, которые, не имея прямого выхода к Северному Ледовитому океану, тем не менее, находятся в непосредственной близости к Полярному кругу (Исландия) или обладают территорией, находящейся в Заполярье (Швеция и Финляндия)<sup>2</sup>. На этом основании их включили в Арктический совет (АС) и Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), являющиеся ведущими субрегиональными организациями.

В-третьих, это — международные организации западных стран (НАТО, Евросоюз, организации стран Северной Европы), которые с недавних пор также активно включились в арктические дела<sup>3</sup>.

Вдобавок к указанным трем, стремительно возникает еще один — четвертый — «круг» соперничества вокруг Арктики, а именно — неарктические государства (прежде всего страны Восточной Азии), которые также стали проявлять интерес к освоению Арктики. Это неизбежно приведет к обострению экономических и политических противоречий в регионе, поскольку правовой режим Арктики в ряде случаев не позволяет однозначно провести разграничительные линии даже между «официальными» арктическими державами. Неарктические государства не имеют прав на разработку арктического шельфа, поскольку не имеют прямого

выхода к Северному Ледовитому океану. Поэтому они объективно заинтересованы в пересмотре уже сложившихся правовых норм и сфер влияния, а также «интернационализации» региона.

Рассмотрим стратегии основных мировых центров силы, претендующих на влияние в Арктике.

## **Арктическая политика США**

Арктическое побережье США проходит по Аляске, на шельф которой, по оценкам национальной Геологической службы, приходится около 31% от неоткрытых запасов нефти всей Арктики, что составляет 27 млрд баррелей<sup>4</sup>. Здесь также предполагается найти газ, но в гораздо меньших объемах.

Регион Арктики сохраняет важное стратегическое значение для ядерного подводного флота США. С позиций на северо-востоке Баренцева моря США могут поразить большинство важных целей, поскольку здесь пролегают кратчайшие траектории для баллистических ракет, направленных из Восточного в Западное полушарие. Этот же район важен США с точки зрения контроля за передвижениями российских подводных лодок стратегического назначения. На Аляске располагается инфраструктура НОРАД<sup>5</sup>, которая прикрывает США и Канаду с северного стратегического направления.

Многие эксперты отмечают смену мотивации деятельности Вашингтона на Крайнем Севере. Если в период холодной войны главным было военно-стратегическое противоборство с СССР, то сейчас основное значение имеют экономические интересы — доступ к нефтегазовым ресурсам Арктики. Наибольшую активность в Арктике проявляют такие компании, как «Шеврон», «Эксон-Мобил», «Коноко-Филлипс».

Пересмотр интересов и политики США в Арктике начинается после 2004 г. в связи с оживлением деятельности России на Крайнем Севере.

**Содержание арктической стратегии США.** 12 января 2009 г. была опубликована Директива по арктической политике США<sup>6</sup>. В ней говорилось, что «в Арктике США имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо, либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов». В Арктике Вашингтону выгодна максимальная реализация принципа свободы мореплавания и хозяйст-

венной деятельности, поскольку США не участвуют в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., дающей возможность оформить претензию в спорных ситуациях по разделу шельфа. Заявленные в директиве американские интересы можно сгруппировать в несколько категорий.

*Военно-стратегические интересы* — ПРО и раннее предупреждение, развертывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил в Арктику, стратегическое сдерживание, ведение морских операций, свобода навигации и перелетов. Именно для защиты этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке.

*Интересы внутренней безопасности* — предупреждение террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость США в Арктической зоне.

*Политико-экономические интересы* — расширение американского экономического присутствия при одновременной демонстрации морского могущества. США намерены не только защищать свои права в исключительной экономической зоне (200 миль от берега), но и осуществлять «надлежащий контроль» прилегающей акватории. Высшим национальным приоритетом названа также свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, который проходит вдоль территории России.

Таким образом, в арктической стратегии США оставляли за собой право действий не просто в одностороннем порядке, но и осуществлять контроль пространств Арктики за пределами юридически обоснованных разграничительных линий.

В развитие положений упомянутой директивы в октябре 2009 г. была опубликована «Арктическая дорожная карта» для ВМС США, содержащая пятилетний план расширения морских операций в Арктике<sup>7</sup>. Одной из целей «дорожной карты» названо обеспечение вооруженных сил системами оружия, обнаружения, связи и управления, а также другими объектами военной и гражданской инфраструктуры, адаптированными к условиям Арктики. В «дорожную карту» включена задача совершенствования систем морского базирования для защиты от баллистических и крылатых ракет, сил и средств для борьбы с подводными лодками и для контроля прибрежной зоны.

«Дорожная карта» предусматривала создание оперативно-тактического соединения по изучению последствий изменения климата

для стратегических целей и характера морских операций в Арктике. В фокусе ее внимания находился также постоянный мониторинг угроз безопасности интересам США, изучение возможностей ближайших конкурентов в Арктике, анализ действий и мотиваций всех государственных и негосударственных участников арктической политики. Важной частью «дорожной карты» являлась организация военно-научных исследований.

Положения арктической стратегии 2009 г. последовательно реализовывались в практической политике. Об этом говорят планы по увеличению военной спутниковой группировки США, нацеленной на Арктику. При Б. Обаме США активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват патрулирующей Арктику и Северную Атлантику российской стратегической авиации. Намечается наращивание присутствия в Баренцевом море атомного подводного флота США, который отрабатывает оперативные действия в условиях Арктики. Учения с участием ВМФ и авиации проводятся в Чукотском море, вблизи российских территориальных вод. В США продолжается обсуждение вопроса о строительстве атомных ледоколов для поддержки морских операций в Арктике. В сопроводительной справке к принятому в конгрессе законопроекту отмечается: «Одной из миссий Службы береговой охраны является предоставление США потенциала для поддержки национальных интересов в полярных регионах. США должны и будут присутствовать в Арктике на море и в воздухе в масштабах, достаточных для поддержки режимов превентивности и реагирования, а также для выполнения дипломатических задач»<sup>8</sup>. В последние годы США активно участвовали в учениях НАТО в Арктическом регионе. Очевидно, что Вашингтон вместе с другими странами Запада планируют усиливать многостороннее военное сотрудничество в Арктике.

Для реализации арктической стратегии администрация Б. Обамы предпринимала усилия по ускоренной ратификации Сенатом США Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это не только включит США в правовой механизм согласования политики с другими арктическими государствами, но и даст возможность расширить добычу минеральных ресурсов за пределы 200-мильной зоны. Правда, принцип свободы мореплавания для американских судов не сочетается с ограничениями, которые накладывает Конвенция. В конгрессе США сохраняется мощная оппозиция присоединению к Конвенции, поскольку последствия такого шага чреваты финан-

совыми потерями для части американских компаний, уже ведущих разработку различных ресурсов на шельфах других государств. Против выступают и многие республиканцы-консерваторы.

10 мая 2013 г. администрация Б. Обамы опубликовала новую арктическую стратегию США<sup>9</sup>, которая уточняла и развивала положения директивы 2009 г. Характерно, что при формулировании арктической стратегии на передний план были вынесены интересы безопасности США в регионе, включая защиту принципа свободы мореплавания, энергетическую безопасность, готовность к стихийным бедствиям и техногенным катастрофам. В то же время вопросы экологии, изучения Арктики, забота о коренных народах, необходимость международного сотрудничества для решения насущных региональных проблем были отнесены к приоритетам второго и третьего порядка. Правда, в отличие от арктической доктрины Дж. Буша-младшего, стратегия Б. Обамы признает важную роль Арктического совета в решении региональных проблем и подтверждает намерение нынешнего президента США настойчиво добиваться ратификации Конвенции ООН по морскому праву.

**Между соперничеством и сотрудничеством.** Противоречия (явные и скрытые) между Россией и США по вопросам Арктики существуют по нескольким направлениям. Как и многие другие государства, США стремятся к тому, чтобы статус Севморпути, проходящего вдоль российского арктического побережья, стал международным. В случае реализации этих планов Россия не только может лишиться значительных доходов за пользование маршрутом другими государствами, это объективно повысит военно-стратегическую уязвимость РФ с северного направления.

Москва и Вашингтон по-разному относятся к ведущей региональной организации — Арктическому совету. Если Россия заинтересована в расширении полномочий совета, то в Директиве 2009 г. прямо говорилось, что США считают совет только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, вырабатывающей обязательные для исполнения решения. Лишь с принятием новой арктической стратегии в 2013 г. позиция Вашингтона в отношении АС несколько изменилась (по крайней мере, на словах).

С другой стороны, США всячески поддерживают активизацию НАТО в Арктике, фактически выталкивая другие международные организации (АС и СБЕР). При существующем характере отношений между Россией и НАТО такие шаги будут иметь нега-

тивные последствия для России, не имеющей надежных союзников в Арктике.

Поскольку США до сих пор не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву, сохраняется возможность обострения споров с Россией по разграничительным линиям в арктических морях и по границе шельфа. Следует помнить, что США негативно относятся к попыткам РФ расширить зону своего шельфа за счет хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. В 2001 г. под давлением Госдепартамента на Комиссию ООН по границам континентального шельфа российская заявка была отклонена. Россия не ратифицировала договор с США о разграничительной линии в Беринговом море.

В отношениях США и России есть и значительный потенциал сотрудничества в Арктике. Его основу многие эксперты видят в декларации, подписанной «арктической пятеркой» в г. Илулиссат в мае 2008 г., которая говорит о том, что правовой основой для проведения разграничительных линий признается Конвенция по морскому праву 1982 г., а стороны намерены решать проблемы путем переговоров. В русле общего стремления Б. Обамы к перезагрузке отношений с Россией прозвучали заявления и самого Президента США, и госсекретаря о намерении сотрудничать в Арктике с Россией. Однако, скорее всего, сотрудничество следует ожидать только на тех направлениях, где США не обойтись без российского участия.

В частности, это касается мер по обеспечению безопасности морских и авиационных перевозок в арктических широтах, о чем в мае 2011 г. государства – члены Арктического совета подписали соглашение. Каждый из подписантов взял обязательство создать силы и средства для обеспечения безопасности в своем сегменте и оперативного обмена информацией.

Намечается масштабное сотрудничество в освоении ресурсов Арктической зоны России. Российская компания «Роснефть» и американская «Эксон-Мобил» в апреле 2012 г. подписали соглашение о сотрудничестве по геолого-разведке и разработке залежей нефтегазовых ресурсов в Карском море<sup>10</sup>. России выгодно привлечение недостающих финансовых ресурсов (капитализация «Эксон-Мобил» — 400 млрд долл.) и современные технологии разведки и бурения в северных широтах. Еще один совместный проект ведут «Роснефть» и американская компания «Коноко-Филлипс» в Ненецком АО, где разрабатывается перспективное Ардалинское месторождение и ожидается увеличение инвестиций с американской стороны.

Еще одно направление двустороннего сотрудничества — это развитие трансарктических маршрутов для авиаперелетов, предполагающих развитие инфраструктуры связи и сопровождения, модернизации и строительства новых аэропортов на территории России. Этот сегмент рынка авиаперевозок считается самым быстрорастущим.

Обоюдно выгодным было и остается сотрудничество США и России в научном изучении и природоохранной деятельности в Арктике. Очевидно, что любые решения, касающиеся экономического освоения Крайнего Севера, должны опираться на научный анализ в связи с уязвимостью северной природы и сложными погодными, социально-бытовыми и другими условиями. На этом направлении Россия может предложить ледокольный флот и богатый опыт арктических экспедиций.

В военно-политическом аспекте в отношениях Вашингтона и Москвы назрело укрепление мер взаимного доверия в Арктике в военно-политической области. К таким мерам следует отнести взаимное предупреждение о планах передвижении сил военных флотов в «чувствительных» зонах, ограничение военного присутствия в Арктике.

В настоящий момент сложно предсказать, как будут развиваться отношения США и России в Арктике. Это будет зависеть, во-первых, от общего настроения в российско-американских отношениях, которые могут поменяться с приходом к власти в США республиканцев. Во-вторых, от эффективности российской экономической политики в Арктике по привлечению иностранных инвестиций и технологий. И здесь уже сделан ряд положительных шагов. В-третьих, от того, сохранят ли США нынешний курс на преимущественно односторонние действия в регионе или они сделают выбор в пользу многостороннего сотрудничества.

## **Страны Северной Европы**

В течение последнего десятилетия явно наметилась тенденция к координации арктической политики пяти североевропейских стран (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции). К этому их подталкивает, прежде всего, ограниченность их ресурсов в деле освоения Арктики, а также наличие сильных конкурентов в лице таких держав, как США, Канада и Россия. Попытка «пятерки» позиционировать себя как единого актора в вопросах арктической

политики, естественно, привлекает всеобщее внимание к новому игроку. Какие же цели ставят перед собой эти страны в регионе и насколько реально формирование ими единого блока в вопросах арктической политики?

Прежде всего, «пятерка» постаралась создать прочную институциональную базу для своей политики в регионе. Для этих целей она использовала Совет министров северных стран (СМСС), Северный совет, Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, *NEFCO* (Северная экологическая финансовая корпорация), Северный проектный фонд и пр. В 2002 г. эти страны учредили под эгидой СМСС Программу арктического сотрудничества (ПАС), которая обновляется каждые три года. В помощь ПАС был создан Арктический консультативно-экспертный совет, который разрабатывает рекомендации для СМСС и действующего под эгидой последнего Комитета северного сотрудничества, а также следит, чтобы деятельность СМСС не дублировалась с работой других региональных организаций.

Среди последних, «пятерка» отдает несомненное предпочтение АС. Североевропейцы считают, что именно он должен стать основной организацией для решения региональных проблем и что он должен превратиться из дискуссионного форума (каковым он является сейчас) в авторитетный международный орган, чьи решения имеют обязательный для его членов характер. «Пятерка» считает, что совет поможет ей в достижении ее стратегических целей в Арктике. Однако на протяжении многих лет АС был достаточно пассивен в решении региональных проблем, в чем названная группа стран склонна винить, прежде всего, США, которые не хотят встраивать свою арктическую политику в русло какой-либо международной организации, предпочитая сохранять свободу рук в регионе.

Для того чтобы переломить ситуацию в АС в нужную сторону, Норвегия, Дания и Швеция договорились о формировании единой «повестки дня» и координации своих действий в течение сроков их председательства в совете в 2006–2013 гг. Общая программа действий включала следующие приоритеты: 1) забота об условиях проживания коренных народов Севера; 2) принятие мер по охране окружающей среды; 3) меры по предотвращению изменения климата в Арктике; 4) сохранение биологического разнообразия в регионе; 5) интегрированное управление природными ресурсами; 6) улучшение оперативного взаимодействия между членами АС как в плане координации деятельности административных струк-

тур, так и в плане общего обмена информацией, касающейся региона; 7) дальнейшее институциональное совершенствование АС. Так, Дания, Швеция и Финляндия, будучи членами ЕС, выступают за предоставление Евросоюзу статуса постоянного наблюдателя в этой организации.

Из последних (довольно успешных) инициатив АС, активно поддержанных «пятеркой», можно назвать разработку в его рамках Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, подписанного в мае 2011 г.

Страны Северной Европы также стараются проводить единый курс в рамках СБЕР, созданного в 1993 г. по инициативе Норвегии. Кроме последней, в него вошли на правах постоянных членов Дания, Исландия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Еврокомиссия. Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония имеют статус наблюдателей. СБЕР делает основной акцент на вопросах охраны окружающей среды, либерализации таможенной политики и развития региональной инфраструктуры. В последнее время Осло предпринял немалые усилия по активизации этой организации и институциональному укреплению СБЕР. В 2008 г. в г. Киркенес был создан международный секретариат совета. В 2006 г. там же был учрежден Баренц-институт, который рассматривается как «мозговой трест», обслуживающий и норвежский национальный, и международный секретариаты СБЕР.

Дания, Швеция и Финляндия, будучи членами ЕС, всячески стараются подключить его к решению арктических проблем — сначала через программу Северного измерения, а затем путем формирования собственной арктической стратегии союза (2008 г.). В условиях не очень высокой эффективности АС и СБЕР эти страны надеются, что именно ЕС послужит локомотивом продвижения их интересов в регионе. Как уже отмечалось, они всячески поддерживают повышение статуса ЕС в АС.

Дания, Норвегия и — в меньшей мере — Исландия, являясь членами НАТО, активно используют эту организацию для достижения своих целей в Арктике. Именно они были основными инициаторами выдвижения арктической стратегии НАТО (январь 2009 г.). Эти страны обосновывают необходимость привлечения альянса тем, что они не в состоянии в одиночку создать потенциал, необходимый для защиты их экономических и военно-стратегических интересов в регионе. Характерно, что меры, предлагаемые НАТО

для решения проблем «мягкой» и «жесткой» безопасности в Арктике, практически полностью совпадают с планами стран Северной Европы в этой области. Примечательно также, что в последнее время территория североевропейских стран не раз становилась местом проведения натовских маневров. Именно Дания и Норвегия, являясь членами этого блока, осуществляют наиболее сильный прессинг в отношении Финляндии и Швеции с целью заставить их вступить в НАТО и/или принимать активное участие в деятельности альянса в Арктике.

Выступая за развитие общей институциональной системы в Арктике, «пятерка», вместе с тем, не закрывает глаза на то, что в деятельности указанных организаций существует множество ненужных параллелизмов. Для повышения эффективности институционального механизма необходимо установить более четкое разделение труда между указанными региональными структурами.

До недавнего времени сотрудничество стран Северной Европы по Арктике развивалось, главным образом, в таких сферах, как экономика, экология, здравоохранение, образование, научные исследования, забота о коренных народах Севера и пр. Ситуация изменилась с публикацией в феврале 2009 г. доклада комиссии под председательством бывшего министра иностранных дел Норвегии Т. Столтенберга (отца нынешнего премьер-министра)<sup>11</sup>. В докладе были представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества между странами Северной Европы в вопросах внешней политики и безопасности.

В докладе Столтенберга предлагалось сформировать стабилизационную оперативную войсковую группу, которая могла бы направляться в государства, подвергшиеся внешнему вмешательству или в случае других критических ситуаций (включая Арктический регион). Необходимость создания таких сил объясняется новыми вызовами, с которыми сталкивается международное сообщество и ООН. Таким образом, под предлогом защиты от нетрадиционных угроз предлагается милитаризация региона.

Другим важным тезисом Столтенберга стало предложение «о проведении регулярного патрулирования воздушного пространства Исландии», которая не имеет собственных вооруженных сил. К тому же, в 2006 г. американские военные покинули авиабазу в Кефлавике, оставив исландское воздушное пространство открытым. Если следовать логике документа, то в перспективе в небе над Исландией могут появиться самолеты не только стран — членов

НАТО, но и Финляндии и Швеции, имеющих статус неприсоединившихся государств.

Т. Столтенберг также предложил создать общее североевропейское формирование для контроля за ситуацией на море, в которое вошли бы береговые охраны и спасательные службы этих стран. Планируется создание совместных морских сил быстрого реагирования, ледокольного флота, амфибийного подразделения, сил гражданской обороны по борьбе с природными техногенными катастрофами, единой ресурсной системы для борьбы с кибератаками, спутниковой группировки (3 спутника) для осуществления морского и воздушного мониторинга (должна быть создана к 2020 г.), объединенной системы подготовки кадров для указанных служб. Помимо этого, была подчеркнута необходимость учредить общий орган по расследованию военных преступлений и укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. По мнению авторов доклада, реализация этих мер могла бы способствовать серьезной экономии средств пяти стран Северной Европы в сфере безопасности.

В докладе содержится беспрецедентная по своей радикальности рекомендация о необходимости подписать «Декларацию солидарности» стран Северной Европы, в которой бы оговаривалось, как каждая страна должна себя вести, если ее сосед станет объектом атаки или воздействия извне.

Часть рекомендаций касается общеполитических и дипломатических вопросов. Так, одним из ключевых предложений, содержащихся в докладе, стала идея усилить сотрудничество стран Северной Европы (включая те, которые не имеют прямого выхода к Северному Ледовитому океану) в вопросах, касающихся присутствия и отстаивания своих интересов в Арктике. Среди прочего, в докладе предлагается создать общую гражданскую систему мониторинга на море для наблюдения за экологией и сохранением окружающей среды в условиях глобального потепления климата и ожидаемой активизации хозяйственной деятельности человека в регионе.

В докладе также предлагались меры по расширению сотрудничества между дипломатическими службами североевропейских стран. Там, где эти страны не имеют своих представительств, предлагалось создать общие дипломатические и консульские миссии.

В докладе Столтенберга, по сути дела, были собраны воедино и обобщены мысли и идеи, которые в странах Северной Европы циркулируют довольно активно и, причем, звучат из самых разных

политических лагерей. С учетом того, что в работе над документом участвовали эксперты из всех стран Северной Европы, а сам доклад выполнялся по заказу правительств и был одобрен на встрече министров иностранных дел пяти государств, его можно считать программным. Документ является своего рода декларацией о намерениях североευропейской «пятерки», пытающейся создать новый «полюс силы», способный вести арктический диалог с Канадой, США и Россией «на равных».

Указанные тенденции в арктической политике стран Северной Европы оставляют довольно противоречивое впечатление. С одной стороны, налицо общность интересов «пятерки» в Арктике, в частности понимание того, что в одиночку они не смогут достичь своих стратегических целей в регионе, а также стремление сэкономить средства и ресурсы для освоения Крайнего Севера.

С другой стороны, интересы и возможности каждой из пяти стран Северной Европы различны. Каждая из этих стран имеет конкурирующие экономические интересы в регионе и стремится опередить друг друга в освоении природных богатств Арктики. Норвегия стремится ликвидировать оставшиеся территориальные споры с Россией с тем, чтобы убрать последние препятствия на пути плодотворного сотрудничества по освоению богатств Арктики. Дания же упорствует в вопросе о разделе континентального шельфа (причем не только в отношениях с Россией, но и Канадой).

Принимая во внимание наличие существенных различий в интересах «пятерки» в регионе, а также конкуренцию со стороны других «центров силы» (Россия, США и Канада), создание «монологитного» североευропейского блока в Арктике (тем более на антироссийской основе) маловероятно.

## **Страны Восточной Азии**

Среди неарктических государств («нерегионалов», «внерегионалов»), благодаря быстро растущей экономической мощи, особое место занимают страны Восточной Азии: Китай, Япония и Республика Корея. Для них доступ к ресурсам Арктики — это залог успешного промышленного развития на долгие годы вперед, связанного с растущими затратами энергоресурсов. При этом данные государства обладают достаточным финансово-экономическим и научно-технологическим потенциалом для активного участия в освоении Арктики.

**Значение Арктики для восточноазиатских государств.** В отличие от полярной «пятерки», официальных арктических стратегий у Китая, Японии и Южной Кореи, в которых бы были четко сформулированы приоритеты их арктической политики, нет, но их интересы в этом регионе мира очевидны. Они озвучиваются в основном представителями экспертно-научного сообщества, а официальные власти проявляют осторожность, чтобы не провоцировать «официальные» арктические государства, включая Россию. В итоге многие западные эксперты признаются, что «просмотрели» прорыв восточноазиатских государств в Арктику<sup>12</sup>.

Многие восточноазиатские эксперты считают, что их государствам нужно отказываться от подчеркнуто нейтральной официальной позиции в арктических вопросах, потому что в будущем это может обречь данные страны на пассивную роль в Арктике и не дать им решающего голоса в делах региона<sup>13</sup>. Особенно откровенно выражают свое мнение военные. Так, адмирал ВМФ КНР Инь Чжо отметил, что «Арктика не принадлежит какому-то конкретному государству, но является собственностью всех народов мира, а Китай должен играть обязательную роль в освоении Арктики, потому что обладает одной пятой населения планеты»<sup>14</sup>. Подобные заявления противоречат устойчивой позиции Пекина по уважению суверенитета других государств и говорят, с одной стороны, о существенных интересах КНР в Арктике, а с другой — об отсутствии единого мнения по этому вопросу в высших эшелонах китайского руководства.

Интерес восточноазиатских государств в отношении Арктики объясняется следующими причинами. *Во-первых*, Арктика привлекает «нерегиналов» наличием огромных запасов углеводородного сырья. По некоторым оценкам, в Арктике находятся 90 млрд баррелей нефти, 47,3 трлн куб. м. газа, 44 млрд баррелей газового конденсата. По зарубежным оценкам, это составляет около 25% неразведанных запасов углеводородов в мире<sup>15</sup>.

Учитывая, что, за исключением Китая, ни одно из рассматриваемых восточноазиатских государств не обладает серьезными запасами углеводородного сырья (а КНР собственных запасов, кроме угля, хватит ненадолго), Арктика станет для них важнейшей стратегической сырьевой базой уже в обозримом будущем. Несмотря на определенные технологические трудности и соответствующую стоимость, добыча нефтегазовых ресурсов на арктическом шельфе обещает быть рентабельной при цене около 150 долл. за баррель

и выше. Учитывая нестабильность Ближнего и Среднего Востока, такой рост цен вполне вероятен в ближайшем будущем. Это будет означать еще большую активизацию заинтересованных государств в борьбе за обладание ресурсами Арктики.

Что касается Китая, то он заинтересован в получении доступа к энергоресурсам Арктики для реализации своей главной цели — поддержания высоких темпов экономического развития, которые составляют 9 — 11% в год (в 2013 г. ожидается снижение прироста ВВП до 7,6 — 7,8%)<sup>16</sup>. По некоторым оценкам, потребление нефти в 2006 — 2030 гг. вырастет в два раза, достигнув 15 млн баррелей в день. При этом собственных энергоресурсов Китаю явно не хватит даже с учетом значительных запасов угля. В этой связи китайское руководство приняло на вооружение стратегию развития энергетики, которая включает в себя три компонента: максимальное наращивание производительности энергетического сектора и привлечение в него внешних инвестиций; диверсификация способов производства энергии для понижения зависимости от поставок нефти и газа; диверсификация внешних поставщиков энергоресурсов<sup>17</sup>.

В докладе Китайской академии наук говорится, что за счет освоения полярных месторождений страна может покрыть потребность в топливе на 50 — 60%<sup>18</sup>. В настоящее время поставки из района Персидского залива затруднены из-за нестабильной ситуации в регионе и постоянным военным присутствием США. Согласно последней военной доктрине Б. Обамы, опубликованной 5 января 2012 г., американские вооруженные силы сосредоточат свое внимание на путях транспортировки товаров и услуг в так называемой «южной арке», идущей от Ближнего Востока и Персидского залива, далее через Индийский океан и к Северо-Западной Азии<sup>19</sup>.

Интерес Японии к ресурсам Арктики резко повысился после катастрофы на атомной электростанции Фукусима-1. Дело в том, что после этой катастрофы будущее ядерной энергетики, дававшей до 30% энергобюджета страны, оказалось под вопросом. Большинство атомных станций в зонах особо высокой сейсмоактивности уже закрыто или может быть закрыто в скором времени. Взамен атомной энергетики Япония намеревается развивать альтернативные источники энергии — солнечную, ветровую, приливную и пр. Однако это потребует долгого времени, и по этой причине в кратко- и среднесрочной перспективе Япония, если она хочет восстановить и далее развивать свою экономику, должна будет увеличить

потребление традиционных видов энергоресурсов — нефти и газа. В этой связи арктические запасы углеводородов и пути их транспортировки оказываются в центре пристального внимания Токио.

*Во-вторых*, в Арктическом регионе (в основном в Арктической зоне России, далее — АЗР) находятся огромные запасы редких и редкоземельных металлов, минералов, руд и другого сырья, имеющего стратегическое значение, — апатитового концентрата, никеля, кобальта, меди, вольфрама, титана, хрома, марганца, платиноидов, олова, ртути, золота, серебра, алмазов и пр. Важной особенностью, например, никелевых месторождений в АЗР является комплексный состав руд, из которых попутно извлекается большое количество меди, металлов платиновой группы, а также золото, серебро, селен и теллур, что резко повышает ценность руды, несмотря на высокую себестоимость добычи и производства в условиях Крайнего Севера<sup>20</sup>.

Не только АЗР, но и нероссийские районы Арктики представляют интерес для восточноазиатских стран. Так, из норвежского г. Киркенеса Пекин импортирует железную руду. В атлантическом секторе Арктики для Китая привлекательны недра Гренландии, которая обладает значительными запасами редкоземельных металлов, урана, железной руды, свинца, цинка, нефти, драгоценных камней. Для восточноазиатских стран доступ к этим ресурсам — залог их успешного промышленного развития на долгие годы вперед.

*В-третьих*, Арктика привлекает азиатские страны своими — в значительной степени нетронутыми — биоресурсами. Арктические моря служат ареалом существования множества уникальных видов рыб и животных, среди которых белый медведь, песец, нарвал, касатка, морж, белуха. Более 150 видов рыб населяют арктические и субарктические воды, в том числе важнейшие для рыбного промысла треска, сельдь, пикша, камбала. Особенно заметно вырос интерес к эксплуатации арктических биоресурсов у Токио, так как после упомянутой катастрофы значительная часть прибрежных и сопредельных вод Японии оказалась непригодной для добычи морепродуктов.

*В-четвертых*, Арктика — это интенсивно формирующийся международный транспортный коридор (точнее — коридоры), имеющий большие перспективы на будущее. Если речь идет о морских путях, то имеются в виду, прежде всего, СМП, проходящий вблизи от арктического побережья России, и так называемый СЗП, расположенный вдоль северного побережья Канады.

В случае продолжения таяния льдов СМП имеет перспективу превратиться в важный транспортный коридор мирового значения, значительно сокращая маршруты морских перевозок между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. По СМП от Гамбурга до Йокогамы всего 6600 морских миль, тогда как через Суэцкий канал — 11 400 миль.

СМП также интересует страны Восточной Азии в качестве не только более короткого, но и свободного от морского пиратства пути Европу. Активность сомалийских пиратов привела к десятикратному повышению стоимости страхования морских грузоперевозок. По подсчетам китайских экспертов, доставка грузов северными маршрутами даст ощутимую прибыль в 60 — 120 млрд долл. в год. Заинтересованность в СМП подтверждает заключение в 2010 г. соглашения о стратегическом партнерстве между ведущим российским перевозчиком Совкомфлотом и Китайской национальной газовой компанией<sup>21</sup>. Китай будет главным пунктом назначения значительной части добываемых в Арктике (российской и нероссийской) энергоресурсов. Кроме того, Китай проявляет желание к сотрудничеству с Мурманской портовой особой экономической зоной, а также перспективами судостроения и судоремонта<sup>22</sup>. Аналогичные интересы к СМП имеются и у Японии, и у Южной Кореи.

В настоящее время цель как «регионалов», так и «нерегионалов» и западных международных организаций — интернационализировать СМП, а в перспективе вытеснить оттуда Россию.

СЗП также важен для восточноазиатских стран, так как по нему путь в Европу и на Восточное побережье США и Канады короче (и дешевле), чем через Панамский канал.

Что касается воздушных путей, то кросс-полярные маршруты — наиболее динамично развивающееся авиатранспортное направление в мире. Интенсивность авиаперевозок из Северной Америки в Европу и Азию (и обратно) через Северный полюс с каждым годом растет, причем примерно в 4 раза быстрее, чем в среднем на рынке авиаперевозок. По некоторым экспертным оценкам, северное направление с транзитом через сибирские аэропорты в перспективе может стать основным на рынке азиатско-американских авиаперевозок<sup>23</sup>.

*В-пятых*, восточноазиатские страны, как и многие другие государства мира, озабочены глобальными изменениями климата, непосредственно влияющими на их экологию, хозяйственную де-

тельность и здоровье людей. И в этом смысле наблюдение за ситуацией в Арктике, которую образно называют «кузницей погоды» на Земле, является первостепенной задачей для научного сообщества этих стран. Для этих целей практически во всех крупных азиатских странах созданы институты полярных исследований, занимающихся мониторингом состояния окружающей среды в Арктике (и Антарктике).

**Институциональные механизмы арктической политики.** В настоящее время механизм формирования и осуществления арктической политики восточноазиатских стран находится в процессе становления и не во всех странах до конца институционализирован (например, в Республике Корея).

В КНР на государственном уровне арктическую политику направляет Китайская администрация по делам Арктики и Антарктики, которая подчиняется Государственному океанологическому управлению. В ЦК Коммунистической партии Китая создан Комитет по арктическим и антарктическим делам.

Из научных учреждений арктической тематикой занимаются более десятка ведущих университетов и исследовательских центров — Китайский институт полярных исследований в Шанхае (руководство экспедициями и научными исследованиями), Китайский институт морских исследований при администрации по делам Арктики и Антарктики в Пекине, Даляньский морской университет, Китайский океанологический институт при Академии наук (междисциплинарные исследования морей), Шэньянский институт автоматизации (разработка подводных роботов для работ на глубинах до 100 м), Университет океана в г. Циндао (геология), Китайский антарктический центр наблюдения и картографии, Шанхайский институт международных исследований (геополитические оценки, анализ арктических стратегий различных стран) и др. По инициативе китайского правительства в 2007–2009 гг. было проведено комплексное исследование проблем Арктики по таким темам, как «разработка ресурсов Арктики», «транспортные системы Арктики», «правовой режим Арктики», «военные факторы в Арктике», но доклады не были опубликованы<sup>24</sup>.

В Японии для разработки правительственной арктической стратегии в июле 2010 г. было учреждено экспертное «Японское совещание по Арктике», призванное выявить пути вовлечения страны в управление регионом с учетом его экономического потенциала, преимуществ СМП и последствий изменений климата. В сентябре

2010 г. в структуре МИД была учреждена так называемая «Арктическая оперативная группа» («*Arctic Task Force*»)<sup>25</sup>.

Хотя Республика Корея не имеет формализованной стратегии в Арктике и специализированных государственных органов, отвечающих за принятие решений и реализацию политики на Крайнем Севере, ряд признаков, тем не менее, указывают на присутствие в работе правительственных структур системной деятельности в этой области. В частности, реализуемые Сеулом программы в Арктике направлены на осуществление исследовательских проектов мирового уровня, устойчивое присутствие в регионе, международно-правовое обеспечение равного доступа к его ресурсам и дипломатическую работу по достижению лидирующих позиций в регионе<sup>26</sup>.

**Формы и методы арктической стратегии.** КНР, Япония и Южная Корея не относятся к арктическим государствам, поэтому в рамках сложившегося международного права они не имеют прямого доступа к арктическому шельфу для разработки углеводородных ресурсов. Применительно к Арктике все три рассматриваемых государства являются сторонниками Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., на основе которой решаются споры о принадлежности континентального шельфа. В то же время они на официальном уровне высказываются за то, чтобы и неарктические государства тоже получили права на хозяйственную деятельность в этом регионе. В их интересах (как и в интересах других неарктических государств) — пересмотр сложившегося правового режима, при котором только пять арктических государств имеют преимущественные права на прилегающий шельф. Страны Восточной Азии не играют существенной роли в субрегиональных организациях. Так, Китай, Япония и Южная Корея только в мае 2103 г. стали постоянными наблюдателями в АС (Япония также является наблюдателем в СБЕР). Поэтому они не имеют непосредственных рычагов для влияния на арктическую политику. В такой ситуации эти государства стараются организовать проникновение в Арктику самыми разными путями.

Формы и методы их арктической политики включают следующее:

- *Проведение научных исследований с целью обеспечения своего регулярного присутствия в Арктике.*

До прихода на Крайний Север Китай проводил интенсивные научные исследования в Антарктиде с 1984 г. Там было организовано более 26 экспедиций и создано три станции. Формирование

арктического фокуса китайских полярных исследований относится к 1995 г., когда группа китайских ученых впервые побывала на Северном полюсе. Регулярные арктические экспедиции проводятся с 1999 г. по следующим направлениям: структура льда и динамика его таяния, океанография, биосфера, верхние слои атмосферы, экология, последствия изменения климата на экономическую деятельность, мониторинг погоды. Исследования ведутся в двух секторах Северного Ледовитого океана: атлантическом и тихоокеанском<sup>27</sup>. К настоящему времени КНР провела три полярные экспедиции.

Пока это только научные исследования, так как у Китая нет собственной инфраструктуры в регионе. В 2004 г. на Шпицбергене была открыта первая научная станция «Хуанхэ». Все объекты станции «Хуанхэ» на Шпицбергене построила Норвегия, она же обеспечивает обслуживание станции. До 2008 г. китайцы провели там 8 подводных исследований, используя модернизированную версию глубоководного робота, которая способна погружаться на глубину до 100 м<sup>28</sup>.

Для проведения регулярных исследований выделяются значительные финансовые средства, а на Украине был куплен крупнейший в мире дизельный ледокол, получивший название «Снежный дракон». В порту его приписки — Шанхае — строится инфраструктура для обработки данных: обновляются портовые сооружения, строятся хранилища для образцов льда, центры обработки информации и др. В 2009 г. Госсовет Китая принял решение о строительстве собственных ледоколов, первый из которых планируется построить к 2013 г. Он будет способен пройти без остановки до 20 тыс. морских миль, проходить льды толщиной до 1,5 м, иметь батискафы и подводных роботов для изучения морской среды и донных поверхностей<sup>29</sup>.

Китай проявляет активный интерес к сотрудничеству с Россией в научном исследовании Арктики. Обсуждаются возможности создания совместной полярной станции, а заодно и свободного прохода китайских судов по Северному морскому пути. Налажены связи между Геологическим институтом Кольского научного центра РАН и Институтом геологии Академии наук Китая (Пекин). Взаимный интерес представляют технологии бурения сверхглубоких скважин, поиски и разработка хромитовых, медно-никелевых и золоторудных месторождений<sup>30</sup>. Китай проявляет интерес к сотрудничеству с Ямало-Ненецким АО как инвестиционной площадкой для широкого взаимодействия с нефтегазовым комплексом России.

В Японии разработка программ наблюдений за полярными климатом, биологией и геологией осуществляются Национальным институтом полярных исследований (НИПИ), который является ведущим научным учреждением в данной области. Он был основан в 1973 г. как межуниверситетский центр полярных исследований, а в 2004 г. был реорганизован в самостоятельное исследовательское учреждение, входящее в государственную систему научно-исследовательских организаций — Исследовательскую организацию информации и систем<sup>31</sup>.

До недавних пор НИПИ в основном занимался изучением Антарктиды, но начиная с 2000-х годов он постепенно стал переориентироваться на арктическую проблематику. В 1991 г. при содействии Норвегии НИПИ открыл в поселке Нью-Олесунн на о. Шпицберген (79° с.ш.) научную станцию, которая занимается мониторингом воздушной среды, а также радиационной обстановки. НИПИ активно участвует в международном научном проекте Международный полярный год. Он публикует несколько периодических научных изданий на японском и английском языках.

С 1993 г. центром, координирующим изучение арктической проблематики и разрабатывающим научно-экспертные основы политики в данной сфере, является Фонд исследований океанской политики. Фонд выступает головной структурой в программах по изучению СМП. Он обеспечивал японский сегмент международной программы *INSROP* (Международная программа по Северному морскому пути), осуществлявшейся в два приема в 1993—1995 гг. и в 1997—1998 гг. В 2002—2006 гг. он отвечал за аналогичную национальную программу — *JANSROP Phase II* («Программа обеспечения устойчивого развития Восточной Евразии, фаза II»), сфокусированную на восточной части СМП, Сибири и российском Дальнем Востоке, Охотском море<sup>32</sup>. Характерно, что предметом изучения японских специалистов являлись не только технические, но и международно-правовые и военно-стратегические аспекты эксплуатации СМП.

Формирование полярного вектора в научно-исследовательской политике Южной Кореи относится к середине 1980-х годов, когда Корейский институт океанологии начал собственную антарктическую программу. В 2002 г. Южная Корея открыла на Шпицбергене станцию «Дасан», проводящую исследования климатической динамики и экологии морских растений.

Страна активно участвует в работе нескольких арктических организаций и консорциумов, например в Международном аркти-

ческом научном комитете. Весной 2011 г. Южная Корея выступила организатором международной Арктической научной недели.

Примечательно также, что официальные круги Южной Кореи напрямую увязывают арктическую исследовательскую программу с вопросами национальной безопасности. Соответственно, мероприятия по строительству ледокольного флота и развитию исследовательской инфраструктуры в полярных районах рассматриваются ими в политико-стратегическом контексте<sup>33</sup>.

— *Территориальное закрепление в Арктике.*

Это достигается, прежде всего, за счет создания всеми тремя восточноазиатскими странами станций на Шпицбергене. А Китай всерьез нацелен на покупку части территорий у малых приарктических государств. Исландия, испытывающая серьезные финансовые трудности на фоне европейского экономического кризиса, является одним из объектов китайского интереса.

— *Участие в двусторонних и многосторонних коалициях по изучению и разработке ресурсов Арктики.*

В таком сотрудничестве заинтересовано большинство арктических государств, в том числе и Россия, которая испытывает сложности и с финансированием, и с технологиями для освоения имеющихся у нее ресурсов. Три крупнейшие китайские компании готовы участвовать в освоении нефтегазовых месторождений в АЗР: Китайская национальная нефтегазовая корпорация, Китайская национальная нефтехимическая промышленная корпорация и Китайская национальная корпорация по освоению и эксплуатации морских нефтегазовых ресурсов. Однако пока они отстают в технологиях разведки на шельфе<sup>34</sup>. Прорабатывается участие китайских компаний в инвестировании строительства завода по сжижению газа в Ненецком автономном округе (проект «СПГ-Печора»)<sup>35</sup>. Эксперты считают вполне возможным участие китайского капитала в разработке Штокмановского месторождения. Здесь Китай заинтересован в получении технологического опыта глубоководного бурения, который он надеется получить от сотрудничества с Газпромом, *Total* (Франция) и *HydroStatOil* (Норвегия).

В Гренландии уже есть инвестиции китайских фирм *Sinosteel* и *China Communications Construction Corp., Inner Mongolia Baotou Steel Rare Earth*. Большие выгоды сулит, например, разработка месторождения редкоземельных металлов в Кваненфельде, которое по запасам способно обеспечить 20% мирового спроса<sup>36</sup>. По мере

того как Китай будет закрепляться в Гренландии экономически, все более актуален будет маршрут доставки грузов через Северо-Западный проход. В Норвегии китайская государственная компания *China Invest Corporation* покупкой 30% акций у *Gas de France Suez* получила доступ к разработке месторождения «Хейло». Таким образом, Китай закрепляется и в Баренцевом море<sup>37</sup>.

В будущем Китай будет делать ставку на опережающее экономическое присутствие в Арктике, в особенности на пространствах за пределами шельфа в направлении Северного полюса, где нет четкой регламентации экономической деятельности. Профессор Национального университета обороны НОАК Ли Ли в этой связи заявил: «Кто начал первым, тот, вероятно всего, будет иметь преимущества в будущем»<sup>38</sup>.

Схожей тактики проникновения в Арктику придерживается и Япония. В частности первоочередным объектом интереса Токио стала арктическая часть Канады. В ноябре 2010 г. канадские и японские специалисты предприняли успешный эксперимент по добыче газа из гидрата метана, пробуриив скважину на берегу моря Бофорта. Им удалось вести добычу газа на протяжении шести дней, что оценивается экспертами как очень хороший результат. И хотя на промышленный уровень добычи газа из гидрата в Арктике, по мнению специалистов, удастся выйти не ранее чем через 10 – 15 лет, этот эксперимент лишний раз продемонстрировал, каким неисчерпаемым энергетическим потенциалом обладает этот регион. По некоторым оценкам, в Арктической зоне Канады находятся запасы гидрата метана, которых хватит для того, чтобы обеспечить потребности этой страны в газе на несколько сотен лет<sup>39</sup>.

— *Использование международных организаций, действующих в Арктике.*

Как уже отмечалось, до недавнего времени восточноазиатские страны не были представлены в субрегиональных организациях вообще (Республика Корея) или представлены на очень низком уровне и не во всех организациях (КНР и Япония).

Стремясь изменить ситуацию и повысить свой институциональный вес в регионе, в 2009 г. Китай подал заявку на статус постоянного наблюдателя в Арктическом совете, который официальный Пекин считает самой влиятельной организацией в регионе. На протяжении нескольких лет Китай являлся лишь временным наблюдателем совета.

При этом Китай стремился получить новый статус, прежде всего, при поддержке Норвегии и Дании, которые заинтересованы в получении финансовой помощи от Китая для собственных арктических программ. Любопытно, что политические отношения Норвегии с Китаем почти все это время находились на весьма низком уровне из-за того, что в 2011 г. Нобелевский комитет присудил премию мира китайскому диссиденту, осужденному на 11 лет. Однако это не помешало Норвегии поддержать китайскую заявку в АС. Еще в январе 2011 г. министр иностранных дел Норвегии заявил, что Осло выступает в пользу присвоения КНР статуса постоянного наблюдателя в АС<sup>40</sup>. С 1996 г. Китай является членом Международного научного комитета по изучению Северного полюса<sup>41</sup>.

Что касается Японии, то, пользуясь неразберихой начала 1990-х годов, когда российская дипломатия была не в состоянии адекватно отстаивать национальные интересы страны, Токио сумел войти в число девяти наблюдателей Совета СБЕР, созданного по инициативе Норвегии в 1993 г. (которая и лоббировала интересы Токио в момент создания Совета)<sup>42</sup> Япония активно участвует в тех проектах СБЕР, которые направлены на охрану и освоение арктических биоресурсов, развитие транспортных систем, уточнение правил мореходства и проведение разнообразных научных исследований.

Поскольку СБЕР не является самой авторитетной субрегиональной организацией, сравнимой по статусу и возможностям с АС, Япония, как и другие «нерегионалы», стремится проникнуть именно в эту последнюю организацию. В апреле 2009 г. Япония подала заявку на участие в АС в качестве постоянного наблюдателя. Южная Корея подала аналогичную заявку в АС еще раньше — в 2008 г.

Несмотря на сопротивление Канады и России, все три восточноазиатские страны получили этот статус в мае 2013 г. на министерской встрече АС, вместе с Индией, Сингапуром и Италией.

— *Поддержка инициатив по пересмотру правового статуса Арктики.*

Как и многие другие неарктические государства, все три восточноазиатских государства проявляют заинтересованность в пересмотре правового статуса Арктики в пользу превращения ее в общую «кладовую запасов» всего человечества, а Севморпуть и СЗП предполагается вывести из-под контроля России и Канады.

Показательно заявление китайского эксперта Ли Цзэнфу из Даяньского морского университета по этому поводу: «Кто получит

контроль над арктическим маршрутом (СМП. — *Авт.*), будет контролировать новый путь мировой экономики»<sup>43</sup>. «Нерегионалы» призывают к международному сотрудничеству, но, в то же время, попытки «официальных» арктических государств закрепить свои права на шельф рассматриваются как «вызов, который бросают международному порядку и международному праву Россия и некоторые другие государства после окончания холодной войны»<sup>44</sup>. По линии своих МИДов «внерегионалы» проводят линию на пересмотр правового статуса Арктики в соответствии с новыми обстоятельствами, возникающими в результате таяния полярных льдов. Это означает, что вопросы освоения Арктики получают не только региональное, но и глобальное измерение, открывая для неарктических стран новые возможности.

Представители экспертно-академического сообщества трех стран, избавленные от необходимости соблюдения дипломатического этикета, особенно откровенно поясняют свою позицию в отношении перспектив «интернационализации» Арктики. Японские эксперты подчеркивают, что к освоению региона должны быть допущены, прежде всего, те страны, которые имеют в нем не просто интерес, а соответствующие материально-технические возможности<sup>45</sup>.

— *Ведение сложной многоходовой политической борьбы по привлечению союзников.*

Потенциальными союзниками восточноазиатских стран являются, прежде всего, приарктические государства, имеющие половинчатый статус в арктических делах. Это — уже упоминавшиеся Исландия, а также Швеция и Финляндия. Несмотря на то что они расположены или в непосредственной близости к региону, а два последних государства даже имеют полярные сухопутные владения, они все же не имеют прямого выхода к Северному Ледовитому океану, а вслед за этим и права на разработку шельфа. В то же время по линии дипломатии они всячески стремятся доказать свой арктический статус для получения хоть каких-то привилегий в Арктике.

Кроме того, те члены «официального арктического клуба», которые не могут противостоять в одиночку более крупным государствам, как США или Россия, тоже могут искать экономической и политической поддержки у стран Восточной Азии. В последнее время на этом направлении наблюдается активизация Дании, которая становится «ключевым коридором для китайского экономичес-

кого и стратегического проникновения в Арктику»<sup>46</sup>. Посол Дании заявил в Пекине, что Китай имеет в Арктике «естественные и законные экономические и научные интересы»<sup>47</sup> несмотря на отсутствие у него береговой линии в Полярном регионе.

Поддерживая Китай, Дания стремится укрепить затем свое влияние в АС и опереться на финансы Китая для разработки ресурсов (пока) подконтрольной ей Гренландии. Ни у Дании, ни у правительства Гренландии нет финансовых и экономических возможностей для самостоятельной разработки полезных ископаемых в полярных условиях. В этом отношении союз Дании и Китая выглядит взаимовыгодным.

Что касается Японии, то она сделала ставку, прежде всего, на Норвегию, которая благосклонно относится к арктическим притязаниям Токио. Общность интересов двух стран в Арктике была зафиксирована на совместном семинаре по полярной проблематике в апреле 2010 г. в Токио и начиная с 2011 г. регулярно подтверждается на ежегодной проводимой международной конференции по Арктике в норвежском Тромсё<sup>48</sup>. Еще один объект интереса со стороны Японии — это Канада, которая, как уже отмечалось, также заинтересована в привлечении иностранных капиталов и технологий для освоения минеральных ресурсов своей Арктической зоны.

— *Будущее арктической стратегии стран Восточной Азии.*

Некоторые эксперты из этих стран не исключают в перспективе военного противостояния в Арктике из-за обострения экономических и политических противоречий. Одним из вариантов развития событий в Арктике, выделяемых, скажем, китайскими военными экспертами, является сценарий глобальной «топливной войны»<sup>49</sup>. Впрочем, сами восточноазиатские страны едва ли пожелают стать участниками такого конфликта, не имея там никакой инфраструктуры для поддержки операций на удаленном театре военных действий. К тому же у них есть свои нерешенные территориальные проблемы — тайваньский и северокорейский вопросы, статус островов в Южно-Китайском море, спорные острова между Китаем и Японией, Южной Кореей и Японией.

Скорее всего, в обозримом будущем страны Восточной Азии будут делать ставку на активный политико-дипломатический диалог с другими региональными «игроками», причем даже в тех вопросах, которые вызывают у них серьезное беспокойство. В частности, три восточноазиатских государства выражают озабоченность действиями полярной «пятерки» по укреплению своего военного

потенциала в Арктике. Негативно были восприняты установка российского флага на дне океана в точке Северного полюса (2007 г.) и возобновление полетов российской стратегической авиации в полярной зоне.

В то же время это не мешает, скажем, активному развитию военно-технического сотрудничества между Россией и КНР. Китайские военные предметно знакомятся с возможностями вооруженных сил России в арктических условиях в ходе официальных визитов, один из которых возглавил Чень Биндэ, начальник Генерального штаба НОАК<sup>50</sup>. Делегация посетила атомную подводную лодку, авианесущий крейсер «Адмирал Кузнецов», а также расположение отдельной мотострелковой бригады, дислоцированной в Печенге, включая полигоны и стрельбища.

В целом же «острие» арктической стратегии стран Восточной Азии в обозримом будущем будет направлено против России, США и Канады, которые не собираются делиться своими правами и обладают достаточными ресурсами для защиты своих интересов в Арктике.

Отметим при этом, что интересы, скажем, Канады и России объективно ближе друг другу в противопоставлении к позиции трех восточноазиатских стран: оба государства имеют протяженные заполярные территории и береговые линии; Россия и Канада защищают национальный контроль за арктическими морскими путями (СМП и СЗП); обе страны заинтересованы в нерасширении «арктического клуба» и углублении международного сотрудничества, прежде всего, в рамках АС. Россия и Канада давно предлагали точнее определить статус постоянных наблюдателей для неарктических государств и международных организаций в АС<sup>51</sup>, что и было сделано на министерской встрече Совета в Нууке (Гренландия) в мае 2011 г.

Что касается требований трех восточноазиатских стран относительно «интернационализации» арктических ресурсов и маршрутов, то даже канадские эксперты отмечают, что такая позиция подрывает претензии Пекина на остров Тайвань, острова Сенкаку в Восточно-Китайском море и ряд спорных островов в Южно-Китайском море, а также претензии Японии на Южные Курилы и группу островов Токто (Такэсима), относительно которых у Токио существуют противоречия соответственно с Москвой и Сеулом<sup>52</sup>.

Противоречиво складываются отношения восточноазиатских стран с США в Арктике. С одной стороны, их геополитические

устремления отчасти совпадают в том плане, что они добиваются для себя принципа «свободы рук» в регионе, но делают это различными путями. США во многом игнорируют АС, не ратифицируют Конвенцию по морскому праву 1982 г. и занимают в целом антироссийскую позицию. «Нерегионалы» же делают ставку больше на экономическое проникновение в Арктику и участие в международных организациях, чем на обострение конфликтов. Они в принципе готовы к сотрудничеству с Россией в регионе (особенно Китай). В целом, учитывая нарастающее глобальное соперничество за ресурсы и политическое влияние в регионе, а также глобальное соперничество между США и Китаем, в Арктике вряд ли возможен полноценный союз этих государств на антироссийской основе.

Что касается остроты соперничества трех восточноазиатских стран с Россией по поводу Арктики, то она будет зависеть от нескольких общих факторов, порой противоположной направленности. С одной стороны, потребность этих стран в арктических минеральном сырье и путях сообщения будет толкать их на сотрудничество с Россией. В случае с Пекином его сотрудничеству с Москвой в арктических вопросах способствует динамично развивающееся стратегическое и экономическое партнерство между двумя странами. По мнению российского китаеведа С. Лузянина, отношения с Россией ценятся китайским руководством выше, чем с любой другой страной мира<sup>53</sup>. Доминантой для китайского руководства останется сохранение стабильности внутри страны и за ее пределами, как важнейшего условия дальнейшего развития государства.

В то же время наступательному характеру арктической политики трех восточноазиатских государств будут способствовать нехватка энергоресурсов и различного сырья, которые необходимы для поддержания высоких темпов развития, а также наметившаяся ревизия приоритетов их внешней политики в целом как следствие роста влияния этих стран в мировой экономике и политике. Особенно это заметно в случае с Китаем, у которого появились глобальные интересы, соответствующие его растущему экономическому и военно-стратегическому потенциалу. Но при этом внешняя политика указанных государств в обозримом будущем будет строиться предельно прагматично, сквозь призму национальных интересов, а не глобальных проблем или «глобальной ответственности» (что присуще, скажем, США), и это необходимо учитывать России.

В отношении России восточноазиатские страны тактически будут строить свою политику в зависимости от складывающейся конъюнктуры, но стратегически она будет определяться собственными интересами экономического характера. В том числе они не заинтересованы в расширении шельфа России за счет подводных хребта Ломоносова и поднятия Менделеева и по возможности будут препятствовать прохождению российской заявки на эти территории через Комиссию ООН по шельфу, когда она туда поступит. Они будут поддерживать инициативы других государств, в частности США и Норвегии, по интернационализации СМП.

Таким образом, арктическая политика трех восточноазиатских государств открыта для взаимовыгодного сотрудничества с Россией, но в ней присутствует и антироссийский вектор. Он состоит в том, что эти страны будут добиваться:

- доступа к разработке ресурсов в Арктической зоне России для последующей транспортировки в Восточную Азию, а не переработки в России;
- особых прав на льготное пользование СМП, а в перспективе на его «интернационализацию» в союзе с другими заинтересованными государствами;
- поддержки на политико-дипломатическом уровне инициатив, направленных на нейтрализацию прав арктических государств (включая Россию) на шельф и ревизию правового режима Арктики в пользу неарктических государств.

С точки зрения национальной безопасности Российской Федерации, устремления стран Восточной Азии в Арктике имеют противоречивый характер. С одной стороны, их действия могут нанести ущерб экономическим и военно-стратегическим интересам России в регионе. В более общем (глобальном) плане следует учитывать возможность того, что усилиями этих стран в Арктике отрабатываются политико-правовые методики и информационные технологии по обоснованию статусов «*terra et aqua nullius*» (лат. — «ничейные земля и вода»), «интернационализации» имеющихся там ресурсов и обеспечению доступа к последним без применения военно-силовых средств.

В то же время страны Восточной Азии обладают значительным финансово-экономическим и научно-технологическим потенциалом, который может оказаться полезным России в деле освоения Арктики. России необходимо избирательно подходить к исполь-

зованию этого потенциала и вырабатывать механизмы «тонкой настройки» для взаимодействия с восточноазиатскими странами в Арктике, памятуя при этом о необходимости защиты своих национальных интересов и установления определенных пределов для сотрудничества с этими государствами.

\* \* \*

В заключение отметим, что в международном плане Россия стоит перед нелегким выбором между жестким отстаиванием своих национальных интересов в Арктике и попыткой найти баланс с интересами других региональных игроков. Отметим, что, несмотря на конфронтационный по сути курс некоторых арктических государств и НАТО, нацеленный на ущемление интересов России, она не должна идти у них на поводу. Наоборот, политика России в этом регионе должна основываться на международном сотрудничестве и взаимном учете интересов друг друга. Подобный курс более предпочтителен, чем усиление соперничества в Арктике, значение которой будет нарастать в обозримом будущем.

Вектор на международное сотрудничество и экономическое освоение Арктики подтвержден в новой стратегии по развитию Арктической зоны России, опубликованной 20 февраля 2013 г.<sup>54</sup> Этот документ служит уточнением, дополнением и конкретизацией положений основ политики России по освоению Арктики, принятых в 2008 г.<sup>55</sup> В Стратегии-2013 подчеркивается главный вектор внешнеполитической деятельности РФ в Арктике — сотрудничество с другими субъектами политики в рамках принятых международно-правовых обязательств. Основное внимание уделяется взаимовыгодным отношениям с арктическими государствами в многостороннем и двустороннем форматах, а также сотрудничеству в рамках региональных организаций.

### Примечания

<sup>1</sup> Кобышев В. Н., Сергунин А. А. Арктические стратегии стран Северной Америки и Россия // Россия и Америка в XXI веке. 2011. № 2. С. 11; *Они же*. Новая доктрина Барака Обамы и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 14. С. 2–9; *Они же*. Ремилитаризация Арктики и безопасность России // Национальная безопасность. 2011. № 3–4. С. 55–67; *Они же*. Стратегия национальной безопасности Барака Обамы: старое вино в новых мехах? // США и Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 1. С. 23–36; *Они же*. Стратегия

национальной безопасности Б. Обамы: состоялось ли радикальное обновление? // Научно-аналитический журнал *Обозреватель* — *Obsesver*. 2010. Т. 251. № 12. С. 87–95.

<sup>2</sup> *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Северная Европа: общий арктический вектор // *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы*. 2011. № 24 (40). С. 10–13.

<sup>3</sup> *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Международные организации и сотрудничество в Арктике // *Вестник международных организаций*. 2011. № 3. С. 27–36; *Они же.* Ремилитаризация Арктики и безопасность России. С. 55–67; *Они же.* Северная Европа: общий арктический вектор. С. 10–13.

<sup>4</sup> *Borgerson S.* Arctic meltdown // *Foreign Affairs*. 2008. Vol. 87. No 2. P. 68.

<sup>5</sup> *North American Aerospace Defense Command* (Командование воздушно-космической обороны Северной Америки) — объединенная американо-канадская система воздушно-космической обороны, созданная в годы холодной войны.

<sup>6</sup> National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). January 9, 2009. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

<sup>7</sup> U.S. Navy Arctic Roadmap. URL: [http://www.navy.mil/navydata/documents/USN\\_artic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf).

<sup>8</sup> США намерены контролировать Арктику. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html>.

<sup>9</sup> National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. Washington, DC: The White House, 2013. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf).

<sup>10</sup> Информационное Агентство «Арктика-Инфо». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.arctic-info.ru/News/Page/ekspert-rosneft--i-exxon-mobil-smogyt-dobivat\\_-v-arktike-do-90-mlrd--barreleini-nefti-i-gaza](http://www.arctic-info.ru/News/Page/ekspert-rosneft--i-exxon-mobil-smogyt-dobivat_-v-arktike-do-90-mlrd--barreleini-nefti-i-gaza). 28 апреля 2012 г.

<sup>11</sup> Thorvald Stoltenberg. Nordic Cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009 // URL: [http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf).

<sup>12</sup> China's new strategic target: Arctic minerals. URL: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/01/18/china%E2%80%99s-new-strategic-target-arctic-minerals/>; *Hannaford J.* Canada's Arctic foreign policy. 2011. 24 January. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca>; *Jakobson L.* China prepares for an ice-free Arctic // *SIPRI Insights on Peace and Security*. 2010. No 2; *Silbey R.* China enters the Arctic equation. URL: <http://www.vancouversun.com/news/China+enters+Arctic+equation/5625478/story.htm>; *Spears J.* A Snow Dragon in the Arctic. URL: <http://www.atimes.com/atimes/China/MB08Ad01.html>.

<sup>13</sup> *Jakobson L.* Preparing for an ice-free Arctic. URL: <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3581-Preparing-for-an-ice-free-Arctic-2->.

<sup>14</sup> *Jakobson L.* Preparing for an ice-free Arctic. URL: <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3584-Preparing-for-an-ice-free-Arctic-3->.

<sup>15</sup> *Smith M., Giles K.* Russia and the Arctic: «The last Dash North» // Russia Series (Defence Academy of the United Kingdom). 2007. № 07/26. P. 1.

<sup>16</sup> *Кашипов А.* Понижен прогноз роста ВВП Китая // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://rus.ruvr.ru/2013\\_05\\_15/Ponizhen-prognoz-rosta-VVP-Kitaja/](http://rus.ruvr.ru/2013_05_15/Ponizhen-prognoz-rosta-VVP-Kitaja/).

<sup>17</sup> *Weitz R.* China-Russian security relations: strategic parallelism without partnership or passion? Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008. P. 17 – 18.

<sup>18</sup> Арктические баталии. Перегрузка. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.magazine.rbc.ru/2011/10/12/main/562949981711759.shtml>.

<sup>19</sup> Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington: U.S. Department of Defense, 2012. URL: <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/us/20120106-PENTAGON.PDF>.

<sup>20</sup> *Витязева В. А., Котырло Е. С.* Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Сыктывкарский государственный университет, 2007. С. 128.

<sup>21</sup> Китайцев больше интересует мурманский порт. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.b-port.com/news/item/59779.html>.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Кросс-полярный экспресс. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.zubow.ru/page/1/225\\_1.shtml](http://www.zubow.ru/page/1/225_1.shtml).

<sup>24</sup> *Jakobson L.* China prepares for an ice-free Arctic // SIPRI Insights on Peace and Security. 2010. № 2. P. 5.

<sup>25</sup> Launching of the «Arctic Task Force». URL: [http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/9/0902\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/9/0902_01.html).

<sup>26</sup> *Kim Se-jeong.* Korea Wants to Join in Arctic Projects // The Korea Times. 2008. 24 August.

<sup>27</sup> *Spears J.* A Snow Dragon in the Arctic. URL: <http://www.atimes.com/atimes/China/MB08Ad01.html>.

<sup>28</sup> *Самсонов А.* Китай готовится к «битве за Арктику». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://topwar.ru/7335-kitay-gotovitsya-k-bitve-za-arktiku.html>.

<sup>29</sup> *Sakhuja V.* China Arctic calculus and Iceland. New Deli: Society for Study of Peace and Conflict. 2011. (SSPC Issue № 3). P. 6.

<sup>30</sup> Сверхглубокая точка касания. Какие интересы объединили китайских и наших ученых? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mvestnik.ru/print.asp?pid=201108043060>.

<sup>31</sup> National Institute of Polar Research Japan 2011 – 2012. Tokyo: National Institute of Polar Research, 2011.

<sup>32</sup> *Akiyama M.* Japan's Interest in the Arctic Ocean. Paper delivered at the international conference «Arctic Frontiers 2011», Tromsø, Norway, 23 – 28 January 2011.

<sup>33</sup> *Molle K.* South Korea and Polar Regions. URL: [polarconservation.org/education/antarctic-bases/south-korea-andantarctica/south-korea-and-the-polar-regions](http://polarconservation.org/education/antarctic-bases/south-korea-andantarctica/south-korea-and-the-polar-regions).

<sup>34</sup> Насколько Россия и США пустят Китай в Арктику? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.asia-business.ru/lenta/china/2011/09/07/news\\_1003.html](http://www.asia-business.ru/lenta/china/2011/09/07/news_1003.html).

<sup>35</sup> У проекта «Печора-СПГ» может появиться инвестор из Китая. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.barentsobserver.com/-1-r.4903461-16149.html>.

<sup>36</sup> Новая стратегическая цель Китая: полезные ископаемые Арктики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/world/20120206/184833929.html>.

<sup>37</sup> Китай уже в Баренцевом море. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4957335&xxforceddir=1&noredir=1>.

<sup>38</sup> Норвегия встала на пути Китая в Арктику. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rus.ruvr.ru/2012/01/30/64943406.html>.

<sup>39</sup> Канада и Япония начали добычу газа в Арктике. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://test.actualcomment.ru/news/17083/>.

<sup>40</sup> Despite Nobel, Norway Favors China Role in Arctic. URL: <http://www.reuters.com/article/2011/01/24/us-norway-china-idUSTRE70N5KG20110124>.

<sup>41</sup> The Development of China's Marine Programs. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/3711/t18985.htm>.

<sup>42</sup> Кроме Японии в число наблюдателей СБЕР входят Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США.

<sup>43</sup> Китай позарился на российскую Арктику. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.ng.ru/world/2010-03-03/1\\_china.html](http://www.ng.ru/world/2010-03-03/1_china.html).

<sup>44</sup> *Самсонов А.* Китай готовится к «битве за Арктику». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://topwar.ru/7335-kitay-gotovitsya-k-bitve-za-arktiku.html>.

<sup>45</sup> *Keisuke Okada.* Japan asked to join new Arctic shipping regime. URL: [search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20081107a9.html](http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20081107a9.html).

<sup>46</sup> China's new strategic target: Arctic minerals. URL: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/01/18/china%E2%80%99s-new-strategic-target-arctic-minerals/>.

<sup>47</sup> Китай вступает в арктическое уравнение. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/arctica/20111031/176857434.html>.

<sup>48</sup> См., например, речь норвежского посла в Японии на этом семинаре: Norway's Polar Strategy by Ambassador Arne Walthers, Norway — Japan Polar Seminar, Tokyo, Japan, 26 April 2010. URL: [norway.or.jp/Embassy/English/ambassador/Ambassadors-Speeches/NorwaysPolarStrategy](http://norway.or.jp/Embassy/English/ambassador/Ambassadors-Speeches/NorwaysPolarStrategy).

<sup>49</sup> *Лазарева Т.* Китай спешит к разделу «арктического пирога». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://atinfo.ru/commentary/pie.html>.

<sup>50</sup> Мурманский вестник. 2011. 9 августа. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mvestnik.ru/shwpgn.asp?pid=201108093123>.

<sup>51</sup> *Hannaford J.* Canada's Arctic foreign policy. 2011. 24 January. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca>.

<sup>52</sup> *Silbey R.* China enters the Arctic equation. URL: <http://www.vancouver-sun.com/news/China+enters+Arctic+equation/5625478/story.htm>.

<sup>53</sup> *Лузянин С.* Внешняя политика Китая до 2020 г. Прогностический дискурс. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.perspektivy.info/окумена/политика/внешняя\\_политика\\_китая\\_до\\_2020\\_г\\_прогностический\\_дискурс\\_2011-11-29.htm](http://www.perspektivy.info/окумена/политика/внешняя_политика_китая_до_2020_г_прогностический_дискурс_2011-11-29.htm).

<sup>54</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://правительство.рф/docs/22846/>.

<sup>55</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

*В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин*

## **Стратегия Канады в освоении Арктики\***

**В** современной внешней политике России остро стоит вопрос о возможных партнерах и союзниках как на мировой арене, так и в стратегически важном регионе Арктики. Есть ли шансы найти таких партнеров на фоне общего повышения внимания к Арктике и конкуренции в этом регионе? Несмотря на противоречия между Москвой и Оттавой, среди «официальных» арктических держав именно Канада, скорее всего, будет более всех готова к партнерству с Россией.

### **Интересы Канады в Арктике**

Канадский сектор Арктики по своей величине (25%) уступает только российскому (40%). Канада входит в пятерку так называемых «официальных» арктических государств (помимо нее — США, Россия, Дания и Норвегия). Согласно современному международному праву, они имеют преимущественные юридические основания для экономического освоения прилегающего арктического шельфа.

Основной интерес для Канады представляет перспектива разработки нефтегазовых месторождений. Наряду с традиционными месторождениями нефти и газа, в прибрежной зоне канадской Арктики находятся огромные запасы гидрата метана. Если будет налажена его промышленная добыча, то этих запасов хватит на несколько сотен лет. Однако до сих пор около трети разведанных запасов нефти и газа Канады не используются. Пока еще не разработаны достаточно безопасные технологии, и Канада не ведет бурения на своем арктическом шельфе. Не проработан и механизм страхового обеспечения на случай крупной аварии или возникновения угрозы окружающей среде. Помимо нефтегазовых ресурсов,

---

\* *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Стратегия Канады в освоении Арктики // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id\\_4=835#top](http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=835#top).

на канадском Севере расположены значительные запасы ценных минералов: залежи алмазов, меди, цинка, ртути, золота, редкоземельных металлов, урана.

Таяние полярных льдов увеличивает время навигации по так называемому Северо-Западному проходу, на контроль над которым претендует Канада. В случае освобождения ото льда этот пролив будет сопоставим по экономической привлекательности с Северным морским путем (СМП) вокруг арктического побережья России. Дело в том, что он значительно сокращает путь из Восточной Азии в Европу и Восточное побережье США и Канады (по сравнению с маршрутом через Панамский канал). К тому же для прохода по нему не требуется транзитных платежей.

Канада, как и Россия, придерживается секторального принципа деления арктических пространств, который нацелен на обеспечение контроля над арктическими пространствами вплоть до Северного полюса (т.е. разграничительная линия условно проводится от Северного полюса по меридиану до крайних восточной и западной точек континентального арктического побережья Канады).

## **Стратегия Канады по освоению Арктики**

В Канаде понятие «Север» шире понятия «Арктика». Географически в него включаются территории не только севернее, но и южнее Полярного круга: Северо-Западные территории, территории Нунавут и Юкон, а также острова и водные пространства до Северного полюса включительно. На канадский Север приходится 40% сухопутной территории страны, но проживает там только 107 тыс. человек. Как уже отмечалось, морские границы, идущие от арктического побережья Канады в направлении Северного полюса, определяются Оттавой в соответствии с секторальным принципом. Канадский Север освоен в гораздо меньшей степени, чем Арктическая зона России, как в социально-экономическом, так и в военном отношении. Поэтому основной смысл арктической политики Оттавы состоит в комплексном освоении этого региона.

Основные направления стратегии, изложенные в правительственном документе «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» (2009 г.), заключаются в следующем.

1. Защита суверенитета Канады в Арктическом секторе. Планируется наращивание военного присутствия для усиления

контроля над сухопутными территориями, морским и воздушным пространствами Арктики.

2. Обеспечение социально-экономического развития канадского Севера. Речь идет о ежегодных дотациях северным территориям в размере 2,5 млрд долл. на развитие системы здравоохранения, образования и социального обслуживания. Главными источниками благосостояния в ближайшей перспективе будут разработка нефтегазовых месторождений недалеко от устья реки Макензи и добыча алмазов.
3. Защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата. Экономическое планирование будет учитывать сбережение экосистем, создание национальных парков, переход на источники энергии, которые не сопровождаются выбросами углерода в атмосферу, участие в создании международных стандартов, регулирующих хозяйственную деятельность в Арктике.
4. Развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности северных территорий как части политики по освоению Севера. Помимо федеральных дотаций на эти цели направляются доходы от добычи полезных ископаемых путем передачи общинам коренных народностей в собственность части прибыльных объектов (газовые трубопроводы и пр.).

Очевидно, что большинство приоритетов политики Оттавы в Арктическом регионе лежат в сфере обеспечения устойчивого социально-экономического и экологического развития канадского Севера. Арктическая стратегия Канады имеет скорее внутреннюю, чем внешнюю направленность (это сближает ее с российской политикой на Крайнем Севере).

Военно-политический аспект — важный, но не определяющий в Северной стратегии Оттавы. Для Канады прямые военные угрозы в Арктическом регионе отсутствуют. Главный мотив обеспечения и даже определенного наращивания военного присутствия Канады в регионе состоит в том, что сегодня она не имеет ни ресурсов для реального контроля над огромными пространствами Крайнего Севера, ни опыта военных операций в Арктике. Канада исторически не проявляла заметной военной активности в Арктике. В годы холодной войны она во многом полагалась на США и поэтому не имеет здесь оборудованных глубоководных портов, развитых систем

коммуникаций и связи, ледоколов и значительных вооруженных формирований. Задачи военного характера, поставленные в Северной стратегии Канады, весьма ограничены по своим масштабам и направлены в основном на ликвидацию очевидных «брешей» в системе национальной безопасности на арктическом направлении и защиту экономических интересов страны в данном регионе. В этом плане действия Оттавы аналогичны мерам, предпринимаемым другими арктическими державами.

## **Россия и Канада в Арктике: конфликтогенный потенциал**

Остановимся подробнее на проблемных областях российско-канадских отношений в Арктике.

**Территориальные споры.** Наряду с Россией и Данией, Канада претендует на расширение своего шельфа за счет подводного хребта Ломоносова путем подачи соответствующей заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Именно с целью доказать, что данный хребет является продолжением североамериканской континентальной платформы, в 2008–2009 гг. проводились совместные американо-канадские исследования по изучению шельфа к северу от Аляски до хребта Альфа-Менделеева и на восток до Канадского арктического архипелага. Россия готовит аналогичную заявку (и уже подавала ее в 2001 г., правда, безуспешно), так что в этом вопросе Россия и Канада выступают оппонентами.

Претензии на хребет Ломоносова — не единственный территориальный спор Оттавы со своими арктическими соседями. Канада также оспаривает у Дании принадлежность небольшого (площадью всего 1,3 кв. км) необитаемого острова Ханс (этот конфликт уже близок к урегулированию) и разграничительную линию в море Линкольна. У США Канада оспаривает морскую границу в море Бофорта, где предположительно находятся запасы нефти и газа, а также статус Северо-Западного прохода (Канада настаивает на своих суверенных правах на этот проход, а США считают его международными водами). Однако эти споры не считаются настолько серьезными, чтобы препятствовать сотрудничеству с этими государствами, в том числе в военно-политической сфере.

**Усиление военной активности Канады в Арктике.** Стремясь ликвидировать свое отставание в сфере обеспечения военной

безопасности в Арктике, Оттава в последние годы взяла курс на расширение своего военного присутствия в регионе. В частности, намечено строительство военного тренировочного центра на берегу Северо-Западного прохода в местечке Резолют-Бэй (595 км от Северного полюса) и объектов морской инфраструктуры. Для усиления возможностей Службы береговой охраны запланировано строительство глубоководного причала (г. Нанисивик), нового ледокола «*Diefenbaker*» и трех патрульных кораблей, способных действовать в ледовой обстановке. Для мониторинга арктических пространств будут использоваться новейший канадский космический спутник типа «*RADARSAT-II*», а также возможности совместной канадско-американской системы НОРАД, разведывательной станции перехвата сигналов в местечке Элэрт (о. Элсмир, Канадский арктический архипелаг). Намечены программы по модернизации и увеличению подразделений канадских рейнджеров к концу 2012 г. до 5 тыс. человек. Они набираются в основном из местного коренного населения и должны вести наблюдение и проводить поисково-спасательные операции в арктических условиях.

В 2010 г. правительство Канады объявило о закупке у США 65 новейших истребителей *F-35 Lightning II* на общую сумму 16 млрд долл., включающую обслуживание самолетов в течение двадцати лет. Правда, не совсем понятно, против кого канадцы намерены их использовать в Арктике. Дело в том, что *F-35* предназначены для выполнения тактических задач по поддержке наземных операций, бомбометанию и ведению ближнего воздушного боя, однако высадку войск на территории канадского Севера никто из арктических игроков не планирует, и пара устаревших российских бомбардировщиков, выполняющих в основном тренировочные полеты до воздушной границы Канады, не представляет собой сколько-нибудь серьезной угрозы. По мнению экспертов Канадского института обороны и внешней политики, эти закупки, скорее, гарантия безопасности на будущее, чем ответ на сегодняшние вызовы. По другим оценкам, для Канады актуальны иные задачи: развитие патрульной авиации для наблюдения за побережьем и наращивание морской мощи. Эти и другие инициативы привели к удвоению общих военных расходов Канады по сравнению с концом 1990-х годов<sup>1</sup>.

С 2008 г. Канада начала проводить в Арктике регулярные учения собственных вооруженных сил, а также маневры с участием других государств. Заявленная цель — защита суверенитета Кана-

ды на Крайнем Севере. Приглашать на подобные учения Россию Канада не планирует. Канада, США и Дания в Арктике совместно не только проводят учения, но и выполняют патрульные функции, а также отрабатывают операции по спасению на водах.

Впрочем, эксперты призывают не переоценивать значимость этих канадских военных приготовлений, так как, по их мнению, это скорее демонстрация готовности защищать своих экономические интересы и отвечать на «нетрадиционные» (невоенные) вызовы в регионе, чем подготовка к широкомасштабному военному конфликту. Для последнего у Канады нет ни желания, ни материально-технических возможностей. В сфере стратегической обороны Оттава по-прежнему намеревается полагаться на США. Этот сценарий представляется ей наиболее выгодным в финансовом и функциональном отношениях.

**Влияние внутривнутриполитической конъюнктуры на арктическую политику Оттавы.** К сожалению, Северная стратегия Канады часто становится заложницей предвыборных баталий. Политики, принадлежащие к разным лагерям, учитывают тот факт, что большинство канадцев считают: подтверждение суверенных прав на Арктику — приоритет номер один во внешней политике страны. По данным опросов общественного мнения, 40% канадцев являются сторонниками «жесткой линии» в этом вопросе. В период парламентских избирательных кампаний арктическую «карту» особенно часто разыгрывают канадские консерваторы. Например, их глава, нынешний премьер-министр Канады С. Харпер часто выступает с антироссийскими и проамериканскими заявлениями. Несмотря на то что далеко не все канадцы одобряют антироссийскую риторику С. Харпера, подобные действия канадского руководства не способствуют сближению позиций Москвы и Оттавы по арктическим вопросам.

## **Горизонты российско-канадского сотрудничества в Арктике**

Правовой основой российско-канадских отношений являются политический Договор о согласии и сотрудничестве от 19 июня 1992 г. и ряд экономических соглашений: о поощрении и взаимной защите капиталовложений (1991 г.); о торговых и коммерческих отношениях (1992 г.); об экономическом сотрудничестве (1993 г.); об избежании двойного налогообложения и предотвращении укло-

нения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество (1995 г.); о воздушном сообщении; о принципах и основах сотрудничества между субъектами Российской Федерации и провинциями и территориями Канады (2000 г.); о сотрудничестве в области мирного использования атома (1989 г.).

Существует и ряд документов, непосредственно посвященных арктическим вопросам. Так, 18 декабря 2000 г. было подписано Совместное российско-канадское заявление о сотрудничестве в Арктике и на Севере, в котором были намечены основные направления двустороннего взаимодействия в регионе. В ноябре 2007 г. во время визита в Канаду Председателя Правительства РФ был заключен ряд отраслевых соглашений: по российско-канадскому сотрудничеству в Арктике, об использовании атомной энергии в мирных целях, в области сельского хозяйства, рыболовства, ветеринарного и фитосанитарного контроля, в финансовой области.

Наряду с правовой, укрепляется и институциональная база российско-канадских отношений. В 1995 г. была создана российско-канадская Межправительственная экономическая комиссия (МЭК). В состав МЭК входят подкомиссия по агропромышленному комплексу и рабочие группы по строительству, топливу и энергетике, горнодобывающей промышленности, по Арктике и Северу. К настоящему времени проведено восемь заседаний МЭК. Последняя сессия была проведена в Оттаве в 2011 г. совместно с Российско-канадским форумом по животноводству и заседанием Российско-канадского делового совета в формате Российско-канадского делового саммита. Очередное, девятое заседание МЭК должно пройти в Москве в 2013 г.

Кроме того, с сентября 2002 г. действует (формально вне рамок МЭК) Российско-канадская рабочая группа по сотрудничеству в области изменения климата. В октябре 2005 г. был создан Российско-канадский деловой совет (РКДС), в составе которого действуют рабочие группы по сельскому хозяйству, горной добыче, энергетике, информационным и телекоммуникационным технологиям, транспорту, финансам, лесной промышленности.

Несмотря на наличие конфликтогенного потенциала, у России и Канады имеется немало возможностей для налаживания арктического сотрудничества по следующим направлениям.

**Торгово-экономическое сотрудничество.** Проект «Северный воздушный мост» предполагает создание комплексной системы связи в арктических широтах (в частности, путем запуска спут-

ников на высокоэллиптическую орбиту и развития необходимой наземной инфраструктуры) для обеспечения авиационного сообщения между аэропортами городов Красноярск и Виннипег. Другой проект — «Арктический мост» — предполагает обеспечение кросс-полярных морских перевозок между портами Мурманск и Черчилл.

Наиболее крупные совместные инвестиционные проекты в российской Арктике включают:

- покупку и освоение золоторудных месторождений «Купол» и «Двойное» на Чукотке (компания «*Kinross Gold*»);
- разработку серебряно-полиметаллического месторождения «Мангазейское» в Якутии (ЗАО «Прогноз» / «*Silver Bear Resources*»);
- выполнение проектных работ и поставку оборудования по третьей фазе строительства проекта «Коряга нефтяные поля» в Ненецком автономном округе («Глобалстрой Инжиниринг» / «*SNC Lavalin*»);
- освоение месторождения «Федорова тундра» (Мурманская область);
- освоение канадской технологии «холодный асфальт» в строительстве автодорог в условиях экстремального климата Арктики (Якутия);
- разработку и производство арктических мореходных вездеходов на воздухоопорных гусеницах;
- содействие внедрению на территории Ненецкого автономного округа ветродизельных комплексов, приспособленных для работы в арктических условиях, и пр.

**Научно-техническое сотрудничество.** В подписанном 2 июня 2011 г. Совместном российско-канадском заявлении о сотрудничестве в области науки, техники и инноваций говорилось, что стороны считают приоритетной совместную деятельность в следующих областях: энергия и энергоэффективность, нанотехнологии, биомедицинские технологии, исследование климата и Арктики. При отсутствии ледоколов, специальных судов для ведения исследований в ледовых условиях, надежных систем космической связи Канада заинтересована в привлечении соответствующего потенциала России для проведения совместных научных исследований в регионе. Многочисленные научно-образовательные проекты России и Канады также включают сотрудничество канадских уни-

верситетов с Северным (Арктическим) федеральным университетом (г. Архангельск).

*Экология.* Рабочая группа по Арктике и Северу МЭК реализует целый комплекс проектов по программе «Сохранение и восстановление биологического разнообразия северных территорий и защита окружающей среды, сотрудничество в области сельского и лесного хозяйства».

В 2011 г. правительство России приняло решение о выделении 10 млн евро на 2011 – 2013 гг. в создаваемый под эгидой Арктического совета (АС) Инструмент поддержки проектов. Тем самым был «запущен» коллективный фонд, средства которого будут направляться на ликвидацию источников экологических загрязнений и устранение так называемых экологических «горячих точек» в Арктике. В рамках АС готовится юридически обязывающий документ о предотвращении разливов нефти в Арктическом регионе и борьбе с их последствиями. Среди новых крупных проектов Совета на ближайший период — создание механизмов экосистемного управления окружающей средой в Арктике, интегрированная оценка многосторонних факторов происходящих в регионе изменений и тенденций в развитии человека в меняющихся условиях Арктики.

**Коренные народности.** В соответствии с российско-канадской Декларацией о сотрудничестве в Арктике (2000 г.) реализуется ряд программ, нацеленных на создание благоприятных условий для жизнедеятельности коренных народов Севера. Одна из таких программ — «Обмен опытом управления северными территориями», стартовавшая в 2011 г., осуществляется при участии аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Министерства по делам индейцев и развитию севера Канады. Научным сопровождением занимается Институт экономики и организации промышленного производства Северного отделения РАН.

В 2006 – 2009 гг. при участии Канадского агентства международного развития, Минрегионразвития РФ, а также ряда российских организаций по делам малочисленных северных народов была реализована российско-канадская программа сотрудничества по развитию Севера. Она проводилась на территории Ямало-Ненецкого АО, Ханты-Мансийского АО и Хабаровского края. Среди ее проектов, направленных в основном на гуманитарное сотрудничество, — развитие природопользования и малого бизнеса.

По линии Рабочей группы по Арктике и Северу МЭК реализуются многочисленные проекты по созданию модельной территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, развитию местных видов спорта, культурным обменам между коренными народами российского и канадского Севера.

В рамках АС Россия ведет работу по созданию общедоступного интернет-архива данных об освоении и культуре Арктики («Электронная память Арктики»), оказывает поддержку молодым оленеводам Севера, ведет совместную работу с организациями коренных народов по очистке территорий от источников экологических загрязнений и т.д.

**Решение территориальных споров.** Несмотря на то что Россия и Канада соперничают в вопросе о разделе арктических пространств, они придерживаются некоторых общих принципов, которые делают возможным их сотрудничество даже в этой проблемной сфере. Во-первых, оба государства выступают за решение спорных вопросов путем переговоров и на основе норм международного права. Именно так Москва и Оттава собираются решать спор относительно подводного хребта Ломоносова, потенциально богатого нефтегазовыми ресурсами. Во-вторых, обе страны выступают за секторальный принцип деления арктических пространств (когда Северный полюс рассматривается в качестве точки, от которой проводятся прямые линии вдоль долгот). Этот принцип им более выгоден, чем так называемый «медианный линейный метод», когда разделение происходит по принципу равноудаленности граничной линии от береговой линии (или базовых точек береговой линии) сопредельных государств. Применение секторального принципа могло бы значительно увеличить контролируемые площади арктических пространств России и Канады. В-третьих, Россия и Канада выступают за закрепление статуса транзитных морских путей в Арктике (СМП и СЗП) как внутренних вод, что могло бы принести обеим странам немалые экономические выгоды.

**Сотрудничество в рамках международных организаций.** Особую роль в этой сфере обе страны отводят Арктическому совету, созданному по инициативе Канады в 1996 г. Главной общей целью двух государств является превращение АС в ведущую (и полноценную) международную организацию с правом принятия решений, обязательных для ее членов. По мнению Москвы и Оттавы, именно АС должен стать тем органом, в котором будут решаться все основные проблемы Арктического региона — от вопросов экологии

и обеспечения транспортной безопасности до обеспечения прав малых народов Арктики и культурного сотрудничества. Как уже отмечалось, далеко не все члены Совета согласны с подобными планами. США на словах признают важность этого международного института, но де-факто на протяжении всего времени его существования саботировали его деятельность.

Россия и Канада давно предлагали точнее определить статус постоянных наблюдателей АС для неарктических государств и международных организаций. Это позволило бы четко прописать предел возможностей неарктических государств и международных организаций в Арктике и одновременно подтвердить приоритет пяти арктических государств (это выгодно как России, так и Канаде, которые имеют самые протяженные границы в Арктике). В конце концов, такой документ, позволяющий упорядочить процесс предоставления статуса постоянного наблюдателя неарктическим государствам и организациям, а также ясно определяющий права и обязанности постоянных наблюдателей АС, был разработан и подписан на министерской встрече Совета в Нууке (Гренландия) в мае 2011 г. На следующей министерской встрече АС, которая запланирована на 2013 г., будет принято решение о том, кому еще предоставить статус постоянного наблюдателя в Совете.

Чтобы усилить влияние АС, Москва и Оттава давно предлагали сформировать постоянно действующий секретариат и выделять финансовые средства для более эффективной деятельности рабочих групп Совета. Именно под российским и канадским влиянием на министерской встрече в Нууке было решено создать полноценный секретариат АС, базирующийся в Тромсё (Норвегия). Бюджет секретариата будет относительно небольшим. Его основную часть составят средства для оплаты работы 10 сотрудников, включая главу секретариата. Бюджетом также предусмотрены их содержание и оплата командировок на различные мероприятия. Ориентировочная сумма составляет 1 млн евро. Для программных проектов будут использоваться взносы в дополнение к регулярному бюджету.

Важно отметить, что усиление влияния Совета в регионе препятствует претензиям НАТО на то, чтобы стать главным «провайдером» безопасности в Арктике (за это особенно рьяно выступают США).

**Сфера безопасности.** Москва и Оттава предприняли определенные шаги по налаживанию сотрудничества в этой области. С 1994 г.

действует межведомственный Меморандум о сотрудничестве в военной области, в соответствии с которым стороны обмениваются визитами высокопоставленных военных чиновников и проводят военно-штабные переговоры. С 2002 г. Канада участвует в программе «Глобальное партнерство», в рамках которой в 2004 г. было подписано двустороннее межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области уничтожения химического оружия, утилизации атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ. Канада объявила о выделении на эти цели 1 млрд канадских долл. в течение десяти лет (ежегодно по 100 млн канадских долл.). Значительная часть этих проектов реализуется в российском Заполярье.

В русле политики Оттавы по демилитаризации Арктики следует рассматривать ее инициативу по созданию в этом регионе зоны, свободной от ядерного оружия. Россия в целом воспринимает эту инициативу положительно (напомним, что Москва выступала с подобной идеей во времена М. Горбачева), но у нее есть вопросы относительно географических рамок подобной зоны. Она согласна на создание безъядерной зоны в Арктике при условии, что под ее действие не подпадет дислокация и деятельность Северного флота России, в составе которого находится  $2/3$  стратегических подлодок, оснащенных ядерным оружием.

В последние годы развивается российско-канадское сотрудничество в области так называемой «мягкой безопасности» (новые угрозы и вызовы, порождаемые климатическими изменениями и расширением хозяйственной деятельности в Арктике). На передний план все больше выходят такие проблемы, как безопасность судоходства, опасность загрязнения морской среды, расширение масштабов незаконной миграции, трансграничной организованной преступной и террористической деятельности.

Думается, что согласованная политика в отношении Канады правительственных ведомств и институтов гражданского общества России позволит, с одной стороны, нейтрализовать конфликтотенциальный потенциал в российско-канадских отношениях, а с другой — укрепить механизмы двустороннего и многостороннего, внеблокового сотрудничества в Арктике.

### **Примечание**

<sup>1</sup> *Blunden M.* The New Problem of Arctic Stability // *Survival*. 2009. Vol. 51. No 5. P. 127.

*А. В. Фененко*

## **Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве\***

**О**кончание политики «перезагрузки», провозглашенное СМИ весной 2012 г., поставило вопрос о будущем российско-американских отношений. Эксперты пока не говорят о возвращении к конфронтации. Но в отношениях между Кремлем и Белым домом активизируется спор по застарелым проблемам: от ПРО до урегулирования конфликтов на территории бывшего СССР. Особую опасность представляют территориальные противоречия между Россией и США.

В настоящее время у сторон есть два спорных региона: Берингово море и арктическое пространство. Кооперационные проекты освоения Арктики оказались несостоятельными [1], и на первый план вышло территориальное соперничество Москвы и Вашингтона. Ситуация осложняется тремя обстоятельствами. Во-первых, дискуссия о переделе Арктики происходит между пятью арктическими державами, четыре из которых — члены НАТО. Во-вторых, квазиэкологические концепции рассматриваются в Вашингтоне как инструмент интернационализации Северного Ледовитого океана и, следовательно, сокращения акватории действия российского Северного флота. В-третьих, арктические споры связаны с дискуссиями о перспективах развития российских и американских стратегических ядерных сил (СЯС), прежде всего, баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ). В этом смысле роль Арктического региона в двусторонних отношениях России и США будет возрастать.

### **Как делили Арктику?**

До середины XIX в. Арктика была изучена слабо. Положение изменилось после экспедиций австрийского полярника Юлиуса Пайера 1870-х годов [2], когда Австро-Венгрия выдвинула свои

---

\* Фененко А. В. Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=593#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=593#top).

претензии на ряд арктических территорий. Аналогичные претензии озвучили Швеция и Норвегии после экспедиций Нильса Норденшельда (1878–1879) и Фритьофа Нансена (1890-е годы) соответственно. Появились проекты раздела Арктики между великими державами по образцу Африки и Азии. Так началась «первая арктическая гонка», в которой активное участие приняли Российская империя и США.

Российская империя осваивала побережье Северного Ледовитого океана со времен Средневековья. Экспедиции Витуса Беринга (1740–1742) и Степана Крашенинникова (1737–1740) позволили установить границу между Евразией и Северной Америкой. В начале XIX в. экспедиции российских полярников Якова Санникова, Матвея Геденштрома и Петра Анжу исследовали восточную часть побережья Северного Ледовитого океана. 16 (28) февраля 1825 г. в Санкт-Петербурге была подписана российско-британская конвенция о разграничении владений двух стран в Северной Америке. Документ стал первым международно-правовым актом, фиксирующим северо-восточные границы России.

Соединенные Штаты изначально не имели выхода к Северному Ледовитому океану. Впервые интерес к арктическим проблемам проявила администрация Джона Адамса (1825–1829), увидевшая в российско-британской конвенции 1825 г. опасность для «доктрины Монро». Ситуация изменилась в 1867 г., когда США приобрели у Российской империи Аляску и Алеутские острова. По двустороннему договору от 18 (30) марта 1867 г. российско-американская граница прошла по центру Берингова пролива, отделяя на равном расстоянии остров Крузенштерна (Игналук) от острова Ратманова (Нунарбук). Далее граница направлялась «по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане» (*«in its prolongation as far as the Frozen ocean»*).

Положение об этой «линии» в Вашингтоне трактовали расширительно. Американские экспедиции Адольфа Грили (1879) и Джорджа Де Лонга (1879–1881) открыли к северу от Новосибирских островов острова Генриетты, Жаннетты и Беннетта, входящие в архипелаг Де Лонга. В 1882 г. американская экспедиция Джона Даннхауэра изучила устье реки Лены. Это побудило правительство Александра III (1881–1894) усилить внимание к Арктике. В Петербурге опасались, что через гипотетическую землю севернее Новосибирских островов и архипелага Де Лонга (на российских картах ее обозначали как «Земля Санникова») США раньше России до-

стигнут Северного полюса. В 1885, 1893 и 1899–1903 гг. российский полярник Эдуард Толль организовал экспедиции по поиску этой земли. Но экспедиция Александра Колчака (1903) и Советская арктическая экспедиция (1935–1937) доказали, что крупной суши севернее архипелага Де Лонга не существует. Возможно, она существовала в прошлом, но разрушилась из-за таяния составлявшего ее основу ископаемого льда.

Республиканская администрация Уильяма Маккинли (1897–1901) провозгласила «большую арктическую стратегию» («*Great Arctic Strategy*»). Ее целями были объявлены закрепление за США прилегающих к Аляске территорий, открытие новых арктических земель и достижение Северного полюса. Эта стратегия пользовалась поддержкой и следующего президента США — Теодора Рузвельта (1901–1909). В 1903 г. к Северному полюсу отправилась экспедиция Энтони Фиала, но пройти дальше Земли Франца-Иосифа не смогла. В 1908–1909 гг. американские полярники Фердинанд Кук и Роберт Пири независимо друг от друга объявили о достижении Северного полюса.

Ответом Российской империи стало освоение Северного морского пути (СМП) [3]. После поражения в Русско-японской войне 1904–1905 гг. правительство Николая II (1894–1917) рассматривало СМП как альтернативный маршрут для переброски флота из Балтийского моря на Дальний Восток. Интерес к СМП усилился в 1909 г., когда Канада объявила своей собственностью все земли и острова к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом. В связи с этим Морское министерство организовало экспедиции Георгия Седова (1912–1914) и Бориса Вилькицкого (1914–1915), которые описали СМП. В 1916 г. Россия заявила о включении в свой состав всех земель, являющихся продолжением на север сибирского континентального плоскогорья.

В середине 1920-х годов сложилась система секторального деления Арктики [4]. В 1925 г. Канада после конфликта с СССР вокруг острова Врангеля объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части подпадают под ее юрисдикцию. В 1926 г. Президиум ЦИК СССР постановил, что «все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем, расположенные в данном секторе, составляют территорию Советского Союза». Советский сектор стал включать территорию между 32°04'35" в.д. и 168°49'30" з.д., канадский — территорию между 60° и 141° з.д. Другие государства получили меньшие участки. В 1933 г.

Дания заявила, что ее Арктический сектор, созданный на основе Гренландии, будет включать пространство между 60° и 10° з.д. В 1934 г. Норвегия объявила о создании Арктического сектора между 5° и 35° в.д.

Соединенные Штаты получили наименьший Арктический сектор — между 170° и 141° з.д. В 1924 г. министр военно-морских сил США Эдвин Денби предложил активизировать деятельность в акваториях морей Бофорта, Берингова и Чукотского, а в перспективе — присоединить Северный полюс [5]. Но администрация Джона Кэлвина Кулиджа (1923—1929) не поддержала «план Денби». С конца 1920-х годов Вашингтон не признавал секторальное деление Арктики, но и не оспаривал его правомерность.

## **Милитаризация Арктики**

В годы Второй мировой войны советское и американское руководство осознало военное значение Арктики. 9 апреля 1940 г. Германия оккупировала Данию, в связи с чем встал вопрос о Гренландии. Администрация Франклина Рузвельта (1933—1945) опасалась, что Рейх попытается использовать Гренландию как базу для авианалетов на Соединенные Штаты. В связи с этим 9 апреля 1941 г. Белый дом подписал с послом Дании в США Генриком Кауфманом соглашение, позволявшее американским военно-воздушным силам использовать базы на территории Гренландии. В апреле 1941 г. на острове был высажен американский военный контингент. Право США использовать Гренландию в военных целях было подтверждено двусторонним соглашением 1951 г.

СССР также рассматривал Арктику как потенциальный театр военных действий [6]. Еще до войны были созданы сначала Северная военная флотилия (1933), а затем Северный флот (1937). В 1937 г. советские летчики Валерий Чкалов, Георгий Байдуков и Александр Беляков совершили беспосадочный перелет на самолете АНТ-25 из Москвы через Северный полюс в Ванкувер (США). Это доказало теоретическую возможность использования советской и американской авиации дальнего действия для поражения целей на территории друг друга. В годы войны Северный флот СССР вел боевые действия в Баренцевом море по охране конвоев союзников. В августе 1942 г. Северному флоту удалось сорвать операцию «Вундерланд» — попытку прорыва в Карское море тяжелого немецкого крейсера «Адмирал Шпеер».

В период биполярной конфронтации арктическая политика СССР активизировалась. Северный флот СССР получил атомные ракетные и торпедные подводные лодки, ракетноносную и противолодочную авиацию, ракетные, авианесущие и противолодочные корабли. Помимо Северодвинска (Архангельская область) были созданы семь баз ВМФ: Полярный, Оленья бухта, Гаджиево, Ягельная, Ура-губа, Ара-губа, Большая Лопатка (Лисья губа, Гремиха). Были развернуты четыре авиабазы дальней авиации и авиации ВМФ СССР (Кипелово, Оленегорск, Североморск-1, Североморск-3). На архипелаге Франца-Иосифа был создан военный аэродром Грэм-Белл, а на Новой Земле — ядерный полигон. СССР разместил в приполярной зоне компоненты системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН): Оленегорскую радиолокационную станцию (РЛС) типа «Днепр/Даугава» и Печорскую РЛС типа «Дарьял». От Чукотки до Кольского полуострова были развернуты зенитно-ракетные дивизионы.

Соединенные Штаты не имели в Северном Ледовитом океане крупных надводных кораблей. Пентагон создавал ограниченную инфраструктуру в Приарктическом регионе. В канадском поселке Черчилл (Гудзонов залив) была создана американская общевойсковая база (6–8 тыс. военнослужащих). На Аляске была размещена 11-я воздушная армия ВВС США. Для нужд 3-й и 17-й воздушных армий США были открыты авиабазы Туле (Гренландия) и Кефлавик (Исландия). С 1958 г. США и Канада создавали Объединенное командование аэрокосмической обороны Северной Америки (*North American Aerospace Defense*). ВМС США не имели регионального командования. В Арктику заходили подводные лодки и легкие надводные корабли Второго флота (база Норфолк, Вирджиния) и Третьего флота (база Сан-Диего, Калифорния). В Северный Ледовитый океан совершали походы стратегические ракетноносцы с баз Кинг-Бэй и Бангор (штат Вашингтон). В приарктических территориях США, Норвегии и Канады были развернуты компоненты противолодочной системы *SOSUS* (*SOund SURveillance System*).

В 1948 г. советские транспортные самолеты Ли-2 высадили на Северный полюс экспедицию Павла Гордиенко и Александра Кузнецова. Американская сторона считала этот факт недоказанным. В 1952 г. транспортный самолет С-47 доставил к полюсу американскую экспедицию Джозефа Флетчера и Уильяма Бенедикта. С 1909 г. на полюс также претендовала Канада. Международный арбитражный суд постановил, что через 100 лет Северный полюс

может отойти Канаде, если за этот период другая страна не докажет своих прав на обладание этой территорией.

Споры вокруг принадлежности Северного полюса сопровождались силовыми и парасиловыми демонстрациями. В 1959 г. американская подводная лодка «*Nautilus*» совершила всплытие на Северном полюсе, а в 1963 г. аналогичные действия осуществила советская подводная лодка «К-181». В 1968 г. американские полярники Ральф Плейстед, Джерри Питцл и французский ученый Жан-Люк Бомбардье достигли Северного полюса на снегоходе. В ответ СССР организовал в 1977 г. экспедицию к Северному полюсу на ледоколе «Арктика». Эти экспедиции были призваны доказать возможность высадки в районе Северного полюса специально подготовленных десантных подразделений.

На этом фоне между СССР и США стали возрождаться территориальные противоречия. 27 апреля 1965 г. СССР объявил проливы Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского и Красной Армии своими территориальными, а проливы Дмитрия Лаптева и Санникова — историческими водами. Госдепартамент США заявил о непризнании советских претензий. Соединенные Штаты при поддержке Швеции и Норвегии настаивали на праве свободного захода коммерческих судов в советские порты восточной части СМП, однако СССР не считал эти требования законными.

В 1979 г. Верховный Совет СССР решил отодвинуть восточную границу Евразийского и Североамериканского континентов к западу до 168°58' з.д. Это решение вызвало территориальный спор между Советским Союзом и США из-за шельфовых участков в Беринговом и Чукотском морях. 1 июня 1990 г. стороны подписали соглашение, по которому спорная территория площадью 50 тыс. кв. км была передана Соединенным Штатам. Конгресс США ратифицировал это соглашение 18 сентября 1990 г. В СССР и Российской Федерации ратификация так и не состоялась. Вашингтон не признает российских претензий, а Россия не считает соглашение вступившим в силу.

Конфликт вокруг пограничного разграничения в Беринговом море создал прецедент соперничества СССР и США в приарктических территориях. Между странами не проведена четкая граница шельфовых зон в Беринговом проливе, не детализирована и государственная граница по Чукотскому морю. США признали в 1924 г. территориальные претензии СССР на остров Врангеля, но

не признали факт выделения в 1935 г. Восточно-Сибирского моря как отдельного морского пространства и его статус территориального моря СССР. Теоретически это позволяет Соединенным Штатам ставить вопрос о праве захода судов в акваторию Восточно-Сибирского моря, включая остров Врангеля.

### **«Превращенное соперничество»**

Новое измерение военных фактор в Арктике приобрел во время реализации советско-американского Договора СНВ-1 (1991). Документ предполагал сокращение СЯС до 6500 боезарядов у каждой из сторон. Соединенные Штаты помогли России в его реализации. 25 ноября 1991 г. Вашингтон инициировал «Программу совместного уменьшения угрозы» (*Cooperative Treat Reduction Initiative*), известную также как программа Нанна – Лугара. 17 июня 1992 г. президенты Борис Ельцин и Джордж Буш-старший подписали соглашение о ее запуске. 11 октября 1993 г. Конгресс США принял закон о совместном уменьшении угрозы (*Cooperative Treat Reduction Act*).

Особое значение имел вопрос об оказании помощи России при ликвидации атомных подводных лодок (АПЛ) Северного флота. По условиям СНВ-1 Россия брала на себя обязательство вывести к концу 1996 г. около 150 АПЛ: 90 — на Северном флоте и 60 — на Тихоокеанском флоте (позднее сроки были продлены до 2001 г., затем — до 2006 г.). До конца 1980-х годов выгруженное из реакторов АПЛ отработанное ядерное топливо (ОЯТ) отправлялось на предприятие «Маяк» для переработки. Но в 1992 г. Госатомнадзор запретил транспортировку ОЯТ в устаревших контейнерах «ТК-11» и «ТК-12», разрешив ее только в контейнерах нового типа «ТУК-18». В 1993 г. правительственная комиссия РФ пришла к выводу о недостаточности мощностей «Маяка» для утилизации ОЯТ из АПЛ, а судоремонтные заводы не справлялись с этой задачей [7].

Соединенные Штаты предоставили России помощь в утилизации АПЛ по двум направлениям [8]. Первое — это собственно «Программа совместного уменьшения угрозы». В ее рамках были модернизированы судоремонтный завод «Нерпа» (Снежногорск, Мурманская область) и предприятие «Звездочка» (Северодвинск, Архангельская область). Второе — запущенная в 1993 г. «Программа физической защиты, учета и контроля ядерных материалов». Министерство энергетики США поставило России технологии, которые помогли обеспечить защиту более 38 тыс. выгруженных из

АПЛ топливных стержней на Севере и Дальнем Востоке. Были укрупнены хранилища свежего топлива для АПЛ.

Вашингтон привлекал к «Программе совместного уменьшения угрозы» скандинавские страны. 26 сентября 1996 г. была запущена трехсторонняя российско-американско-норвежская программа по утилизации жидких радиоактивных отходов — «Экологическое сотрудничество в Арктике в военной сфере». 7 мая 2001 г. Россия и Норвегия договорились о взаимодействии в реабилитации территории Губы Андреева (Северодвинск). Норвегия помогала России построить промежуточное хранилище ОЯТ на Кольском полуострове и предприятие по его утилизации на плавучей базе «Лепсе».

Сложнее развивалось сотрудничество с Финляндией. В 1996 г. Министерство иностранных дел Финляндии выделило около 700 тыс. долл. финской компании «IVO» для очистки жидких радиоактивных отходов на предприятии «Атомфлот». К реализации проекта была привлечена финская компания по переработке радиоактивных отходов «Nures». Но в августе 1997 г. Финляндия прекратила финансирование проекта.

Меньшим было участие Швеции. В 1997 г. шведский консорциум «Промышленная группа» подписал соглашение с Всероссийским проектным и научно-исследовательским институтом комплексной энергетической технологии (Санкт-Петербург) о выделении 3,3 млн долл. на проектирование хранилищ РМ на «Маяке». Однако Минатом РФ не утвердил эти проекты. Участие других стран ЕС ограничивалось запущенной в 1991 г. программой *TASIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States)*.

Реализация «Программы совместного уменьшения угрозы» имела и негативные последствия. Она позволяла американским и скандинавским СМИ вбрасывать в медийное пространство большое количество непроверенных сообщений о «слабой охране» российского ОЯТ и/или экологической катастрофе на Российском Севере. Таким образом, экологическая тематика периодически превращалась в средство воздействия на Россию для достижения необходимых Соединенным Штатам результатов.

## **Россия во «второй арктической гонке»**

После распада СССР в 1991 г. Россия лишилась большей части побережья Балтийского и Черного морей. Под воздействием этих причин Совет безопасности РФ сформулировал в 1998 г. концеп-

цию «Северного стратегического бастиона» [9], согласно которой Северный флот РФ стал основой морского компонента российских СЯС. Это обстоятельство было обусловлено двумя факторами: (1) высокой стратегической защищенностью акватории Северного Ледовитого океана (по сравнению, например, с тихоокеанским побережьем России) и (2) максимальной приближенностью баллистических ракет подводных лодок Северного флота к территории США.

Арктическая стратегия России была обобщена в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждена Президентом РФ Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г.). На первом этапе (2008 – 2010 гг.) приоритет отдавался проведению работ по обоснованию внешней границы Арктической зоны России. На втором (2011 – 2015 гг.) задачами объявлены международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны России и реализация ее конкурентных преимуществ по добыче и транспортировке арктических энергоресурсов. На третьем этапе (2016 – 2020 гг.) предполагается превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу России.

Но вступление в силу в 1994 г. Конвенции ООН по морскому праву сократило границы арктических государств до 24 миль от побережья. До 200 миль находились бы исключительные экономические зоны. Реализация этих решений означала бы ликвидацию советского Арктического сектора 1926 г. 20 декабря 2001 г. Москва подала заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа на 1,2 млн кв. км арктического шельфа. Но 28 июня 2002 г. Комиссия ООН рекомендовала России доработать обоснование заявки из-за отсутствия карт подводных хребтов Ломоносова и Менделеева. Это решение было воспринято в Москве как результат противодействия со стороны Канады и США.

Еще при подписании Конвенции ООН по морскому праву (1982) СССР сделал оговорку, что не принимает процедур, влекущих за собой обязательные решения ООН при рассмотрении споров. Постановлениями Совета министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г. воды Белого моря, Чесской, Печерской, Байдарацкой губ, Обь-Енисейского залива были определены как внутренние воды Советского Союза. 31 июля 1998 г. был принят Федеральный закон РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». 17 декабря 1998 г.

последовал Федеральный закон РФ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Однако другие арктические державы не признали правомочности российских актов.

Под влиянием этих тенденций Москва выбрала двойственную стратегию. Россия стала расширять формат работы Арктического совета, видя в нем площадку для переговорного процесса [10]. Параллельно была организована серия экспедиций по изучению дна Северного Ледовитого океана. Это вызвало кризис вокруг экспедиции «Арктика-2007». 2 августа 2007 г. ее участники установили российский флаг на дне под Северным полюсом. Представители США, Канады, Дании и Норвегии выступили с осуждающими заявлениями. Российскую экспедицию облетели самолеты ВВС НАТО. В ответ 17 августа 2007 г. Россия заявила о возобновлении приостановленных в 1992 г. полетов стратегической авиации. 14 июля 2008 г. возобновилось боевое дежурство кораблей Северного флота РФ в Северном Ледовитом океане.

Для разрешения пограничных споров Россия активизировала диалог с Норвегией. 15 сентября 2010 г. президент Дмитрий Медведев и премьер-министр Йенс Столтенберг подписали Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Ключевыми положениями Договора были разделение пополам спорной зоны в Баренцевом море (примерно 175 тыс. кв. км) и признание эксклюзивных прав России и Норвегии на рыболовство в пределах своих секторов.

Мурманский договор подвергался критике в России [11]. Российская сторона отказалась от значительного территориального сектора в Баренцевом море и сузила акваторию действия рыболовецкого флота. Не были упомянуты ни «Шпицбергенский трактат» (1920), ни резолюция Норвежского стортинга (1947). По их условиям, Осло гарантировал демилитаризованный статус Шпицбергена, право на ведение хозяйственной деятельности СССР и его особые экономические права в архипелаге. Отсутствие ссылки на эти соглашения позволяют Норвегии поставить вопрос о пересмотре статуса Шпицбергена, включая ликвидацию российских поселений.

И все же Мурманский договор, несмотря на частные потери, должен был принести стратегические выгоды России. Его задачей было добиться признания Норвегией арктических границ РФ. Теоретически договор уменьшал опасность взаимодействия Осло с Оттавой и Вашингтоном на антироссийской основе. Были надеж-

ды, что Мурманский договор не позволит сформировать общую линию НАТО по Арктике.

К середине 2012 г. стало понятно, что Мурманский договор не справляется со своей задачей. Серия инцидентов в Баренцевом море доказала, что норвежская сторона выдавливает российских рыбаков из Шпицбергена. Норвегия не признает статуса СМП как «национального достояния» России. (Норвежские эксперты утверждают, что приоритет в освоении СМП принадлежит экспедициям норвежского полярника Фритьофа Нансена 1890-х годов.) II Международный Арктический форум, прошедший в Архангельске 22 – 23 сентября 2011 г., подтвердил, что Россия и Норвегия по-разному видят будущее СМП.

Новой проблемой для Москвы стали подвижки в работе Арктического совета. Помимо «пятерки» арктических держав его постоянными членами являются Финляндия, Швеция и Исландия — приарктические страны, не имеющие арктических секторов. Две из них имеют серьезные претензии к России. Финляндия после поражения в Зимней войне с СССР (1939 – 1940) лишилась выхода к Северному Ледовитому океану. Швеция оспаривает статус СМП как национального достояния России. В Стокгольме утверждают, что первой СМП прошла в 1878 г. шведская экспедиция Нильса Норденшельда. Возникает опасность формирования общескандинавской политики по СМП.

## **США во «второй арктической гонке»**

Еще в 1971 г. администрация Ричарда Никсона (1969 – 1974) издала Меморандум по проблемам национальной безопасности (*National Security Decision Memorandum*) № 144. В документе были сформулированы три приоритета арктической политики США: 1) минимизация угроз окружающей среде; 2) содействие международному сотрудничеству в Арктике; 3) обеспечение защиты национальной безопасности в регионе. В 1984 г. Конгресс США принял закон об Арктике (*Arctic Policy Act*), постулировавший необходимость развития рыболовства и активизации климатических исследований. На базе закона была создана Комиссия по арктическим исследованиям (*US Arctic Research Commission*).

Первоначально основным арктическим соперником США выступала Канада. Вашингтон не признавал решение Оттавы от 1985 г. о придании Северо-Западному проходу статуса внутренних

вод, претендовал на спорные участки моря Бофорта и не признавал претензий Канады на Северный полюс. Американские СМИ утверждали, что по мере развития процесса глобального потепления путь вокруг Гренландии — через моря Баффина и Бофорта — может стать альтернативой тихоокеанским маршрутам.

В середине 2000-х годов роль ключевого оппонента в Арктике стала отходить к России. Еще в 2005 г. эксперты Комиссии США по арктическим исследованиям рекомендовали администрации Джорджа Буша-младшего вернуться к претензиям 1965 г. по СМП. 16 июля 2008 г. в Конгрессе США состоялись слушания по вопросам долгосрочной стратегии Вашингтона в Арктике. 9 января 2009 г. президент Дж. Буш-младший подписал разработанный Советом национальной безопасности документ «Региональная политика США в Арктике» (*NSPD-66*). В документе были намечены три приоритета США в Арктике: ратификация Конвенции ООН по морскому праву, расширение военно-морского и военно-воздушного присутствия Вашингтона.

Администрация Барака Обамы отказалась от явного противостояния с Россией в Арктике. Правда, Целевая группа ВМС США по проблемам изменения климата выпустила два документа: «Военно-морскую арктическую дорожную карту» (ноябрь 2009 г.) и «Дорожную карту изменения климата в Арктике» (апрель 2010 г.). 16 мая 2011 г. президент Б. Обама заявил о снятии моратория на бурение новых нефтяных скважин в Мексиканском заливе и на Аляске. Однако эти шаги означают, скорее, создание задела на будущее, чем заявку на немедленный раздел Арктики.

Интерес США к арктическим проблемам усилился после вступления в силу Мурманского договора (2010). Американские эксперты восприняли его как готовность России идти на уступки в территориальных спорах. Появились экспертные прогнозы относительно возможности применения «мурманской схемы» к решению проблем Берингова моря, а возможно, и всего «проблемного района» между Восточно-Сибирским морем и Беринговым проливом. Вашингтон, по-видимому, попытается использовать «мурманскую схему» в территориальных спорах с Россией.

Новой тенденцией американской политики стал рост интереса к Арктическому совету. 12 мая 2011 г. госсекретарь США Хилари Клинтон и министр внутренних дел США Кен Салазар приняли участие в саммите Арктического совета в Нууке (Гренландия). До этого Соединенные Штаты ограничивались участием на уровне за-

местителей секретарей. Весной 2012 г. Госдепартамент США сделал ряд заявлений о готовности к большему взаимодействию с Арктическим советом. Вашингтон может усилить взаимодействие со скандинавскими странами по проблеме интернационализации СМП.

\* \* \*

Современные российско-американские отношения в Арктике можно охарактеризовать как «стратегическую паузу». С 2009 г. Москва и Вашингтон отказались от резких конфронтационных шагов и совместно работают над усилением Арктического совета. Но противоречия между ними остаются. Москва настаивает на сохранении внутреннего статуса СМП и признании за собой значительной части континентального шельфа Северного Ледовитого океана. Вашингтон не признает российских претензий и стремится к интернационализации этой акватории. Острота данной проблемы блокирована тем фактом, что большая часть Северного Ледовитого океана круглый год покрыта льдом. Но в случае начала реального таяния арктических льдов (или, скорее, спекуляции вокруг этой проблемы) ситуация может обостриться.

Отказ ООН признать за Россией искомый континентальный шельф Северного Ледовитого океана сужает акваторию для российского Северного флота. Выход соперничества на стратегический уровень создаст угрозу для реализации Договора СНВ-3 и сделает Москву и Вашингтон менее склонными к компромиссам. Поэтому российской стороне следует продумать стратегию взаимодействия с США в 2013 г., в период, когда Кремль готовится подать в ООН доработанную заявку на советскую часть континентального шельфа Арктики.

### Литература

1. *Tomczak M., Godfrey S. J. Regional Oceanography: An Introduction.* N.Y.: Pergamon, 1994.
2. *Агранат Г.* Использование ресурсов и освоение территории зарубежного Севера. М.: Наука, 1984. С. 27 – 43.
3. *Булатов В. Н.* КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1927 – 1980). М.: МГУ, 1989.
4. *Chaturvedi S.* The Polar Regions: A Political Geography. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.
5. Подробнее об арктической политике США 1920-х годов см.: *Horensma P.* The Soviet Arctic. L.: Routledge, 1991.

6. Корзун В. А. Россия в Мировом океане: новые геополитические условия. М.: Наука, 2003.

7. Литовкин Д. В. Программа совместного уменьшения угрозы и утилизация атомных подводных лодок на Северном флоте // Программа совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития: Научные записки. № 13 / Под ред. И. А. Сафранчука. М.: ПИР-Центр, 2000. С. 37 – 43.

8. Орлов В. А., Тимурбаев Р. М., Хлопков А. В. Проблемы ядерного нераспространения в российско-американских отношениях. История, возможности и перспективы дальнейшего взаимодействия. М.: ПИР-Центр, 2001. С. 154 – 160.

9. Кокошин А. А. Политология и социология военной стратегии. М.: КомКнига, 2005.

10. Лавров С. В., Гар Стёре Й. Арктический совет — 10 лет сотрудничества на благо Севера // Известия. 2006. 24 октября.

11. Криворотов А. К. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского договора о разграничении в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2.

*В. В. Коптелов*

## **Стратегия Дании в освоении Арктики\***

**Д**ания, как ранее и другие арктические государства, обнародовала в августе 2011 г. стратегию, в которой сформулировала свои долгосрочные цели и задачи в Арктике. Призванная обеспечить в первую очередь защиту национальных интересов, стратегия содержит положения, которые по многим параметрам созвучны российскому видению развития ситуации в этом регионе. Это открывает новые перспективы взаимовыгодного сотрудничества двух стран в деле цивилизованного решения возможных спорных вопросов по границам континентального шельфа, в освоении природных ресурсов, использовании морских транспортных маршрутов, защите хрупкой окружающей среды.

### **Арктическая стратегия Дании**

В сентябре 2008 г. Россия приняла «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» и стала первым арктическим государством, разработавшим свою долгосрочную стратегию в отношении Арктического региона. Примеру России последовали другие арктические страны. Одной из последних в этой цепочке стала Дания, правительство которой по согласованию с органами самоуправления Гренландии и Фарерских островов в августе 2011 г. одобрило «Стратегию Королевства Дания в отношении Арктики на 2011 – 2020 гг.».

Такой необычный трехсторонний формат датской стратегии связан со значительным уровнем самостоятельности Гренландии и Фарерских островов в решении многих вопросов, в том числе касающихся разведки и разработки минеральных ресурсов. Одна из задач документа состояла в том, чтобы зафиксировать общие

---

\* *Коптелов В. В.* Стратегия Дании в освоении Арктики // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=308#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=308#top).

цели и обеспечить скоординированность действий всех трех субъектов Королевства. В связи с этим неудивительно, что в качестве основных механизмов реализации стратегии называются создание трехстороннего руководящего комитета и совместная разработка мер в сферах внешней политики и политики безопасности применительно к Арктике.

Следует отметить, что основной вектор датской арктической стратегии, объект декларируемых шагов — это Гренландия, обеспечение ее экономического роста, защита экологии острова и прилегающих вод, содействие социально-экономическому развитию коренного населения. Такой подход представляется вполне оправданным, поскольку именно Гренландия является «окном» Дании в Арктику, фактором, который позволяет причислить Королевство к разряду арктических государств.

В качестве основных направлений деятельности Дании стратегия устанавливает:

- обеспечение мирной, защищенной и безопасной Арктики (приоритетное использование норм международного права, усиление безопасности судоходства, осуществление суверенных прав);
- достижение самообеспеченного роста и развития (применение наивысших стандартов при разработке месторождений, использование возобновляемых источников энергии, устойчивая эксплуатация биоресурсов, рост и развитие на основе научных данных, активное вовлечение в международную торговлю);
- содействие развитию при бережном отношении к климату, окружающей среде и природе Арктики (расширение знаний о последствиях изменения климата, защита природной среды и биоразнообразия);
- тесное международное сотрудничество с иностранными партнерами (поиск глобальных решений для глобальных вызовов, расширение регионального сотрудничества, обеспечение национальных интересов на двусторонней основе).

Поставленных в стратегии целей Дания намерена добиваться как с помощью национальных мер (более тесное взаимодействие по арктической тематике с Гренландией и Фарерскими островами, продолжение научных исследований в Арктике, укрепление своего суверенитета и контроля в национальных морских и континентальных районах), так и, главным образом, через активное про-

движение своих позиций в международных организациях (ООН, Европейском союзе, Арктическом совете (АС), Международной морской организации, Совете министров северных стран), в контексте двусторонних отношений с США, Канадой, Норвегией, Исландией и Россией.

## **Что это значит для России?**

С точки зрения российских интересов в Арктике датская стратегия содержит целый ряд позитивных элементов, создающих основу для дальнейшего наращивания взаимодействия между двумя странами, как в рамках международных организаций, так и на двусторонней основе. Следует, однако, отметить, что датское видение конкретных направлений двустороннего сотрудничества, изложенное в стратегии, весьма скромное. Это — безопасность навигации в арктических водах, укрепление доверия, сотрудничество в проведении научных исследований, обмен данными по вопросам устойчивого развития.

Учитывая, что Дания является одним из конкурентов России в вопросе расширения границ континентального арктического шельфа за пределы двухсотмильной зоны, большое значение имеет подтверждение в стратегии приверженности положениям Илулисатской декларации (принята 28 мая 2008 г. на встрече министров иностранных дел «арктической пятерки» — пяти прибрежных арктических государств: России, Дании, Канады, США и Норвегии). Согласно этой декларации, любые возможные пересекающиеся претензии в отношении континентального шельфа будут решаться исключительно на основе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Такой подход Дании вносит существенный вклад в укрепление атмосферы стабильности, прозрачности и добрососедского сотрудничества в Арктике. Он дезавуирует апокалиптические предсказания и опасения в отношении возможных конфликтов в связи с установлением внешних границ континентального шельфа и эксплуатацией арктических природных ресурсов, а также заявления о необходимости подключения к решению арктических дел других международных организаций, в том числе имеющих военно-политический характер, таких, например, как НАТО.

Одновременно такой подход открывает возможность кооперации в интересах научного обоснования, а также продвижения

в Комиссии ООН по границам континентального шельфа национальных заявок на установление его внешних границ за пределами 200 морских миль. Уже высказываются идеи параллельного представления заявок (и Россия, и Дания планируют подать их в 2014 г.) и тесного сотрудничества на этапе их подготовки.

Не менее важным с российской точки зрения является задекларированное Данией стремление всемерно содействовать укреплению АС в качестве единственной политической структуры по вопросам сотрудничества в Арктике, в которой представлены интересы как государств-членов, так и организаций коренных народов Севера. Превращение АС в полномасштабную международную организацию, способную не только согласовывать приоритетные направления взаимодействия, но и разрабатывать обязательные для всех стран-членов международные соглашения по Арктике, выгодно обеим странам. Такая политическая модернизация Совета будет гарантировать, что исключительно арктические государства на основе консенсусного сопряжения своих интересов определяют основные параметры развития ситуации в регионе без вмешательства извне. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. На министерской сессии АС в Нууке (Гренландия) 12 мая 2011 г. было подписано первое панарктическое Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. В настоящее время ведется подготовка аналогичного международного документа в области борьбы с морскими нефтяными разливами в Арктике. Россия и Дания, свободные в своих двусторонних отношениях от геополитических амбиций, могут на основе баланса интересов стать инициаторами разработки в АС новых многосторонних мер по защите Арктики, условий эксплуатации ее ресурсов.

Говоря о перспективах расширения двустороннего экономического сотрудничества, следует отметить положения датской стратегии о готовности изучить потребность в создании новых транспортных маршрутов. Применительно к России речь может идти о подключении датской стороны к реализации планов по использованию Северного морского пути (СМП) в качестве кратчайшего водного маршрута между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, превращения его в международный транспортный коридор Запад – Восток.

У Дании, входящей в десятку наиболее крупных судоходных государств, интерес к такому развитию есть. Это подтверждается тем, что первым иностранным судном, прошедшим по трассе СМП, стал

датский балкер «*Nordic Barents*», осуществивший в сентябре 2010 г. перевозку груза железной руды (41 000 т) из Норвегии в Китай.

Перспективы продвижения на этом направлении сейчас зависят от России. Прежде всего, необходимо, не затягивая, в законодательном порядке отрегулировать все аспекты судоходства в акватории СМП, сформировать единый руководящий орган — Администрацию Северного морского пути. Лишь после того, как будут установлены четкие «правила игры», можно будет вести предметный разговор о превращении СМП в международный транспортный коридор, о налаживании сотрудничества в создании надлежащей портовой и навигационной инфраструктуры.

Перспективным представляется сотрудничество российских и датских компаний в деле освоения нефтегазовых ресурсов шельфа и на ряде сопутствующих направлений (бурение скважин в арктических условиях с использованием специальных судов, строительство и обслуживание энергетической и транспортной инфраструктуры). Первые шаги уже предпринимаются: состоялись встречи представителей датского концерна «А. П. Меллер-Мэрс» и его дочерней компании «Мэрс Дрилинг» со специалистами российских компаний «Газпром», «Газфлот», «Газпром добыча шельф», «Газпром нефть шельф», «Буровая техника».

Еще одно направление двустороннего сотрудничества в свете утвержденной стратегии — экология, оценка климатических изменений в Арктике и преодоление их негативных последствий. Такое взаимодействие послужило бы дополнением к многосторонней работе, которая ведется в рамках АС, и могло бы осуществляться на платформе предложенной Россией программы Международного полярного десятилетия.

## Выводы

Обозначенные возможные направления сотрудничества России и Дании в Арктике — лишь небольшая часть имеющегося потенциала. Выраженная в арктической стратегии Дании политическая воля — содействовать стабильному и бесконфликтному развитию ситуации в Арктике — формирует благоприятный фон для наращивания двустороннего российско-датского сотрудничества во многих областях — от политической и экономической до социальной и научной. Задача состоит в том, чтобы инициативно использовать открывающиеся возможности во взаимных интересах и к обо-

юдной выгоде, перевести их в практические дела и конкретные договоренности. Датчанам, например, можно было бы предложить провести двусторонние консультации экспертов и представителей профильных ведомств по вопросам сбора и обмена научными данными для подготовки заявок на расширенный континентальный шельф в центральной части Северного Ледовитого океана. В плане налаживания контактов между бизнес-структурами двух стран полезным может стать конференция по вопросам освоения природных запасов Арктики. К разряду обязательных мероприятий следует, видимо, отнести организацию (после принятия Россией соответствующих законодательных актов) специальной встречи по вопросам международного использования СМП.

*Е. Ю. Студнева*

## **Россия и Исландия: арктическое притяжение\***

**И**сландия, самая маленькая арктическая страна, до недавнего времени выстраивала свою политику в Арктике в соответствии с принципом «курочка по зернышку». Так было вплоть до председательства этой страны в Совете министров северных стран в 2009 г. Тогда приоритетами Исландии стали международное региональное сотрудничество, экологическая защита северных морей, охрана окружающей среды и поддержка научных исследований в Арктике.

Именно с 2009 г. началось переосмысление Исландией стратегической линии в отношении Арктики. Не исключено, что в исландском руководстве это переосмысление связывают с возможной капитализацией арктической темы. Во многом это продиктовано выгодным партнерством с Евросоюзом (Исландия подала заявку на вступление в ЕС в 2009 г.) и с Китаем, который сделал «стране льдов» выгодное предложение о сотрудничестве. Исландия видит свою выгоду и в том, что судоходство по северным морям не сегодня завтра активизируется в связи с глобальным потеплением в Арктике, а это сразу повысит заинтересованность в ней, Исландии, как стране с готовой арктической инфраструктурой. В связи с этим интерес также представляет потенциал взаимодействия Исландии и России.

### **Арктическая стратегия Исландии: цели и механизмы реализации**

Арктическая стратегия Исландии вписывается в контекст общей европейской стратегии, которая координирует арктическую политику. Это объясняется ограниченностью ресурсов для осуществления в одиночку дорогостоящих проектов по исследо-

---

\* Студнева Е. Ю. Россия и Исландия: арктическое притяжение // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id\\_4=816#top](http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=816#top).

ванию и освоению Арктики. Общие принципы этой стратегии изложены в так называемом «докладе Столтенберга», который был подготовлен в 2008 г. по заказу правительств скандинавских стран.

В докладе, в частности, говорится, что Исландия занимает далеко не лидирующие позиции в Арктике, но, тем не менее, активно заявляет о своих правах на арктический шельф. Страна объявила о намерении принять участие в составлении карт так называемых уязвимых зон Арктики и Северной Атлантики. Таким образом, она будет не только в курсе событий, но и будет участвовать в планировании действий в чрезвычайной обстановке в морских зонах, где ожидаются повышенная интенсивность движения судов и борьба за природные ресурсы. В целом же Исландия, как уже отмечалось, действует в рамках общей арктической стратегии Евросоюза, ключевыми положениями которой являются защита Арктики, включая ее население, содействие стабильному использованию ресурсов и усилению многостороннего управления регионом.

В 2011 г. на VII министерской сессии Арктического совета (АС) в гренландском городе Нууке был подписан первый панарктический юридически обязывающий документ — «Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике». Подписав его, Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция взяли на себя взаимную ответственность за состояние дел в Арктике. В документе учтено все — связь, транспорт, аварийно-спасательное оборудование и пр. Подписание этого соглашения российской стороной стало практической реализацией подпункта б) пункта 7 главы III «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», касающегося создания в Арктике «единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил». В свою очередь Исландия крайне заинтересована в развитии сотрудничества в такой сфере, как спасание, поиск судов и людей в Арктике.

Сотрудничество в Арктическом регионе, участником которого является Исландия, осуществляется в рамках двусторонних, субрегиональных и региональных соглашений, а также субрегиональных и региональных организаций. Среди них — Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), Организация по сохранению лосося в северной части

Атлантического океана (НАСКО), Арктический совет (АС), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), Международный совет по исследованию моря (ИКЕС) и др.

## **Приоритеты отношений России и Исландии в Арктике**

Приоритетное направление сотрудничества России и Исландии в Арктике — энергетика. Передовые исландские разработки в геотермальной энергетике могут быть использованы в России для решения задач по снижению энергоемкости ВВП, увеличению доли возобновляемого сектора в структуре энергобаланса.

Межправительственное российско-исландское соглашение о сотрудничестве в сфере геотермальной энергетике было подписано в ходе VI Международной энергетической недели в Москве 25 октября 2011 г. Заметим, что геотермальная энергетика рассматривается в качестве одного из современных направлений «Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

Чем же Россию заинтересовал опыт исландцев?

Ландшафт Исландии уникален по своей вулканической природе. Страна располагает источниками геотермальной энергии и имеет огромный потенциал в гидроэнергетике. Горячая вода из геотермальных источников используется для отопления домов, теплиц и даже некоторых открытых площадок (например, стадионов). Дома с геотермальным отоплением составляют около 90% жилищного фонда Исландии.

На встрече с Д. Медведевым в Москве 22 сентября 2010 г. президент Исландии Олавур Гримссон заявил: «Мы всегда испытывали большой интерес к тому, чтобы оказать содействие России в исследовании геотермальных ресурсов. Нам известно, что у России есть большие залежи геотермального тепла, и мы могли бы помочь в разработке этих ресурсов для производства чистой энергии». Речь, в частности, шла об использовании геотермальных ресурсов на Камчатке, где планировалось построить геотермальную станцию, которая вырабатывала бы энергию для алюминиевого завода.

В начале июля 2012 г. в Москве прошло совещание представителей энергетической отрасли ряда стран и компаний, участники которого выступили с инициативой создать в Арктике научно-исследовательский центр. Центр будет заниматься проведением ис-

следований в области нефте- и газодобычи в Арктике. Его планируется разместить на севере Норвегии — в Тромсё или Будё. Работать он будет в содружестве с институтами арктических и приарктических стран.

В порту Тикси (Якутия) по инициативе России планируется создать морской спасательный центр, который будет координировать работу по поиску и спасению в Восточной Арктике. Рядом с центром предусмотрено открытие аварийно-спасательной базы реагирования на разливы нефти и нефтепродуктов. Как сказал посол РФ по особым поручениям, представитель России в Арктическом совете Антон Васильев, необходимость строительства этих объектов вызвана активизацией работ в Арктической зоне. Начало разработки нефтегазовых месторождений (Штокмановского и на полуострове Ямал), строительство и активное освоение инфраструктуры Северного морского пути требуют быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в условиях арктического климата.

Еще один интересный проект, близкий к реализации, — прокладка оптоволоконного кабеля по морскому дну из Архангельска (Россия) до Исландии длиной 2500 км. В перспективных планах — связать им Исландию с Великобританией. Министр иностранных дел Исландии Эссур Скарпхьединссон расценил этот проект как «революцию в информационных технологиях». По его словам, «Исландия может стать узловым пунктом, который в будущем свяжет и Россию, и Великобританию, а в дальнейшем, может быть, и США».

## **От двусторонних документов к реальным планам**

Подписанная Россией и Исландией в ноябре 2011 г. Декларация об арктическом сотрудничестве открывает перед двумя странами широкие перспективы взаимодействия. Она отражает заинтересованность сторон в использовании Северного морского пути, кратчайшего транспортного маршрута на международные рынки Европы и Азии. В числе приоритетных направлений сотрудничества — строительство инфраструктуры Севморпути, судоходство, научные исследования, экологические разработки, борьба с загрязнением Арктического региона, разработка углеводородных месторождений, развитие информационных техно-

логий, а также взаимодействие в рамках АС, СБЕР и «Северного измерения».

6 – 11 августа 2011 г. по инициативе Совета Безопасности РФ и МИД России состоялась международная конференция «Северным морским путем к стратегической стабильности и равноправному партнерству в Арктике». Местом проведения форума стал атомный ледокол «Ямал», курсировавший по трассе Северного морского пути. Участники конференции — представители арктических и приарктических государств — выработали единую позицию относительно необходимости сохранения экологии региона и обеспечения безопасности судоходства по Севморпути. Как отметил в интервью ИТАР-ТАСС специальный представитель Президента РФ по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике Артур Чилингаров, «все, что связано с экологией, даже первичнее, чем бизнес. Поэтому мы должны обеспечить безопасное плавание по трассе Северного морского пути... Сегодня уже есть решение, что МЧС будет строить 10 арктических баз по определенным точкам быстрого реагирования».

Подписанная Россией и Исландией «Декларация о партнерстве для модернизации» призвана способствовать раскрытию потенциала сотрудничества в области поисково-спасательных операций в Арктике, оснащению судов и спасательных работ современным оборудованием, взаимодействию в сфере транспорта, в бизнес-проектах, оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации.

Соглашение «О расширении сотрудничества в области туризма» касается как визового режима наибольшего благоприятствования, так и непосредственно открытия воздушных и морских линий для перевозки пассажиров и грузов. Не случайно состоявшийся 25 октября 2011 г. в Москве Российско-исландский бизнес-форум был ориентирован на сотрудничество, прежде всего, в туристической сфере.

Укрепляется межрегиональное российско-исландское сотрудничество. В 2012 г. Исландию посетили делегации из Санкт-Петербурга, Республики Коми, Калининградской и Волгоградской областей. На встречах обсуждались перспективы расширения сотрудничества в области туризма, модернизации жилищно-коммунального хозяйства (переход на отопление зданий за счет геотермального тепла), по линии малого и среднего бизнеса.

## Потенциал совместных проектов двух стран

В 2002 г. Исландия занимала 14-е место в мире по объему вылова рыбы. Рыболовство и все, что связано с этим промыслом (сохранение популяций, научно-исследовательские проекты в экономической зоне Исландии и пр.), дают заметный импульс развитию торгово-экономических отношений между нашими странами. Как сказал на пресс-конференции в МИД РФ министр иностранных дел Исландии Эссур Скарпхьединссон, «...Исландия выживает только за счет чистоты моря вокруг нее». Российским специалистам интересен опыт исландцев в «рыбном» деле, касающийся проведения экспериментальных работ с использованием различных орудий лова, разработки новых технологий производства рыбной продукции, развития аквакультуры, судостроения и судоремонта, подготовки специалистов рыбного хозяйства.

Арктическая тема — одна из основных в работе российско-исландских межведомственных комиссий по торгово-экономическому сотрудничеству и взаимодействию в области рыболовства.

В мае 2012 г. по соглашению между администрацией Мурманска и компанией «*Raftakan*», крупнейшим производителем сушеной рыбной продукции в мире, в Мурманске был открыт российско-исландский завод по производству рыбных голов сушеной трески. Исландская компания вложила в строительство 4 млн евро, платит налоги в Мурманске, планирует ежегодно перерабатывать 50 тыс. т отходов рыбного производства и выдавать 300 тыс. т продукции.

Перспективным представляется и проект в области авиатуризма. До сих пор между Россией и Исландией не было прямого сообщения, что значительно повышало стоимость поездок из одной страны в другую и обратно. По сообщению представителя исландской авиакомпании «*Icelandair*», в 2013 г. будет открыто регулярное авиасообщение между столицей Исландии и Санкт-Петербургом. Кстати, свою столицу — Рейкьявик — исландцы намерены использовать в качестве перевалочного воздушного порта для полетов в Америку.

Исландия располагает передовыми наукоемкими технологиями, которые могли бы представлять практический интерес для России. Их спектр широк — от исследований по использованию водорода в качестве альтернативного вида топлива и алюминиевых разработок до биотехнологий. Перспективными представля-

ются деловые контакты в области фармацевтики, биоинженерии и даже «тюнингования» внедорожников под условия Арктики.

Исландия поддержала вступление России в ВТО. Имея многолетний опыт работы в составе Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), Рейкьявик положительно отреагировал на возможность подписания в конце 2012 г. соглашения о свободной торговле между странами – членами ЕАСТ и Таможенным союзом России, Белоруссии и Казахстана. Позитивное отношение к взаимодействию как на двусторонней основе, так и в многосторонних международных форматах, позволяет говорить о широких возможностях сотрудничества двух стран. Арктическая тема, безусловно, придает динамику процессу двустороннего взаимодействия России и Исландии.

*Е. А. Телегина, М. О. Моргунова*

## **Стратегия Финляндии в освоении Арктики\***

**Н**екотрые эксперты относят Финляндию к пулу неарктических стран. Однако всего 20–50 км норвежской территории отделяют финнов от полноценного членства в «арктическом клубе». Определяющим фактором является то, что Финляндия позиционирует себя как «арктическое государство» и, соответственно, считает себя полноправным игроком, ведь «изменения, происходящие в Арктическом регионе, оказывают серьезное влияние на финское общество».

В основных документах, определяющих арктическую стратегию Финляндии, особо отмечается потенциал сотрудничества с Россией в Арктике. Обозначены возможные сферы сотрудничества и области конкуренции. В течение нескольких лет обсуждаются варианты участия финского бизнеса в российских арктических проектах в области транспорта и освоения ресурсов. В то же время российская сторона высоко оценивает финские знания и опыт в судостроении, строительстве и организации работы портов, отмечая, что у финнов есть перспективы для успешного участия в тендерах по осуществлению задуманного.

### **Финляндия в Арктике: стратегия, цели, задачи**

Тема освоения Арктики и ее природных богатств приобретает все большую актуальность как на международном и государственном уровнях, так и в различных сферах экономики. У Финляндии нет арктической береговой линии и энергетических ресурсов, но, как следует из официальных документов и направлений деятельности, у финнов очень большой интерес к освоению Арктики. В Финляндии создана специальная группа по поддержке и координации деятельности страны в Арктике. В г. Рованиemi открыт Арктический

---

\* Телегина Е. А., Моргунова М. О. Стратегия Финляндии в освоении Арктики // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=705#1](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=705#1).

информационный центр Европейского союза. В 2010 г. была принята Государственная стратегия Финляндии в Арктике (*Finland's Strategy for the Arctic Region*).

Интенсивное продвижение Финляндией своих интересов на Севере и взаимодействие с другими арктическими игроками обосновано географически и исторически, как и тесное сотрудничество с Россией в различных областях (*Neighboring Area Cooperation between Finland and Russia*, 1992, 2004, 2006, 2009, 2012). Арктическое направление внешней политики активно развивалось при Александре Стуббе, министре иностранных дел Финляндии в 2008—2011 гг., и продолжает развиваться в настоящее время уже под руководством нового министра иностранных дел Эркки Туомиоя. Свою арктическую политику Финляндия реализует через участие в международных организациях<sup>1</sup> и двустороннее сотрудничество с другими членами «арктического клуба» (Дания, Исландия, Норвегия, Швеция).

Основные цели и задачи Финляндии в Арктике обозначены в Государственной программе (*Government Programme*) и в Государственной стратегии Финляндии в Арктике (2010 г.). В Стратегии очерчен круг актуальных вопросов (обеспечение безопасности и поддержание суверенитета в регионе, защита окружающей среды, развитие экономики и инфраструктуры, защита интересов местного населения, деятельность международных организаций, в первую очередь Арктического совета) и сформулированы предложения по модернизации арктической политики ЕС, улучшению транспортного сообщения, развитию и интенсификации арктических исследований и некоторым другим направлениям деятельности. В экономической сфере особый интерес для Финляндии в Арктике представляют судостроение, лесная и горнорудная промышленность и связанная с этими отраслями инфраструктура. Главной экономической целью Финляндии в Арктическом регионе является подтверждение статуса страны как арктического международного эксперта. В качестве приоритетных направлений обозначены использование и внедрение технологических ноу-хау и государственная поддержка компаний в научно-технической сфере.

По словам Э. Туомиоя, многие рекомендации финского правительства, зафиксированные в официальных арктических документах, уже были претворены в жизнь. Но поскольку условия освоения Арктики постоянно меняются, осенью 2012 г. в правительстве вновь будут обсуждаться вопросы политики и текущие приорите-

ты страны в этом регионе. В 2012 г. ожидается пересмотр и арктической стратегии.

## **Финские планы и российские преимущества**

Несмотря на многочисленные вызовы и ограничения, с которыми Финляндия как страна, не имеющая полноценного выхода в Арктику, сталкивается в «арктическом бизнесе», она старается получить значительные экономические преимущества от сотрудничества в этой сфере. Финны проявляют высокую деловую активность, выражают готовность участвовать в совместных проектах с Россией, предлагают свои научно-технологические разработки и новации, а также выступают в качестве координатора от ЕС. Министерство иностранных дел особо подчеркивает значимость России как стратегического партнера Финляндии в Арктике [1; 2].

В соответствии с Государственной программой в 2009 г. был принят План действий в отношении России (*Russia Action Plan*). Он включает рекомендации по налаживанию сотрудничества с Россией в различных секторах экономики («Финляндия активно содействует развитию двусторонних отношений с Россией на разных уровнях и работает над политическим курсом ЕС по отношению к России»). Финляндия продвигает свои интересы в Арктическом регионе в целом и в приграничных российских регионах в частности. Российское правительство, со своей стороны, имеет возможность использовать сотрудничество с Финляндией для реализации своих интересов, например, для развития связей с ЕС и Арктическим советом (к примеру, с Финляндией в роли медиатора), совместного освоения ресурсов Арктического региона. Россия для финнов — это выход в Арктику, а Финляндия для российского правительства и компаний — традиционный бизнес-партнер, обладающий необходимыми знаниями и технологиями для успешной реализации экономического потенциала.

Еще один документ — «Сотрудничество в Балтийском море, Баренцевом море и Арктике на период 2013–2015 гг.» — направлен на усиление кооперации в Балтийском регионе и ускоренную реализацию Государственной стратегии Финляндии в Арктике. Как в Стратегии, так и в плане *BBA* четко прописано, что для Финляндии как для арктического члена ЕС особое значение имеют сотрудничество в Баренцевоморском регионе и укрепление позиций в северных регионах России. Финансовая политика плана *BBA* (*Baltic*

*Sea, Barents and Arctic*) направлена на реализацию Плана действий в отношении России (*Russia Action Plan*), в частности, на продвижение и финансирование различных форм сотрудничества.

В официальных финских документах Россия выступает скорее как объект проводимой политики. Однако развитие международного сотрудничества и более тесная интеграция с ЕС и конкретно с Финляндией, а также налаживание связей на государственном уровне по различным направлениям (например, модернизация, совместная деятельность в Арктике и др.) не менее привлекательны и для российской стороны. Взаимодействие в рамках региональных проектов (региональное сотрудничество между Россией и Финляндией продолжается уже на протяжении двадцати лет, см.: *Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Russian Federation on Cooperation in the Murmansk Region, the Republic of Karelia, St. Petersburg and the Leningrad Region, 1992*) также выгодно обеим сторонам. Подобный опыт взаимодействия — плодотворная площадка для дальнейшего развития экономических отношений и перехода на новый уровень сотрудничества в Арктике.

## **Направления сотрудничества в Арктике**

Приоритетными направлениями сотрудничества, по мнению финского президента Саули Ниинисте, являются защита окружающей среды и развитие морского транспорта. Другие перспективные области взаимодействия включают разработку, оформление и техническое обеспечение арктических проектов, выработку алгоритмов ведения работ в экстремальных арктических условиях, «зеленые» технологии и туризм. Здесь Финляндия готова предложить свой «уникальный опыт работы за Полярным кругом», что явно выгодно России, разворачивающей активную деятельность в Арктике.

В финской Стратегии особо отмечается значение нефтегазовых ресурсов Арктики для энергообеспечения Европы. Углеводородные запасы Баренцева моря, которые делят между собой Норвегия и Россия, и процесс их освоения представляют огромный интерес для финских компаний. Их цель — участие в больших проектах, таких, например, как Штокмановский, в качестве субподрядчиков и выход на международный уровень освоения месторождений за Полярным кругом. На двустороннее российско-финское сотрудни-

чество в совместном освоении запасов углеводородов немалое влияние оказало соглашение по разделу «серой зоны» в Баренцевом море. Финны рассчитывают получить от участия в освоении этой зоны весомые экономические и финансовые результаты.

Цели финского правительства и компаний в Арктике подкрепляются конкретными предложениями: работа на шельфе, судостроение, развитие инфраструктуры, создание оборудования и техники, логистика, разработка новейших технологий по защите окружающей среды и т.д. Одним из самых перспективных направлений российско-финского сотрудничества считается судостроение. Потребность России в новых судах огромна — около 1800 единиц различных категорий, а российские верфи не в состоянии сами обеспечить их производство. Между тем финские верфи готовы принять заказы на строительство судов, в том числе для нефтегазовой промышленности. Знания и опыт финнов в судостроении, в строительстве и организации работы портов заслуживают высокую оценку, на верфях Финляндии построено более половины действующего в мире ледокольного флота.

Финляндия считается мировым лидером в этих областях, поэтому у нее хорошие перспективы участия в крупных проектах на базе консорциумов или в качестве субподрядчика. В будущем при увеличении трафика по Северному морскому пути финны готовы предложить сотрудничество в сфере телекоммуникаций и навигации, т.е. там, где Россия в настоящее время не имеет технологических и конкурентных преимуществ. Говорить о больших объемах товарного и финансового оборота между российскими и финскими компаниями пока преждевременно, однако важно отметить интенсивность и настойчивость, с которой финны предлагают сотрудничество, не допуская на интересующую их территорию конкурентов в лице Норвегии.

В числе других направлений сотрудничества, выгодных обеим сторонам, стоит отметить строительство северных портов и транспортных коммуникаций (дорог, железнодорожных путей) в арктических и субарктических условиях, обеспечение безопасности, мониторинг и создание систем оповещения. Сотрудничество между Россией и Финляндией по некоторым из перечисленных направлений уже осуществлялось на протяжении нескольких десятилетий.

Развитию межгосударственных отношений способствует множество двусторонних и многосторонних правовых актов, а также форумов и дискуссионных площадок, которые объединяют Рос-

сию и Финляндию в силу географического соседства и исторически тесного экономического взаимодействия<sup>2</sup>.

В бизнес-среде налажено сотрудничество между российскими и финскими компаниями (*Finpro, Finnvera, VTT, FinNode/Tekes, Fintra*), а также Финско-российской торговой палатой. На государственном уровне регулярно проходят встречи и официальные визиты (как минимум два раза в год), в том числе и по арктическим вопросам.

Таким образом, между Россией и Финляндией налажена система взаимосвязей на различных уровнях власти и бизнеса. В официальных финских документах это сотрудничество расценивается как далекое от оптимального, но имеющее хорошие перспективы.

## Российско-финское сотрудничество в действии

Россия представляет собой емкий привлекательный рынок для финских компаний и остается для Финляндии основным торгово-экономическим партнером. Так, объем товарооборота между странами достигает 16 млрд евро.

В ближайшее время правительство России примет Стратегическую программу освоения Арктики до 2020 г., и прогнозные объемы инвестиций в освоение Арктики до 2020 г. составят 45 млрд евро. Их освоение потребует широкого международного сотрудничества.

Сотрудничество между Россией и Финляндией в судостроении можно считать налаженным, в кооперации принимает участие также южнокорейская компания [1; 2]. Одно из предложений о сотрудничестве в освоении нефтегазовых ресурсов Арктики — *Finnish Innovations Cooperation Cluster «Offshore» (IFCO)* — касается проекта «Ямал СПГ». В то же время Финская группа (*Finnish Group*) обсуждает с российской стороной возможность кооперации в области геологии, геофизики и безопасности окружающей среды. Россия и Финляндия обозначили эти сферы сотрудничества как приоритетные в рамках освоения Баренцева и Карского морей. Речь, в частности, идет о транспортировке углеводородов, совместном строительстве ледоустойчивых судов и оборудования.

Несмотря на то что в большинстве случаев при принятии решений по освоению Арктики на международном уровне Финляндия упоминается редко, а ее конкурентные преимущества в этой области, по сравнению с Норвегией, подвергаются сомнению, Финлян-

дия методично прорабатывает политику экономической и технологической экспансии в Арктический регион. Нужно отдать должное грамотно выстроенной государственной политике финнов по «проникновению» в самый центр международной геополитической игры вокруг освоения Арктики и той настойчивости, с которой они продвигают свои технологии и ноу-хау.

Россия как один из ведущих игроков в большой арктической игре обладает огромными ресурсами и потенциалом для их освоения. Технологии финнов в цепочке освоения Арктики могут быть востребованы. Во взаимоотношениях с Финляндией Россия пока выступает как «принимающая сторона», потребитель. При нынешнем состоянии технологий в России такая позиция выглядит достаточно уместной, однако в будущем для России важно сохранять доминирующую роль во взаимоотношениях с Финляндией.

## Литература

1. Speech by Minister Tuomioja in the Finnish-Russian Arctic Partnership Seminar Speeches // Сайт Министерства иностранных дел Финляндии. URL: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=251007> (дата обращения: 8 июня 2012 г.).
2. Finland's Strategy for the Arctic Region, Abstract. Prime Minister's Office Publications, 8 / 2010 // URL: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.
3. Russia Action Plan, publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland, 5 / 2009 // Сайт Министерства иностранных дел Финляндии. URL: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=42535&GUID=%7B448538DA-BD92-4814-9B57-3590FB386721%7D>.
4. BVA Financing Policy, 2013–2015 // Сайт Министерства иностранных дел Финляндии. URL: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=96014&GUID=%7B173E1327-A950-4E25-8F48-C19179C9E5AF%7D>.
5. Арктика: зона мира и сотрудничества. М. : ИМЭМО РАН, 2011.

## Примечания

<sup>1</sup> Совет министров северных стран (*Nordic Council of Ministers*), Финско-русской межправительственная комиссия по экономике (*Finnish-Russian Intergovernmental Commission for Economic Cooperation — Economic Commission*), Арктический совет (*Arctic Council*), проект «Северное измерение» (*Northern Dimension*), Совет государств Балтийского моря (*Council of the Baltic Sea States*), Совет Баренцева/Евроарктического региона (*Barents Euro-Arctic Council*), Финско-русское арктическое сотрудничество (*Finnish-Russian Arctic Partnership*), Комиссия Хельсинки (*Helsinki Commission — HELCOM*).

<sup>2</sup> Там же.

*В. В. Коптелов*

## **Арктическая стратегия Швеции\***

**Ш**веция не имеет прямого выхода к Северному Ледовитому океану. Однако в силу своего географического положения она проявляет значительную активность в арктических делах. В начале 2011 г. Швеция обнародовала свою первую арктическую стратегию. Она по ряду аспектов созвучна российскому видению развития ситуации в Арктике, что может служить благоприятным политическим фоном для наращивания двустороннего взаимодействия. Вместе с тем некоторые положения документа свидетельствуют о существующих между Россией и Швецией расхождениях в подходах к отдельным проблемам Арктики.

### **Арктическая стратегия Швеции**

Накануне своего председательства в Арктическом совете (май 2011 г.) Швеция обнародовала свою первую арктическую стратегию, которая рассматривается как «точка старта» для дальнейшего развития сотрудничества в Арктике. В документе «Стратегия Швеции в Арктике, 2011 – 2013 гг.» обозначены основные национальные приоритеты, цели и способы их достижения.

Главными целями сотрудничества в Арктике признаны:

- обеспечение сохранения Арктики как региона с низкой политической напряженностью;
- укрепление роли Арктического совета (АС) в качестве центрального многостороннего форума по арктическим вопросам и органа сотрудничества в Баренцевом/Евроарктическом регионе;
- содействие разработке арктической политики Европейского Союза и подключению ЕС к арктическим делам в качестве партнера по сотрудничеству;

---

\* *Коптелов В. В.* Арктическая стратегия Швеции // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id\\_4=703#top](http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=703#top).

- усиление взаимодействия между АС, Советом Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), а также программами и фондами ЕС;
- повышение внимания Совета министров северных стран (СМСС) к арктическим проектам, дополняющим деятельность АС;
- осуществление проектов сотрудничества в Арктике в соответствии с нормами международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву и другие международные соглашения.

Приоритетными направлениями деятельности Швеции в Арктике названы климат и окружающая среда, экономическое развитие, человеческое измерение.

Предлагаемый набор механизмов достижения целей, традиционный для североевропейских стран, включает продвижение позиций в международных организациях (АС, СБЕР, ЕС, ООН, Международная морская организация), активное взаимодействие с соседними государствами (в том числе в рамках СМСС), реализацию планов и программ содействия экономическому и социальному развитию северных районов страны.

Ряд приоритетов — охрана окружающей среды на фоне климатических изменений, человеческое измерение и вопросы коренных народов Севера, укрепление АС — составляют основу программы председательства Швеции в Арктическом совете на 2011 — 2013 гг.

## **Приоритеты Швеции и интересы России в Арктике**

С точки зрения российских интересов в Арктике шведская стратегия содержит ряд позитивных элементов.

На фоне непрекращающихся апокалипсических предсказаний и опасений по поводу возможных конфликтов в Арктике в связи с установлением внешних границ континентального шельфа и эксплуатацией природных ресурсов важным представляется однозначная констатация в шведской стратегии того факта, что Арктика — это регион с низким уровнем напряженности и что расхожий термин «арктическая золотая лихорадка» не имеет под собой объективных оснований.

Не менее важно декларируемое Швецией стремление всемерно содействовать укреплению АС как головной политической структуры по вопросам сотрудничества в Арктике. Расширение

сферы компетенции АС, превращение его в полномасштабную международную организацию со своим секретариатом и проектным бюджетом, способную не только согласовывать приоритетные направления взаимодействия, но и реализовывать прикладные, практические проекты, разрабатывать обязательные для всех стран-членов международные соглашения, несомненно, выгодно всем членам этой структуры.

Вместе с тем следует отметить, что один из аргументов в пользу укрепления АС Швеция видит в том, чтобы уменьшить потребность прибрежных арктических государств в решении вопросов в рамках «арктической пятерки» (Россия, США, Канада, Дания и Норвегия). По мнению шведской стороны, это позволит сохранить статус АС, возможность для Швеции, Финляндии и Исландии участвовать в процессе принятия политических решений по арктической тематике, обеспечить учет их законных интересов.

Дело в том, что Швеция, Финляндия и Исландия чувствуют себя уязвленными, ведь их уже дважды не пригласили на встречи министров иностранных дел пяти прибрежных арктических государств — в мае 2008 г. в Илулиссате (Гренландия) и в марте 2010 г. в Челси (Канада). На этих встречах были достигнуты принципиально важные договоренности, в частности о том, что любые пересекающиеся претензии в Арктике будут регулироваться исключительно на основе норм международного права, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Швеция, Финляндия и Исландия неоднократно высказывали опасения, что мероприятия в формате «пятерки» могут ослабить Арктический совет.

С российской точки зрения пять прибрежных государств несут особую ответственность за положение дел в районе Северного Ледовитого океана, и формат «арктической пятерки» обладает самостоятельной ценностью. Именно «пятерка» стала инициатором модернизации и укрепления АС, повышения его статуса как центральной организации многостороннего сотрудничества в Арктике, налаживания взаимодействия на новых направлениях.

В стратегии стоит обратить внимание еще на один момент — намерение Швеции активно содействовать вовлечению ЕС в обсуждение арктических дел. Уже на министерской сессии Арктического совета в Нууке в мае 2011 г. шведы настойчиво выступали за предоставление ЕС статуса наблюдателя, предупреждая, что в противном случае сессию ждет провал, а Совет дискредитирует себя в глазах мирового сообщества.

Российская позиция по этому вопросу представляется более сбалансированной: учитывая значительное число кандидатов (среди претендентов также Италия, Китай, Южная Корея, Япония и Сингапур), следует сначала определить четкие критерии предоставления и параметры статуса наблюдателя, а затем уже принять решение на министерской сессии в 2013 г. Однако введение таких критериев и параметров (одобрены на сессии АС в Нууке в 2011 г.) не означает, что АС «захлопывает арктическую дверь» перед странами-заявителями. Цель процедуры рассмотрения заявок на получение статуса наблюдателя — не отгородиться в Арктике от остального мира, а создать в новых исторических условиях гарантии того, что наблюдатели будут уважать суверенитет, права и юрисдикцию арктических государств, что «правила игры» в Арктике будут формулировать сами арктические государства и что только они на основе консенсуса будут определять основные параметры развития ситуации в регионе без вмешательства извне.

## **Перспективы российско-шведского взаимодействия по арктическим вопросам**

Хотя в шведской стратегии Россия обозначается в качестве одного из главных «игроков на арктическом поле», как возможный партнер по сотрудничеству в двустороннем плане она не упоминается (как, впрочем, и другие арктические государства, за исключением североевропейских). В большинстве случаев Россия фигурирует в контексте оценки перспектив совершенствования деятельности АС и СБЕР.

Отсутствие у Швеции прямого выхода к Северному Ледовитому океану, с одной стороны, полностью исключает возможность возникновения в двусторонних отношениях темы разграничения и использования морских пространств и континентального шельфа, а с другой — ограничивает перспективы расширения сотрудничества по таким актуальным вопросам, как обеспечение безопасности морского судоходства (охрана морской среды, поиск и спасание), разведка и эксплуатация природных ресурсов, в первую очередь углеводородных.

Как отмечают авторы стратегии, Швеция из-за отсутствия арктического побережья не имеет прямых энергетических интересов в регионе и поэтому не принимает участия в сотрудничестве по во-

просам энергетики. Вместе с тем допускается участие предприятий шведской промышленности в качестве субподрядчиков, в том числе в деятельности по обеспечению газо- и нефтедобычи в Арктике.

С учетом обозначенных в стратегии приоритетов более перспективной в плане расширения взаимодействия на двусторонней и многосторонней основе представляется совместная деятельность по охране окружающей среды, разработке минеральных (рудных) ресурсов, защите интересов коренных народов Севера.

В экологической сфере к числу перспективных направлений сотрудничества можно отнести ликвидацию экологических «горячих точек» на Северо-Западе России. Заслуживает поддержки проявленная Швецией в рамках председательства в СБЕР в 2009 – 2011 гг. активность на этом направлении, включая разработку схемы финансирования экологических проектов «Баренцево окно» через создание фонда в размере 12 млн шведских крон. Устранение «горячих точек» на территории России станет значительным вкладом в осуществление инициативы российского руководства по проведению «генеральной уборки» в Арктике.

Серьезный потенциал взаимодействия видится в области добычи рудных ресурсов. Стремление Швеции расширить рынки сбыта минерального сырья заслуживает поддержки, но с определенными оговорками. В шведских инициативах на эту тему превалирует идея развития горнодобычи как источника снабжения стран Евросоюза стратегически важным сырьем. Российская точка зрения состоит в следующем: расширение взаимодействия с ЕС не должно привести к превращению Баренцева/Евроарктического региона в «сырьевую корзину Брюсселя», а должно иметь более широкий охват с упором на высокие технологии и инновации.

Укрепление роли Арктики как поставщика минерального сырья имеет еще одну составляющую для взаимодействия — развитие транспортного сообщения, в том числе в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В этом контексте вырисовываются хорошие перспективы совместного использования Северного морского пути в качестве кратчайшего водного маршрута, соединяющего Север Европы и АТР.

\* \* \*

Анализ арктической стратегии Швеции показывает, что возможности для наращивания двустороннего российско-шведского сотрудничества в Арктике достаточно ограничены. Они сводятся,

главным образом, к охране природной среды, минимизации негативных последствий изменения климата, научным исследованиям, сохранению культуры, традиций и языков коренных народов Севера, развитию транспорта. В связи с этим наиболее перспективным, способным дать наибольшую практическую отдачу представляется взаимодействие России и Швеции в рамках Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона. Несмотря на некоторые расхождения в подходах политического характера, Швеция может стать весомым партнером в разработке и реализации проектов, отвечающих приоритетным интересам России и ориентированных на российскую территорию.

*В. Н. Коньшев, М. И. Рыхтик,  
А. А. Сергунин*

## **Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы\***

**В** последние годы наблюдается устойчивый рост интереса к Арктике не только основных региональных игроков (арктических стран), но и ведущих держав всего мира и ряда международных организаций (НАТО, ЕС).

Здесь сосредоточены природные богатства, от разумной эксплуатации которых зависит благополучие многих стран. По некоторым оценкам, в регионе находится  $\frac{1}{4}$  неразведанных запасов углеводородов мира.

Арктика имеет перспективу превратиться в важный транспортный коридор мирового значения, который значительно сокращает маршруты морских перевозок между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Для перевозок, осуществляемых в 20 из 24 крупнейших морских портов мира, транспортировка через этот путь даст значительную экономию времени и топлива. Например, путь из Японии в Германию сократится почти в два раза. Быстрыми темпами растут трансарктические авиаперевозки (из Северной Америки в Европу и Азию).

Арктика имеет важнейшее экономическое и военно-стратегическое значение для «официальных» полярных стран (Россия, Норвегия, Дания, Канада и США) и околополярных государств (Швеция, Финляндия, Исландия).

В международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с экологией, нерешенными территориальными спорами, организацией совместной хозяйственной деятельности государств и эффективных механизмов их сотрудничества, подчас бедственным положением коренных народностей. На проходившей в сентябре 2010 г. в Брюсселе конференции по

---

\* *Коньшев В. Н., Рыхтик М. И., Сергунин А. А.* Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. Гл. 10. С. 156 – 169.

Арктике одним из основных вопросов была организация управления этим регионом. Данная тема вызывает интерес не только стран, непосредственно примыкающих к Арктике, но и некоторых других, например, Японии и Китая<sup>1</sup>.

Все это определяет актуальность и значимость комплексного анализа ситуации в регионе, представляющем в настоящее время скорее арену соперничества, а не сотрудничества между различными государствами и международными организациями. Стороны порой склонны решать накопившиеся проблемы конфликтно-силовым, а не политико-правовым путем. Усилилось давление на Россию по таким вопросам, как определение внешних границ континентального шельфа, раздел морских территорий, разработка нефтегазовых ресурсов, эксплуатация биоресурсов, доступ иностранных государств к Северному морскому пути (СМП) и пр. Относительно новыми игроками в регионе являются ЕС и НАТО. До недавних пор было принято считать, что Арктика — дело лишь пяти полярных стран.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики наметилась тенденция к ремилитаризации региона. Это выражается в усилении военного присутствия и активности ряда стран, а также НАТО в Арктике; модернизации вооруженных сил и военной инфраструктуры; использовании вооруженных сил (прежде всего, военно-морских флотов) для отстаивания экономических интересов.

Хотя многие специалисты не согласны с тезисом о милитаризации региона, тем не менее, можно говорить о «секьюритизации» арктической проблематики в рамках концепции «личностной безопасности». Так называемые нетрадиционные угрозы включаются в расширенное понимание безопасности. Это превращает проблемы изменения климата и защиты прав коренного населения в составную часть дискурса безопасности, который имеет все шансы стать основой формирующейся единой внешней политики ЕС. Еще более велика вероятность того, что Арктика займет заметное место в политике ЕС, если последний пойдет на пересмотр ныне существующей архитектуры европейской безопасности на принципах личностной безопасности<sup>2</sup>.

В данном исследовании основное внимание будет уделено арктической стратегии европейских стран — на индивидуальном уровне и как членов ЕС.

## **Институционально-правовая структура Арктического региона**

Европейский союз имеет опосредованное влияние на Арктический регион, что не устраивает Брюссель и подталкивает его к «интернационализации» и повышению роли институционального фактора в арктической стратегии. С формальной стороны, лишь членство Дании в ЕС (и то с ее Гренландскими территориями, имеющими особый статус)<sup>3</sup> дает право Брюсселю претендовать на какую-то роль в регионе. Однако расширенное толкование географии Арктического региона с включением Финляндии и Швеции «расширяет» права ЕС на собственную арктическую стратегию. В настоящее время управление процессами в Арктике происходит в рамках двустороннего сотрудничества между странами региона и в рамках международных институтов, в работе которых ЕС проявляет определенную заинтересованность.

Международные организации (в том числе с участием ЕС), влияющие на формирование и реализацию арктической стратегии:

*Совет Баренцева/Евроарктического региона* (СБЕР) был учрежден как форум регионального сотрудничества в 1993 г. В него вошли на правах постоянных членов Дания, Исландия, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Европейская комиссия. Девять государств — Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония — имеют в нем статус наблюдателей.

*Конференция парламентариев Арктического региона* — парламентская организация, состоящая из делегаций парламентов стран Арктического региона, а также представителей Европейского парламента. Помимо этого в Конференции в качестве наблюдателей принимают участие делегаты от коренных народов региона. В настоящее время в Европарламенте идет процесс модернизации Арктической стратегии, и Региональный совет Баренцрегиона хотел бы участвовать в этом процессе. В обращении к ЕС региональные лидеры Баренцрегиона подчеркивают необходимость регионального акцента в европейском подходе к Крайнему Северу.

*Северный совет* — организация, объединяющая парламентариев стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Финляндия) для координации сотрудничества между парламентами и правительствами стран региона. Организация

старается воздерживаться от обсуждения военно-политических проблем. Учрежден в 1952 г.

«Северное измерение» ЕС — программа в рамках соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, реализуемая в северо-западной части России — в районе Балтийского моря и Арктики. Программа «Северного измерения» призвана содействовать решению конкретных проблем и развитию данных регионов. Ее цель — упрочение диалога и сотрудничества между ЕС и входящими в него странами, северными странами, входящими вместе с ЕС в Европейскую экономическую зону (Норвегия и Исландия), и Россией. Особое значение придается обеспечению равного участия всех заинтересованных сторон Северной Европы, включая региональные организации, местные и региональные органы власти, академические и бизнес-сообщества, а также гражданское общество. Инициирована Финляндией в 1997 г., хотя реально заработала в 2000 г. с принятием первого «плана действий»<sup>4</sup>.

Совет министров северных стран (СМСС) был образован в 1971 г. и является межправительственным органом сотрудничества 5 северных стран — Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции. Имеет разветвленную сеть подразделений и институтов по различным направлениям сотрудничества, финансирование которых производится через СМСС в рамках формируемого бюджета.

В 1990 г. с целью развития диалога и разработки программ сотрудничества стран, имеющих свои интересы в Арктике, был создан *Международный арктический научный комитет*, а в 1993 г. учрежден Северный форум. Форум является некоммерческой организацией. В него входят 26 административных образований из десяти стран. Членами форума стали некоторые северные территории Канады и 11 регионов России, а также США, Норвегии, Финляндии, Швеции, Японии, Южной Кореи, Китая и Монголии.

*Арктический совет* — международная региональная структура, призванная содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов, созданная по инициативе Финляндии в 1996 г. и объединяющая восемь государств: США, Канаду, Россию, Исландию, Швецию, Финляндию, Норвегию, Данию. Постоянными участниками АС являются также Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасков, Циркумполярная конференция инуитов, Совет саамов, Международный совет гвичинов

и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В настоящее время круг вопросов деятельности Арктического совета охватывает в основном природоохранную сферу и проблемы устойчивого развития. По решению министерской встречи в Оттаве в 1996 г. под эгиду Совета переданы вопросы, относящиеся к так называемому «процессу Рованниемеи» — международному сотрудничеству в рамках стратегии охраны окружающей среды Арктики (АЕПС). В рамках Арктического совета созданы пять рабочих групп, которые отвечают за различные направления деятельности АС:

- 1) рабочая группа по арктическому мониторингу и оценке (АМАР);
- 2) рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (САФФ);
- 3) рабочая группа по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ЧС и реагированию на ЧС (ЕППР);
- 4) рабочая группа по защите арктической морской среды (РАМЕ);
- 5) рабочая группа по устойчивому развитию (SDWG).

Финансовые учреждения, имеющие программы, ориентированные на Арктический регион: *Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР); Европейский инвестиционный банк (ЕИБ); Инвестиционный банк стран Северной Европы (ИБСЕ); Экологическая финансовая корпорация стран Северной Европы (ЭФКСЕ); Проектный фонд стран Северной Европы (ПФСЕ).*

Согласно существующим юридическим нормам только 5 государств, непосредственно граничащих с Арктикой, имеют права на освоение ее шельфа: Канада, Дания, Норвегия, США и Россия. Однако в коммюнике Еврокомиссии по Арктическому региону 2008 г.<sup>5</sup> в состав региона включены восемь государств: Канада, Дания (включая Гренландию), Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США. Ряд экспертов считают, что активные попытки включить в состав ЕС Исландию продиктованы отчасти желанием Брюсселя усилить позиции ЕС в арктическом диалоге. С конца 1990-х годов ЕС начал проявлять активный интерес к Арктике, обосновывая это своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Крайнего Севера, территориальными спорами и претензиями ряда стран на контроль

за северными морскими проходами, а также ухудшающейся экологией в регионе.

До 1982 г. вся Арктика делилась лишь указанными пятью странами на секторы, вершинами которых был Северный полюс, основаниями — обращенные к полюсу северные границы этих государств, а боковыми сторонами служили географические долготы<sup>6</sup>. Однако это деление утратило силу после ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (США не ратифицировали ее). В результате сегодня уже не пять, а целых двадцать стран претендуют на свою долю Арктики. Канада же объявила значительные территории Арктики (практически 30%) своей собственностью<sup>7</sup>.

В январе 2009 г. на международной конференции «Арктические рубежи», проходившей в норвежском Тромсё, комиссар ЕС по рыболовству и мореплаванию Джо Борг представил стратегию ЕС в отношении Арктики. Тогда же ЕС сделал заявку на получение статуса наблюдателя в Арктическом совете. Норвегия, Россия и Евросоюз пришли к соглашению, что в новом международном договоре по Арктике нет необходимости. И в Норвегии, и в ЕС считают, что существующих инструментов (Конвенция ООН по морскому праву, Арктический совет, Международная организация мореплавания и Комиссия ООН по границам континентального шельфа) вполне достаточно для регулирования отношений в Арктике и решения проблем, порождаемых изменением климата<sup>8</sup>.

Итак, в настоящее время освоение арктического шельфа регулируется в основном Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Она предоставляет прибрежным государствам контроль над континентальным морским шельфом (морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориальных вод государства).

Согласно 76-й статье Конвенции, никакая страна не вправе устанавливать контроль над Арктикой, но имеющие выход к Ледовитому океану государства могут объявить своей исключительной экономической зоной территорию, простирающуюся на 200 миль от берега. В своей экономической зоне прибрежное государство имеет преимущественное право на добычу полезных ископаемых. Эта зона может быть расширена еще на 150 морских миль, если страна докажет, что арктический шельф является продолжением ее сухопутной территории. Для реализации этого права необходимо подать заявку в специальный международный орган — комиссию ООН по границам континентального шельфа.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения<sup>9</sup>. В начале 2000-х годов в ЕС была популярна идея «арктического окна», которая нашла свое отражение в обновленной концепции Северного измерения, принятой в ноябре 2006 г.<sup>10</sup> ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, — Арктическим советом, СБЕР и Советом министров стран Северной Европы. В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раздела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике<sup>11</sup>.

В мае 2008 г. в гренландском городе Илуиссате на встрече пяти прибрежных арктических государств — Дании, Канады, Норвегии, России и США — обсуждался общий подход к обусловленным изменением климата и развитием технологии перспективам и проблемам Северного Ледовитого океана и сопредельных территорий. Итогом конференции стало принятие политического заявления — Илуиссатской декларации<sup>12</sup>, в которой акцент делался на необходимости равноправного сотрудничества стран региона в решении проблем Арктики. Участники встречи взяли на себя политическое обязательство решать все разногласия путем переговоров на основе существующих и достаточных для этого норм международного права. Некоторые эксперты считают, что Илуиссатская декларация развенчивает миф о «битве за Северный полюс». Действительно, участники подтвердили свое желание укрепить сотрудничество во всех областях — от проектов, осуществляемых в АС, до взаимодействия в поисково-спасательных операциях. Конкретные договоренности на этот счет были достигнуты на второй министерской встрече «пятерки» в марте 2010 г. в канадском местечке Челси. Достигнутое соглашение о границах между Норвегией и Россией в сентябре 2010 г. некоторые аналитики считают подтверждением работоспособности Илуиссатской декларации.

## **Основные направления арктической стратегии ЕС**

Содержание региональной стратегии зависит от внешнеполитических приоритетов участников арктической политики. Либо

акцент делается на международном сотрудничестве, либо на конфронтационности, или же на комплексном сочетании того и другого.

- Международное сотрудничество по освоению природных ресурсов Арктики и использованию расширяющихся транспортных возможностей региона. На этот вариант ориентируются некоторые малые и средние приарктические страны (Исландия, Финляндия, Швеция), часть бизнеса (расчитывающая продвинуть свои технологии и получить прибыль от участия в эксплуатации арктических ресурсов), ряд неправительственных организаций, выступающих за решение экологических, социально-экономических и культурных проблем региона.
- Обострение международного соперничества за контроль над арктическими ресурсами. Эту линию ведут США, Канада, Дания, (отчасти) Норвегия. В этом же направлении постепенно продвигается НАТО. Часть энергодобывающих и транспортных компаний, которые опасаются, что их оттеснят от освоения Арктики, также придерживается подобной конфликтной парадигмы.
- Сочетание принципов сотрудничества и конфронтации в зависимости от конкретной ситуации и интересов того или иного регионального игрока. Подобную позицию занимают ЕС и отдельные государства — Китай, Япония, Южная Корея.

В марте 2008 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС представили совместный документ «Изменение климата и международная безопасность»<sup>13</sup>. Экологическим проблемам Арктики в нем было уделено большое внимание. В частности, выделялись следующие проблемы: таяние полярного льда, нарушающее сложившуюся экосистему; негативные последствия хозяйственной деятельности в связи с освоением природных ресурсов региона и увеличением числа международных торговых маршрутов; обострение конкуренции между арктическими державами за использование природных ресурсов и морских проходов в Арктике. В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

- оживить деятельность региональных организаций под эгидой обновленного Северного измерения;
- разработать арктическую стратегию ЕС с особым акцентом на обеспечении равного доступа стран к природным ресурсам и торговым маршрутам региона;

- наладить диалог с арктическими странами, не входящими в ЕС, по вопросу о последствиях глобального изменения климата для международной безопасности<sup>14</sup>.

Ряд экспертов из Норвегии, США и Канады, т.е. стран, не являющихся членами ЕС, оценили этот документ как довольно решительную попытку ЕС обозначить свою претензию на участие в арктических делах. Отмечалось также, что во многом движущей силой, подталкивавшей ЕС к более агрессивной политике в Арктике, были три североευропейских страны—члена ЕС — Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя оттесненными от арктических дел, хотя и имеют значительные интересы в этом регионе.

В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и Арктический регион», призванное очертить основные контуры стратегии ЕС в этом районе мира<sup>15</sup>. «ЕС необходимо заявить о своей позиции в отношении уникального региона стратегического значения, расположенного в нашей непосредственной близости»<sup>16</sup>, — говорилось в сопровождавшем коммюнике меморандуме Еврокомиссии. «Арктика — уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на жизнь европейцев на поколения вперед»<sup>17</sup>, — заявила бывший комиссар ЕС Б. Ферреро-Вальднер на презентации коммюнике.

В коммюнике сформулированы цели и рекомендации по организации научных исследований арктических проблем, коренных народов, рыболовства, добычи углеводородов, мореходства, политических и юридических структур и взаимодействия с региональными организациями. В частности, выделены три главных приоритета будущей политики ЕС в регионе:

- защита окружающей среды и коренных народов Арктики;
- обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;
- развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике<sup>18</sup>.

В коммюнике особо отмечается необходимость развития международного сотрудничества в Арктическом регионе. «Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество откроет новые перспективы в наших отношениях с арктическими странами. ЕС готов работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохра-

нения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимости освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов»<sup>19</sup>, — говорится в пресс-релизе Еврокомиссии по случаю принятия коммюнике. В документе отмечается необходимость широкого диалога по вопросам арктического курса на базе Конвенции ООН по морскому праву, а также ключевая роль «Северного измерения» и Арктического совета (в работе которых активное участие принимает Россия) для сотрудничества в Арктике.

Однако, как отмечают эксперты из норвежского секретариата СБЕР, при этом в документе практически не упоминается Россия, крупнейший сосед ЕС в Арктике<sup>20</sup>. Между тем, по их мнению, для Европы и ЕС чрезвычайно важно учитывать Россию при выборе своих арктических приоритетов. От этого выиграют и ЕС, и Россия.

Практически не упоминается и сам СБЕР, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на Европейском Севере пяти российских регионов (с участием федерального уровня) с соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать попытки усилить свое присутствие в регионе и будет более решительно отстаивать свои права на Арктику. Правда, в отличие от НАТО, США и Норвегии, ЕС будет делать это без заметного акцента на военную силу, а будет отдавать приоритет дипломатическим и экономическим методам.

## **Арктические стратегии европейских стран**

Европейские страны стараются координировать свою арктическую политику, что вызвано ограниченностью ресурсов для осуществления дорогостоящих проектов по исследованию и освоению Арктики. Общие принципы этой стратегии изложены в так называемом «докладе Столтенберга», который был подготовлен по заказу правительств скандинавских стран в 2008 г.<sup>21</sup>

В докладе представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества стран Северной Европы и их дальнейшую интеграцию. Аналитики по-разному оценивают этот доклад<sup>22</sup>. Нам представляется, его можно рассматривать в качестве декларации о намерениях скандинавских стран, пытающихся создать единый центр, способный вести арктический диалог на равных с Канадой, США и Россией.

Во-первых, странам Северной Европы предлагается «создать специализированные стабилизационные войска, которые могли бы направляться в государства, подвергшиеся внешнему вмешательству или другим критическим ситуациям». Необходимость создания таких войск обусловлена новыми вызовами, с которыми сталкиваются международное сообщество и ООН. Таким образом, наличием нетрадиционных угроз обуславливается милитаризация региона. При этом Столтенберг не стал дистанцироваться от таких международных организаций, как ЕС, НАТО, а отметил, что в случае создания скандинавского военного альянса ему «следовало бы принимать участие в операциях под эгидой ООН, так же как и в операциях Евросоюза, НАТО, Африканского союза и ОБСЕ», но только при условии наличия мандата ООН.

Вторым ключевым тезисом Столтенберга стало предложение «о проведении регулярного патрулирования воздушного пространства Исландии», которая не имеет собственных вооруженных сил. «Исландия находится в районе повышенного внимания, — сказал он. — После того как в 2006 г. американские военные покинули авиабазу в Кефлавике, возникла необходимость усиления контроля над исландским воздушным пространством, что отвечает интересам как самой Исландии, так и всей Скандинавии». Таким образом предполагается, что в перспективе в небе над Исландией могут появиться самолеты стран, не являющихся членами НАТО, — Финляндии и Швеции.

Другим ключевым предложением доклада бывшего министра иностранных дел Норвегии стало усиление сотрудничества в вопросах, касающихся присутствия и отстаивания интересов стран Северной Европы в Арктике. По его словам, «изменение климата и таяние льдов привлекают все большее внимание к Арктике», особенно в том, что касается вопроса разработки энергетических ресурсов. Таяние льдов приведет также к открытию новых торговых морских путей. «Повышенное внимание к Арктике может иметь геополитические последствия, а сам этот регион может стать важным энергетическим ресурсом Европы», — отметил Столтенберг. В этой связи, по его мнению, возникает необходимость более тесного сотрудничества стран Северной Европы в этом районе, включая те страны, которые не имеют прямого выхода к Арктике.

Среди прочего в докладе предлагается создать общую гражданскую систему мониторинга на море для наблюдения за экологией и сохранением окружающей среды в условиях глобального потеп-

ления климата. «Необходимо создать механизм обмена информацией с Россией о ситуации в Баренцевом и Балтийском морях..., а также с США и Канадой по ситуации в Северной Атлантике», — сказал Столтенберг, приведя в качестве положительного примера уже имеющийся у Норвегии, России и Исландии опыт обмена информацией о следовании российских нефтяных танкеров из Мурманска к побережью США.

Он предложил также создать единое скандинавское подразделение контроля на море, в которое вошли бы береговые охраны и спасательные службы, и возложить на них контроль за водами северных морей. Помимо этого была подчеркнута необходимость образовать единую сеть по противодействию кибератакам, создать подразделение для ликвидации последствий катастроф, учредить общее отделение по расследованию военных преступлений, расширить взаимодействие между дипломатическими службами скандинавских стран, укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. И, наконец, Столтенберг заявил о необходимости подписать «Декларацию солидарности» стран Северной Европы, в которой бы оговаривалось, как каждая «страна должна себя вести, если ее сосед станет объектом нападения или воздействия извне».

В своем докладе Столтенберг по сути собрал воедино и обобщил идеи, которые в странах Северной Европы звучат достаточно часто, причем с самых разных политических сторон. Однако с учетом того, что в работе над документом ему помогали эксперты МИД всех стран Северной Европы, в каком-то смысле его можно считать программным. Все 13 предложений носят рекомендательный характер. Их реализация во многом будет зависеть от того, сумеют ли страны преодолеть разногласия, которые так или иначе просматриваются в их арктических стратегиях.

18 ноября 2010 г. появились сообщения о том, что скандинавские страны собираются сделать совместное заявление о политике безопасности в регионе на основе доклада Столтенберга.

**Дания.** Одна из главных задач датских властей — доказать, что хребет Ломоносова является частью территории Гренландии. Дания выдвигает гипотезу о том, что хребет — это затонувшая часть Гренландии, которая является датской территорией.

В настоящий момент Копенгаген активно поддерживает научные исследования, направленные на сбор геологических доказательств, которые позволили бы Дании обратиться в Комиссию

ООН с просьбой расширить ее исключительную экономическую зону на 150 морских миль. Однако Дания сталкивается с рядом проблем, вызванных нехваткой ресурсов. Так, у Дании нет своего ледокола, поэтому она вынуждена обращаться за поддержкой к Швеции. Другая серьезная проблема связана с Гренландией. Выборы на острове выиграли сторонники отделения от Дании, представляющие партию «Инуит Атакуатитигиит». Их цель — достижение независимости и ее международное признание. Хотя данный сценарий, по мнению аналитиков, труднореализуем, тем не менее нельзя исключать, что некоторые участники арктического диалога заинтересованы вывести из игры одного из сильных претендентов на арктические ресурсы.

Очевидный конфликт интересов есть у Дании и Канады. Так, порядка 35% территорий, на которые претендует королевство, находится в зоне интересов Канады. Кроме того, в ослаблении позиции Дании может быть заинтересована Исландия, чья доля автоматически вырастет, если Гренландия получит независимость.

**Финляндия.** Финляндия реализует свою арктическую политику через свое участие в международных организациях. Она является одним из активных проводников стратегии, направленной на мирное сотрудничество и взаимодействие. Ее интересы связаны с охраной окружающей среды, защитой прав коренных народов, безопасностью судоходства.

В июне 2010 г. министр иностранных дел Финляндии А. Стубб предложил организовать обсуждение на высшем уровне вопросов, связанных с использованием ресурсов Арктики. В частности, министр отметил, что Финляндия заинтересована в сотрудничестве с другими арктическими странами в Баренцевом море. Особый интерес для Хельсинки представляют лесной сектор, арктическое судоходство, горнорудная промышленность и развитие связанной с этим инфраструктуры.

Критическое значение для развития Баренцева региона имеет улучшение транспортной, коммуникационной и логистической инфраструктуры, а также упрощение режима пересечения границы. Главными экономическими целями Финляндии в Арктическом регионе являются: подтверждение статуса страны как международного эксперта по верхним широтам Арктики путем инвестирования в образование, проведение исследований, разработку новых технологий; поддержка финских компаний в реализации крупных проектов по судостроению и морской перевозке грузов в Барен-

цевом море; увеличение количества морских портов. Однако, как отмечают некоторые эксперты, отсутствие каких-либо громких заявлений в связи с претензиями на арктические ресурсы не исключает, что они могут быть обозначены.

**Швеция.** Особенность шведской стратегии, так же как и финляндской, заключается в отсутствии у страны прямого выхода в Арктику. Однако это не мешает Швеции озвучивать претензии на свою долю влияния в регионе. Швеция входит в СБЕР. Учитывая, что именно она обладает самыми мощными военными ресурсами из всех скандинавских стран, это может стать предметом дальнейшего торга в борьбе за долю в Арктике в обмен на текущую поддержку. Создание блока стран Северной Европы для лоббирования их интересов в регионе, опираясь на потенциал ЕС, может привести к созданию четырех примерно равных по своему потенциалу центров, претендующих на Арктику: США, Канада, Россия и скандинавский блок плюс ЕС.

**Норвегия.** Осло разработал целую стратегию освоения и развития Арктики, включающую морские исследования, развитие транспортной инфраструктуры, укрепление пограничного сотрудничества. На протяжении многих лет одним из главных оппонентов Норвегии в борьбе за северные территории была Россия.

Что касается проблемы раздела *континентального шельфа*, для Норвегии, как и для других полярных стран, основным камнем преткновения является богатый нефтью и газом Ломоносовский хребет. Каждая страна проводит исследования, чтобы доказать, что именно она имеет право на Ломоносовский хребет. Россия первой в 2001 г. направила в комиссию представление о внешних границах шельфа (хотя и неудачную, так как комиссия сочла, что в заявке не хватает доказательств российских прав на Ломоносовский хребет и поднятие Менделеева).

Норвегия подала свою заявку в Комиссию ООН в декабре 2006 г. В 2009 г. эта заявка была одобрена, и тем самым Норвегия стала первой арктической страной, получившей одобрение Комиссии на расширение своей юрисдикции в значительной части Арктики. «Решение значительно укрепило права и ответственность Норвегии в акватории площадью около 235 тыс. квадратных километров. Это стало историческим событием, которое имеет для Норвегии огромное значение», — заявил министр иностранных дел Йонас Гар Стёре.

Что касается проблемы определения *морских границ* в Арктике, то для России это прежде всего — вопрос о делимитации пространств между Россией и Норвегией в Баренцевом море. Долгое время эта проблема являлась камнем преткновения на пути к налаживанию добрососедских отношений между двумя странами. Переговоры на эту тему шли около 40 лет. Спорная площадь — 175 тыс. кв. км, включая район площадью 20 тыс. кв. км в Северном Ледовитом океане. Здесь, если верить оптимистичным прогнозам, залегают около 2% мировых запасов нефти и газа.

Спор решался поэтапно, по участкам. В 2007 г. удалось подписать соглашение о Варангер-фьорде, которое предполагало разграничение морских пространств внешней части залива и снимало часть нерешенных вопросов. Варангер-фьорд — Варяжский залив Баренцева моря — расположен между полуостровами Рыбачий (Россия) и Варангер (Норвегия). Длина фьорда — 120 км, глубина — до 420 м.

В дальнейшем споры между Москвой и Осло сосредоточились на географическом принципе раздела спорной территории. Российская сторона считала, что деление спорной территории на северную и южную части было крайне невыгодно для нее, так лишало бы ее наиболее богатых разведанных и прогнозируемых месторождений. Если же спорный участок поделили бы на западную и восточные части, то баланс интересов был бы соблюден.

Принципиальное согласие по всему комплексу спорных вопросов между Москвой и Осло было достигнуто на встрече Президента России Д. А. Медведева с премьер-министром Норвегии Й. Столтенбергом 27 апреля 2010 г. Было решено поделить спорный участок Баренцева моря, наиболее богатый рыбой и нефтегазовыми ресурсами, «пополам», причем, как и настаивала российская сторона, на западную и восточную части.

Юридически этот компромисс был закреплен в российско-норвежском договоре от 15 сентября 2010 г.<sup>23</sup> Большинство экспертных оценок договора (как отечественных, так и зарубежных) носит положительный характер.

Отмечается, что договор создает благоприятные правовые условия для освоения нефтегазовых ресурсов арктического континентального шельфа, возможности для сотрудничества в разведке и добыче углеводородов в бывшем спорном районе. Договор предусматривает, в частности, подробную регламентацию россий-

ско-норвежского сотрудничества в эксплуатации минеральных ресурсов. Основой взаимодействия в этой сфере станет принцип, в соответствии с которым каждое месторождение, пересекаемое линией разграничения, может эксплуатироваться только совместно и как единое целое. Такой подход позволит заблаговременно и эффективно снимать возможные разногласия по вопросу о распределении углеводородных ресурсов.

**Исландия** занимает далеко не лидирующие позиции, но, тем не менее, активно заявляет о своих правах на арктический шельф. С 1 января 2009 г. к Исландии перешло на ротационной основе председательство в Совете министров северных стран. В своей программе председательства Исландия, признавая тот факт, что глобальное потепление открывает новые транспортные маршруты, увеличивает «спрос» на природные ресурсы Арктики, призвала СМСС к более тесному сотрудничеству с Арктическим советом. Приоритетами Исландии как председателя стали защита экологии северных морей, международное региональное сотрудничество, охрана окружающей среды и поддержка соответствующих научных исследований. Эта страна уже объявила о том, что примет участие в составлении карт так называемых уязвимых зон Арктики и Северной Атлантики. Данный проект СМСС станет предпосылкой для систематического планирования действий в чрезвычайной обстановке (вполне военный термин) в морских зонах, где ожидается увеличение интенсивности движения судов и борьба за природные ресурсы.

В июле 2010 г. начались переговоры о вступлении Исландии в ЕС. В этом ряд аналитиков усматривают арктическую подоплеку. Китай также заинтересован в сотрудничестве с Исландией для проникновения в Арктический регион. В конце 2009 г. Исландия заявила о своем намерении добывать нефть на арктическом шельфе с привлечением иностранных инвесторов. Возможно, это была реакция на усиление позиций России в Арктике.

## **Заключение**

Итак, Арктика все больше привлекает внимание как основных региональных игроков, так и ведущих держав мира. Европейские страны понимают, что для формирования адекватной арктической стратегии требуется проработка и реализация целого комплекса мер политического, правового, научного, социального, эконо-

мического и военного характера. Особую значимость приобрели научные исследования Арктики, которые планируется положить в основу арктической политики европейских стран. Это диктуется не только необходимостью сбора данных для обоснования арктических границ, отсутствием необходимых технологий, но и неоднозначностью оценок дальнейшего изменения климатических условий и их последствий.

В организации арктической политики европейские страны делают упор не только на государственные программы, но привлекают и частный капитал, независимые финансовые институты и зарубежные инвестиции. Активно используют ресурсы соседних стран, обладающих необходимыми технологиями и возможностями.

Деятельность европейских стран в регионе нацелена не только на добычу и транспортировку энергоносителей. Речь идет о создании условий для гармоничного развития региона и проживающих в нем людей. Важным средством реализации этой цели является интенсивное развитие экономической и социокультурной инфраструктуры в регионе. В Европе зреет понимание того, что без успеха в социально-экономическом развитии Арктики не будет ресурсов для реального сотрудничества между государствами, принимающими участие в освоении региона.

Согласно современному международно-правовому статусу Арктики, нет документов, которые позволяли бы ее разделить исключительно странам, имеющим выход к Северному Ледовитому океану. Нужно отдавать себе отчет в том, что теоретически любая страна (Китай, Индия, Австралия, Япония) может заявить, что Арктика должна находиться в общем пользовании<sup>24</sup>. Так что Арктике не позволят остаться «ничьей», и ее деление скорее всего будет основано на факте реального экономического (и уже затем военного) присутствия в регионе. Именно исходя из этих соображений следует оценивать активность Китая, и не только на Шпицбергене.

Европейские страны намерены активизировать работу по международно-правовому обеспечению своих позиций по разделу арктического пространства. В международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с экологией, нерешенными территориальными спорами, организацией совместной хозяйственной деятельности государств и эффективных механизмов их сотрудничества, подчас бедственным положением коренных народов. К сожалению, пока этот регион является скорее предметом соперничества, чем сотрудничества между раз-

личными международными акторами. Стороны часто склонны решать накопившиеся проблемы силовым, а не политико-правовым путем.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики явно намечается опасная тенденция к ремилитаризации региона. России и другим государствам и международным организациям необходимо уже сейчас задуматься над поиском взаимоприемлемых решений, чтобы не допустить дальнейшей эскалации негативных тенденций.

Представляется, что парадигма, основанная на международном сотрудничестве и взаимном учете интересов, более предпочтительна, чем дальнейшее нарастание конфронтации в этом регионе, значение которого будет нарастать в обозримом будущем. Хочется надеяться, что позиция Европы будет все более склоняться именно к этой парадигме.

### Примечания

<sup>1</sup> У Китая есть много возможностей для сотрудничества с малыми странами Арктического совета, особенно с Норвегией. На ее архипелаге Шпицбергена (имеет особый статус, у России там есть несколько населенных пунктов и права на ограниченную хозяйственную деятельность) китайцы в 2004 г. открыли свою первую полярную исследовательскую станцию «Хуанхэ». Малые арктические страны заинтересованы в диалоге с Китаем по вопросам разработки природных ресурсов и определения маршрутов коммерческого судоходства. У китайцев самое большое посольство в Исландии. Китай ведет исследования Северного полюса с 1994 г. с использованием закупленного на Украине самого большого в мире ледокола с дизельным двигателем, получившего название «Сюз Лун» («Снежный дракон»). В 2013 г. арктический флот КНР пополнится ледоколом собственной постройки. См.: *Время новостей*. 2010. 4 марта. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2010/36/5/248641.html>.

<sup>2</sup> Хельсинки плюс: к архитектуре человеческой безопасности в Европе. Первый доклад исследовательской группы по изучению человеческой безопасности в странах Евросоюза и России. 2010 г.

<sup>3</sup> В 2008 г. в Гренландии прошел референдум, на котором более 80 процентов жителей острова поддержали требование о предоставлении территории дополнительных прав. По сути, речь шла о практически полном отделении — Гренландия получила расширенное самоуправление и сможет самостоятельно распоряжаться собственными природными ресурсами: нефтью, цинком, ураном, золотом и алмазами. Датский парламент согласился с волеизъявлением населения Гренландии. Дальнейшее развитие событий по этому сценарию может привести к ограничению прав Дании на Арктический регион.

<sup>4</sup> См. подробнее: *Joenniemi P., Sergunin A.* The EU's Northern Dimension and Russia: Encounter or Clash of Civilisations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University; Danish Institute for International Studies, 2003.

<sup>5</sup> The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament. 2008. URL: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

<sup>6</sup> О введении секторального принципа применительно к территориям (землям и островам), но не акватории Арктики в конце XIX — начале XX в. заявляли только Канада и Россия. Другие арктические государства никогда не соглашались с этим принципом. — *Прим. отв. рег.*

<sup>7</sup> О разделе Арктики по принципу собственности речь не идет. Здесь, как и в других морях и океанах, прибрежные страны имеют 200-мильные исключительные экономические зоны, за пределами которых простирается открытое море. — *Прим. отв. рег.*

<sup>8</sup> На совещании министров иностранных дел, проходившем в мае 2008 г. в Гренландии, представители Норвегии, Канады, Дании, России и США пришли к общему мнению, что проблема состоит не в недостатке международных правил, а в их недостаточном выполнении.

<sup>9</sup> *Joenniemi P., Sergunin A.* Op. cit.

<sup>10</sup> Northern Dimension — Policy Framework Document and Political Declaration. 13 November 2006. Brussels: Council of the European Union, 2006.

<sup>11</sup> Arctic Communication. MEMO/08/726. Brussels, 20 November 2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>12</sup> URL: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf>.

<sup>13</sup> Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008. Brussels: Council of the European Union, 2008. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).

<sup>14</sup> Ibid. P. 8 — 11.

<sup>15</sup> The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Union, 2008. URL: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

<sup>16</sup> Arctic Communication. MEMO/08/726.

<sup>17</sup> The Arctic merits the European Union's attention — first step towards an EU Arctic Policy. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>18</sup> The European Union and the Arctic region. P. 3.

<sup>19</sup> The Arctic merits the European Union's attention — first step towards an EU Arctic Policy.

<sup>20</sup> Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver. 2008. 21 November. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4528557&xxforcedir=1&noredir=1>).

<sup>21</sup> Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. Thorvald Stoltenberg. URL: [http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf).

<sup>22</sup> Северный Союз. Скандинавским странам рекомендовано объединиться в союз. 13 февраля 2009 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.novopol.ru/-severnyiy-soyuz-text61722.html>.

<sup>23</sup> Текст договора см.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen\\_russisk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen_russisk.pdf).

<sup>24</sup> Строго говоря, центральная часть Северного Ледовитого океана за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств, в соответствии с нормами международного морского права, является «общим наследием человечества». Но она не может быть разделена между государствами.

Ю. И. Рубинский

## Стратегия Франции в Арктике\*

**Г**лобальное потепление климата, вызвавшее неуклонное сокращение площади ледяного покрова Арктики, влечет за собой далекоидущие последствия. Непосредственной перспективой становится значительно более широкое использование природных богатств на шельфе морей Северного Ледовитого океана, где сосредоточена, по оценкам экспертов, четверть энергоресурсов планеты. Вполне естественно, что в России, крупнейшей арктической державе, активное использование ее геополитических преимуществ и законных прав в регионе становится важнейшей национальной задачей.

Между тем Арктика становится центром острой конкуренции, где позиции держав — как региональных, так и глобальных — предоставляют для РФ значительный интерес. Среди этих держав фигурирует и Франция.

По Парижскому мирному договору 1763 г., завершившему Семилетнюю войну (1756—1763 гг.), Франция была вынуждена уступить Англии почти все свои владения в Северной Америке с выходом на Арктику — Канаду, Новую Шотландию, острова залива Святого Лаврентия, сохранив там лишь права на рыболовство у Ньюфаундленда. С тех пор на протяжении двух с половиной столетий проблемы статуса Арктики не фигурировали в числе приоритетов французской внешней политики.

Единственной территорией в северной части Атлантического океана, над которой Франция сохранила суверенитет, остается небольшой (242 кв. м) архипелаг из семи островков, главными из которых являются Сен-Пьер и Микелон. 19 июля 1975 г. ему был присвоен статус заморского департамента, а 28 марта 2003 г. — территориального коллектива, имеющего выборные органы самоуправления. Постоянное население его не превышает 4 тыс. человек, главным образом рыбаков. После ряда конфликтов с Канадой, расположенной в 25 км от архипелага, из-за разграничения зон рыболовства решение международного суда в Нью-Йорке

---

\* Рубинский Ю. И. Стратегия Франции в Арктике // Современная Европа. 2012. № 1.

признало за Францией 12-мильную исключительную и 200-мильную экономическую зоны вокруг архипелага. Поскольку он находится на 25-й параллели северной широты, то не считается частью Полярного региона, а Франция не имеет статуса приарктического государства.

В начале XXI в. ситуация начала меняться. «Потепление климата привело к определенной эрозии границ, образованных линией ледяного покрова Арктики. Образовавшийся вакуум открывает новые перспективы — как экономические, так и стратегические — не только перед прибрежными государствами (Канадой, США, Россией, Норвегией, Данией), но также для Франции, которая стремится стать реальным актором в геополитическом пространстве Большого Севера», — отмечает французский эксперт Ж.-М. Колен.

Активизация Парижа на арктическом направлении подкрепляется наличием у него солидных экономических, политических и правовых позиций в районе противоположного — Южного пояса Земли. Накопленный французами опыт по части международного регулирования статуса Антарктики используется ныне, несмотря на существенное различие природных характеристик двух полярных регионов, для подключения к кругу арктических государств.

Правовой статус Антарктики определен Договором от 4 октября 1959 г. и рядом других международных документов, составляющих Систему Договора об Антарктике (CDA), — Конвенциями о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., сбережении ее биологических ресурсов и т.д., но особенно Мадридским протоколом 1991 г. об охране окружающей среды Антарктики, являющимся неотъемлемой частью Договора.

В ходе подготовки Мадридского протокола весьма активную роль сыграл тогдашний премьер-министр Франции Мишель Рокар, наладивший контакт со своим австралийским коллегой Хоуком. С учетом этого президент Николя Саркози назначил в марте 2009 г. Рокара своим постоянным представителем в ранге посла в международных переговорах по вопросам Арктики и Антарктики. В МИД Франции секретариат Рокара возглавил специалист по полярной проблематике Лоран Мае.

Хотя назначение социалиста Рокара было отчасти связано с внутривнутриполитическими соображениями — попытками Саркози продемонстрировать «открытые» его правоцентристского большинства в сторону левой оппозиции (тогда же министром иностранных дел вплоть до 2010 г. стал бывший социалист Б. Кушнер),

оно бесспорно учитывало опыт бывшего премьера и его интерес к проблематике, вопросы Антарктики и Арктики.

Объединение вопросов обоих полярных регионов не было случайным. Козырем Франции в международных переговорах по Антарктике всегда был суверенитет над рядом антарктических территорий, объединенных понятием «Французские южные и антарктические земли» (ТAAF).

Хотя последние почти безлюдны (число постоянных жителей — французов составляет всего 129 человек), площадь ТAAF достигает 7820 кв. км. В них входят острова Кергелен, Сен-Поль, Крозе, Новый Амстердам, а также полуостров Земля Адели на материке Антарктиды. Общая площадь исключительной и экономической зоны ТAAF достигает 1750 тыс. кв. км, что потенциально представляет значительный экономический интерес (пределы этой зоны установлены Францией в 1978 г.).

По французскому национальному законодательству статус ТAAF определен законами от 6 августа 1955 г. и 14 марта 1996 г., согласно которым управление ими осуществляется администратором и консультативным советом, находящимися в г. Сен-Поль на острове Реюнион в Индийском океане, имеющим статус заморского департамента Франции.

Правовой режим Антарктики, установленный Договором 1959 г., определил систему международного управления как континентом Антарктида, так и прилегающими к нему островами, прибрежным шельфом и морскими пространствами, расположенными южнее 60-й параллели. Провозгласив Антарктику регионом, свободным от ядерного и других видов оружия, запретив там любые виды военной деятельности, он приостановил территориальные претензии в Антарктике, которые выдвигал ранее ряд государств, включая Францию (Австралия, Аргентина, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, Чили), и заморозил их на все время его действия.

Общее число государств — участников Системы договоров об Антарктике достигает 45, в том числе 27 из них считаются Консультативными сторонами, проводящими активную деятельность в регионе и имеющими право принимать решения на консультативных совещаниях стран — членов Договора (КСДА). Первоначально ими были лишь 12 стран, к которым присоединились впоследствии Бразилия, Болгария, КНР, Эквадор, Финляндия, ФРГ, Индия, Италия, Нидерланды, Польша, Южная Корея, Перу, Швеция, Испания

и Уругвай. Действие Договора об Антарктике продлено в 1991 г. еще на 50 лет.

На XXIV сессии *KCDA* в Санкт-Петербурге (2001 г.) было принято решение о создании Постоянного секретариата Договора об Антарктике со штаб-квартирой в Буэнос-Айресе, а на XXVI сессии в Мадриде (2002 г.) одобрен пакет документов об условиях функционирования данного института.

Мадридский протокол к Договору от 1991 г. объявил Антарктику природным заповедником, призванным сохранить уникальную природную среду региона для мира и науки. С этой целью в нем запрещена любая деятельность, связанная с минеральными ресурсами, за исключением научных исследований.

Очевидно, что интересам Франции отвечало бы перенесение ряда элементов международно-правового статуса Антарктики на Арктику. Однако такая перспектива не просматривается. Напротив, налицо явные признаки эрозии Договора об Антарктиде и особенно Мадридского протокола. В июне 2011 г. российская делегация на очередной консультативной сессии их участников в Буэнос-Айресе распространила документ, в котором выражалось намерение РФ, которая давно ведет научную деятельность в регионе, приступить к комплексным исследованиям природных ресурсов Антарктиды, включая бурение на континенте и прибрежном шельфе для выявления запасов нефти и газа. Этот документ был воспринят во Франции с разочарованием и беспокойством — в нем усмотрели исходный рубеж борьбы национальных государств не только за Арктику, но и за Антарктику.

Основной минус статуса Арктического региона для французов по сравнению с антарктическим связан с тем, что Франция не присутствует в нем территориально и не входит поэтому в число приполярных государств, что негативно отражается на ее положении в структуре региональных международных организаций.

Вплоть до 1996 г. это не было особенно ощутимо, ибо единственной институциональной структурой в Арктике служил сугубо консультативный Постоянный комитет парламентариев, в котором Франция присутствовала через представительство Европарламента ЕС. Деятельность этого комитета ограничивалась проведением конференций по вопросам арктического сотрудничества без принятия обязывающих документов.

Рост интереса к ресурсам Арктики на форе глобального потепления климата привел к созданию 19 сентября 1996 г. по инициа-

тиве Финляндии более эффективной структуры — Арктического совета (АС) уже на межправительственной основе. В него вошли на правах «постоянных участников» 8 приарктических государств — США, Канада, Россия, Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия и Исландия. Сессии АС на уровне министров обсуждают заметно более широкий круг проблем и принимают консенсусом юридически обязывающие решения. В 2004–2006 гг. председателем АС была Россия, которую сменили поочередно Норвегия, Дания, Швеция.

Приарктические государства, имеющие выход на побережье Северного Ледовитого океана и прилегающих к нему морей, взаимодействуют и в еще более узком формате. Например, в мае 2008 г. США, Канада, Россия, Норвегия и Дания провели по инициативе датского министра иностранных дел Пера Стиг Моллера конференцию в Гренландии на уровне членов правительств, приняв декларацию о решимости принять все необходимые меры, соответствующие международному праву и национальному законодательству по защите окружающей среды региона.

Франция, не вошедшая в число постоянных участников, получила вначале лишь статус наблюдателя наряду с Великобританией, Германией, Испанией, Нидерландами и Польшей. Временно — до решения очередной сессии Совмина АС его получили также Италия, КНР и Республика Корея.

Аналогичный статус был предоставлен и ряду международных организаций — как региональных (Северный совет, Северный форум), так и глобальных (Программа ООН по окружающей среде, Программа развития ООН, Международный комитет Красного Креста, Всемирный комитет по охране природы). В их число вошел и межпарламентский Постоянный комитет, где Франция присутствует через общее представительство Европарламента. Из неправительственных организаций в работе АС участвуют как наблюдатели Арктическая программа Всемирного фонда дикой природы, в которую входят французские экологи и Всемирная ассоциация пастухов северного оленя.

Французская дипломатия взяла курс на выравнивание статуса наблюдателей и постоянных членов, расширение их состава, а в конечном счете на интернационализацию правового режима Арктики в рамках ЕС, НАТО и ООН.

Первым успешным шагом к достижению этих целей стало повышение статуса Франции в АС от «наблюдателя» к «ассоциированному члену». Это дало французским представителям возмож-

ность принимать участие в заседаниях шести рабочих групп АС, в частности, по предотвращению и преодолению чрезвычайных ситуаций. В качестве наблюдателя она присутствует также в неправительственном Евроатлантическом совете Баренцева моря, созданном еще в 1993 г. для содействия охране окружающей среды.

Данная тактика строится на тезисе, согласно которому Арктика, играющая огромную роль в климатических процессах планетарного масштаба, особенно экологических, должна рассматриваться как достояние не только приарктических государств, но и всего человечества.

Именно этот тезис был положен в основу французской позиции на международной конференции в Монако 9–10 ноября 2008 г., проведенной в рамках председательства Франции в Евросоюзе. В 2009 г. он был закреплен законом о защите окружающей среды, принятым парламентом Франции после конференции общественных организаций страны в Министерстве по делам экологии на ул. Гренель в Париже («Гренель окружающей среды»). Статья 2 закона подчеркивает: «Регион Арктики играет центральную роль в глобальном экологическом равновесии планеты, ввиду чего Франция поддерживает создание международной научной лаборатории в Арктике. Кроме того, в рамках соответствующих международных организаций она выступает с инициативой или поддержкой в целях защиты окружающей среды принятия международных правил пользователями Северного Ледовитого океана, что становится возможным благодаря его растущей доступности».

Двумя годами ранее в верхней палате французского парламента — Сенате была создана специальная группа по изучению проблем Арктики, Антарктики и Антарктических территорий Франции под председательством Кристиана Куэта. 14 марта 2007 г. глава Сенатского отдела по определению научно-технических приоритетов (*OPRECST*) Кристиан Годен представил объемистый доклад о деятельности Французского полярного института (*UPEV*) под руководством Поля-Эмиля Виктора.

На его основе создана научная обсерватория, призванная активизировать участие Франции в изучении международным научным сообществом проблем Антарктики.

Заслушав 14 мая 2009 г. доклад Валерии Пекрес, в то время министра по делам науки и высшей школы, на коллоквиуме по итогам французского участия в IV Международном полярном годе, сенаторы одобрили законодательные тексты, в силу которых

Франция будет добиваться принятия международной регламентации по развитию деятельности человека в Арктике с учетом таяния полярных льдов.

Первым конкретным проектом стало создание Французским полярным институтом постоянной научно-исследовательской базы имени Жана Корбея на норвежском архипелаге Свальбард за Полярным кругом. Российско-французское взаимодействие в сфере арктической экологии регулируется Соглашением о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1996 г., затрагивающим и Арктику.

Наряду с защитой окружающей среды в Арктике — ограничением выбросов в атмосферу парниковых газов, загрязнения морских и океанских вод нефтепродуктами, регулированием промысла морской фауны (квоты на вылов рыбы, запрет охоты на исчезающих морских животных — тюленей, моржей, белых медведей и т.д.), Франция проявляет интерес к изучению этнографии малых народов Крайнего Севера. Речь идет о программах мер по сохранению их традиционного образа жизни и культурного наследия по линии ЮНЕСКО, где участвуют известные парижские этнографические Музеи человека, примитивных искусств и т.д.

Научно-исследовательская и природоохранная деятельность в Арктике не является для Франции самоцелью. По мере того как глобальное потепление климата расширяет перспективы освоения ресурсов региона и активизации его транспортных путей, на первый план выступают экономические факторы. По этим проблемам международное сообщество разделилось на два лагеря.

Государства, имеющие выход на побережье Северного Ледовитого океана и примыкающих к нему морей, выступают, как правило, за раздел приполярной зоны на национальные секторы, включающие участки данного шельфа и его естественное продолжение, претендуя на контроль над морскими путями между Атлантикой и Тихим океаном. Наиболее последовательно такую позицию отстаивает Канада, с которой по ряду вопросов сближаются скандинавские государства и Россия.

В то же время большинство остальных государств — участников Конвенции ООН по морскому праву 1983 г. во главе с США выступает за свободный доступ к ресурсам Арктики за пределами 12-мильной исключительной и 200-мильной экономической зон, рассматривая арктические транспортные пути как открытое море.

Поскольку Франция не принадлежит к числу арктических стран, ее интересы тяготеют ко второму лагерю. Тем не менее Париж стремится избегать прямых конфликтов с арктическими государствами с тем, чтобы иметь возможность выступать от имени всего мирового сообщества в роли арбитра между двумя лагерями. Отсюда присущая французской дипломатии склонность к международной регламентации правил и норм поведения государств в рамках международных организаций.

В приложении к Арктике речь идет об использовании прецедента регулирования правового режима Антарктики, в разработке которого французы принимали весьма активное участие.

В то же время они трезво отдают себе отчет в том, что механическое перенесение опыта, опробованного в регионе Южного полюса, возможно на Северном лишь в отдельных вопросах.

Это касается прежде всего запрета экономической разработки и интернационализации собственности на них, как и режима мореплавания, на что ни одно приарктическое государство, в частности, Россия, не пойдет. Еще в 2001 г. РФ подала в ООН официальную заявку на расширение своей экономической зоны в Арктике за пределы 200 миль, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву (аналогичный демарш предприняла Норвегия в отношении архипелага Свальбард).

С учетом этого специальный представитель Президента Франции по вопросам Арктики М. Рокар предложил рассматривать различные аспекты правового статуса региона не единым пакетом, как это было с Договором об Антарктике и Мадридским протоколом к нему, а шаг за шагом: «Решить все проблемы вместе и в одних рамках не удастся. Больше шансов имеют поиски разумных договоренностей отдельно — об условиях рыболовства, об экологии, о сохранении ресурсов и др.».

Так, необходимость перераспределения квот на улов рыбы и добычу морепродуктов обосновывается французами ссылкой на перспективу массовой миграции промысловых рыб по мере потепления климата из Южной Атлантики в Северную, в том числе приполярную зону.

Международные меры по защите окружающей среды в Арктическом регионе мотивируются ими тем, что с расширением добычи энергоресурсов на шельфе приполярных государств и интенсификации транспортных потоков резко возрастает опасность загрязнения Северного Ледовитого океана и прилегающих к нему морей,

что создает риски для эндогенной фауны к условиям существования коренных жителей.

«Под Северным Ледовитым океаном находится второй Ближний Восток», — отмечает Рокар. Однако интенсивная эксплуатация его углеводородных ресурсов сопряжена с повышенной экологической опасностью, ибо в приполярном климате справиться с последствиями утечек нефти технически гораздо труднее, чем в умеренном. Инцидент, подобный разливу нефти на платформе в Мексиканском заливе, может повлечь за собой неизмеримо более опасные последствия, а их устранение обойтись в колоссальные затраты.

Отсюда делается вывод о необходимости международно-правового регулирования вопросов вокруг раздела ресурсов Арктики, их транспортировки, обеспечения безопасности судов, инфраструктуры, окружающей среды.

Особое внимание французский спецпредставитель уделяет режиму судоходства по Северному морскому пути (СМП) вокруг России и Северо-Западному проходу (СЗП) вокруг побережья Канады. Отметив, что таяние шапки полярных льдов открывает перспективу значительного расширения транзита между двумя основными центрами мировой экономики — Атлантикой и Тихим океаном, сокращая разделяющую их дистанцию на 100 тыс. км по сравнению с традиционным южным маршрутом через Суэцкий или Панамский канал, Рокар ставит вопрос о гарантиях свободы использования СМП для всех государств, в том числе неарктических.

Характерно, что данное требование формулируется пока довольно размыто и неопределенно. Не требуя вслед за США однозначной интернационализации северных путей, Франция ограничивается призывами к соблюдению Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву, определившей пределы исключительной территориальной и экономической морских зон, а также шельфа, являющегося геологическим продолжением континента.

Эта половинчатость французского подхода к правовому статусу Арктики призвана расширить поле для тактического маневра как между арктическими и неарктическими государствами (к которым принадлежит сама Франция), а также и внутри обоих лагерей.

В первом особенно сложным собеседником для Франции оказалась Канада, которая жестко отстаивает исключительное право государств Арктики на ее ресурсы и морские пути. В результате длительных переговоров с министром иностранных дел Канады

Кэнноном в 2010 г. и поездки на канадском ледоколе «Амундсен» по СПЗ Рокару удалось несколько сгладить разногласия, но без принципиального прорыва.

С этим связано повышенное внимание Парижа к «малым» приарктическим государствам — Дании и Норвегии.

Выходя на Арктику через Гренландию, Дания является полноправным членом Арктического совета, Северного измерения, а главное — единственной приполярной из 27 стран — участниц Евросоюза. Поэтому французы стремятся максимально использовать Копенгаген для увеличения веса ЕС, а через него своего собственного в определении правового статуса региона.

Хотя Норвегия не входит в ЕС, ее экономическая роль в освоении энергетических и рыбных ресурсов Северной Атлантики гораздо более значительна, чем Дании. Суверенные права на ряд полярных территорий (Шпицберген) делают ее абсолютно необходимым партнером всех государств, заинтересованных в арктических делах, включая Францию.

3 июня 2010 г. в Париже состоялся франко-норвежский colloquium на тему «Стратегический подход к Крайнему Северу», в ходе которого госсекретарь Франции по европейским делам П. Лелуш провел переговоры со своим норвежским коллегой Э. Ланстейном по энергетическим и финансовым проблемам Арктики.

Те же проблемы фигурировали в повестке дня визита премьер-министра Франции Ф. Фийона в Осло 13–14 июня 2010 г. Он посетил завод по производству сжиженного природного газа (СПГ) в Отохвите, который контролируется французскими нефтегазовыми группами «Тоталь», «ЖДФ-СЮЭЗ» и норвежской «Статойл». «Мы хотели бы расширить это партнерство, в том числе с участием третьих стран», — подчеркнул премьер.

Важнейшее место среди этих стран отводится России. В интервью агентству Франс Пресс 9 августа 2011 г. Рокар отметил, что в борьбе за лидерство в сфере грузоперевозок в Арктике российский Северный морской путь имеет больше перспектив, чем Северо-Западный проход, контролируемый Канадой: «Дорога на восток вдоль берегов Сибири менее ветрена, там меньше островов (что облегчает навигацию), и, наконец, ходить по ней не так опасно, поскольку она прямее. Хотя и немного длиннее... У меня сложилось впечатление, что Канада отказалась от борьбы за привлечение большей части грузопотоков на свой арктический путь в ближайшие 20–30 лет».

По оценке Рокана, Канада — «слишком маленькая страна», чтобы самостоятельно развивать инфраструктуру СЗП, тогда как у России уже есть несколько мощных ледоколов, включая атомные. К тому же население Крайнего Севера Канады незначительно — самая крупная эскимосская деревня Резолют насчитывает всего 280 жителей, тогда как в двух российских портах, открывающих СМП на западе, — Мурманске и Архангельске, соответственно 300 и 350 тыс.

Эти замечания, вызвавшие весьма критические отклики в Канаде, во многом связаны с развитием российско-французского сотрудничества при освоении энергетических ресурсов Арктики — прежде всего масштабного проекта совместной разработки уникального Штокмановского газоконденсатного месторождения.

После длительных переговоров руководители «Газпрома» и французской группы «Тоталь» подписали 13 июля 2007 г. рамочное соглашение по основным условиям сотрудничества на первой 25-летней фазе реализации проекта. 25 октября того же года аналогичное соглашение было подписано с норвежской госкорпорацией «Статойл». Российская сторона получила 51% акций, французская 25%, норвежская 24%. В основанной 15 февраля 2008 г. совместной компании «Штокман девелопмент АГ» главным исполнительным директором ее избран представитель «Газпрома» А. А. Загоровский.

Согласно оценкам, в рамках первой фазы освоения будет добываться 23,7 млрд куб. м природного газа в год с началом поставок в 2016 г. Транспортировка части этого газа должна осуществляться через Балтийское море по магистральному газопроводу «Северный поток». Остальная часть должна транспортироваться в сжиженном виде с 2017 г. Компания будет собственником и оператором всей инфраструктуры проекта.

«Создание «Газпромом», «Тоталь» и «Статойл» совместной компании является важным этапом, позволяющим объединить наши силы и опыт в реализации масштабных проектов в труднодоступных районах и решить уникальные задачи, стоящие перед нами в рамках Штокмановского проекта», — заявил при подписании соглашения президент и генеральный директор «Тоталь» Кристиан де Маржери<sup>1</sup>.

Данный проект имеет для России не только чисто экономическое, но и стратегическое значение. Подключив Францию вслед за Германией к «Северному потоку», он решающим образом способ-

ствует сближению принципиальных подходов России и всего Евросоюза к международно-правовому урегулированию ключевых проблем приполярного региона — границ, транспортного режима, охраны окружающей среды и т.д.

Вместе с тем Франция не может не учитывать при выстраивании своей арктической стратегии позиции такого мощного игрока глобального масштаба, как США. Выступая под флагом защиты свободы торговли и мореплавания за открытый доступ к ресурсам и интернационализацию транспортных путей Арктики, Соединенные Штаты могут считать благодаря Аляске свой статус приполярного государства с притязаниями на роль главного защитника интересов всех неарктических государств, включая Францию. Среди последних французские эксперты обращают особое внимание на КНР, приступившей к строительству своего первого атомного ледокола для использования на Северном морском пути.

Помимо констатации объективных точек соприкосновения интересов Франции и США в подходе к экономическим, транспортным или экологическим проблемам Арктики, ряд французских аналитиков не упускает из поля зрения военную составляющую.

Установка российской экспедицией 2 августа 2007 г. флага РФ на океанском дне под Северным полюсом вызвало на Западе, в том числе во Франции, шквал алармистских откликов. Выступая 13 мая 2009 г. на коллоквиуме в Экономическом совете обороны, тогдашний начальник Генштаба Франции генерал Жержелен заявил: «Открытие новых торговых путей на Крайнем Севере и растущая напряженность между прибрежными странами Арктики в борьбе за разработку потенциальных нефтяных месторождений заставляют нас осознать важность обеспечения безопасности доступа к ресурсам. Тем более что Кремль не поколебался заявить, что готов применить силу для защиты того, что считает своей территорией».

В том же ключе высказывался министр обороны Франции в 2007–2010 гг. Э. Морен: «В той мере, в какой потенциальная напряженность в регионе Арктики затрагивает интересы стран — участниц Североатлантического альянса или Евросоюза (США, Канаду, Данию, Норвегию), а также Россию, Франция может быть косвенно причастна к кризисам в этой зоне».

Среди фактов, способных увеличить риск дестабилизации обстановки в регионе, упоминалось, в частности, возобновление полетов российских межконтинентальных бомбардировщиков над

Северной Атлантикой и использование АПЛ держав ядерного клуба, включая Францию, водных пространств под ледяным покровом Северного Ледовитого океана. «Географически Арктика является ключевым театром стратегии сдерживания по всем азимутам», — отмечал заместитель командира французской АПЛ «Террибле» М. де Клозон.

Возврат Франции в интегрированные командно-штабные структуры НАТО и подписание государствами — участниками ЕС Лиссабонского договора, предусматривающего автоматическую военную помощь в случае вооруженной агрессии против территории одной из них (ст. 42), рассматриваются французским аналитиком арктических проблем Ж.-М. Коленом как факторы, чреватые потенциальным риском вовлечения Франции в конфликты приарктических государств из-за делимитации их границ или доступа к природным ресурсам.

\* \* \*

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

1. С точки зрения государственных интересов РФ стратегия Франции в подходе к проблемам Арктики содержит как негативные, так и позитивные элементы.

К первым относятся общее для неарктических государств стремление к жесткому международно-правовому регулированию проблем региона (открытый доступ к природным ресурсам, интернационализация морских путей), а также военный потенциально конфронтационный подход к составляющей, традиционно присущей стратегии НАТО. Среди вторых главная — реальное стремление Парижа добиться доступа к энергетическому потенциалу Арктики путем диалога и развития сотрудничества с приполярными странами, прежде всего Россией.

2. Баланс минусов и плюсов французской политики в Арктическом регионе для нас складывается в целом с явным перевесом последних. Достаточно убедительным подтверждением этого служит соглашение о совместной разработке Штокмановского газоконденсатного месторождения — самого масштабного из всех проектов взаимодействия РФ с членами ЕС в Арктической зоне.

3. В связи с этим представляется целесообразным изучить вопрос о дальнейшем расширении российско-французского взаимодействия по арктической проблематике — защите окружающей среды региона, интенсификации научных исследований, связан-

ных с потеплением климата и его последствиями для полярной биосферы, и т.д.

4. В данной связи имело бы смысл пригласить в Россию спецпредставителя Президента Франции по вопросам Арктики и Антарктики, бывшего премьер-министра М. Рокара, предусмотрев его встречи и переговоры на достаточно высоком уровне, а также поездку, по примеру Канады, на российском атомном ледокольном судне по Северному морскому пути.

Кандидатуру КНР на статус постоянного наблюдателя в Арктическом совете активно поддерживает Дания (видимо, в переходе на китайские инвестиции в развитии ресурсной базы Гренландии). В 2004 г. на Шпицбергене была создана китайская арктическая исследовательская станция «Хуанхэ Чжань».

### **Примечание**

<sup>1</sup> К сожалению, освоение Штокмановского месторождения столкнулось с серьезными трудностями, побудившими норвежскую и французскую стороны свернуть свое участие. Одной из причин этого стала «сланцевая революция», добыча газа в США, поставившая под вопрос перспективы североамериканского рынка для СПГ. Ввиду этого проект Штокмана заморожен на неопределенное время.

*С. В. Уткин*

## **ЕС и Арктика: присматриваясь к будущему\***

**П**о мере таяния арктических льдов и развития технологий добычи все более дефицитных природных ресурсов значение самого северного региона земного шара для мировой экономики и политики объективно возрастает. Европейский Союз считает себя непосредственным участником арктической политики благодаря арктическому статусу стран-членов — Дании, Финляндии и Швеции.

### **Маловероятное расширение**

Дания относится к арктическим странам в силу распространения ее суверенитета на Гренландию, которая при этом не является частью ЕС. Евросоюз, таким образом, оказывается полностью лишен арктического побережья. Датчане не входят в число сторонников углубления европейской интеграции и не стремятся передоверить ЕС свой арктический потенциал. С началом интенсивной эксплуатации арктической ресурсной базы Гренландия может предпочесть полную независимость от Дании. Население Гренландии невелико (57 600 человек), и она вряд ли будет претендовать на членство в ЕС, предпочитая продолжать взаимодействие с Евросоюзом в отдельных сферах, аналогично тому, как это делает Норвегия.

В самой Норвегии поддержка идеи вступления в ЕС минимальна — 12,6 % опрошенных к концу 2011 г. Аналогичную тенденцию можно наблюдать в формально подавшей заявку на членство в Евросоюзе Исландии, небольшая часть территории которой находится за Полярным кругом. Такой территорией располагают и входящие в ЕС Финляндия и Швеция. Последние в силу своего географического положения не способны претендовать на участие

---

\* Уткин С. В. ЕС и Арктика: присматриваясь к будущему // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id\\_4=261#top](http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=261#top).

в принятии политических решений относительно вызывающих всеобщий интерес разработки арктического шельфа и развития океанических транспортных путей. Осознавая значимость Арктики, ЕС оказывается почти полностью исключенным из «узкого круга», в котором обсуждаются и решаются проблемы региона.

## **Желания и возможности**

Обладая ограниченными возможностями воздействовать на происходящие в Арктике процессы, Евросоюз, как и во многих других областях, пытается играть роль «нормативной» силы — предлагать стандарты и образцы поведения, которые могут быть приняты всеми присутствующими в регионе акторами. В конце 2008 г. Еврокомиссия сформулировала, а годом позже Совет министров иностранных дел Евросоюза одобрил три важнейшие цели ЕС в Арктике:

- сохранение природной среды и автохтонного населения;
- обеспечение добычи ресурсов, не наносящей ущерб окружающей среде;
- участие в многостороннем управлении делами региона.

Эти цели могут показаться амбициозными, только если не брать во внимание упомянутую ограниченность доступных ЕС политических инструментов. На практике речь идет о наблюдении, исследованиях и дискуссиях, многие из которых призваны убедить страны Арктики в необходимости введения более высоких природоохранных стандартов, даже в ущерб их хозяйственной активности. Неудивительно, что государства региона прохладно относятся к подобным претензиям, хотя и воспринимают их как норму, не отказываясь от участия в иницилируемых Евросоюзом диалогах.

В январе 2011 г. Европейский парламент в своей резолюции призвал активизировать арктическую политику ЕС, однако его голос в подобных вопросах остается лишь консультативным.

## **Деловая хватка**

Для брюссельской бюрократии доступна только самая верхушка айсберга арктической политики, но для бизнеса стран ЕС в регионе открываются значительно более радужные перспективы.

Евросоюз располагает уникальным потенциалом в области морской торговли. Его гавани являются начальными и конечными точками многих важнейших торговых маршрутов, его компаниями осуществляется около 39% от общего объема морских контейнерных перевозок в мире. Улучшение условий для судоходства в Арктике может быть с успехом использовано для повышения эффективности торгового флота ЕС.

Добыча природных ресурсов в суровых арктических условиях требует использования уникальных новейших технологий, которыми обладают только лидеры отрасли, а многие из них находятся в Евросоюзе. Уже к первому проекту, прокладывающему путь к дальнейшей разработке арктического шельфа — Штокмановскому месторождению, помимо норвежской «Statoil», в качестве одного из ключевых акционеров привлечена французская «Total», а техническое содействие готова оказывать немецкая «Wintershall».

Максимальная реализация потенциала бизнес-структур ЕС в Арктике будет возможна при условии открытости региона для экономической активности не входящих в него стран. Арктическим государствам этот процесс в целом должен быть выгоден, но они, скорее всего, постараются сохранить за собой некоторые регулятивные инструменты. С этой целью, вероятно, будут использоваться природоохранные аргументы, на значимости которых ЕС так настаивает.

## Призрак катастрофы

Периодически высказываемые опасения, что Арктика может стать регионом вооруженного соперничества, не находят в ЕС влиятельных сторонников. Напротив, согласно доминирующему среди европейских политиков мнению, необходимо серьезно задуматься о причинах и возможных последствиях глобальной экологической катастрофы — губительного для Европы изменения климата, связанного, в числе прочего, с происходящими в Арктике процессами. Северный регион становится лабораторией, позволяющей лучше понять сложные климатические явления.

Принимать меры по результатам исследований предстоит, в первую очередь, внутри Евросоюза, так как именно он производит не менее половины углеродных выбросов, оказывающихся в арктической атмосфере. Поставленные ЕС цели сохранения уни-

кальной природной среды связаны не столько с масштабами и методами работы в Арктике, сколько с повышением энергоэффективности и развитием возобновляемых источников энергии в странах густонаселенной промышленно развитой Европы. Этот же путь должен обеспечить и более плавный рост спроса на арктические ресурсы, поскольку ожидается, что модернизированные экономики стран ЕС научатся получать больший результат, затрачивая меньше ресурсов.

Учет экологического фактора необходим, но поиск оптимального для Арктики баланса между положением заповедной зоны и нещадной эксплуатацией останется политическим вопросом, не имеющим однозначного решения.

## **Ставка на взаимодействие**

То, что ЕС называет своей «арктической политикой», — не более чем ее самые общие контуры. Невысокий уровень координации в этой области может сохраняться довольно долго, но обстоятельства будут подталкивать Евросоюз к большей сплоченности. Большинство стран—членов ЕС поодиночке не стали бы задумываться о присутствии в Арктике, и сегодня это положение дел не является для них проблемой. По мере освоения Северного региона «упущенная выгода» для остающихся в стороне будет возрастать. В условиях свободного перемещения трудовых ресурсов внутри ЕС граждане Евросоюза будут все чаще находить рабочие места в компаниях, заинтересованных в том, чтобы работать в Арктике. Гипотетическая потеря Данией арктического статуса может парадоксальным образом усилить арктическую политику ЕС. В этом случае будет нивелировано существующее внутри Евросоюза расхождение интересов.

Арктическая политика ЕС неизбежно предполагает переговоры с Россией и Норвегией. Российские и норвежские дипломаты могут склоняться к более привычному образу действий — достижению договоренностей с отдельными странами—членами ЕС и их компаниями, но, в конечном счете, наличие дополнительного уровня выработки договоренностей, где страны ЕС передают полномочия Еврокомиссии, может быть выгодно как Евросоюзу, так и арктическим державам. Такой подход расширяет поле взаимоприемлемых пакетных решений, где уступка в одной из областей может быть обусловлена выигрышем в другой.

Способность выступить с консолидированных позиций на переговорах — не единственная ипостась ЕС в отношениях с окружающим миром. Находящиеся в непосредственной близости от Евросоюза страны должны учитывать развитие законодательства ЕС, а некоторые страны, как, например, входящие в Европейскую экономическую зону Норвегия и Исландия, принимают на себя обязательство соблюдать существенную часть принимаемых в ЕС регламентов. Как показало исследование, проведенное по инициативе Европейского парламента, среди них немало документов, прямо или косвенно влияющих на Арктический регион. Норвегия и Исландия остаются вне ЕС как центра принятия решений, становясь при этом частью учреждаемого Евросоюзом правового и экономического пространства.

Россию и ЕС пока разделяют существенно более высокие экономические и политические барьеры. В Евросоюзе с удовлетворением восприняли урегулирование в 2010 г. территориального спора между Россией и Норвегией, который длительное время оставался потенциальным источником напряженности и отравлял двусторонние российско-норвежские отношения. Политические институты Евросоюза пока только присматриваются к сотрудничеству с Россией в Арктическом регионе. Привлечение бизнеса из стран ЕС к реализации совместных проектов в Арктике позволит России заложить основу для доверительных взаимовыгодных отношений с Евросоюзом в будущем.

\* \* \*

Экстремальные арктические условия оказывают неожиданно сильное влияние на систему политических координат. Не входящие в ЕС страны оказываются в этом регионе в привилегированном положении по сравнению с участниками европейского интеграционного объединения. Именно здесь возникла потребность в создании Европейской экономической зоны как промежуточного решения для стран, не присоединившихся к ЕС. Возможно, именно в Арктике удастся продемонстрировать, как с участием ЕС, Норвегии, России и других заинтересованных партнеров может формироваться единое европейское пространство без разделительных линий.

*В. В. Карлусов*

## **Арктический вектор глобализации Китая\***

**Г**лобализация экономики Китая сопровождается его политической активизацией, в том числе на арктическом направлении, что далеко не однозначно воспринимается мировым сообществом. Например, в Дании считают, что Китай «имеет в Арктике законные экономические и научные интересы», тогда как в Канаде убеждены, что он «угрожает суверенитету» арктических стран. Подобные «полярные» оценки заставляют всерьез задуматься о реальных интересах, стратегии, ресурсном потенциале и перспективах арктической политики Пекина.

### **Интересы Китая в Арктике**

Интересы Китая в Арктике в своей совокупности образуют комплекс, в структуре которого выделяются, во-первых, экономические, включая природно-ресурсные и транспортно-логистические, интересы, во-вторых, геополитические и тесно связанные с ними военно-стратегические, в-третьих, эколого-климатические и другие научно-исследовательские интересы, как фундаментальные теоретические, так и разного рода научно-прикладные.

Интерес КНР к природным ресурсам Арктики обусловлен по меньшей мере двумя обстоятельствами — относительным дефицитом таковых в Китае (по общему минерально-сырьевому потенциалу он уступает России не менее чем в 15 раз) и, напротив, богатством арктических природных недр, которое составляет, в частности, по углеводородам от 30 до 75% всех прогнозных запасов планеты.

Значимость транспортно-логистических интересов Пекина в Арктике все более возрастает по мере наращивания экспортного потенциала китайской экономики и недавнего превращения КНР

---

\* *Карлусов В. В.* Арктический вектор глобализации Китая // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=244#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=244#top).

(2010 г.) в первую экспортную державу мира. Китайское руководство осознает выгоду от развития торгового сообщения через арктические воды. Так, Северо-Западный проход (пролив между Канадой и Гренландией) — это самый короткий путь из Атлантического океана в Тихий, а Северный морской путь, тянущийся вдоль всего арктического побережья России, по сравнению с нынешними южными маршрутами, способен сократить расстояние между Китаем и Западной Европой практически вдвое.

К тому же разработка стратегически важных сырьевых ресурсов, как и развитие новых морских путей в Арктике, безусловно могут иметь для Китая не только торгово-экономическое, но и геополитическое и — особенно в перспективе — военно-стратегическое значение. Это прямо или косвенно признают и авторитетные китайские эксперты [1].

Весьма важные компоненты комплекса арктических интересов Китая — эколого-климатические интересы, ведь недаром Пекин в последние годы так акцентирует на них внимание мирового сообщества, заявляя, в частности, что «Арктика — основной регион, где формируется погода Северного полушария, в том числе на территории Китая», что между стихийными бедствиями в КНР и «устойчивым повышением глобальной температуры может быть связь, и таяние арктических льдов играет критическую роль в этом процессе» [2].

## **Формирование общей стратегии Китая в Арктике**

Формирование общей стратегии Китая в Арктике еще не завершено, однако вполне можно назвать основные направления и некоторые конкретные проекты, которыми занимаются китайские НИИ и практические организации в сфере разработки и начальной стадии реализации данной стратегии:

- природные ресурсы Арктики, их изучение, геологоразведка и технологии промышленного освоения;
- морские пути и транспортные перевозки в Арктическом регионе;
- арктические экспедиции Китая;
- участие в международных научно-экспертных дискуссиях по проблемам Арктики;

- Арктика в международном законодательстве, международно-правовая деятельность Китая по уточнению и институционализации юридического статуса Арктики;
- политика и дипломатия в отношении Арктики и полярных стран, поиск стран — партнеров по освоению региона;
- военно-стратегическая ситуация, перспективы и формы военного присутствия КНР в Арктике.

В числе конкретных активно реализуемых проектов по указанным выше направлениям можно, в частности, назвать комплексный проект «Арктическая экспедиция», который включает в себя: во-первых, осуществление в летний период (с мая по сентябрь) регулярных экспедиций на собственном ледоколе в Северный Ледовитый океан (такие экспедиции состоялись в 1999, 2003, 2008 и 2010 гг. и запланированы на 2012 г. и далее с частотой в среднем не менее одного раза в два года); во-вторых, работу на постоянно действующей китайской полярной исследовательской станции.

Китайские исследователи аргументируют интернационализацию Арктики как объекта международного права, фактически ставя знак равенства между правами собственно полярных стран и «других государств, имеющих арктические экспедиции», прежде всего Китая [3].

В 2000 — 2010-х годах Китай заметно активизировал свои дипломатические усилия на арктическом направлении, занимаясь, в частности, поиском стран — партнеров по освоению региона, прежде всего, из числа восьми полярных стран, входящих на правах постоянных членов в Арктический совет (помимо них эта организация включает шесть стран со статусом постоянных и три — со статусом временных наблюдателей, к последним относится и Китай). Официальный диалог и сотрудничество по вопросам добычи энергоресурсов, а также грузоперевозок в полярных широтах КНР ведет с Норвегией, Канадой, Исландией, Данией. Именно при поддержке Дании, с которой у Китая складываются особые отношения, он намерен стать постоянным наблюдателем Арктического совета и уже подал соответствующую заявку.

Что касается России, то в январе 2011 г. «Роснефть» и Китайская национальная нефтегазовая корпорация (CNPC) подписали меморандум о совместной геологоразведке и разработке полезных ископаемых в Арктике. В связи с этим вице-премьер правительства РФ И. И. Сечин заявил, что стороны официально обсуждают возможность сотрудничества в данной сфере.

## **Ресурсный потенциал активизации Китая в Арктике**

Ресурсный потенциал активизации Китая в Арктике весьма значителен и может быть условно структурирован на общеэкономические и целевые ресурсы, которые опосредованно и/или непосредственно воздействуют на развитие Китая на арктическом направлении.

В числе общеэкономических ресурсов можно назвать следующие:

- высокий общий объем ВВП (вторая позиция в мире по паритету покупательной способности с 1995 г., по официальному курсу — с 2010 г.);
- выход в 2000-х годах промышленного комплекса КНР на первое место в мире по основным результирующим показателям — объемам валовой продукции и добавленной стоимости;
- опережающее развитие судостроения, авиационной и космической промышленности, транспорта, связи и телекоммуникаций, в частности, стабильное возрастание общей мощности и технической оснащенности китайских морских судоходных компаний;
- самые высокие в мире абсолютные доходы от экспорта на протяжении двух десятилетий (с 1993 г.) как важнейший источник финансирования быстрого экономического роста страны;
- заметное возрастание общих затрат на НИОКР (с 0,7 до 1,7% ВВП в 1990 – 2009 гг.) и их эффективности;
- постоянно возрастающие финансовые ресурсы, в частности, прямые зарубежные инвестиции;
- крупнейшие в мире золотовалютные резервы, выросшие в период 1994 – 2011 гг. более чем в 60 раз — с 52 млрд до 3,2 трлн долл.

К основным целевым ресурсам активности Китая в Арктике относятся:

- одна из самых диверсифицированных и комплексных национальных программ арктических научных исследований в мире, щедро финансируемая государством, обеспеченная высококвалифицированными специалистами и техническими средствами;

- постоянно действующая с 2004 г. полярная исследовательская станция «Хуанхэ чжань», расположенная на архипелаге Шпицберген в Баренцевом море (на территории, арендованной у Норвегии);
- собственный действующий ледокол «Сюэлун» («Снежный дракон»), переделанный и модернизированный из купленного у Украины торгового судна.

## **Перспективы реализации арктической политики Пекина в ближайшие пять–десять лет**

Перспективы реализации арктической политики Пекина в ближайшие пять–десять лет во многом будут определяться взаимодействием внутренних и внешних по отношению к Китаю факторов и обстоятельств. Так, общая доступность природных ресурсов и свобода судоходства в Арктике существенно зависят от объективного внешнего фактора — изменения природных условий (глобального потепления климата и скорости таяния полярных льдов), как, впрочем, и от ускоряющего его действие фактора быстрой модернизации мировой технико-технологической базы.

В числе внутренних факторов следует особо выделить общие китайские стратегические ориентиры, такие как «большая стратегия Китая», которая предполагает превращение его к 2020 г. в крупнейшую экономическую державу мира, увеличение в 4 раза ВВП по сравнению с 2000 г. и — как следствие — кардинальное повышение общего глобального статуса КНР, превращение ее из «региональной державы с глобальным влиянием в глобальную державу» [4].

В контексте указанных общих обстоятельств перспективы Китая в Арктике можно схематично представить следующим образом.

### **1. В научной сфере:**

- развитие и совершенствование национальной программы научных исследований Арктики, в том числе силами китайских НИИ, а также специалистов, привлекаемых из-за рубежа;
- активизация и диверсификация исследовательской работы на действующей полярной станции КНР на Шпицбергене, строительство и ввод в эксплуатацию нескольких новых постоянно действующих исследовательских полярных станций в Арктике, расположенных на взятых в долгосрочную аренду у арктических стран территориях;

- проведение в 2012–2015 гг. трех научных полярных экспедиций на функционирующем ледоколе «Сюэлун», а также спуск на воду в 2013 г. и ввод в регулярную эксплуатацию нового, строящегося впервые в самом Китае, специально предназначенного для Арктики мощного ледокола водоизмещением 8000 т (официально заявленная стоимость его строительства — 300 млн долл.).

## **2. В экономической и военной областях:**

- начало масштабной подготовки, а при благоприятных обстоятельствах и промышленной разработки всего комплекса минеральных ресурсов Арктики — как самостоятельной, так и в партнерстве с другими странами и зарубежными ТНК;
- планируемое расширение строительства собственного ледокольного флота, а также строительство и модернизация части торгового флота, ориентированной на грузоперевозки в условиях Арктики;
- модернизация китайских морских портов, расположенных в высоких широтах, ориентация их на перспективные арктические маршруты и превращение в будущем в мировые транспортные центры;
- переоснащение и модернизация подразделений ВМС и ВВС КНР, ориентированных на перспективу открытия регулярного морского торгового сообщения, охрану соответствующих интересов и обеспечение военно-стратегического присутствия Китая в Арктике.

## **3. В международной политико-правовой сфере:**

- вхождение Китая в Арктический совет на правах его постоянного наблюдателя, попытки достичь фактического уравнивания КНР в правах с полярными странами как страны, имеющей в перспективе систему постоянных арктических станций и регулярно организующей крупные полярные экспедиции;
- общее повышение глобального статуса Китая за счет его отражения и закрепления в институтах международного права, в частности, в результате активного участия в разработке так называемого арктического законодательства и решении других важнейших политико-правовых проблем освоения Арктики.

\* \* \*

Россия как крупнейшая по территории и минерально-ресурсным запасам мировая держава, как одна из арктических стран, имеет уникальную возможность использовать для полномасштабного освоения данных запасов, в условиях дефицита собственных средств, избыточные финансовые, технологические и прочие ресурсы Китая, привлекая его, в частности, к совместной разработке месторождений углеводородов на российском арктическом шельфе, к модернизации существующих и строительству новых международных морских портов на всем протяжении Северного морского пути.

### **Литература**

1. Ли Чжэньфу. Бэйцзи хансяньдэ Чжунго чжаньлюэ фэньси (Анализ китайской стратегии морских путей в Арктике) // Чжунго жуанькэсюэ. 2009. № 1. С. 1 – 7.
2. См., например, материалы видеомоста Москва—Пекин: РИА «Новости», 24.08.2011.
3. Лю Хуэйжуна, Дун Юэ, Хоу Ицзя. Юридический подход к защите Арктической экспедиции и соответствующих прав и интересов Китая // Чжунго хайян дасюэ сюэбао. Циндао. 2010. № 6.
4. Чжунго да чжаньлюэ / Ху Аньган чжу бянь. (Большая стратегия Китая / Отв. ред. Ху Аньган. Ханчжоу, 2003.)

*С. И. Лунев*

## **Индия устремилась в Арктику\***

**О**своение Арктики признано в Индии приоритетной программой, с помощью которой страна стремится укрепить свои экономические и политические позиции в регионе. У Индии пока недостаточно возможностей для осуществления масштабных проектов, тем не менее она целеустремленно пытается закрепиться в Арктике, рассчитывая на помощь партнеров. В отдаленном будущем можно ожидать полноценного возвращения индийцев на свою историческую родину (большинство ученых полагает, что арии, пришедшие в Индию три с половиной тысяч лет назад, начали свой путь из Арктики).

Полярные исследования начались в Индии в 1981 г., когда по инициативе премьер-министра Индиры Ганди был создан Департамент океанических исследований, а вслед за этим появилась программа антарктических исследований [1]. Географические соображения предопределили приоритетность изучения Антарктиды, а не Арктики. Интерес же к последней появился сравнительно недавно и напрямую связан с укреплением политических, экономических и научно-технических позиций азиатского гиганта.

Арктика представляет интерес для Индии по трем направлениям: охрана окружающей среды, экономика и политика.

### **Охрана окружающей среды как фактор, мотивирующий активность Индии в Арктике**

По существу, Индия сталкивается со всеми наиболее серьезными мировыми экологическими проблемами. Интерес к Полярному региону продиктован необходимостью изучения такого глобального явления, как изменение климата. На основании проведенных исследований индийские эксперты пришли к выводу, что к концу XXI в. средняя температура на планете может повыситься на 3–6°, причем максимальный рост будет наблюдаться в Северной

---

\* Лунев С. И. Индия устремилась в Арктику // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=280#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=280#top).

Индии. Позитивным моментом можно считать то обстоятельство, что, по расчетам, более масштабное потепление придется на зиму и сентябрь – октябрь [2] (если повышение температуры произойдет в мае, когда в Северной Индии жара доходит до 50°, это может вызвать страшный катаклизм). Дели обеспокоен также таянием льдов в Арктике, которое резко ускорилося в последнее время. По мнению индийских ученых, это может привести к потере возможности абсорбировать большое количество углекислого газа и, как следствие, к ускорению глобального процесса потепления [3]. А повышение уровня Мирового океана в результате таяния ледников чревато затоплением большей части территории Индии [4] и нарушением жизнедеятельности более 100 млн индийцев.

Еще один животрепещущий вопрос — воздействие Северного полярного региона на интенсивность муссонов в Южной Азии. Индийские специалисты установили наличие подобной связи, но пока не выяснили ее механизмы [5]. Объемы муссонных дождей представляются критически важными для сельского хозяйства страны. По прогнозам специалистов, в будущем потребности в воде практически сравняются с объемом всех водных ресурсов Индии [6], пригодных для использования. В ряде индийских штатов в этом плане уже сейчас сложилась критическая ситуация.

Все эти соображения привели к резкой активизации научной деятельности Индии в Арктике. Индия, еще находясь в составе Британской империи, стала участницей Шпицбергенского трактата (1920 г.), определившего международно-правовой статус архипелага Шпицберген. В начале XXI в. Департамент развития океанских ресурсов провел переговоры с Норвежским институтом полярных исследований, которые закончились подписанием специальной программы арктических исследований. В августе 2007 г. в норвежскую зону отправилась первая индийская научная экспедиция, которую возглавил директор Национального центра антарктических и океанских исследований [5]. С этого времени Индия начала направлять в Арктику по 3–4 научные экспедиции в год, а в июле 2008 г. была официально открыта научно-исследовательская станция «Химадри» в Нью-Олесунне на архипелаге Шпицберген. В 2012 г. индийские ученые рассчитывают получить специальное исследовательское судно для своей работы [7].

Научный потенциал Индии дает основание полагать, что страна способна вести научные изыскания в Арктике на мировом уровне. Еще в 1973 г. Юджин Гарфилд, создавший индекс научного цити-

рования, утверждал, что Индия внесла вклад в науку, равный вкладу всего остального развивающегося мира [8]. В настоящее время роль Индии, безусловно, не настолько весома из-за существенного подъема Китая и новых индустриальных экономик, а также из-за того, что с середины 1980-х годов приоритет был перенесен с науки на высокие технологии. В 2006 г. страна оказалась на 30-м месте в мировой науке (правда, Индия продолжает занимать 8-е место в области развития физики, уступая США, Китаю, Японии, Германии, Франции, Великобритании и России [9]).

## **Экономическая заинтересованность Индии в Арктике**

Быстрые темпы промышленного развития Индии (по итогам 2011 г. она опередила Японию и вышла на 3-е место в мире по объему экономики, исчисляемому по паритету покупательной способности) ведут к резкому росту потребностей страны в сырье, прежде всего, в углеводородах. По прогнозам Международного энергетического агентства, Индия будет второй после Китая страной, стимулирующей рост мирового спроса до 2030 г.; на нее будет приходиться 15% увеличения мировых потребностей в энергии; она станет третьей страной в мире по объему потребления энергоресурсов; в 2030 г. на долю южноазиатской страны придется 6% потребляемой мировой энергии; энергопотребление в Индии увеличится более чем в два раза в течение прогнозируемого периода [10]. Из-за нехватки собственных источников первичной энергии страна будет вынуждена постоянно увеличивать импорт ресурсов.

Индия считает радужные оценки наличия огромных запасов углеводородов в Арктике адекватными [11] и хотела бы принять самое деятельное участие в освоении полярных богатств. В этом плане она рассчитывает, в первую очередь, на сотрудничество с Россией. Как известно, Индия уже участвует в сахалинских проектах, а во время визита премьер-министра Манмохана Сингха в Москву в декабре 2009 г. обсуждался вопрос о доступе индийских компаний к Европейскому Северу России. В декабре 2010 г. АФК «Система» и крупнейшая индийская нефтегазовая корпорация «ONGC» подписали рамочное соглашение о сотрудничестве, а в 2011 г. было объявлено, что Индия может стать партнером по

разработке нефтяных месторождений имени Р. Требса и А. Титова в Ненецком автономном округе (их запасы оцениваются в 78,9 млн и 63,4 млн т нефти соответственно). Правда, скептики, в том числе и индийские, полагают, что финансовых и технологических возможностей Индии недостаточно для полноценного участия в освоении Арктики [12].

Менее выгодна для Индии перспектива налаживания постоянного морского прохода по арктическому пути, что возможно в случае продолжения процесса таяния льда в регионе. Индийские эксперты полагают, что это может осложнить реализацию крайне амбициозной новой морской стратегии Индии, цель которой — превращение страны в главную силу в Индийском океане. Как отметил бывший заместитель министра иностранных дел Индии Шьям Саран, возможная переориентация европейско-азиатских транзитных путей с Индийского океана на Северный морской путь приведет к тому, что «упадет относительная значимость стран, которые сейчас контролируют традиционные маршруты перевозок» [4].

## **Политические и геостратегические цели Индии в Арктике**

Индия занимает очень прочные позиции в мировой политике, и ее авторитет на международной арене продолжает расти. Страна уже превратилась в мировую державу. Отсюда — большая заинтересованность азиатского гиганта в участии в решении глобальных проблем, к числу которых ведущие эксперты страны относят и освоение Арктики. Как полагает Ш. Саран, в результате радикального перераспределения мировых ресурсов «геополитический центр силы может существенно качнуться в сторону Трансатлантического региона» [12].

Поэтому Индия пытается всячески активизировать свое влияние в Арктике. Предполагалось, что основным инструментом усиления влияния должно стать вхождение Индии в Арктический совет — сначала в качестве постоянного наблюдателя, а затем и полноправного члена. Правда, страны, входящие в организацию, пока не торопятся одобрить кандидатуру Индии (как и других государств). Сторонние наблюдатели считают парадоксом то обстоятельство, что именно Россия является, по их мнению, одним из главных препятствий

на пути реализации инициативы ее союзников по БРИКС — Индии и Китая [13]. Следует подчеркнуть, что ряд индийских экспертов скептически оценивает возможности вступления Индии в Арктический совет. Их совершенно не устраивает то обстоятельство, что для этого нужно признать суверенные права членом Совета на весь сектор Арктики, тогда как они выступают за распространение на регион принципов Договора по Антарктиде (отсутствие территориальных претензий) [12].

Приоритетными в регионе Индия считает следующие задачи:

- расширение не только экономического и научного, но и политико-стратегического сотрудничества с «северянами» на двусторонней основе;
- широкомасштабное изучение политической обстановки в Арктике и выработка специальной индийской «арктической стратегии»;
- продвижение идеи снижения конфронтации в регионе;
- объявление Арктики регионом, свободным от ядерного оружия [7].

Наибольшие опасения Дели связаны с резкой активизацией в Арктике Китая. В долгосрочном плане Индия рассматривает КНР как своего основного стратегического противника в Азии, а возможно, и в мире, хотя принципиальных противников совместных индийско-китайских действий в ближайшие десять — пятнадцать лет среди индийцев немного. В Дели опасаются, что успешная реализация китайских программ в Арктике приведет к усилению Пекина и в экономике, и в политике.

В Индии считают, что сейчас в регионе у страны есть лишь один оппонент — КНР. Принципиальным партнером в проведении научных программ выступает Норвегия, а в экономической сфере Дели рассчитывает, прежде всего, на Россию. В стране надеются и на самое активное сотрудничество по всем направлениям с Соединенными Штатами, а также с другими действующими в регионе акторами.

## Подводя итоги

Имеющиеся в настоящее время у Индии финансовые и технические ресурсы явно недостаточны для освоения совершенно нового пространства, однако страна предпочитает договариваться

о своем участии в освоении Арктики уже сейчас, рассчитывая на то, что по мере экономического роста ее возможности будут постоянно возрастать. Уровень развития науки в Индии достаточно высок, что позволяет ей разворачивать в Арктике различные программы. Дели надеется, что рост политической значимости страны позволит укрепить и ее геополитические позиции в регионе.

В ближайшие пять – десять лет сохранение данных тенденций представляется наиболее вероятным. Получат дальнейшее развитие научные программы. Индия будет стремиться к вхождению в Арктический совет и укреплению в нем своей политической роли. От Индии можно ожидать инициатив по снижению конфронтации в регионе и объявлению Арктики зоной, свободной от ядерного оружия. Дели будет стремиться к получению доступа, пусть и ограниченного, к арктическим ресурсам. В ближайшее десятилетие вряд ли стоит ожидать заключения масштабных соглашений, Индии будет достаточно осуществления сравнительно небольших, даже пилотных проектов.

### **Литература**

1. India 2006. New Delhi, Indian Government: Publications Division, 2006. P. 779.
2. Government of India. Ministry of Environment and Forests. Annual Report. 2010/2011. New Delhi: Government of India. Ministry of Environment and Forests, 2011. P. 263.
3. Arctic Melting Glaciers to Speed Up Global Warming: Researchers // The Indian Express (Delhi). 30.06.2011.
4. *Saran Sh.* Why the Arctic Ocean is Important to India // Business Standard (Delhi). 14.06.2011.
5. *Sharma A. B.* Arctic Region, Now New Destination For Indian Researchers // The Financial Express (Delhi). 09.08.2007.
6. По оценкам Министерства водных ресурсов Индии, страна будет потреблять к 2025 г. 784 – 850 млрд куб. м воды в год, а к 2050 г. — 973 млрд — 1,18 трлн куб. м (см.: Government of India. Ministry of Water Resources. Annual Report. 2000/01. New Delhi: Government of India. Ministry of Water Resources, 2001).
7. *Sakhujar V.* The Arctic Council: Is There a Case for India. Indian Council of World Affairs, 2011. P. 4.
8. *Garfield E.* Handbook of Libraries, Archives & Information Centres in India. New Delhi: Segment Books, 1996. Vol. 13. P. 1 – 16.
9. *Gunasekaran S., Sadik Batcha M., Sivaraman P.* Mapping Chemical Science Research in India: A Bibliometric Study // Annals of Library and Information Studies (New Delhi). 2006. Vol. 53. No 2. P. 83 – 95.

## Индия устремилась в Арктику

---

10. International Energy Agency. World Energy Outlook, 2009. Paris: IEA Publications, 2009. P. 76.
11. *Sakhujar V.* China: Breaking into the Arctic Ice. Indian Council of World Affairs, 2010. P. 3–4.
12. *Saran Sh.* India's Stake in Arctic Cold War // The Hindu (Delhi). 01.12.2012.
13. *Raja Murthy.* China, India Enter Heating-Up Arctic Race // Asia Times (Hong Kong). 25.01.2012.

Д. С. Тулупов

## В Арктику через Курилы\*

**Н**овейшая история, пожалуй, не знает такого периода, когда бы политические связи между Москвой и Токио носили дружественный или партнерский характер. С момента окончания Второй мировой войны главным раздражающим фактором в двусторонних отношениях по-прежнему является спор вокруг южной группы Курильских островов. При этом остается неосвоенной значительная доля потенциала российско-японского сотрудничества, в структуре которого со временем появляются все новые измерения. Среди них особо выделяется арктическое направление. Какие действия предпринимает Япония в Арктике? Возможно ли использовать потенциал сотрудничества в этом регионе в качестве рычага для решения территориального спора?

### Первые шаги Японии в Арктике

Из всех иностранных государств, проявляющих интерес к Арктике, Япония, пожалуй, раньше других начала демонстрировать стремление участвовать в освоении региона. Это было в 1987 г., сразу после мурманской речи М. Горбачева, в которой Президент СССР предложил сделать Арктику зоной мира и сотрудничества. Япония изначально сосредоточила фокус своего внимания в регионе на перспективах использования транзитного потенциала Северного морского пути (СМП), который открывал новые возможности для оптимизации японского экспорта в европейском направлении. На практике это выразилось в активном участии двух ведущих японских организаций — Фонда Ниппон (*Nippon Foundation*) и Фонда исследований в области морской политики (*Ocean Policy Research Foundation*) — в реализации совместно с Норвегией и Россией международной программы изучения Северного морского пути (*INSROP*). В качестве цели данной программы было заявлено комплексное изучение перспектив использования морских трасс

---

\* Тулупов Д. С. В Арктику через Курилы // Интернет-портал РСМД. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=1690#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1690#top).

российской Арктики иностранными судоходными компаниями. Примечательно, что все расходы в рамках реализации *INSROP* взяла на себя Фонд Ниппон: с июня 1993 г. по март 1999 г. было израсходовано около 13 млн долл. [1]. Опыт и практические результаты *INSROP* подтолкнули японские организации к запуску проекта-продолжения — *JANSROP Phase II*. Данный проект осуществлялся в 2002 — 2005 гг. и был направлен на комплексное изучение восточного сектора российской Арктики и Дальнего Востока. Его результатом стало создание географической информационной системы, в которой были сведены воедино данные о природных запасах, климате и географических параметрах обозначенного района исследований.

## **Формулирование арктической стратегии Японии**

В конце 2000-х годов на основании собранного в ходе реализации упомянутых выше программ массива информации японское правительство приступило к формулированию концептуальных основ политики в Арктике. Дополнительным стимулом послужила разработка арктических стратегий другими заинтересованными странами («первопроходцем» выступила Норвегия, принявшая арктическую стратегию на уровне правительства в декабре 2006 г.). 2 сентября 2010 г. в структуре Министерства иностранных дел Японии была учреждена рабочая группа по Арктике. Она занялась комплексным анализом и мониторингом происходящих в регионе изменений по целому ряду направлений: экономика, сфера безопасности, экология и международное морское право. В начале 2012 г. к разработке дипломатической стратегии в Арктике подключился Японский институт международных отношений. Он запустил исследовательский проект «Управление Арктикой и дипломатическая стратегия Японии» (*Arctic Governance and Japan's Diplomatic Strategy*), результаты которого, как ожидается, будут опубликованы в 2013 г.

Использование полярных морских маршрутов — главная точка преломления интересов Японии в регионе, которая, вероятнее всего, найдет соответствующее отражение в ее будущей арктической стратегии. По мнению известного японского эксперта по вопросам морской политики, контр-адмирала Такахио Ишихара, Японии необходимо заранее определиться, будет ли она отстаивать принцип свободы мореплавания в Арктике наравне с США либо согла-

сится с требованиями России и Канады об уплате сборов за проход по арктическим маршрутам. Т. Ишихара также считает, что Япония, будучи морской державой, должна принимать самое активное участие в нормотворческом регулировании международной арктической политики, поэтому ей крайне необходимо получить статус постоянного члена Арктического совета.

В последнее время в японских СМИ (в частности, в газете «Юмиури Шимбун») высказывается мнение о том, что Япония слишком затянула свое вступление в «большую арктическую игру». Между тем участие в этой игре сулит огромные преимущества для национальной экономики. Отставание Японии в этом вопросе особенно заметно на фоне дипломатических усилий внерегиональных игроков (в первую очередь, Китая) по распространению своего влияния в Арктике.

## **Использование «арктического рычага» в решении Курильского вопроса**

Территориальный спор вокруг южной группы Курильских островов продолжает оставаться самой болезненной проблемой российско-японских отношений. Очевидно, что без ее окончательного разрешения двустороннее сотрудничество будет по-прежнему находиться на nepозволительно низком уровне. В этих условиях отечественной дипломатии следует разработать принципиально новый сценарий, реализация которого заставит Японию признать суверенитет России над всеми островами Курильской гряды, в том числе и спорными. Концепция такого сценария должна выстраиваться исходя из следующих предпосылок. Необходимо, во-первых, устранить политико-эмоциональную тональность в переговорах, на которой сознательно делает акцент японская сторона, во-вторых, перевести обсуждение Курильского вопроса в сугубо рациональную плоскость, в-третьих, расширить тематическое поле переговоров за счет предложения японской стороне новых разменных альтернатив.

Предлагаемые альтернативы должны гарантировать Японии такие стратегические преимущества, которые по своему потенциалу перевесят стремление Токио добиться распространения своего суверенитета на Южные Курилы. В качестве единого знаменателя для новых переменных, вводимых в дискурс российско-японских переговоров, целесообразно использовать российскую Арктику.

Этот регион, безусловно, является долгосрочным стратегическим приоритетом японской внешней политики. Освоение его ресурсов может предоставить стране уникальные возможности по выводу экономики из депрессивного состояния, вызванного последствиями мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. и «великого землетрясения» марта 2011 г.

В соответствии с заданными выше критериями можно предложить следующие разменные альтернативы:

1. Предоставить судоходным компаниям Японии исключительные льготные условия пользования СМП, которыми не будут обладать перевозчики никакой другой заинтересованной страны. Конкретно это может выражаться в снижении размера ставок по сборам за ледакольную и ледово-лоцманскую проводку до чисто символического уровня.
2. Организовать транспортировку по СМП около 900 т остеклованных высокорadioактивных отходов (ВРО), скопившихся на перерабатывающем заводе в Селлафилде (Великобритания) и в Центре хранения ВРО в Роккашо (Япония). В обычном режиме этот процесс предполагается завершить только к 2018 г. [2]. Однако уже сейчас в графике поставок ВРО произошли сбои: плановый рейс в 2012 г. был отменен из-за подозрений в нарушении герметичности тары. В дальнейшем это неминуемо приведет к увеличению сроков осуществления проекта, который и так сопряжен с постоянными репутационными издержками как для японского, так и для британского правительства (речь идет о критике со стороны экологических организаций и санкциях со стороны правительств тех государств, вблизи побережья которых следуют суда с ядерными отходами на борту) [3]. Следовательно, обе страны должны быть заинтересованы в том, чтобы завершить процесс перевозки ВРО как можно скорее. В этом случае использование транзитного потенциала СМП становится особенно актуальным. Предложив новый маршрут, российская сторона (например, в лице компании «Совкомфлот») могла бы осуществить единовременный вывоз всего объема отходов и поставить точку в этом болезненном вопросе. Одновременно это могло бы послужить демонстрацией способности отечественной транспортной отрасли соблюдать высокие экологические стандарты хозяйственной деятельности в Арктике.

3. Еще одна альтернатива, не связанная с Арктикой, может быть использована в качестве резервного предложения. Она предполагает заключение между Россией и Японией соглашения о взаимопомощи, которое укрепит позиции японской стороны в сфере военной безопасности. Кроме того, оно может быть использовано Токио в качестве нового инструмента для нивелирования военно-политических рисков в Азиатско-Тихоокеанском регионе, особенно на фоне постоянной ядерной угрозы со стороны КНДР и обострения отношений с КНР из-за островов Сенкаку. Чтобы такой шаг не был воспринят как недружественный, Россия может предоставить (или подтвердить уже имеющиеся) аналогичные гарантии в сфере военной безопасности Пекину и Пхеньяну. Таким образом, будет выстроена сложная система взаимозависимости. В этой системе Россия, с одной стороны, будет выступать гарантом безопасности каждой из указанных стран, а с другой — всегда оставаться арбитром, не склоняясь ни на чью сторону окончательно и не допуская одним фактом своего присутствия эскалации напряженности между игроками.

### **Литература**

1. *Hand M.* Japanese Seek New Route to Escape Piracy // *Business Times*. 07.01.1999.
2. Canisters of HLW Being Inspected in Preparation for Return to Japan // *Nuclear Fuels*. 16.11.2009. Vol. 34. No 23. P. 9.
3. UK and Japan Launch Inquiry into Contaminated Containers // *Nuclear Fuels*. 31.10.2011. Vol. 36. No 22.

Раздел 3

**ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ  
И СТРАТЕГИЧЕСКОЙ  
СТАБИЛЬНОСТИ В АРКТИКЕ**

*А. В. Загорский*

## **Военная безопасность в Арктике**

**П**редставленная в хрестоматии подборка статей по вопросам безопасности в Арктике отражает широкую палитру мнений, представленных в экспертном сообществе. Авторами высказываются порой полярные точки зрения. Споры ведутся зачастую о фактах, не говоря уже о выводах, которые делаются на их основе. Одни эксперты прогнозируют грядущие конфликты — как между арктическими государствами, так и между ними и неарктическими странами. Многие уже сегодня видят контуры начинающейся гонки вооружений в регионе — предвестницы будущей «битвы за Арктику».

Другие подчеркивают, что в плане военной безопасности Арктика является одним из самых спокойных регионов мира. Однако по мере климатических изменений — а их темп в регионе выше, чем в среднем на планете, — и расширения масштабов экономической деятельности здесь будут возрастать риски и вызовы для безопасности совсем иного рода. В первую очередь — это риски техногенных катастроф, нефтеразливов, чрезвычайных ситуаций, загрязнения морской среды с суши и с судов. Наконец, это вызов для безопасности человека в Арктике. Меняющаяся среда обитания создает серьезную угрозу для привычного образа жизни коренных народов, их традиционных занятий, продовольственной безопасности. Однако проблема адаптации к климатическим переменам стоит не только перед коренными народами Севера, но и перед всеми жителями региона, который постепенно превращается в зону повышенного риска.

Все большее внимание арктические государства уделяют сегодня вопросам безопасности судоходства, поиска и спасания с воздуха и на море, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возможных разливов нефти. В арктических странах, расположенных в более теплой части региона — в Северо-Восточной Атлантике, прогнозируется нарастание других рисков, связанных с незаконной миграцией, организованной преступной деятельностью. Перед этими странами уже в практической плоскости встает вопрос обеспечения в новых условиях

должного уровня мониторинга оперативной обстановки и охраны границ в арктических акваториях. Необходимость же адекватно реагировать на новые вызовы подталкивает арктические страны не к соперничеству, а к налаживанию все более тесного сотрудничества.

Что лежит в основе столь разных оценок современного положения дел в области безопасности и, главное, перспектив его изменений в обозримом будущем? В чем суть разногласий между экспертами?

Во-первых, речь идет о существенных различиях в анализе *причин для возможных конфликтов в Арктике* — насколько они весомы для того, чтобы мы могли с уверенностью судить о том, возрастает здесь вероятность конфликтов или нет.

Во-вторых, речь идет *об оценке военных потенциалов, планов военного строительства и осуществляемой в регионе военной деятельности*: позволяет ли динамика военной обстановки в регионе говорить о том, что здесь начинается гонка вооружений и что мы стоим на пороге или в начале процесса милитаризации Арктики?

Наконец, в-третьих, в зависимости от ответов на первые два вопроса, различные авторы по-разному отвечают на вопрос о том, какой может и должна быть *оптимальная реакция государств на современные вызовы для безопасности*, с которыми сталкиваются сегодня и в еще большей степени в будущем будут сталкиваться страны региона.

## **Что может стать причиной конфликта?**

Среди главных причин возможного конфликта в Арктике чаще всего называют нерешенность вопроса о том, кому принадлежит Арктика. Внесение ясности в этот вопрос, считает ряд авторов, приведет к «переделу» Арктики, и участвовать в нем будут не только арктические, но и внерегиональные державы.

Данный вывод опирается на тезис о правовой неопределенности статуса морских арктических пространств и недр Северного Ледовитого океана, о наличии неурегулированных споров по вопросу о разграничении морских пространств и континентального шельфа. Так, О. Б. Александров пишет о множестве «вопросов относительно суверенитета над этими (арктическими. — А. З.) областями», утверждая, что «подлинным камнем преткновения становятся международно-правовой статус Арктики, необходимость уладить

многолетние территориальные споры» и что поэтому «одной из ключевых характеристик Арктического региона является его высокий конфликтный потенциал», а в самом регионе идут «приготовления к схватке»<sup>1</sup>.

Контр-адмирал В. М. Апанасенко приводит внушительный перечень **неурегулированных территориальных споров в Арктике**, утверждая, что «практически все» арктические, да и не только арктические страны «имеют претензии друг к другу по поводу тех или иных территорий, входящих в зону Арктики». Дополняя эту картину тезисом о том, что претензии на Арктику помимо пяти прибрежных государств предъявляют «более 20 стран, включая Японию и Китай», он делает однозначный и неутешительный вывод: **Арктика «на сегодняшний день является источником не только новых информационных, но и “горячих” войн, способных перерасти в мировой конфликт»**<sup>2</sup>.

Все это в сочетании с широко обсуждаемым вопросом о природных богатствах арктического шельфа и, прежде всего, о становящихся все более доступными запасах углеводородов подводит к выводу о том, что грядущие споры будут конфликтами за **контроль над углеводородными ресурсами арктического шельфа** и что в такие конфликты могут быть вовлечены не только прибрежные, но и неарктические государства, проявляющие интерес к освоению ресурсов Арктики.

На эту логику накладывается дискуссия о границах суверенных прав прибрежных стран в Северном Ледовитом океане. Россия, Канада, Дания и США собирают доказательства того, что их континентальный шельф простирается далеко за пределами 200-мильных исключительных экономических зон, в ряде случаев — вплоть до Северного полюса. Взаимное наложение их претензий, по мнению ряда авторов, чревато возникновением конфликтной ситуации<sup>3</sup>. Если при этом исходить из того, что именно здесь, в центральной части Северного Ледовитого океана, сосредоточены углеводородные богатства Арктики — а из этого исходят многие авторы<sup>4</sup>, то картина грядущей «битвы за Арктику» обретает грандиозные очертания.

Выводу о нарастающей конфликтности сопутствует ожидание гонки вооружений в регионе. Признаки **милитаризации Арктики** — во включенной в данный раздел хрестоматии статье В. Н. Кобышев и А. А. Сергунин пишут о ее «ремилитаризации» — эксперты усматривают<sup>5</sup> в ряде процессов. В частности, речь идет о наращи-

вании военного присутствия прибрежных стран в регионе, модернизации их вооруженных сил (или о планах такой модернизации), включая закупки новой военной техники, о регулярном проведении здесь военных учений и расширении военного сотрудничества стран региона друг с другом и с неарктическими государствами. Российские авторы рассуждают о перспективах вовлечения в будущие арктические споры Североатлантического альянса (четыре из пяти прибрежных арктических стран являются его членами) или о формировании «мини-НАТО» в более узком составе<sup>6</sup>.

Последняя тенденция увязывается ими с норвежской инициативой 2009 г., направленной на сотрудничество стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Швеции и Финляндии) в сфере обороны и формирование своеобразного «пакта солидарности». Эта инициатива в 2010 г. была оформлена в конкретные договоренности пяти стран, учредивших механизм сотрудничества в области обороны (*NORDEFECO*). В 2011 г. Великобритания выступила с инициативой по налаживанию сотрудничества стран Северной Европы и Балтии, в обсуждении которой приняли участие также Германия и Польша<sup>7</sup>.

Западные страны и Российская Федерация осуществляют военную деятельность и проводят военные учения в Арктической зоне в основном независимо друг от друга. Совместные военно-морские учения России с Норвегией и с США представляют собой редкое исключение из этого общего правила. По этой причине многие российские эксперты априори исходят из того, что военная деятельность стран НАТО в регионе может быть направлена только против России<sup>8</sup>. Наряду с призывами отстаивать суверенитет России на основе сотрудничества, избегая конфронтации, в работах российских авторов широко представлена точка зрения, согласно которой «последним и решающим аргументом в международных отношениях, особенно в спорных вопросах, по-прежнему остается сила или угроза ее применения», делается вывод о необходимости наращивания российской военной группировки в Арктике по мере освоения природных ресурсов региона и в ответ на активизацию военной деятельности стран НАТО<sup>9</sup>.

Если и не прямая военная конфронтация, то по меньшей мере существенное наращивание военного потенциала арктических государств как последней страховки их национальных интересов, иными словами — гонка вооружений и «милитаризация» Арктики — предстает в рамках такой логики неизбежной.

## Нужно ли драматизировать ситуацию?

Оппоненты драматизации военно-политической обстановки в Арктике и тезиса о милитаризации региона оспаривают не только выводы, которые делаются сторонниками первой точки зрения, но зачастую и факты, на которых эти выводы делаются.

*Во-первых*, серьезные возражения вызывает тезис о правовой неопределенности. Правовой режим морских пространств в Арктике определен предельно ясно. Он регулируется нормами международного морского права, кодифицированными в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В пределах 200-мильных исключительных экономических зон экономическая деятельность осуществляется с согласия и в соответствии с законами прибрежного государства. В этой зоне прибрежные государства осуществляют суверенные права в отношении разведки и разработки ресурсов морского дна и его недр. Исключение составляют свобода судоходства и пролетов. Правда, ст. 234 Конвенции 1982 г. ставит природоохранную юрисдикцию прибрежных государств в покрытых льдом районах выше принципа свободы судоходства. Канада и Россия активно используют эту возможность для регулирования судоходства в пределах своих 200-мильных зон. За пределами же исключительных экономических зон — в центральной части (анклаве) Северного Ледовитого океана действует принцип свободы открытого моря, ограничивать который прибрежные государства не могут. Исключение составляет право прибрежных государств распространить свои суверенные права на шельфе за пределами 200-мильных зон.

Права прибрежных арктических стран, их юрисдикцию и суверенные права на арктическом шельфе в Северном Ледовитом океане никто не оспаривает. В 2008 г. пять прибрежных государств подтвердили приверженность нормам международного морского права и их достаточность для решения возникающих в Арктике вопросов: «В отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база... В частности, в морском праве закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, защите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря. Мы сохраняем приверженность этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»<sup>10</sup>.

Юрисдикцию прибрежных государств в исключительных экономических зонах и их суверенные права на шельфе не оспаривают и неарктические государства. Так, в частности, представители КНР подчеркивают, что «Китай уважает суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств»<sup>11</sup>. В то же время неарктические государства подчеркивают, что в соответствии с международным морским правом они также обладают правами в Северном Ледовитом океане, отказываться от которых они не намерены<sup>12</sup>.

*Во-вторых*, утверждение о нерешенности многочисленных территориальных споров в Арктике является явным преувеличением. В 1970–1990-х годах подавляющее большинство спорных вопросов разграничения морских пространств и шельфа были урегулированы двусторонними соглашениями арктических государств<sup>13</sup>. **В Арктике осталось немного неурегулированных вопросов разграничения морских пространств.** Остающиеся же открытыми вопросы — принадлежности острова Ханс Канаде или Дании и разграничения морских пространств между Канадой и США в море Бофорта — никем не воспринимаются как потенциальный *casus belli*.

У России сегодня нет споров с соседними государствами. Линия разграничения с США урегулирована соглашением 1990 г., которое Россия хотя и не ратифицировала, но под сомнение не ставит. Не ставят ее под сомнение и США. В 2010 г. был завершен процесс разграничения морских пространств между Россией и Норвегией. Недовольные достигнутым компромиссом есть и в России, и в Норвегии. Однако договором 2010 г. была поставлена точка в вопросе, оставшемся открытым в течение десятилетий.

Открытым остается вопрос о **границах континентального шельфа** прибрежных государств в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильных зон. Появится здесь наложение их претензий или нет, будет зависеть не только от еще не поданных рядом стран представлений (Канада планирует сделать это в конце 2013 г., Дания — в 2014 г., а США для этого еще предстоит ратифицировать Конвенцию по морскому праву 1982 г.), но и от рекомендаций Комиссии по границам континентального шельфа по итогам рассмотрения национальных представлений. Но даже в случае наложения претензий прибрежных стран на континентальный шельф поводов для конфликта у них будет намного меньше, чем для сотрудничества. Ведь любые решения об установлении границ континентального шельфа в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. будут

считаться обязательными для других государств только в том случае, если они будут приняты на основе и с учетом взаимных договоренностей прибрежных стран о делимитации континентального шельфа.

Иными словами, тезис о грядущем переделе Арктики при ближайшем рассмотрении выглядит, мягко говоря, сильным преувеличением.

Наконец, *в-третьих*, не меньшим преувеличением является и тезис о том, что конфликты в Арктике будут конфликтами за доступ к углеводородным ресурсам. Сильным преувеличением страдают сами бытующие представления о масштабах этих запасов в регионе. Специалисты призывают осторожно относиться к высказываемым оценкам: «Данные о запасах, которые сегодня приводятся различными источниками, очень приблизительны. Это — прогнозные (по международной терминологии — спекулятивные) оценки. Достоверно доказанных запасов здесь мало»<sup>14</sup>.

Но для оценки конфликтного потенциала в Арктике важно то обстоятельство, что практически все **предполагаемые углеводородные запасы Арктики сосредоточены в исключительных экономических зонах прибрежных** государств, т.е. в пределах их никем не оспариваемой юрисдикции. Центральная же часть Северного Ледовитого океана, в которой могут пересечься претензии прибрежных государств на континентальный шельф, «малоперспективна для поиска углеводородных ресурсов»<sup>15</sup>.

Иными словами, ситуация в Арктике ничем не напоминает ситуацию в Южно-Китайском море. Неурегулированных межгосударственных споров здесь немного, а остающиеся открытыми вопросы вряд ли могут привести к конфликту. В условиях высокой правовой определенности Арктике не грозит не только «передел» морских пространств, но и соперничество за доступ к углеводородным ресурсам.

Неудивительно поэтому, что при анализе военных потенциалов арктических стран специалисты не усматривают симптомы милитаризации региона.

Военная деятельность в Арктике со времен холодной войны ограничивалась военно-стратегической деятельностью СССР (России), США и связанной с ней деятельностью ряда стран НАТО. Ей посвящена включенная в настоящий раздел хрестоматии статья академика РАН А. Г. Арбатова и В. З. Дворкина. Военно-стратегическая деятельность России и США, безусловно, накладывает свой

отпечаток на межгосударственные отношения в регионе. Однако она не имеет прямого отношения к проблемам, с которыми регион сталкивается сегодня.

Первые комплексные исследования собственно арктического военного потенциала прибрежных государств и обнародованных в последние годы планов их модернизации<sup>16</sup> свидетельствуют о том, что военная деятельность в Арктике в основном исчерпывается стратегической деятельностью России и США. Ее существенное сокращение в последние два десятилетия не компенсировалось наращиванием нестратегических конвенциональных сил прибрежных стран или планами такого наращивания. Более того, общий военный потенциал арктических государств существенно сократился после окончания холодной войны.

**Сегодня, если не считать российский Северный флот, ни у одного государства в Арктике нет развернутых конвенциональных военно-морских сил и средств.** В обозримой перспективе ни одно из арктических государств не планирует формирование сил и средств, которые могли бы быть оперативно развернуты в регионе, не говоря уже о крайне ограниченных возможностях обеспечения таких сил в суровых арктических климатических и погодных условиях. Поэтому ни о какой гонке вооружений или милитаризации Арктики говорить не приходится. К такому выводу приходит А. А. Храмчихин в статье, включенной в настоящий раздел хрестоматии.

Планы военного строительства арктических государств в регионе ограничиваются планами повышения их способности обеспечить мониторинг оперативной обстановки в арктических акваториях, патрулирование сухопутной арктической территории и прилегающих акваторий, повышения уровня готовности и наращивания потенциала для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации<sup>17</sup>.

Так, в планах Канады — закупка к 2017 г. 6–8 новых патрульных кораблей для ВМС страны. Имеется в виду, что эти суда будут использованы прежде всего для патрулирования арктических вод страны (находящиеся на вооружении ВМС Канады фрегаты хотя и осуществляют нерегулярное патрулирование в арктических водах, тем не менее не сконструированы для плавания в высоких широтах), хотя здесь продолжаются споры относительно того, не следует ли новые патрульные корабли передать не ВМС, а службе береговой охраны. В связи с этими планами с 2010 г. база берего-

вой охраны Канады на острове Баффин расширяется для приема кораблей ВМС. В планах Канады также — замена старых транспортных самолетов С-130 новыми самолетами для поиска и спасания, закупка 6 беспилотных летательных аппаратов для морского и арктического патрулирования. Все это должно сократить время реагирования на чрезвычайные ситуации в канадской Арктической зоне, хотя в ходе реализации соответствующих планов и прежде всего — в развитии опорной инфраструктуры для такого реагирования канадские вооруженные силы столкнулись с трудноразрешимыми в силу сложных погодных и климатических условиях логистическими задачами. До 5000 увеличена численность канадских рейнджеров, осуществляющих патрулирование сухопутной арктической территории страны. В планах до 2019 г. — создание специального арктического подразделения численностью до 500 человек. Его основная задача, как и задача рейнджеров, — совместное с военно-воздушными силами и силами береговой охраны реагирования на возможные в регионе чрезвычайные ситуации.

Намного более скромные планы у Норвегии и Дании. К 2015 г. в Норвегии планируется спуск на воду вспомогательного корабля, что позволит несколько расширить дальность операций пяти фрегатов ВМС страны. В то же время планов замены шести самолетов Р-3 дальнего морского патрулирования — основы арктической авиации Норвегии — пока нет. Дания планирует закупить два фрегата для своих ВМС в дополнение к трем, находящимся в настоящее время в строю. Правда, ни один из них не сконструирован для плавания во льдах. В 2017 г. Копенгаген планирует закупить третий патрульный фрегат для сил береговой охраны. Замену трех патрульных самолетов, осуществляющих патрулирование не только в районе Гренландии, но и на Балтике, или увеличение их числа Копенгаген не планирует.

Планы расширения военно-морского присутствия США в Арктической зоне и в особенности — обеспечение регулярного, если не постоянного патрулирования арктических вод страны силами береговой охраны уже несколько лет обсуждаются в США, однако практических шагов в этом направлении страна не предпринимает. Наоборот, в последние два года (2012 и 2013 гг.) США отказывались от проведения военных учений в своей Арктической зоне по соображениям экономии средств, что свидетельствует о том, что данное направление военно-морской деятельности не рассматривается

в Вашингтоне в качестве приоритетного. Сократился и немногочисленный ледокольный флот США.

Решением задач восстановления контроля над морской границей России в Арктике, создания и наращивания сил и средств для реагирования на возможные чрезвычайные ситуации и техногенные катастрофы ограничиваются и планы Российской Федерации. Исходя из того, что рост интенсивности судоходства в акватории российского Северного морского пути может сопровождаться активизацией поставок контрабанды, нелегальной миграции, переправки наркотиков, переброски террористов и других видов организованной преступности, в России ставится задача обеспечения патрулирования, мониторинга, проведения поисково-спасательных операций, а также обеспечения российского суверенитета в регионе.

В этой связи расширение российского присутствия в Арктике на обозримую перспективу предполагает планы сооружения вдоль Северного морского пути примерно двадцати пограничных застав, создание сил береговой охраны и десяти аварийно-спасательных центров для реагирования на возможные чрезвычайные ситуации в акватории Северного морского пути и обеспечения безопасности шельфовых проектов. МЧС приступил к реализации планов создания трех опорных комплексных центров в Дудинке, Нарьян-Маре и Певеке. Здесь планируется разместить основные силы и средства МЧС России, включая авиацию, предназначенные для обеспечения безопасности населения и территорий в Арктике. На втором этапе до 2020 г. планируется создать еще семь промежуточных спасательных баз в Мурманске, Архангельске, Воркуте, Надыме, Анадыре, Тикси и Провидении для хранения аварийно-спасательной техники и оборудования, необходимых для повышения оперативности проведения поисково-спасательных операций. Кроме того, МЧС планирует сформировать авиагруппировку из 12 вертолетов и двух самолетов с постоянной дислокацией на аэродромах Мурманска, Воркуты, Норильска и Анадыря, а также увеличить группировку катеров и судов<sup>18</sup>.

Основные вызовы, с которыми Российская Федерация может столкнуться в Арктике по мере расширения здесь экономической деятельности, и планы по формированию здесь системы мониторинга ситуации и организации аварийно-спасательной деятельности отражены во включенной в настоящий раздел статье И. А. Веселова.

Что же касается вооруженных сил, то планы по созданию более крепкой и масштабной группировки российских сухопутных сил на Кольском полуострове на данном этапе ограничились реорганизацией Печенегской мотострелковой бригады и ее включением с 1 декабря 2012 г. в состав российского Северного флота<sup>19</sup>.

Этим, собственно, «гонка вооружений» в Арктике и ограничилась.

## **Секьюритизация арктической повестки дня**

Объективных оснований для прогнозирования конфликта в Арктике — из-за доступа к энергетическим ресурсам или из-за споров о разграничении морских пространств — нет. Тем не менее, налицо драматизация ситуации в регионе в современном арктическом дискурсе России и в какой-то степени — других стран региона под влиянием нагнетания алармистских настроений многочисленными публикациями в СМИ и эмоциональной реакции на них. Это обстоятельство порождает эффект, известный в науке как субъективная «секьюритизация» проблем, которые по своим объективным параметрам особой тревоги вызывать не должны.

Есть все основания исходить из того, что в обозримой перспективе поводы для секьюритизации вопросов арктической политики не исчезнут. Военные учения будут продолжаться. Арктические страны будут наращивать свой потенциал отслеживания оперативной обстановки в регионе, патрулирования сухопутной и морской Арктики, реагирования на чрезвычайные ситуации. Это естественно, поскольку имеющихся у них сегодня сил и средств недостаточно ни для выполнения ими обязательств по соглашению 2011 г. о поиске и спасании с воздуха и на море, ни для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации. Это значит, что их присутствие — в том числе вооруженное, силами береговой охраны — в регионе будет расширяться, хотя сегодня этот процесс и сдерживается жесткими бюджетными ограничениями.

Впереди — направление представлений Канады и Дании в Комиссию по границам континентального шельфа, уточнение российского представления. На каком-то этапе это сделают и Соединенные Штаты, далеко продвинувшиеся в реализации программы изучения своего шельфа. Лучший повод для очередного всплеска политических эмоций трудно представить.

По этой причине арктическим государствам следует предпринимать целенаправленные совместные усилия в целях десекуритизации арктической повестки дня, для того чтобы их действия, продиктованные понятной реакцией на возникающие в регионе проблемы, были правильно поняты и не давали повода для нагнетания обстановки. Для этого они могут предпринять относительно простые, но действенные шаги.

*Во-первых*, в условиях очевидной секьюритизации проблем Арктики напрашивается вывод о целесообразности согласования арктическими странами адекватных **мер по укреплению взаимного доверия** — обмена предварительной информацией и повышения взаимной транспарентности их военной деятельности в регионе, направления приглашений на учения и проведения совместных учений. Эту тему в своей статье в настоящем разделе хрестоматии поднимает С. К. Ознобищев.

*Во-вторых*, целесообразно максимально возможное **расширение сотрудничества государств** по реагированию на новые, невоенные вызовы для их безопасности в Арктике. С учетом недостаточности ресурсов отдельных стран для решения задач предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций различного рода сама жизнь подталкивает к необходимости объединения их сил и средств независимо от того, являются они членами каких-либо альянсов или нет.

Первые шаги в этом направлении уже делаются. В 2011 и 2012 гг. прошли учения стран Арктического совета в рамках соглашения о поиске и спасании с воздуха и на море. В апреле 2011 г. в Канаде в рамках этого соглашения состоялась первая встреча начальников Генеральных штабов стран Арктического совета, которые договорились проводить такие встречи ежегодно. Налажено регулярное сотрудничество сил береговой охраны России и США. Очередным поводом для расширения сотрудничества стало подписанное в 2013 г. соглашение стран Арктического совета о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике.

Но это — лишь первые шаги. Правилom должно стать тесное сотрудничество всех арктических государств в совместном решении общих задач. Для этого потребуются и большая открытость со стороны «западных» арктических государств, и более энергичная политика Российской Федерации, направленная на то, чтобы российские силы береговой охраны, МЧС, военно-морской флот стали неотъемлемой частью общей арктической системы предуп-

реждения и реагирования на чрезвычайные ситуации, пресечение незаконной деятельности.

Значительный потенциал для сотрудничества — в налаживании обмена информацией и совместного мониторинга оперативной обстановки в Северном Ледовитом океане соответствующими службами арктических государств. Такое взаимодействие имело бы огромное значение не только для реагирования на новые вызовы, но и для обеспечения безопасности все более интенсивного судоходства.

Наконец, *в-третьих*, важно, чтобы у арктических стран был **форум для оперативного обсуждения вопросов безопасности** региона, на котором они смогут поставить любые возникающие у них вопросы и снять необоснованные озабоченности. Сегодня такой площадки нет. В 1996 г. учредители Арктического совета в явной форме исключили возможность обсуждения в рамках совета вопросов военной безопасности. Разумность этого решения сегодня ставится рядом экспертов под вопрос<sup>20</sup>.

В конечном итоге не столь важно, станет ли таким форумом Арктический совет. Важно, чтобы такая площадка появилась. Возможно, регулярные встречи начальников Генеральных штабов арктических стран станут первым шагом в этом направлении. Возможно, будет найдено иное решение. Однако ясно, что если у арктических стран появляются вопросы относительно военной деятельности других стран и если у них нет институциональной возможности высказать эти озабоченности и получить на них исчерпывающий ответ, то эффект секьюритизации арктической политики будет только нарастать.

## Примечания

<sup>1</sup> Александров О. Б. Лабиринты арктической политики // Россия в глобальной политике. 2009. № 4. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/print/number/n\\_13634](http://www.globalaffairs.ru/print/number/n_13634).

<sup>2</sup> Апанасенко В. М. Новая мировая война может начаться в Арктике. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://inforos.ru/ru/?module=news&action=view&id=32583>. Материал опубликован 29 ноября 2012 г.

<sup>3</sup> Вылегжанин А. Н. и др. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике / Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2013. С. 23.

<sup>4</sup> См., в частности: Конышев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М.: РИСИ, 2011. С. 43.

<sup>5</sup> Конышев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? С. 134 – 141.

<sup>6</sup> См., в частности: *Холодков В. М.* НАТО и Арктика. Доклад начальника сектора международных экономических организаций Центра экономических исследований РИСИ В. М. Холодкова на прошедшей 5 июня [2013 г.] в Санкт-Петербурге международной конференции «Арктика в процессе глобализационных изменений», организованной Русским географическим обществом, РИСИ, Санкт-Петербургским государственным университетом и Российским гидрометеорологическим университетом. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.riss.ru/index.php/analitika/188-nato-i-arktika>.

<sup>7</sup> *Rozoff R.* NATO's Arctic Military Alliance. Britain Spearheads "Mini-NATO" In Arctic Ocean, Baltic Sea // Global Research. 2011. January 23. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=22919>.

<sup>8</sup> См., в частности: *Апанасенко В. М.* Указ. соч..

<sup>9</sup> *Холодков В. М.* Указ. соч.

<sup>10</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27 – 29 мая 2008 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a493?OpenDocument>.

<sup>11</sup> China and the High North. Speech by Chinese Ambassador Zhao Jun at the Arctic Frontiers Conference, 21 January, 2013. P. 3. См. также: *Jakobson L., Jingchao P.* China's Arctic aspirations // SIPRI Policy Paper. 2012. No 34.

<sup>12</sup> См.: *Jakobson L.* China prepares for an ice-free Arctic Aspirations // SIPRI Insights on Peace and Security. 2010. No 2. P. 13.

<sup>13</sup> Подробнее см.: *Загорский А. В.* Проблемы арктического сотрудничества и механизмы их решения // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 179 – 180.

<sup>14</sup> *Телегина Е. А.* Освоение природных ресурсов // Россия в полицентричном мире / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь мир, 2011. С. 481.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> *Wezeman S. T.* Military Capabilities in the Arctic // SIPRI Background Paper. March 2012.

<sup>17</sup> См., в частности, *Wezeman S. T.* Military Capabilities in the Arctic // SIPRI Background Paper. March 2012.

<sup>18</sup> См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.arctic-info.ru/News/Page/glava-mcs-nazval-klucevie-zadaci-dla-arkticeskih-avariino-spasatel\\_nih-centrov](http://www.arctic-info.ru/News/Page/glava-mcs-nazval-klucevie-zadaci-dla-arkticeskih-avariino-spasatel_nih-centrov) (дата обращения: 18 января 2013 г.); [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.arctic-info.ru/News/Page/v-dyinke-do-konca-goda-poavitsa-arkticeskoe-avariino-spasatel\\_noe-formirovanie](http://www.arctic-info.ru/News/Page/v-dyinke-do-konca-goda-poavitsa-arkticeskoe-avariino-spasatel_noe-formirovanie) (дата обращения: 18 декабря 2012 г.).

<sup>19</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.arctic-info.ru/News/Page/v-sostave-severnogo-flota-poavitsa-motostrelkovaa-brigada> (28 ноября 2012 г.).

<sup>20</sup> См., в частности: *Berkman P. A.* Preventing an Arctic Cold War // The New York Times. 2013. March 12.

*С. К. Ознобищев*

## **Военная деятельность приарктических государств\***

**П**олитика и деятельность пяти приарктических государств в наибольшей степени влияют на формирование как арктического режима, так и ситуации в сфере безопасности в Арктике.

**Дания.** Руководство этой страны в последнее время уделяет значительное внимание Арктике, о чем, в частности, свидетельствует интенсивность обсуждения арктических проблем в различных форматах. 27–29 мая 2008 г. в гренландском городе Илулиссат состоялась Конференция по Северному Ледовитому океану. Кроме представителей организаторов (Дания/Гренландия) в ней принимали участие министры иностранных дел России, США, Канады и Норвегии.

24 июня 2009 г. парламентом страны был принят план безопасности Дании на период 2010–2014 гг., значительная часть которого посвящена Арктическому региону. В документе, в частности, говорится: «Возрастающая активность в Арктике изменит геополитическое значение региона и в долгосрочном плане создаст больше вызовов для датских вооруженных сил». Дания собирается разместить в Арктике воинскую часть быстрого реагирования и командный пост. Согласно плану, на нужды вооруженных сил в этот период будут ежегодно выделяться дополнительно 600 млн датских крон<sup>1</sup>.

С 8 по 19 июня 2009 г. с участием Дании в акватории Балтийского моря прошли маневры военно-морских сил (ВМС) стран НАТО «Балтик оперейшнз». Объявлено о планах Дании создать универсальное арктическое командование и арктические силы

---

\* *Ознобищев С. К.* Военная деятельность приарктических государств // Россия в полицентричном мире. М.: Весь мир, 2011. Гл. 39. С. 12–20.

В работе использованы результаты исследования, проведенного автором совместно с В. М. Апанасенко. См.: *Апанасенко В. М., Ознобищев С. К.* Конвенциональные вопросы безопасности в Арктике // Арктика: зона мира и сотрудничества / Под ред. А. В. Загорского. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

реагирования, усилить военное присутствие на авиабазе в Туле (Гренландия), которая будет открыта для союзников по НАТО. Зона ответственности нового командования будет ограничиваться районами Гренландии и Фарерских островов. Предусматривается, что в операциях арктического спецназа по «сохранению и поддержанию суверенитета Гренландии» будет задействована военная авиация. Планируется модернизировать саму военную базу в Туле<sup>2</sup>.

**Канада.** Канадские эксперты высказывают серьезные опасения, что процесс передела сфер влияния в Арктике будет развиваться очень быстро, так как запасы углеводородов в наиболее пригодных для добычи местах быстро сокращаются, а доступ к залежам нефти и газа в Северном Ледовитом океане по мере таяния льдов из-за глобального потепления будет облегчаться. Канада, не обладая военной мощью России или США, использует имеющиеся в ее распоряжении средства, включая политико-правовые для подготовки к такому развитию событий.

В 2008 г. было заявлено о расширении юрисдикции Оттавы в Арктике на расстояние до 200 миль от побережья. Главная цель этого шага — укрепление контроля над Северо-Западным морским путем, который США и многие другие страны считают международным. Речь идет о расширении географии действия канадского закона о предотвращении загрязнения арктических вод (до 2008 г. он работал лишь в 100 милях от побережья Канады)<sup>3</sup>.

Этот шаг продолжает намеченную еще в начале 70-х годов прошлого века линию на объявление Северо-Западного прохода частью внутренних вод Канады. Одновременно Оттава ставит под сомнение претензии России на проходящий по дну арктических морей хребет Ломоносова и, со своей стороны, намерена доказать свои эксклюзивные права на его разработку.

Канада интенсифицирует и военную деятельность. Только в 2007 г. канадские вооруженные силы четыре раза проводили в Арктике учения, включая стрельбы с применением боевых снарядов. В 2009 г. во время военных учений «Оперейшн Нанук» боевые навыки действий в приполярных широтах совершенствовали 500 солдат Вооруженных сил Канады. Планируется увеличить численность подразделений рейнджеров в Арктике на 640 человек.

Эти подразделения, которые сейчас насчитывают 1622 военнослужащих, участвуют в патрулировании обширной территории и привлекаются к поисково-спасательным операциям. В подготов-

ленном в мае 2009 г. докладе Сената канадского парламента отмечается необходимость более активного использования подразделений рейнджеров, оснащения их техникой, необходимой для патрулирования не только суши, но и прибрежных зон.

В 2009 г. канадская полиция начала патрулирование реки Макензи, что расценивается как очередная демонстрация готовности защищать национальные интересы в Арктике. Суда береговой охраны Канады провели военные учения в море Бофорта.

В декабре 2009 г. канадское правительство объявило о намерении открыть в Ланкастерском проливе (близ восточного входа в Северо-Западный проход) национальный морской заповедник. Речь может идти о попытке закрыть под этим предлогом большую часть акватории для судов других государств.

В мае 2008 г. была принята первая стратегия обороны Канады. В ней была подчеркнута необходимость обеспечения «дополнительной поддержки военными средствами» национальных интересов страны в арктических районах<sup>4</sup>.

В июле 2009 г. была обнародована «Северная стратегия» Канады. В соответствии с этим документом для утверждения канадского суверенитета в Арктике предполагается построить восемь судов арктического класса, ледокол большого водоизмещения, развивать средства космического наблюдения, создать специальное военное подразделение, базирующееся в Арктическом районе, развивать концепцию рейнджеров и построить глубоководный порт<sup>5</sup>. Мировой финансовый кризис и иные ограничения не позволили пока реализовать эти планы в полном объеме.

Имеющиеся претензии Канады и возникающие в связи с этим спорные ситуации Россия призывает решить на основе международного права. На встрече с главой МИД Канады Л. Кэнноном министр иностранных дел РФ С. Лавров заявил, что вопрос о принадлежности хребта Ломоносова может решить только комиссия ООН по границам континентального шельфа<sup>6</sup>.

**Норвегия.** Норвежцами разработана программа развития северных территорий, получившая название «Баренц-2020». Данный план определяет политику страны в арктических районах.

В действиях властей Норвегии обозначились попытки сократить иностранную экономическую и научную деятельность на о. Шпицберген, поставив ее под полный национальный контроль и управление. Осло также пытается установить одностороннее норвежское регулирование в прилегающей к архипелагу аквато-

рии и на шельфе. Однако даже союзники Норвегии по НАТО выражают неприятие такой политики.

Российские военные эксперты обратили внимание на передислокацию операционного командования вооруженными силами из района г. Ставангера в южной части страны в Рейтан в окрестностях Бодо на севере страны. Норвегия стала первой страной, разместившей операционное командование в арктических широтах — в непосредственной близости от района возможных конфликтов за обладание ресурсами Арктического региона.

С 8 по 18 июня 2009 г. норвежские силы участвовали в учениях НАТО под кодовым названием «Лойал Эрроу». Они также принимали участие в крупных командно-штабных учениях по аттестации Сил реагирования НАТО под условным наименованием «Стедфаст Джанкчер 2009».

В последнее время участились случаи задержки и проверки российских рыболовных судов в тех районах Баренцева моря, которые ранее считались районами совместного лова.

В 2010 г. был обнародован доклад бывшего министра иностранных дел Т. Столтенберга, в котором содержится призыв к созданию «оборонительного союза» пяти стран (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) для защиты своих интересов в Арктике<sup>7</sup>. По замыслу автора, такой союз может стать основой для самого широкого сотрудничества и укрепления военных позиций указанных стран в Арктическом регионе.

**Соединенные Штаты Америки.** В последние годы арктическая политика все чаще оказывается в центре внимания законодательной и исполнительной власти США.

Осенью 2008 г. Сенат принял положение об определении границ морской экономической зоны и континентального шельфа США. Была создана комиссия, в задачу которой входит составление точной карты территориальных вод США. В 2009 г. Министерство ВМС США обнародовало документ под названием «Арктический план действий ВМС», в котором определяются цели и задачи ВМС в Арктике на период до 2014 г.

При принятии стратегических решений национальной политики США в документе предлагается, в том числе, принимать во внимание изменения арктического климата, вероятность роста добычи природных ископаемых, необходимость обеспечения условий для судоходства в Арктике, действия и интересы других арктических государств<sup>8</sup>.

В «Арктическом плане» отмечается, что «ключевыми стратегическими документами, влияющими на этот план действий, являются Директива президента по национальной безопасности № 66, Директива президента по внутренней безопасности № 25», а также «Совместная стратегия для морской державы XXI в.»<sup>9</sup>. Хотя практически во всех американских документах подчеркивается необходимость «мирного разрешения спорных ситуаций», некоторые их положения вызывают у российских экспертов уверенность, что Арктика рассматривается Вашингтоном как возможное поле боя.

Так, провозглашается, что Национальная арктическая политика призвана объединить усилия Госдепартамента, Министерства внутренней безопасности и Министерства обороны для «расширения возможностей по защите границ США в случае необходимости». Применительно к Арктическому региону декларируется, в частности, необходимость обеспечения передового базирования, а также, при необходимости, сдерживания противников посредством устрашения (*deterrence*)<sup>10</sup>. Данный термин в официальных документах США применяется исключительно в привязке к ядерному сдерживанию. В итоге у экспертов появляется повод утверждать, что интересы безопасности США в Арктике, как и в других районах мира, подкрепляются именно посредством такого вида сдерживания.

В «Совместной стратегии» отмечается, что «климатические изменения постепенно способствуют освобождению ото льда вод Арктической зоны, что важно не только для добычи новых ресурсов, но и для прокладки новых морских путей и что способно, таким образом, изменить весь облик глобальной транспортной системы». Отмечается также, что «в то время как подобные изменения предоставляют новые возможности для развития, они, одновременно, представляют собой потенциальные источники для соперничества и конфликтов в борьбе за доступ к этим возможностям и природным ресурсам»<sup>11</sup>. Подобные же опасения высказаны в Национальной арктической политике, где подчеркивается, что изменения в состоянии окружающей среды и соперничество за обладание ресурсами могут способствовать росту напряженности в Арктике.

В достаточно широком контексте цели США в Арктике представлены в двух упомянутых выше директивах Президента США. В них констатируется растущее понимание того, что Арктика богата природными ресурсами, и декларируются масштабные цели США в регионе.

Отмечается, что у Соединенных Штатов «есть широкие и фундаментальные интересы в Арктическом регионе» и что Вашингтон готов действовать «либо независимо, либо совместно с другими государствами, чтобы обезопасить эти интересы». Среди последних выделены такие вопросы, как «противоракетная оборона и системы раннего оповещения; развертывание морских и воздушных систем для стратегических морских перевозок, стратегического сдерживания, присутствия на морях и операций морской безопасности; а также вытекающая из этого свобода навигации и пролета над территорией». В документе ставится задача «сохранения глобальной мобильности американских военных и гражданских судов и самолетов на всем пространстве Арктического региона»<sup>12</sup>. Утверждается, что именно ратификация конвенции ООН по Морскому праву позволит Вашингтону рассчитывать на официальное закрепление за собой «подводных окраин» собственного материка или подводных возвышенностей, которые в соответствии с Конвенцией могут быть квалифицированы как часть национального континентального шельфа.

В Москве и Вашингтоне внимательно следят за лексикой документов и высказываний представителей другой стороны. Западные источники обратили внимание на сообщение радиостанции «Голос России», в котором давалась следующая оценка принятых США документов: «президент Джордж У. Буш утвердил военное “морское могущество” США над богатой нефтью Арктикой в очередных попытках гарантировать постоянное американское присутствие в регионе и развертывание там объектов ПРО. Согласно тексту широкомасштабной новой директивы по Арктике, выпущенной всего за восемь дней до инаугурации Барака Обамы, Соединенные Штаты объявляют территории внутри Полярного круга зоной своих стратегических интересов. Новой администрации посоветовали расширить американское присутствие в Арктике»<sup>13</sup>.

В официальных документах США, в том числе посвященных Арктике, подчеркивается особая роль ВМС. Будущую ситуацию в этом регионе архитекторы американской стратегии включают в список «вызовов новой эры», к которым США необходимо быть готовыми. Многие российские эксперты и политики уверены, что США будут по-прежнему использовать ВМС для демонстрации военной мощи и давления на государства, политика которых не устраивает Вашингтон.

К настоящему времени США дислоцируют на Аляске 24 тыс. военнослужащих, три базы армии (сухопутных войск), три — ВВС, несколько объектов береговой охраны. Не исключено дальнейшее наращивание сил и средств США в этом регионе.

На Аляске проведены учения «Северный край — 2008». В них участвовали 5 тыс. военнослужащих, 120 самолетов и несколько кораблей, в том числе авианосец<sup>14</sup>. В 2009 г. аналогичные военные учения «Оперейшн Нанук» проводились в приполярных широтах с участием 500 солдат Вооруженных сил Канады.

В 2009 г. по инициативе США было проведено крупное командно-штабное учение по аттестации сил реагирования НАТО под условным наименованием «Стедфаст Джанкчер 2009».

Российские эксперты в военно-морской области рассматривают роль ВМС США как направленную на реализацию установки на лидерство не только в Арктике, о чем говорится и в американских официальных документах. Отмечается, что при проведении международных миротворческих, спасательных, гуманитарных и других операций ВМС США и Объединенных военно-морских сил (ОВМС) НАТО речь идет об укреплении доминирующих позиций на море, прежде всего имея в виду Россию, Китай и Индию<sup>15</sup>.

**Россия.** Российская Федерация неоднократно заявляла, что намерена активно защищать свои интересы в Арктике. Одним из компонентов решения этой задачи являются попытки расширить свой континентальный шельф.

В 2001 г. Россия подала соответствующую заявку в ООН, которая, однако, была отклонена «за недостаточностью доказательств». В развитие этой темы в 2007 г. Россия направила в Арктику специальную экспедицию для глубоководных исследований в районе Северного полюса и сбора доказательств того, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением Сибирской континентальной платформы. В связи с этим полномочный представитель Президента России по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике А. Чилингаров заявил, что национальные интересы обязывают ученых с научной точки зрения доказать, что «подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева по геологическому строению являются безусловным продолжением материковой части Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Исходя из положений Конвенции ООН по морскому праву, Россия планирует официально расширить и оформить междуна-

родные границы своего континентального шельфа в Арктике, что имеет для страны стратегическое значение. Первоначально Россия планировала представить уточненную заявку в начале 2010 г. Однако впоследствии срок был перенесен на 2013 г.

В случае положительного решения Комиссии ООН площадь российского арктического континентального шельфа за пределами 200-мильной экономической зоны может составить около 1,2 млн кв. км. «Использование этих ресурсов — залог энергетической безопасности России», — заявил на одном из заседаний Совета Безопасности России президент Д. Медведев.

Председатель российского правительства В. Путин, посетив в апреле 2010 г. Землю Франца-Иосифа, подтвердил, что Россия имеет стратегические интересы в Арктике. Он выразил убежденность в том, что «геополитические, глубинные интересы России связаны с Арктикой» и что «здесь обеспечивается безопасность и обороноспособность России»<sup>17</sup>. Таким образом, Россия, как и другие страны, тесно увязывает достижение своих экономических интересов в Арктике с обеспечением обороноспособности страны.

Проблемам Арктики было посвящено несколько заседаний Совета Безопасности. В сентябре 2008 г. было проведено его специальное заседание по защите национальных интересов России в Арктике. В своем выступлении президент Д. Медведев отметил: «Мы должны надежно и на долгосрочную перспективу обеспечить национальные интересы России в Арктике»<sup>18</sup>.

В 2008 г. Совет Безопасности принял «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В документе содержится конкретное упоминание о силовой составляющей защиты интересов России в этом регионе. Отмечается, что одной из главных целей российской государственной политики в Арктике в сфере военной безопасности, защиты и охраны пролегающей в Арктической зоне государственной границы является «обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе»<sup>19</sup>.

17 марта 2010 г. на заседании Совета Безопасности, посвященном вопросам изменения климата, президент Д. Медведев выразил озабоченность тем, что другие «приполярные страны предприни-

мают активные шаги по расширению своего научно-исследовательского, экономического и даже военного присутствия в зоне Арктики». При этом он обратил внимание на то, что, «к сожалению, наблюдаются попытки ограничить доступ России к освоению и разработке арктических месторождений, что, конечно, недопустимо с правовой точки зрения и несправедливо в силу географического положения и самой истории нашей страны»<sup>20</sup>.

Россия, как и другие страны, обеспокоена изменением мирового климата, которое может затронуть ее интересы и безопасность в Арктическом регионе. Принята Климатическая доктрина, комплекс мер по реализации которой предстоит подготовить. Москва выражает озабоченность тем, что «климатические изменения могут породить не только физические изменения, изменения в области природной среды, но и межгосударственные противоречия, которые связаны с поиском и добычей энергоносителей, с использованием морских транспортных путей, биоресурсов, с дефицитом водных и продовольственных ресурсов»<sup>21</sup>. Таким образом, как и у Вашингтона, климатическая составляющая у Москвы все больше рассматривается в качестве компонента национальной безопасности.

Общеизвестно, что Россия обладает значительным военным потенциалом в Арктике. Однако на современном этапе основная часть российского профессионального экспертного сообщества рассматривает его, главным образом, в контексте стратегического баланса с США. При этом военно-морское присутствие России в Арктике существенно сокращается (см. табл.).

Таблица

**Сокращение количественного состава военно-морских сил и средств России в Арктике (1990–2010 гг.)**

№ п/п	Наименование	Количество (по годам)					Примечание
		1990	1995	2000	2005	2010	
1	Боевые надводные корабли	575	220	146	121	101	Снижение в 5,7 раза
2	Подводные лодки	283	87	61	30	26	Снижение в 10,9 раза
3	Боевые катера	370	115	60	45	29	Снижение в 12,8 раза

*Источник: Заборский В. В. Куда плывет военно-морской флот России? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://nvo.ng.ru/armament/2004-07-16/6\\_flot.html](http://nvo.ng.ru/armament/2004-07-16/6_flot.html).*

Из приведенных данных следует: военно-морская деятельность Российской Федерации все эти годы постоянно сокращалась. Корабельный состав был сокращен в 7,9 раза. Среднее количество ежегодно проводимых военно-морских учений сократилось более чем в шесть, а их масштабность — почти в пять раз. При этом происходило некоторое совершенствование военно-морской составляющей. Главком ВМФ адмирал В. Высоцкий отметил, что «продолжается наращивание боевых возможностей группировок сил общего назначения Северного и Тихоокеанского флотов, дислоцированных в Арктической зоне Российской Федерации, за счет поступления в состав ВМФ кораблей новой постройки»<sup>22</sup>. Однако, по свидетельству специалистов, ежегодно в состав флота поступают 1–2 новых корабля, т.е. в 3–4 раза меньше, чем выводится.

Министр иностранных дел С. Лавров заявлял, что у России нет планов по увеличению своего военного присутствия в Арктике и по развертыванию вооружений в этом регионе<sup>23</sup>. Таким образом, можно говорить только о совершенствовании и модернизации имеющегося потенциала.

Приведенные выше свидетельства военной деятельности зарубежных государств в Арктическом регионе весьма остро воспринимаются в России. Это проявляется при любом обсуждении арктических проблем в политико-экспертной среде, в институтах исполнительной и законодательной власти, где готовятся проекты государственных решений. На главный вопрос — против кого направлены маневры в Арктике, отечественные эксперты отвечают однозначно: «Против России», усматривая в военных маневрах других стран угрозу для национальной безопасности страны.

Россия категорически выступает против блоковой военной деятельности в Арктическом регионе. Это относится к деятельности НАТО, проводимым под ее эгидой учениям. Москва при этом, по словам С. Лаврова, «исходит из того, что в Арктическом регионе нет проблем, которые нуждались бы в военных решениях и оправдывали бы присутствие здесь военно-политических блоков»<sup>24</sup>.

Несмотря на прогресс, достигнутый на других направлениях обеспечения региональной и мировой безопасности, сохраняются предпосылки для того, чтобы рассматривать Арктику в качестве возможной арены военных действий. Этому в последнее время способствует всплеск интереса к данному региону в различных странах, приобретающий характер соперничества, за которым может последовать демонстрация и даже локальное применение силы.

Подготовка и само поддержание готовности к силовому обеспечению национальных экономических и иных интересов в Арктике создают напряженность в регионе. Сравнение военно-морских потенциалов «в арктическом контексте» весьма проблематично, поскольку критерии приведения их «к единому знаменателю» (в первую очередь применительно к США и России) будут спорными.

Численность дислоцированных собственно в Арктическом регионе сил и средств не показательна, поскольку в случае угрозы военного конфликта сюда могут быть подтянуты гораздо более крупные силы, и не только военно-морские. Разрешение же любого инцидента или конфликта между арктическими странами сегодня видится сугубо в политико-дипломатическом ключе.

Кроме того, для США и России весьма условным окажется выделение части военно-морских сил как способных выполнять только неядерные задачи. Традиционным аргументом для российских военных экспертов в оправдание масштабного военного присутствия в Арктической зоне является необходимость обеспечения баланса в глобальном ядерном контексте. Что же касается демонстрации силы, например, в спорной рыболовной зоне, то она может быть проведена и одним боевым кораблем.

Несмотря на улучшение международной ситуации, политические деятели стран Арктического региона заявляют о готовности к вооруженным действиям. В документах в области национальной безопасности этих государств сохраняются логика и лексика времен холодной войны. В ряде случаев действия стран Арктического региона направлены на укрепление военных позиций в регионе, что порождает опасения и недоверие, создает стимул для пока что вялотекущего соперничества в наращивании военных сил и средств в Арктике.

Представляется целесообразным, чтобы страны Арктического региона в целях долгосрочной стабилизации ситуации предприняли ряд шагов. Необходимо в максимально возможной степени завершить юридическую проработку и принятие документов, вносящих ясность в спорные вопросы, связанные со статусом и деятельностью государств в Арктике.

Необходимо завершить эффективное, отвечающее интересам сторон разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане. Этому должно способствовать придание Конвенции ООН по морскому праву универсального характера, в том числе, за счет присоединения к ней США.

Перспективным представляется расширение полномочий Арктического совета, придание ему третейских функций. Необходимо проработать процедуры решения спорных вопросов, возникающих между странами региона.

Страны, имеющие выход в Арктическую зону, тесно увязывают цели достижения своих экономических интересов в Арктике с обеспечением обороноспособности. Однако на нынешнем этапе формальное ограничение военно-морской деятельности в Арктической зоне не рассматривается ими, в том числе Россией, в качестве меры, отвечающей интересам национальной безопасности. Страны региона по-прежнему рассматривают национальные ВМС как необходимое средство обеспечения (защиты) собственных интересов в Арктике.

Для смягчения возникающих в этой связи противоречий можно продумать систему взаимных ограничений на перемещение ВМС в Арктике и взаимных уведомлений. Ограничения военно-морской и иной деятельности в регионе могут быть наиболее эффективным образом обеспечены только при создании действенной системы оповещения и соблюдения интересов сторон. В более широком плане обеспечение интересов стран Арктического региона, разрешение спорных вопросов требует учета конкретных озабоченностей сторон и пакетных решений.

С целью защиты окружающей среды можно обязать арктические страны вести мониторинг за деятельностью гражданских и военных судов, летательных аппаратов, шельфового и другого оборудования любых стран. При этом следует предусмотреть механизм оповещения мирового сообщества о результатах такого мониторинга.

Важной мерой, которая будет способствовать укреплению доверия и стабильности в регионе, является постепенная корректировка, на основе взаимности, положений национальных документов в сфере национальной безопасности, которые применимы к Арктическому региону. С целью координации этого процесса можно было бы предложить организацию постоянно действующего семинара по военным доктринам и военному присутствию в Арктике.

Перспективным направлением может стать выработка Кодекса поведения в Арктике, который представлял бы собой свод принципов деятельности государств в регионе. Само обсуждение положений такого кодекса еще раз акцентировало бы внимание на общих проблемах и конкретных озабоченностях стран — участниц аркти-

ческого процесса, тем самым способствуя смягчению имеющихся противоречий.

Важной задачей представляется совершенствование диалога в Арктическом регионе. Встречи «арктической пятерки» на уровне глав МИД России, США, Канады, Норвегии и Дании представляют собой форум для проработки конкретных решений, которые были бы обязательны к исполнению другими участниками арктического процесса. Представляется возможным совмещение разных организационных форматов для принятия тех или иных решений (от «пятерки» до «восьмерки» стран — членов Арктического совета).

Важный импульс решению проблем Арктики мог бы дать саммит глав арктических государств.

### Примечания

<sup>1</sup> *Цыганок А.* Арктика и безопасность России. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/17/arktika-site-anons.html>.

<sup>2</sup> *Саможнев А.* Дания расширяет военное присутствие в Арктике. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/17/arktika-site-anons.html>.

<sup>3</sup> *Жуйков Д.* Канада откусила кусочек Арктики. 29 августа 2008. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2008/08/29/focus/374267>.

<sup>4</sup> Canada First Defence Strategy. May 2008. URL: [http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18\\_0910\\_CFDS\\_english\\_low-res.pdf](http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf).

<sup>5</sup> Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, Canada's Arctic Foreign Policy. 2009. December 21. URL: [http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic\\_Foreign\\_PoHcy-Politique-etrangere-arc-tique.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic_Foreign_PoHcy-Politique-etrangere-arc-tique.aspx?lang=eng).

<sup>6</sup> Хребет России (Сергей Лавров отверг претензии Канады на российское дно Северного Ледовитого океана). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vz.ru/politics/2010/9/16/433025.html>.

<sup>7</sup> Nordic military alliance to challenge Russia in Arctic. 2010. March 26. URL: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/-rossiya-i-nato-po-raznomu-vidyat-raketnye-ugrozy-/334249.html>.

<sup>8</sup> Navy Arctic Roadmap. Department of the Navy. 2009. November 10. URL: [http://www.navy.mil/navydata/documents/USN\\_artic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf).

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. October 2007. URL: [www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf](http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf).

<sup>12</sup> National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive (NSPD-66/HSPD25). 2009. January 9. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

<sup>13</sup> *Розофф Р.* Непредсказуемый Кэннон и ядерные подлодки: Запад готовится к арктической войне. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/usa/20091215/157021197.html>.

<sup>14</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.ng.ru/economics/2008-07-15/1\\_arktika.html](http://www.ng.ru/economics/2008-07-15/1_arktika.html).

<sup>15</sup> *Иринин М.* Объединенные военно-морские силы НАТО на горизонте 2030 года. Центральный военно-морской портал. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://flot.com/nowadays/concept/opposite/natoforcesdevelopment.htm?print=Y>.

<sup>16</sup> *Добровольский А.* Запад хочет лишить Россию Арктики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.km.ru/news/zapad\\_xochet\\_lishit\\_rossiyu\\_arkt](http://www.km.ru/news/zapad_xochet_lishit_rossiyu_arkt).

<sup>17</sup> *Карпова А.* Арктический порядок. 2010. 5 июля. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.interfax-russia.ru/print.asp?id=157015&type=view>.

<sup>18</sup> Выступление на заседании Совета Безопасности «О защите национальных интересов России в Арктике». 17 сентября 2008 года. Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/1433>.

<sup>19</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г. Пр-1969. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html](http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html).

<sup>20</sup> Заседание Совета Безопасности по вопросам изменения климата. 17 марта 2010 года. Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/news/7125>.

<sup>21</sup> Заседание Совета Безопасности по вопросам изменения климата. 17 марта 2010 года. Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/news/7125>.

<sup>22</sup> ВМФ России наращивает боевые возможности в Арктике. 2010. 2 октября. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://news.mail.ru/politics/4529941>.

<sup>23</sup> Россия не планирует размещать войска в Арктике. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/29apr2009/arctic.html>.

<sup>24</sup> Лавров: в Арктике нет проблем, оправдывающих появление военных блоков. 15 октября 2009 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://rian.ru/defense\\_safety/20091015/188977998.html](http://rian.ru/defense_safety/20091015/188977998.html).

*В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин*

## **Ремилитаризация Арктики и безопасность России\***

**В** начале XXI в. обострилось соперничество за контроль над природными ресурсами и транспортными коммуникациями Арктики. Как вполне закономерное продолжение этого соперничества наметилась тенденция к ремилитаризации региона по ряду направлений.

Прежде всего, происходит усиление военного присутствия арктических держав в регионе. Так, в последние годы заметно возросло количество американских, норвежских и российских судов и самолетов, находящихся на боевом дежурстве в морском и воздушном пространствах Арктики. Возросло также количество военных учений как по линии отдельных государств, так и военно-политических организаций. Началась ускоренная модернизация вооруженных сил арктических держав, дислоцированных в Арктике, и соответствующей военной инфраструктуры. США, Канада и Россия приняли решения о модернизации и строительстве новых военных баз в Арктике. Страны региона стали активнее использовать военно-морские флоты для отстаивания своих экономических интересов.

Возникает закономерный вопрос: насколько эта тенденция затрагивает интересы России и создает угрозу ее безопасности?

В данной статье рассматриваются основные направления и уровни ремилитаризации Арктического региона, а также возможные последствия этого опасного процесса как для России, так и региональной подсистемы международной безопасности.

Ремилитаризация Арктики происходит на трех основных уровнях — национальном, коалиции пяти стран Северной Европы и НАТО.

### **Национальный уровень**

**США.** США не проявляли серьезного интереса к Арктике со времени окончания холодной войны вплоть до оживления деятель-

---

\* *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Ремилитаризация Арктики и безопасность России // Национальная безопасность. 2011. № 3.

ности России на Крайнем Севере, начавшегося после 2004 г. В особенности настороженно в США были восприняты возобновление тренировочных полетов российской стратегической авиации, планы по модернизации Северного флота и экспедиции в Арктику, связанные с поиском доказательств правомерности российских претензий на расширение ее континентального шельфа.

Военно-стратегические интересы США были очерчены в принятой 12 января 2009 г. (незадолго до отставки Дж. Буша-младшего) директиве по арктической политике. В ней подчеркивается, что «в Арктике Соединенные Штаты имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов». Арктическая доктрина США выделяет две категории их интересов в сфере национальной безопасности.

Во-первых, это военно-стратегические интересы, среди которых наиболее приоритетными являются противоракетная оборона и раннее предупреждение; развертывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил; стратегическое сдерживание; присутствие военно-морских сил и проведение морских операций; свобода навигации и перелетов. Именно в защиту этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке.

Во-вторых, это связанные с ними интересы обеспечения внутренней безопасности по предупреждению террористических атак или других преступных действий в Арктике. Видимо, этот пункт не стоит понимать буквально. Скорее, его наличие объясняется стремлением Вашингтона обеспечить на будущее легитимность военно-силовых действий в Арктике под предлогом борьбы с международным терроризмом.

Планы американских военных в Арктике весьма обширны. Пентагон считает, что Арктика должна рассматриваться как отдельный район операций, требующий изменения границ ответственности Тихоокеанского и Европейского региональных командований в пользу Северного. В частности, речь идет о передаче Аляски с ее инфраструктурой НОРАД и части прилегающей морской акватории в ведение Северного командования. Предлагается, чтобы это командование отвечало за огромные территории по периметру вокруг полюса: от Камчатки, далее к северу Гренландии, к Земле Франца-Иосифа, Новосибирским островам и к острову Врангеля.

Особое место в американских дискуссиях о будущей стратегии в Арктике занимает вопрос о развитии ледокольного флота. Причем, в данном случае тесно переплетаются экономические и военно-стратегические интересы США. На слушаниях в конгрессе США адмирал Т. Аллен отметил, что «Россия в 2009 г. завершает программу строительства национальных атомных ледоколов нового поколения, что гарантирует ей наличие нескольких тяжелых ледокольных судов далеко за 2020 г.». Т. Аллен напомнил, что спущенный на воду в 2007 г. ледокол «50 лет Победы» гарантирует России доступ к природным ресурсам, находящимся в регионе Арктики. В связи с этим США необходимо вкладывать средства в строительство новых ледоколов, так как срок эксплуатации старых подходит к концу. Мнение Т. Аллена поддержали как республиканцы, так и демократы в конгрессе.

Более умеренную позицию занимает глава комиссии США по исследованию Арктики М. Тредуэлл. Он не против развития ледокольного флота, но считает, что природные изменения в Арктике в ряде случаев позволяют обойтись и без его услуг. Потепление климата и появление в Арктике свободных ото льда пространств открывают для США совершенно новые возможности.

В качестве компромиссного варианта США решили модернизировать старый ледокольный флот, использующий дизельное топливо. В настоящий момент у США есть три ледокола, способные действовать в арктических широтах: *Polar Star* (с 1976 г.), *Polar Sea* (с 1978 г.) и *Healy* (с 2000 г.). Один из них, *Polar Star*, способный преодолевать лед толщиной до 6 м и принадлежащий Службе береговой охраны, находится в ремонте и будет вновь введен в строй к 2013 г. Но он прослужит не более 7–10 лет. Конгресс США выделил на его модернизацию 30 млн долл. Единственный ледокол *Healy*, способный выполнять свою миссию в Арктике круглогодично, предназначен для научных исследований. Продолжается обсуждение вопроса о строительстве атомных ледоколов для поддержки морских операций в Арктике.

«Одной из миссий Службы береговой охраны является предоставление США потенциала для поддержки национальных интересов в полярных регионах, — отмечается в сопроводительной справке к принятому в конгрессе законопроекту. — США должны и будут присутствовать в Арктике на море и в воздухе в масштабах, достаточных для поддержки режимов превентивности и реагирования, а также для выполнения дипломатических задач».

Продолжая курс Дж. Буша-младшего, при Б. Обаме США активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват российской стратегической авиации, которая патрулирует Арктику и Северную Атлантику. Намечается наращивание присутствия атомного подводного флота США в Баренцевом море. Две подводные лодки США типа «Лос-Анджелес» приняли участие в учениях *Ice Exercise-2009* по отработке оперативных действий в условиях Арктики и обеспечению безопасности научных исследований. В июне 2009 г. США силами военного флота и авиации проводили крупную операцию боевой подготовки *Northern Edge 2009* на Аляске. Центром учений стала военно-воздушная база Элмендорф. В операции принял участие ударный авианосец *USS John C. Stennis*. Территория, на которой проходили учения, граничит с российскими территориальными водами в Чукотском море. Очевидно, что США вместе с другими странами Запада планируют усилить многостороннее военное сотрудничество в Арктике.

В октябре 2009 г. была опубликована «дорожная карта» развития Военно-морских сил, раскрывающая пятилетний план расширения морских операций в Арктике. Одной из целей «дорожной карты» названо обеспечение вооруженных сил системами оружия, обнаружения, связи и управления, а также другими объектами военной и гражданской инфраструктуры, адаптированными к условиям Арктики. Туда включены совершенствование систем морского базирования для защиты от баллистических и крылатых ракет, сил и средств для борьбы с подводными лодками и для контроля прибрежной зоны. Кроме того, планируется разместить на базе в Анкоридже (Аляска) 36 истребителей *F-22 Raptor*, что составляет 20% от всего парка самолетов этого типа, стоящих на вооружении.

Арктическая «дорожная карта» предусматривает создание оперативно-тактического соединения (*Task Force Climate Change*) по изучению последствий изменения климата для стратегических целей и характера морских операций в Арктике. В фокусе ее внимания находятся также:

- текущие и предполагаемые угрозы в Арктике, чтобы определять наиболее опасные и вероятные из них в 2010, 2015 и 2025 гг.;
- угрозы национальной безопасности США и безопасности мореплавания;

- возможные конкуренты в Арктике в обозримом будущем;
- действия и мотивации всех участников арктической политики.

Важной частью «дорожной карты» является также организация военно-научных исследований.

Вместе с тем, ни чисто военная, ни общая арктическая стратегия США в Арктике при администрации Б. Обамы пока не получила должного развития. Внимание Вашингтона отвлекают другие «горячие» регионы (Ближний и Средний Восток, Северная Африка). Однако следует ожидать, что по мере спада экономического кризиса и снижения степени конфликтности в указанных регионах Б. Обама обратит внимание на Арктику, что наверняка приведет к более активной политике США в этом направлении.

**Канада.** Политика Оттавы в регионе определяется документом под названием «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» (2009 г.) Как явствует из документа, стратегические планы Канады включают в себя не только расширение экономической деятельности, но и наращивание военного присутствия в Арктике для усиления контроля над сухопутными территориями, морями и воздушным пространством региона. Это связано не только с демонстрацией готовности защитить суверенные права. При отсутствии прямых военных угроз со стороны какого-либо государства, канадские спецслужбы указывают на попытки криминальных группировок распространить свою деятельность на северные территории Канады, а также использовать их для незаконной миграции. Однако главная цель наращивания военного присутствия в регионе и наступательной риторики официальных властей состоит в том, чтобы создать должный психологический и пропагандистский эффект, рассчитанный на других участников арктической политики, ибо пока Канада не имеет ресурсов для освоения Крайнего Севера и реального контроля над его огромными пространствами.

Военная инфраструктура Канады в Арктике не развита. Оттава не имеет здесь оборудованных портов, кораблей и значительных вооруженных формирований. Поэтому в соответствии со своей арктической стратегией Канада намечает радикальную модернизацию своих вооруженных сил и военной инфраструктуры в регионе. В частности, она планирует строительство военного тренировочного центра на берегу Северо-Западного прохода в местечке

Резолют-Бэй (595 км от Северного полюса) и объектов морской инфраструктуры. Для усиления возможностей службы Береговой охраны запланировано строительство глубоководного причала (г. Нанисивик), нового ледокола *Diefenbaker* и трех патрульных кораблей, способных действовать в ледовой обстановке. Для мониторинга арктических пространств будет использоваться новейший канадский космический спутник типа *RADARSAT-II*, а также возможности совместной канадско-американской системы НОРАД и разведывательной станции перехвата сигналов в местечке Элэрт (остров Элсмир, Канадский арктический архипелаг). Намечены программы по модернизации и увеличению подразделений канадских рейнджеров до 5 тыс. человек к 2012 г. Они в основном набираются из коренного местного населения и предназначаются для ведения наблюдения и проведения поисково-спасательных операций в арктических условиях.

Правительство Канады в 2010 г. объявило о закупке у США 65 новейших истребителя *F-35 Lightning II* на общую сумму 16 млрд долл., которая включает обслуживание самолетов в течение 20 лет. Правда, не совсем понятно, против кого их намерены использовать в Арктике, так как *F-35* предназначены для тактических задач по поддержке наземных операций, бомбометанию и ведению ближнего воздушного боя. Никто из арктических «игроков» не планирует высадку войск на территории канадского Севера. А пара устаревших российских бомбардировщиков, выполняющих, в основном, тренировочные полеты до границы Канады, не представляет собой столь серьезной угрозы. По мнению экспертов Канадского института по вопросам обороны и внешней политики, эти закупки — скорее гарантия безопасности на будущее, чем ответ на сегодняшние вызовы. Согласно другим оценкам, для Канады актуальны другие задачи: развитие патрульной авиации для наблюдения за побережьем и наращивание морской мощи. Эти и другие инициативы привели к удвоению общих военных расходов Канады по сравнению с концом 1990 .

В 2008 г. Канада провела учения, самые крупные за историю ее военного присутствия в Арктике. Было объявлено о начале регулярных ежегодных учений *Operation Nunavut*, цель которых — защита суверенитета Канады на Крайнем Севере. В апреле 2010 г. впервые в истории канадских военных учений были проведены приземление и взлет с ледового покрытия самолетов типа *Falcon CC-117*. Тогда же были проведены учения водолазов с подледным

погружением на длительное время. С августа 2010 г. арктические учения канадских вооруженных сил проводятся с участием ВМС США и Дании. 24 августа 2010 г. два самолета CF-18 военно-воздушных сил Канады вылетели на перехват двух российских Ту-95, которые находились в 30 милях от канадского воздушного пространства. Американско-канадские силы ПВО следили за инцидентом и были готовы отреагировать на все возможные события.

В начале 2011 г. для совместных учений в Арктике Канада пригласила ВМС США и Дании. В учениях были задействованы лучшие корабли с каждой стороны: ракетный эсминец *USS Porter* (США), несущий новейший зенитно-ракетный комплекс «Иджис»; один из немногих в мире фрегатов *Vaedderen* (Дания), приспособленный к действиям в арктических льдах; фрегат *Halifax* (Канада), единственный из иностранных кораблей, который используется в составе американской авианосной группы. При этом Канада не планирует приглашать на подобные учения Россию.

Вместе с тем, многие в канадском руководстве понимают, что в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса Оттава не в состоянии в одиночку обеспечить свою безопасность (мнимую или реальную) в регионе. Довольно популярной является точка зрения, что Канада должна идти не по пути наращивания собственной военной мощи в Арктике, а разделить военные расходы с США и расширять совместные функции НОРАД, включив в них воздушное патрулирование, операции по спасению на море, наблюдение за морскими пространствами и ледокольные операции. В противном случае не избежать бессмысленного дублирования действий с американской стороны, да и огромные арктические пространства Канада не в силах контролировать в одиночку. В частности, весьма перспективным представляется идея использования в Арктике американских беспилотных летательных аппаратов, управляемых через общий спутник связи.

Сценарий тесного сотрудничества между Канадой и США по вопросам «мягкой» и «жесткой» безопасности в Арктике представляется наиболее вероятным как самый оптимальный в финансовом и функциональном отношениях. США традиционно имели тесные экономические и политические связи с Канадой и уважали ее суверенные права. В Национальной военной стратегии США, опубликованной в феврале 2011 г., говорится, что региональная безопасность в Арктике будет обеспечиваться совместно с Канадой.

**Норвегия.** Доктринальные основы арктической стратегии Осло определены в документе под названием «Новые компоненты политики на Севере. Следующий шаг в стратегии правительства на Крайнем Севере» (март 2009 г.).

Доктрина довольно жестко ставит вопрос о соблюдении норвежского суверенитета в Арктике, а также содержит акцент на вопросах безопасности. В частности, ставится задача развития системы наблюдения за морскими, воздушными и приграничными сухопутными пространствами в регионе. Планируется и дальнейшее усиление военного присутствия на Крайнем Севере. В документе говорится: «Большое значение придается поддержанию видимого военного присутствия, которое необходимо для утверждения наших суверенных прав в 200-мильной зоне и обеспечения систем наблюдения, разведки и кризисного управления».

Намечены конкретные меры по модернизации вооруженных сил и береговой охраны Норвегии в Арктике. Так, в 2008 г. Норвегия приняла план долгосрочного оборонного развития. Еще раньше норвежские ВМС заказали 5 новейших фрегатов, которые планируется оснастить высокотехнологичными ударными ракетами (в настоящее время на вооружение флота поступили три фрегата). За последние несколько лет на вооружение норвежских ВМС поступили 6 быстроходных ракетно-торпедных катеров класса *Skjold* («Щит»). К концу 2007 г. были введены в эксплуатацию пять патрульных судов проекта «Номен», разработанного специально для работы у норвежского побережья. В 2009 г. бюджет норвежских ВМС был на 240 млн крон больше, чем в предыдущем году, и составил 3 млрд крон. В 2008 г. норвежское правительство приняло решение о закупке 48 американских многоцелевых истребителей *JSF* вместо устаревших *F-16*. На эти цели планируется потратить 150 млрд норвежских крон. Принято также решение о поставке для *F-35* ракет для поражения морских целей.

Норвегия планирует переместить штаб оперативного командования в Рейтан (*Reitan*) в окрестностях Бодо (*Bodo*) на севере страны. Тем самым Норвегия станет первой страной, разместившей командование вооруженными силами в арктических широтах. В северном направлении, в Бардусе, планируется также переместить ведомство Генерального инспектора вооруженных сил Норвегии. В этот же пункт намечена и передислокация основных сил боевой вертолетной авиации.

Подобная политика Осло совпадает с общей арктической стратегией НАТО (прежде всего, США, Канады и Дании) по защите западных экономических и геополитических интересов в этом перспективном регионе. Все эти тенденции не могут не вызывать опасения России, в непосредственной близости от которой совершаются эти военные приготовления.

**Дания.** Формальной основой политики Копенгагена в регионе является ее арктическая стратегия 2008 г. Одним из основных приоритетов стратегии является утверждение датского суверенитета в регионе, включая использование вооруженных сил для этой цели.

При этом задачи датских вооруженных сил определялись достаточно широко. Наряду с собственно военными функциями (защита своего суверенитета над Гренландией, мониторинг воздушного и морского пространства), им вменялись такие задачи, как проведение спасательных операций, оказание помощи полиции и таможенным властям, борьба с браконьерством, наблюдение за и борьба с загрязнением окружающей среды и пр.

Характерно, что параллельно с публикацией арктической стратегии была создана Комиссия по вопросам обороны, значительная часть функций которой сводится к анализу последствий для датской безопасности тех проблемных тенденций, которые имеют место в Арктике.

Вместе с тем, в отличие от времен холодной войны Дания намеревалась делать в своей арктической политике акцент не на соперничестве, а на сотрудничестве, для чего она собиралась активно работать в рамках региональных многосторонних институтов.

Правда, изложенный в арктической стратегии «миролюбивый» и в целом оптимистический подход к решению арктических проблем не совсем совпадал с оценками датских военных. Так, в одном из докладов датской военной разведки, опубликованном в сентябре 2009 г., прогнозировалось, что накопившиеся региональные проблемы (особенно конкуренция из-за природных ресурсов и контроль за проливами) скорее будут способствовать росту соперничества в Арктике, чем сотрудничества. Особую опасность авторы доклада видели в «экспансионистской» политике России, которая, как «показал» военный конфликт с Грузией, якобы склонна к использованию военной силы, если она имеет дело с более слабыми противниками. В другом докладе датского Министерства обороны (июль 2009 г.) предлагалось создать (по примеру России)

специальное арктическое формирование, способное вести военные действия на суше, море и в воздухе. Предусматривалось также более тесное сотрудничество в рамках НАТО опять-таки в целях «сдерживания» России.

Подобные расхождения между документами, рассчитанными на широкую публику, и планами военных не могут не вызвать определенную настороженность со стороны Москвы.

**Швеция.** У этой страны также существуют военно-стратегические устремления в Арктическом регионе, хотя она и не имеет прямого выхода к Северному Ледовитому океану и не считается официальной арктической державой. Стокгольм предпочитает реализовывать свои геополитические интересы через многосторонний формат. Так, в настоящее время Швеция руководит деятельностью Североевропейской группы войск, которая рассматривается, прежде всего, как военный ресурс ЕС.

При этом геополитические амбиции ряда руководителей Швеции имеют вполне четко выраженную антироссийскую окраску. «Я считаю, что для шведских вооруженных сил настало время подстроиться к ситуации с более высоким уровнем угроз», — пишет бывший министр обороны Швеции Бьёрн фон Сюдов. По его мнению, Россия представляет растущую угрозу для всех ее соседей. В своих комментариях газете *Dagens Nyheter* экс-министр дает ясную картину его восприятия сегодняшней России. «Картину угроз следует обсуждать в связи с сегодняшней и завтрашней Россией», — отмечает г-н фон Сюдов. Он заявил, что шведскому парламенту необходимо увеличить расходы на оборону. Шведский политик подчеркивает, что после конфликта с Грузией у ряда соседних с Россией стран растут опасения, что они могут оказаться перед лицом военной конфронтации с Россией.

Отмечая, что линия Швеции состоит в упоре на переговоры и дипломатию, он в то же время подчеркивает, что «шведская политика безопасности должна включать существенный элемент военной обороны с целью предотвращения и нейтрализации военных угроз в нашем окружении». «Нам следует отдать приоритет усилению нашей территориальной обороны», — настаивает г-н фон Сюдов. Он особо упирает на необходимость постоянного наращивания военно-воздушных сил страны и ее подводного флота.

Другой шведский политик, лидер Либеральной партии Ян Бьёрклунд, поддерживает фон Сюдова в необходимости наращивания военной мощи шведских ВС. «Я думаю, что в последние годы нам

в Швеции следовало бы проснуться и перестроить свою оборонную политику. Потому что те перемены, которые мы наблюдаем сейчас в России, были заметны еще несколько лет назад», — заявил он.

Одним из следствий подобного рода настроений в шведских политических кругах было прекращение военных контактов Швеции с Россией в августе 2008 г. (сразу после вооруженного конфликта между Россией и Грузией). Стокгольм также настаивает на выводе российского тактического ядерного оружия с Кольского полуострова, считая, что его наличие в этом районе серьезно дестабилизирует военно-политическую обстановку и является препятствием для развития международной сотрудничества.

Таким образом, Швеция (будучи неприсоединившейся страной), тем не менее, по ряду региональных вопросов придерживается даже более жесткой позиции, чем, например, натовская страна Норвегия.

**Финляндия.** Арктическая доктрина Финляндии была принята в начале июня 2010 г. В ней определялись национальные интересы стран в Арктике, угрозы и вызовы финской и глобальной безопасности в регионе, а также политический инструментарий, который Хельсинки намеревался использовать для достижения поставленных целей. В отличие от некоторых других северных стран, Финляндия не делает акцента на развитие собственного военного потенциала в Арктике, предпочитая, как и Швеция, действовать в многостороннем формате.

Тем не менее, Хельсинки предпринял ряд мер по модернизации своих вооруженных сил в регионе. Так, в 2008 г. финским ВВС было выделено 200 млн евро для создания новой радиолокационной системы для слежения за воздушным пространством со стороны России.

## **К общей арктической стратегии стран Северной Европы?**

Пять стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция) издавна координируют свою политику в области арктической политики и создали для этого целую систему финансово-экономических и политических институтов. До недавнего времени арктическое сотрудничество пяти стран в основном концентрировалось на таких сферах, как совместные экономические

проекты, экология, здравоохранение, образование, научные исследования, обеспечение прав коренных народов Севера и пр. Ситуация изменилась с принятием в феврале 2009 г. доклада экспертной комиссии под председательством бывшего министра иностранных дел Норвегии Т. Столтенберга (отца нынешнего премьер-министра). В докладе изложены рекомендации по формированию общей внешней и оборонной политики этих стран.

В докладе были представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества между странами Северной Европы и их дальнейшую интеграцию. Большая часть этих рекомендаций относится к сфере обороны и безопасности. В докладе Т. Столтенберга предлагается сформировать «стабилизационную оперативную войсковую группу, которая могла бы направляться в государства, подвергшиеся внешнему вмешательству или в случае других критических ситуаций». Необходимость создания таких сил обусловлена новыми вызовами, с которыми сталкивается международное сообщество и ООН. Таким образом, под предлогом защиты от нетрадиционных угроз предлагается милитаризация региона. При этом, Т. Столтенберг не стал дистанцироваться от таких международных организаций, как ЕС, НАТО, и сказал, что в случае создания североевропейского военного альянса ему «следовало бы принимать участие в операциях под эгидой ООН, так же как и в операциях Евросоюза, НАТО, Африканского союза и ОБСЕ», но только при условии, что они будут иметь мандат ООН.

Другим важным тезисом Т. Столтенберга стало предложение «о проведении регулярного патрулирования воздушного пространства Исландии», которая не имеет собственных вооруженных сил. «Исландия находится в районе повышенного внимания, — сказал он. — После того как в 2006 г. американские военные покинули авиабазу в Кефлавике, возникла необходимость усиления контроля над исландским воздушным пространством, что отвечает интересам как самой Исландии, так и всей Скандинавии». Таким образом, предполагается, что в перспективе в небе над Исландией могут появиться самолеты стран, не являющихся членами НАТО, — Финляндии и Швеции.

Т. Столтенберг предложил создать североевропейское подразделение для контроля на море, в которое вошли бы береговые охраны стран и спасательные службы. В докладе упоминается создание совместных морских сил быстрого реагирования, ледокольного флота, амфибийного подразделения, сил гражданской обороны по

борьбе с природными техногенными катастрофами, единой ресурсной системы для борьбы с кибератаками, спутниковой группировки (3 спутника) для осуществления морского и воздушного мониторинга (к 2020 г.), объединенной системы подготовки кадров для указанных служб. По мнению авторов доклада, реализация этих мер могла бы способствовать серьезной экономии средств пяти стран Северной Европы в сфере безопасности.

Помимо этого, была подчеркнута необходимость учредить общий орган по расследованию военных преступлений, расширить взаимодействие между дипломатическими службами североевропейских стран, укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. И, наконец, Т. Столтенберг заявил о необходимости подписать «Декларацию солидарности» стран Северной Европы, в которой бы оговаривалось, как каждая «страна должна себя вести, если ее сосед станет объектом атаки или воздействия извне».

Аналитики по-разному оценивают этот доклад. Некоторые из них считают доклад «историческим», видят в нем начало пути к некоему «Североевропейскому пакту». Наиболее радикальные авторы предлагают пойти еще дальше: например, шведский историк Гуннар Веттерберг выступает за создание в обозримом будущем Объединенной федерации Северной Европы под символическим руководством датской короны. Правда, эти предложения были встречены весьма скептически североевропейскими лидерами (включая самого Столтенберга).

Наряду с полностью позитивными, встречаются и более осторожные оценки доклада. Так, старший научный сотрудник норвежского Института оборонных исследований Пол Сигурд Хилде согласен, что сотрудничество между северными странами по общим проблемам, встающим перед ними в Арктике, является весьма важным. Некоторые из предложений, содержащихся в докладе, такие как сотрудничество спасательных служб, относительно прямолинейны и легко реализуемы. Однако, считает эксперт, «более широкие и далекоидущие предложения, в свою очередь, сразу ставят вопрос о том, действительно ли у североевропейских государств имеются общие интересы как в Арктике в целом, так и в европейской части Арктики в частности. Между северными странами существуют не только, так сказать, вариации в глубине их интересов на Крайнем Севере; интересы отдельных стран, имеющих более непосредственные, «физические» интересы в Арктике, совсем не

обязательно совпадают». К тому же, в условиях глобального финансово-экономического кризиса возникают сомнения в реалистичности выполнения предлагаемых в докладе рекомендаций.

В докладе Столтенберга, по сути дела, были собраны воедино и обобщены мысли и идеи, которые в странах Северной Европы звучат достаточно часто, причем с самых разных политических сторон. С учетом того, что в работе над документом участвовали эксперты из всех стран Северной Европы, а сам доклад выполнялся по заказу правительств и был одобрен на встрече министров иностранных дел пяти государств, его можно считать программным. Документ является своего рода декларацией о намерениях североευропейских стран, пытающихся создать единый центр, способный вести арктический диалог с Канадой, США и Россией «на равных».

## Активизация НАТО в Арктике

НАТО как международная организация является относительно новым актором в Арктическом регионе. Существенное расширение ее деятельность на Крайнем Севере началось в 2008 г. Последовала серия заявлений высших представителей НАТО в отношении Арктики, были проведены встречи и экспертные семинары по Арктике. В практическом плане альянс присутствует в Арктике в виде объединенной системы ПВО, в которую входят истребители постоянной готовности, системы предупреждения о военном нападении типа AWACS, разведывательная авиация. Силы НАТО взяли на себя патрулирование неба над Исландией после свертывания американской военной базы в Кефлавике в 2006 г.

В рамках НАТО складываются коалиции арктических государств различной конфигурации. Так, в мае 2010 г. Канада и Дания заключили меморандум о военном сотрудничестве в Арктике. Это сотрудничество включает «расширенные консультации, обмен информацией, визиты и совместные учения».

Частью военного сотрудничества следует рассматривать и рост количества военных учений в Арктике, которые проводятся под эгидой НАТО.

В январе 2009 г. прошли крупномасштабные учения саперов-взрывотехников у побережья Северной Норвегии. В учениях под названием *EODEX (Explosives Ordnance Disposal Exercise)* участвовали специалисты из десяти стран: Норвегии, Швеции, Дании, Лит-

вы, Германии, Нидерландов, Франции, Бельгии, Эстонии и Турции. Задачей учений являлась тренировка команд в экстремальных зимних условиях. Участники практиковались в зимней навигации, подледном дайвинге и подводных взрывных работах. В рамках учений НАТО *Cold Response* в марте 2009 г. отрабатывались совместные действия по отражению агрессии потенциального противника.

В июне того же года силы быстрого реагирования НАТО проводили учения *Loyal Arrow 2009*, вблизи спорных арктических территорий. В них участвовали военнослужащие Германии, Великобритании, Италии, Норвегии, Польши, Португалии, Турции и США. Было задействовано 2 тыс. солдат, авианосец и 50 американских истребителей *F-15 Eagle*. По легенде, богатая от продаж нефти диктатура «Лапистан» напала на соседнее государство. Согласно поставленной задаче, силы НАТО пресекали агрессию, используя в основном военно-воздушные силы. Учения проходили на территории от Центральной Швеции до Северной Норвегии. Швеция и Финляндия участвовали в маневрах в рамках программы «Партнерство ради мира». Это были первые крупные учения НАТО в Швеции, которая традиционно проводит политику нейтралитета или неприсоединения. Некоторые эксперты и шведские политики отметили, что военные маневры послужат началом политических дебатов об отказе от статуса неприсоединившегося государства и путем втягивания Швеции в НАТО.

Эксперты расходятся во мнении относительно причин и мотивов активизации НАТО в Заполярье. Первая точка зрения сводится к тому, что НАТО, испытывающая вызовы со стороны других международных организаций в обеспечении европейской, трансатлантической и глобальной безопасности (ООН, ЕС, ОБСЕ, Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона и пр.), стремится отстоять свою роль как главного гаранта региональной и глобальной безопасности и, тем самым, доказать свою нужность и эффективность в меняющемся мире. Последнее все чаще стало подвергаться сомнению. НАТО стремится продемонстрировать, что при сохранении у нее потенциала сдерживания любой военной угрозы она активно трансформируется в организацию, имеющую новые задачи в сфере миротворчества, борьбы с последствиями природных и техногенных катастроф, поисково-спасательной работы, борьбы с незаконной миграцией, наркопотоками и другими вызовами «мягкой» безопасности. Именно на этом круге проблем НАТО и собирается сосредоточиться в Арктике.

Оппоненты этой точки зрения считают, что НАТО вряд ли сможет проводить эффективную политику в регионе. Во-первых, у нее весьма ограниченные ресурсы и возможности по созданию в короткие сроки соответствующей инфраструктуры в регионе. Негативное влияние окажет незакончившийся мировой финансово-экономический кризис. Во-вторых, сам альянс разрывается внутренними противоречиями по вопросу об Арктике. Ряд стран — членов НАТО имеет собственные амбиции и претензии на этот регион, что привело к конфликтам между США и Канадой, Данией и Канадой, Данией и Норвегией по конкретным вопросам арктической политики: определение зон экономического влияния, раздел континентального шельфа, уточнение морских границ, статус северных проливов.

Другая точка зрения состоит в том, что в вопросе об Арктике НАТО, скорее, является инструментом отдельных государств, стремящихся продвинуть свои интересы в регионе, чем проводником единой политики западного сообщества в отношении региона. Так, Норвегия, где Арктике отводится ведущая роль во внутренней и во внешней политике, давно выступает за усиление роли НАТО в регионе. Те же самые мотивы руководят и некоторыми другими участниками разворачивающейся «битвы» за Арктику, например, Канадой и Данией. Как и Норвегия, они не в состоянии самостоятельно противостоять более могущественным соперникам. С одной стороны, они надеются на то, что альянс защитит их интересы перед усиливающейся в регионе Россией, с другой — НАТО послужит некоторого рода арбитром в спорах между членами этой организации по вопросам Арктики и сдержит усиливающийся напор со стороны США, которые позже других вступили в борьбу за ресурсы Арктики. США же, наоборот, надеются использовать свой авторитет в НАТО для оказания давления на своих конкурентов внутри альянса.

Наконец, существует и третья точка зрения, суть которой состоит в том, что два первых подхода не являются взаимоисключающими и вполне могут дополнять друг друга.

В целом же и официальные лица, и эксперты единодушны в том, что НАТО продолжит курс на активизацию своей деятельности в Арктике. Какие это будет иметь последствия для России? По всей видимости, негативные. Ведь при существующем характере отношений с НАТО с трудом удастся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за ресурсы Арктики НАТО будет выдавливать Россию так же, как выдавливает

ее из других регионов Европы. Очевидно, что США, которые не присоединились к конвенциям по морскому праву, будут использовать НАТО для укрепления своих позиций в регионе. Норвегия стремится привлечь внимание НАТО к разрешению вопросов по спорным территориям. Поэтому России следует готовиться к непростой и долгой борьбе за отстаивание своих интересов и законных прав.

## **Последствия ремилитаризации Арктики для национальной безопасности России**

Военно-политическая активность всех без исключения арктических соседей России, к тому же входящих в НАТО, не может не настораживать Москву. Хотя на фоне этих приготовлений раздаются заверения о том, что Арктика стабильна и там нет вызовов военной безопасности, возникает вопрос о направленности учений и потенциальном противнике, для борьбы с которым предназначены дорогостоящие и самые современные системы вооружений. Не только отечественные, но и зарубежные эксперты говорят об антироссийской направленности этих военных приготовлений и «приближении новой эры безопасности в Арктике».

Тенденция к милитаризации Арктики отчасти усугубляется и тем обстоятельством, что существующие режимы безопасности, такие как ОБСЕ, «фланговые ограничения» Договора об обычных вооруженных силах в Европе лишь частично касаются Крайнего Севера. Плюс к этому ограничения трудно сделать эффективными в отношении военно-морских и военно-воздушных сил, которые могут быть быстро переброшены в Арктику в случае эскалации конфликта.

Кстати, против распространения ограничений на военно-морские силы в 2008 г. выступили США, когда Россия сделала такие предложения в рамках ОБСЕ. В частности, предлагалось заранее оповещать всех участников договора о перемещении значительных сил ВМФ и морской авиации в регионе от 80-й параллели на севере Европы и до 20-й параллели на юге и от 40-й западной до 60-й восточной. Тем самым повышались бы меры взаимного доверия, а с другой стороны, данные условия не ограничивали свободу мореплавания в Арктике за пределами 80-й параллели.

Становлению и соблюдению режима безопасности в Арктике мешают и трудности технического характера, если учесть, что Арк-

тика — огромное пустынное пространство, для патрулирования которого потребуются значительные силы и средства.

Как же Россия реагировала на процесс ремилитаризации Арктики? Политика по обеспечению интересов безопасности России в регионе была определена в сентябре 2008 г. в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». В сфере обеспечения безопасности стратегической целью было названо обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне России (АЗР), включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе.

Россия с 2007 г. возобновила патрулирование Арктики стратегическими бомбардировщиками. На следующий год в этих полетах принимали участие самолеты-заправщики, истребители и разведывательные самолеты. Всего в 2008 г. российская стратегическая авиация совершила 87 вылетов в этом регионе.

Северный флот с 2008 г., и тоже впервые с окончания холодной войны, начал патрулировать морские пространства. Российские подводные лодки отрабатывали операции под арктическими льдами.

Россия также планирует модернизировать свой флот стратегических бомбардировщиков ТУ-95МС, ТУ-160 и ТУ-22МЗ, а также ввести в состав Северного флота три атомные подводные лодки класса «Борей».

Арктическая доктрина РФ подразумевает усиление Службы береговой охраны ФСБ и пограничного контроля в АЗР и организацию технического контроля за проливами, устьями рек, лиманами на всей трассе СМП. В Арктике на пограничников помимо охраны морских и сухопутных границ возлагаются задачи борьбы с наркотрафиком, браконьерством, незаконной миграцией из стран СНГ, а также содействие научному изучению Арктики.

Иными словами, основная цель развития военной инфраструктуры в регионе видится не в последующем значительном наращивании военного присутствия РФ, а в установлении системы мер по контролю над воздушным, водным и сухопутным пространствами. Более того, создаваемая инфраструктура должна максимально способствовать решению задачи экономического освоения Арктики.

В целом, при определении своей позиции в отношении наметившейся в последнее время опасной тенденции к ремилитариза-

ции региона, Россия должна проводить сбалансированную линию. С одной стороны, она не должна забывать о мерах по обеспечению своей обороноспособности в Арктике, с другой — ей и другим заинтересованным государствам и международным организациям необходимо уже сейчас задуматься над поиском взаимоприемлемых решений с тем, чтобы не допустить дальнейшей эскалации негативных тенденций. Создание особого регионального режима по контролю над вооружениями и развитие мер доверия могли бы стать важными приоритетами международного сотрудничества в Арктике.

## Литература

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>.
2. Canada's Northern Strategy: our North, our heritage, our future. Ottawa: Government of Canada, 2009.
3. Conley H., Kraut J. U.S. Strategic Interests in the Arctic An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation A Report of the CSIS Europe Program. Washington: CSIS, 2010.
4. Gabriel D. US-Canada Joint Arctic Security and Control? URL: <http://www.geopoliticalmonitor.com/us-canada-joint-arctic-security-and-control-4008/>.
5. Huebert R. Welcome to a new era of Arctic security. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/welcome-to-a-new-era-of-arctic-security/article1682704/>.
6. Kollien A. Toward an Arctic Strategy. Carlisle Barracks, 2009.
7. National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). 2009. January 12. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html>.
8. New Building Blocks in the North. The Next Step in the Government's High North Strategy URL: [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomradene/new\\_building\\_blocks\\_in\\_the\\_north.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomradene/new_building_blocks_in_the_north.pdf).
9. Stollenberg T. Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals Presented to the Extraordinary Meeting of Nordic Foreign Ministers in Oslo on 9 February 2009. URL: [http://www.mfa.is/media/Frettatilkyning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettatilkyning/Nordic_report.pdf).
10. Petersen N. The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and Its Implications // Danish Foreign Policy Yearbook 2009. Copenhagen: The Danish Institute for International Studies, 2009.
11. U.S. Navy Arctic Roadmap. Washington: Department of Navy, 2009.

*И. А. Веселов*

## **Система комплексной безопасности населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации\***

**А**рктическая зона своими природно-экономическими, демографическими и иными условиями значительно отличается от других регионов России.

Особенностями Арктической зоны России, оказывающими влияние на формирование требований к обеспечению комплексной безопасности населения и территорий, являются: экстремальные для постоянного проживания и ведения хозяйственной деятельности человека природные условия в регионе; удаленность от основных промышленных центров; слабое развитие транспортной сети — все это затрудняет эффективное реагирование на имеющиеся и возникающие угрозы и риски.

К основным климатическим и природным источникам чрезвычайных ситуаций (далее — ЧС) относятся: деградация вечной мерзлоты (таяние), обвалы, оползни; снежные лавины; наводнения (весна, осень), ледяные заторы, подвижка льдов; ландшафтные пожары (тундра, мелколесье); снежные бури, штормы; сильные ветры (ураганы) и гололедица.

К потенциальным техногенным источникам чрезвычайных ситуаций относятся: АЭС и реакторы судов атомного флота; разрывы на нефтегазопроводах; разливы и возгорание нефтепродуктов и газа; аварии на предприятиях добычи и переработки углеводородов, металлов, энергетика, ЖКХ; кораблекрушения, аварии на железнодорожном, автомобильном, воздушном транспорте.

Помимо стационарных объектов источниками чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне являются транспортные коммуникации — Северный морской путь, международные кроссполярные и внутренние авиационные трассы.

---

\* *Веселов И. А.* Система комплексной безопасности населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации. Доклад на экспертном семинаре РСМД, 9 июля 2012 года.

В среднем на территории Арктической зоны России происходит в год до 100 чрезвычайных ситуаций техногенного и природно-техногенного характера.

Учитывая интенсивность освоения районов Крайнего Севера, заложенную в Стратегию развития Арктической зоны России, можно с достаточной уверенностью предполагать, что имеющаяся сегодня государственная система предупреждения чрезвычайных ситуаций в будущем станет испытывать затруднения, потребуется ее совершенствование.

В настоящее время силы и средства Арктической зоны или находящиеся в оперативной доступности к арктическим районам возможного их применения в случае чрезвычайной ситуации относятся к различным федеральным органам исполнительной власти (Минтранс России, Пограничной службе ФСБ России, Министерству обороны России, Росгидромету, МЧС России), а также Госкорпорации «Росатом» и др.

Размещение их по территории Арктической зоны неравномерно, действия не всегда достаточно скоординированы.

Для обеспечения наземных поисково-спасательных операций в субъектах Российской Федерации, находящихся в Арктической зоне, в настоящее время имеются силы и средства, включающие около 800 подразделений общей численностью более 18 тыс. человек. Особо следует отметить малочисленность пожарных и поисково-спасательных подразделений субъектов Российской Федерации: от 6 до 12 человек на одно подразделение.

Силы и средства, принадлежащие субъектам России и муниципальным образованиям, как правило, имеют ограниченную сферу применения, так как не имеют должного оснащения, ресурсов для продолжительных действий (более 2–3 суток автономной работы) и предназначены для реагирования на ЧС в пределах субъекта, их учредившего.

Анализ состава и размещения имеющихся сил и средств показывает, что для адекватного и оперативного реагирования на возникающие угрозы и риски на значительной части Арктического региона их недостаточно.

В рамках реализации «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» МЧС России приступило к созданию комплексной системы мониторинга, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера в Арктической зоне Российской Федерации (далее — Система).

Создаваемая Система должна обеспечить безопасность населения и территорий Арктики от чрезвычайных ситуаций с учетом основных природных и техногенных угроз, как существующих, так и перспективных, связанных с реализацией в регионе новых экономических и инфраструктурных проектов, минимум до 2020 г.

В рамках Системы развитие сил и средств МЧС России в Арктике планируется на базе сети комплексных аварийно-спасательных центров, создаваемых в регионе в течение 2011 — 2015 гг. Центры будут состоять из аварийно-спасательного комплекса, обеспечивающего реагирование на ЧС и проведение поисково-спасательных работ и информационно-аналитического комплекса, обеспечивающего информационно-аналитическую поддержку проведению мероприятий.

Анализ возможностей оптимального прикрытия всего региона показал необходимость создания центров в Мурманске, Архангельске, Нарьян-Маре, Воркуте, Надыме, Дудинке, Тикси, Певеке, Провидении и Анадыре. По предварительным расчетам, на их комплектование потребуется 650 — 670 штатных единиц. Если учесть, что в некоторые центры войдут действующие федеральные поисково-спасательные формирования, то дополнительно потребуется на укомплектование Центров порядка 500 штатных единиц.

Обеспечение центров аварийно-спасательной и авиационной техникой, оборудованием и снаряжением потребует значительных финансовых средств.

В рамках ФЦП «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» на строительство (реконструкцию) зданий Центров запланировано выделение в течение 2011 — 2015 гг. около 1 млрд руб.

Примером конкретного межведомственного сотрудничества в Арктике служит совместное учение МЧС России и Пограничной службы ФСБ России в апреле 2010 г. по отработке совместных действий в сфере поиска и спасания в Арктике, проведенное на архипелаге Земля Франца-Иосифа.

Предварительно личный состав пограничной службы отделения (12 человек) прошел специальную подготовку по программе обучения спасателей в Центре подготовки спасателей МЧС России

«Вытегра», получил соответствующую аттестацию на право ведения аварийно-спасательных работ.

Международное сотрудничество России в Арктике в нашей сфере ответственности реализуется в ряде международных организаций, основными из которых является Арктический совет и Совет Баренцева-Евроарктического региона.

В рамках Арктического совета МЧС России в настоящее время организует работу в Рабочей группе по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполняет мероприятия двух международных проектов: «Поиск и спасание в Арктике» и «Создание комплексной системы безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в Арктике».

В целях обмена опытом в нашем сотрудничестве уже стали традиционными мероприятия по проведению совместных учений. Примером такого продуктивного сотрудничества могут служить учения чрезвычайных служб Норвегии, Финляндии, Швеции и России — «Баренц-Рескью».

В рамках перехода атомного ледокола «Ямал» по трассе Северного морского пути, с участием высоких представителей государств—членов Арктического совета под председательством секретаря Совбеза России В. П. Патрушева, в период 8—11 августа 2011 г. была проведена международная конференция «Северным морским путем к стратегической стабильности и равному партнерству в Арктике», одним из вопросов которой было предупреждение и ликвидация ЧС. Конференция завершилась проведением комплексного учения сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций России в районе внешнего рейда морского порта Тикси.

Учения осуществлялись на основе совместных действий сил и средств МЧС России, Росморречфлота и Госморспасслужбы России, Пограничной службы ФСБ России, Госкорпорации «Росатом».

Учения прошли без замечаний и получили высокие оценки зарубежных участников конференции.

Дальнейшее развитие системы комплексной безопасности населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации предполагает решение ряда задач.

1. Сформировать на базе создаваемых комплексных центров информационно-управляющую систему, сопряженную с соответствующими региональными центрами МЧС России, Национальным

центром управления в кризисных ситуациях и соответствующими структурами Минтранса России, Минприроды России, Министерства обороны России, Пограничной службы ФСБ России и другими службами, обеспечивающую мониторинг и прогнозирование возникновения ЧС, а также информирование населения северных территорий о ЧС.

2. Расширять взаимодействие между ведомствами и субъектами на практическом уровне, с целью отработки совместного применения сил и средств по предупреждению и ликвидации возможных ЧС в арктических условиях.

3. Организовать подготовку и обучение личного состава, персонала и сотрудников ведомств и организаций, осуществляющих деятельность в Арктике, основам безопасности жизнедеятельности в природно-климатических условиях Крайнего Севера, основам спасательного дела, разработав специализированную программу подготовки.

4. Рассмотреть целесообразность создания дополнительных баз хранения аварийно-спасательной (пожарной) техники, оборудования и средств спасения в ключевых пунктах северных регионов для повышения оперативности проведения поисково-спасательных операций.

5. Повысить роль научных исследований по проблемам безопасности населения и территорий Арктической зоны, совершенствовать способы и методы предупреждения возможных ЧС в арктических условиях и их ликвидации, авиационные средства спасения, более полно использовать космическую группировку российских спутников.

Создание системы комплексной безопасности населения и территорий в Арктической зоне Российской Федерации позволит повысить безопасность российских граждан, защитить окружающую среду и выйти на лидирующие позиции в международном чрезвычайном реагировании как в настоящее время, так и с учетом перспективного экономического развития Арктики.

*А. В. Загорский*

## **Освоение Арктики: вопросы безопасности\***

**Г**лавная причина оживления интереса к Арктике в последние годы — последствия климатических изменений. В результате потепления сокращается площадь многолетнего ледяного покрова. Все большая часть Северного Ледовитого океана летом освобождается от сезонного льда. Его акватории становятся более доступными для разведки и разработки минеральных ресурсов, рыбного промысла, судоходства. Высокие мировые цены на энергоносители заставили многих обратить взоры на Арктику, где, по оценкам, скрыты значительные запасы нефти и газа.

Все это дало повод прогнозировать нарастание соперничества государств, прежде всего, за доступ к углеводородным ресурсам.

Смогут ли государства договориться об оптимальном решении возникающих в Арктике проблем на основе сотрудничества в рамках существующих институтов, опираясь на действующие нормы международного права, или они пойдут путем односторонних действий, стремясь максимизировать свои выгоды?

Комплексное изучение современной арктической повестки дня позволяет сделать вывод: нет никаких оснований драматизировать проблемы региона. Все они поддаются рациональному решению на основе сотрудничества в рамках существующих международно-правовых режимов и институтов, дополняя их там, где это необходимо, новыми договоренностями.

Опасность межгосударственного вооруженного конфликта в Арктике ничтожно мала. Для такого конфликта нет причин в виде неразрешимых споров между государствами по вопросу о разграничении морских пространств в Северном Ледовитом океане. Правовой статус и правовой режим этих пространств никем не оспаривается. Большинство вопросов, возникших в последние де-

---

\* *Загорский А. В.* Освоение Арктики: вопросы безопасности // Специальное приложение ИМЭМО к русскому изданию ежегодника СИПРИ 2011. Ежегодник СИПРИ 2011: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 660–674.

сятилетия в связи с установлением 200-мильных исключительных экономических зон прибрежных государств, урегулированы. Немногие остающиеся открытыми вопросы вполне могут быть урегулированы в ходе переговоров между государствами или в рамках международных организаций.

В этом отношении РФ находится в благоприятном положении: у нее нет в Арктической зоне споров с соседними государствами о разграничении морских пространств.

Ввиду определенности в вопросе о границах суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств в Северном Ледовитом океане причиной межгосударственного конфликта в Арктике вряд ли станут и вопросы доступа к минеральным ресурсам шельфа или водным биологическим ресурсам.

Арктике не грозит стать ни ареной военного столкновения государств, ни ареной гонки вооружений. Если не считать унаследованные от времен холодной войны компоненты военно-стратегической деятельности РФ и США в Арктике, у прибрежных государств нет здесь развернутых группировок вооруженных сил, и они не планируют их разворачивать в будущем.

Вместо этого они готовятся к реагированию на чрезвычайные ситуации разного рода, вероятность которых существенно возрастает по мере наращивания хозяйственной деятельности в регионе. Речь идет, прежде всего, о необходимости обеспечения в Арктике экологической безопасности, безопасности судоходства, противодействию новым трансграничным вызовам и угрозам для безопасности и главное — о необходимости адаптации населения региона (особенно — коренного) и хозяйственной деятельности ко все более остро ощущаемым последствиям климатических изменений.

## **Разграничение морских пространств и континентального шельфа**

Границы суверенных прав и юрисдикции пяти прибрежных государств в отношении Северного Ледовитого океана — Дании (в отношении Гренландии), Канады, Норвегии, РФ и США — определяются в соответствии с нормами международного морского права и, в первую очередь, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.<sup>1</sup> Соответствующие права арктических государств никем не оспариваются. Есть отдельные исключения, о которых будет сказано ниже.

*Суверенитет прибрежных государств* распространяется на внутренние морские воды и территориальное море (12 морских миль). *Юрисдикция прибрежных государств* распространяется на хозяйственную деятельность в их исключительных экономических зонах (200 миль). Они обладают также *суверенными правами* на разведку и разработку ресурсов континентального шельфа, границы которого совпадают с границами исключительных экономических зон, но могут быть расширены, если будет доказано, что континентальный шельф простирается за пределами 200-мильной зоны. Это обстоятельство важно, в частности, для определения суверенных прав государств на разведку и разработку месторождений нефти и газа, других минеральных ресурсов на дне арктических морей.

В то же время все государства (не только прибрежные) обладают правом на *мирный проход в территориальных водах, транзитный проход по проливам, используемым для морского судоходства, на свободу судоходства и полетов* в 200-мильной зоне. В свободных экономических зонах все государства обладают правом прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, научных исследований с согласия прибрежного государства и с соблюдением установленных им правил.

На район открытого моря за пределами исключительных экономических зон и континентального шельфа ни суверенитет, ни юрисдикция прибрежных государств не распространяются. Здесь действует принцип *свободы открытого моря* — свобода судоходства, полетов, прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, проведения научных исследований. Район морского дна в этой зоне считается «общим наследием человечества», а регулированием и управлением разведки и разработки его ресурсов призван заниматься Международный орган по морскому дну.

Установление прибрежными государствами 200-мильных исключительных экономических зон в последней четверти XX столетия сопровождалось возникновением спорных ситуаций там, где эти зоны пересекались (накладывались друг на друга). Такие ситуации возникали практически у всех прибрежных арктических государств. Это требовало от них договориться о *разграничении экономических зон и континентального шельфа*. Сегодня подавляющее **большинство вопросов, касающихся делимитации морских**

**границ арктических государств, разграничения исключительных экономических зон и континентального шельфа, урегулированы на основе двусторонних соглашений.**

Еще в 1990 г. СССР подписал соглашение с США о линии разграничения морских пространств в Беринговом и Чукотском морях. Соглашение до сих пор не ратифицировано российским парламентом, но применяется на временной основе. Сама морская граница здесь никем не оспаривается. Задержка ратификации соглашения связана главным образом с решением вопроса о компенсации потерь российским рыбакам. Имеется в виду урегулировать его на основе двустороннего соглашения о рыболовстве<sup>2</sup>.

В сентябре 2010 г. был подписан российско-норвежский договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане<sup>3</sup>.

В результате достигнутых за последние сорок лет межгосударственных договоренностей **открытых вопросов о морских границах в Арктике осталось немного**. Они касаются главным образом границ Канады с Данией и США.

Непризнанной остается природоохранная зона, введенная Норвегией вокруг архипелага Шпицберген (вместо исключительной экономической зоны) с целью пресечения здесь неконтролируемого рыбного промысла.

## **Внешние границы континентального шельфа**

В процессе применения норм Конвенции возникали и другие вопросы. Они решаются государствами на основе положений Конвенции и с использованием предусмотренных ею механизмов, в том числе — механизмов мирного урегулирования споров. Основное внимание в последнее десятилетие было приковано к вопросу о возможных конфликтах, связанных с намерением прибрежных государств расширить внешние границы своего арктического шельфа за пределы исключительных экономических зон.

В самой постановке государствами вопроса о расширении внешних границ их континентального шельфа нет ничего необычного. Такое право им дает ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву<sup>4</sup>. Конвенцией определяется порядок его реализации и урегулирования возможных встречных претензий государств. Нет ничего удивительного и в том, что именно на последние полтора десятилетия пришлось наиболее интенсивное обсуждение данного вопроса.

Согласно правилам процедуры Комиссии по границам континентального шельфа, соответствующие представления и доказательства продолжения континентального шельфа за пределами особых экономических зон могут быть направлены государствами в течение десяти лет со времени вступления Конвенции ООН по морскому праву в силу для соответствующего государства<sup>5</sup>.

Свои представления по границам континентального шельфа в Арктике в Комиссию уже направили Россия<sup>6</sup> (2001 г.) и Норвегия (2006 г.). Рассмотрев представление Российской Федерации, Комиссия в 2002 г.<sup>7</sup> запросила дополнительные материалы и доказательства того, что подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжением материковой части России.

Представление Норвегии касалось уточнения внешней границы норвежского континентального шельфа в трех районах, включая анклав Баренцева моря. Представленные Осло доказательства были приняты Комиссией в 2009 г. Однако Норвегии было рекомендовано до окончательного установления границы своего континентального шельфа в анклав провести его разграничение с РФ, поскольку шельф в этом районе является продолжением не только норвежской, но и российской части материка<sup>8</sup>. Это разграничение и было осуществлено в результате подписания российско-норвежского договора 2010 г.

Представления с обоснованием правомерности расширения внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане готовят также Канада (для нее срок представления документов истекает в ноябре 2013 г.) и Дания в отношении Гренландии (для нее срок истекает в декабре 2014 г.)<sup>9</sup>. Дания уже объявила, что ее представление будет касаться трех участков шельфа. Один из них — к северу от Гренландии — простирается вплоть до Северного полюса и пересекается с представлениями других государств, предъявляющими права на этот район<sup>10</sup>.

США, не ратифицировавшие Конвенцию 1982 г., также ведут сбор доказательств для обоснования своих позиций.

Именно возможность возникновения конкурирующих претензий государств на распространение своих суверенных прав на разведку и разработку ресурсов морского дна в районе Северного полюса рассматривается политиками и экспертами в разных странах как возможная причина потенциального конфликта в Арктике. Однако важно иметь в виду, что в данном случае **речь не идет о соревновании государств за возможность первым обосновать**

**и утвердить свои права на расширение внешних границ континентального шельфа вплоть до Северного полюса.**

Практика показывает, что такие споры могут долго оставаться неурегулированными, не осложняя отношения между государствами, если от их урегулирования не зависит решение конкретных вопросов, в частности, проведение разведывательных работ на шельфе. Морское же дно центрального района Северного Ледовитого океана считается сегодня малоперспективным с точки зрения разведки углеводородных ресурсов<sup>11</sup>. По этой причине любое решение данного вопроса будет иметь для государств в основном символический характер.

В мае 2008 г. в декларации, принятой в гренландском Илулисате, министры иностранных дел пяти прибрежных арктических государств недвусмысленно подтвердили приверженность своих стран нормам международного морского права и намерение руководствоваться ими при решении всех спорных вопросов. Они напомнили, «что в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база» и что, «в частности, в морском праве закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, защите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря».

В Илулиссатской декларации говорится о приверженности пяти прибрежных стран «этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»<sup>12</sup> на ее основе. «Пятерка» арктических государств также договорилась о научном и техническом сотрудничестве при подготовке и продвижении ими представлений о расширении внешних границ своего континентального шельфа<sup>13</sup>. Прямое упоминание в декларации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. отсутствует по единственной причине — США до сих пор ее не ратифицировали. В то же время они обладают правами по Конвенции и применяют большинство ее норм, заявив о приверженности нормам обычного международного морского права<sup>14</sup>, кодифицированным в Конвенции, и являясь участниками Женевских морских конвенций 1958 г.

## **Международное судоходство**

В арктическую повестку дня постепенно встает вопрос о регулировании судоходства и, соответственно, о юрисдикции при-

брежных государств в водах канадского Северо-Западного прохода и российского Северного морского пути.

Если Канада относит Северо-Западный проход к своим внутренним водам, то США и другие страны настаивают на праве транзитного прохода как через проливы, используемые для международного судоходства и соединяющие один район открытого моря (экономической зоны) с другим или с территориальным морем прибрежного государства. Предусмотренный для таких проливов режим транзитного прохода не применяется только в том случае, если имеется столь же удобный путь в открытом море или исключительной экономической зоне. Аналогичная ситуация возникает и в отношении навигации по Северному морскому пути.

Поскольку в настоящее время судоходство по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу на протяжении большей части года существенно ограничено или невозможно из-за ледового покрытия, данный вопрос пока не стоит в практической плоскости.

Канада и Россия всегда могут опереться на ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, которая позволяет им «принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающей такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить ее».

Ссылкой на ст. 234 Канада и в прошлом СССР обосновывали свое право определять порядок навигации по Северо-Западному проходу и Северному морскому пути. Однако закономерен вопрос о применимости ст. 234 в условиях, если в результате климатических изменений эти морские трассы в течение большей части года будут свободны ото льда. Ведь именно с этой перспективой связываются прогнозы дальнейшей интенсификации судоходства в Арктике.

При рассмотрении проблем национального и международно-го регулирования судоходства в арктических водах важно иметь в виду, что **существующие в этом отношении разногласия и порой противоположные позиции государств не представляют собой спор относительно того, суверенитет и юрисдикция какого прибрежного государства распространяются на соответствующие**

**акватории. Сами суверенные права и юрисдикция прибрежных государств не ставятся под вопрос.**

Речь идет только о границах их юрисдикции в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву и о реализации прав других государств на мирный или транзитный проход.

Вопросы регулирования международного судоходства рассматриваются в рамках Международной морской организации (ИМО). К ее компетенции относятся вопросы правил судоходства, предотвращения загрязнения морской среды с судов, а также безопасности судоходства.

## **Доступ к минеральным ресурсам**

Морские пространства Арктики рассматриваются как важный резерв минеральных, прежде всего углеводородных ресурсов. Правда, значительная часть предполагаемых ресурсов региона еще нуждается в разведке и подтверждении. Но в любом случае **перспектива возникновения здесь конфликтов за права доступа к энергетическим ресурсам не просматривается.**

Наиболее перспективной с точки зрения разведки и разработки углеводородных ресурсов в Северном Ледовитом океане считается прибрежная шельфовая зона. Это — район исключительных экономических зон, в которых суверенные права на разведку и разработку ресурсов морского дна и его недр принадлежат прибрежным государствам и никем не оспариваются.

Не оспариваются здесь и права РФ. Российский арктический шельф (как и Арктический регион в целом) богат не столько нефтью, сколько газом. При этом 98% разведанных и предварительно оцененных запасов российского шельфа в Арктике приходится на 27 уникальных или крупных месторождений, находящихся в пределах российской 200-мильной исключительной экономической зоны<sup>15</sup>. Россия обладает здесь суверенными правами на разведку и разработку соответствующих месторождений.

Что же касается минеральных ресурсов района морского дна за пределами исключительных экономических зон и границ континентального шельфа прибрежных государств, то прерогатива регулирования и управления их разведкой и разработкой, согласно положениям Конвенции ООН по морскому праву и принятому в ее развитие соглашению 1994 г., принадлежит Международному органу по морскому дну.

Правда, именно эти положения Конвенции вызвали больше всего споров на этапе ее подготовки и потому содержат наибольшее число компромиссов, дополненных договоренностями 1994 г. Но одно обстоятельство ясно вытекает из положений Конвенции, как и в целом из норм обычного международного морского права, как они сформировались в период до 1982 г.: прибрежные государства не могут претендовать на осуществление суверенных прав в отношении этого района морского дна и ограничивать право других государств (как арктических, так и неарктических) на разведку и разработку здесь минеральных ресурсов.

## Демилитаризация Арктики

Проведенный выше анализ позволяет сделать вывод о том, что в современной Арктике нет нерешенных вопросов, споры по которым могли бы привести к возникновению межгосударственного конфликта. Тем не менее, в последние годы все чаще звучат опасения по поводу милитаризации региона<sup>16</sup>. В доказательство этого тезиса, как правило, приводятся факты участвовавшей военной деятельности (военных учений) в Арктической зоне — в Канаде, Норвегии и у берегов Аляски, планы по модернизации вооруженных сил и военной инфраструктуры арктических государств.

Однако анализ военного потенциала арктических государств и программ его модернизации позволяет констатировать обратное: **в Арктике наблюдается тенденция не к милитаризации, а к постепенной демилитаризации.** Прибрежные государства не готовятся к возможности вооруженного столкновения в регионе. В Арктической зоне сегодня практически нет развернутых боевых соединений государств, если не считать российский Северный флот. Ни одно государство не планирует их здесь развертывать.

Северный флот РФ является не просто самым крупным, а единственным боевым военно-морским соединением, постоянно развернутым в Арктике<sup>17</sup>. Однако он создавался в годы холодной войны не для решения собственно арктических военных задач, а в качестве одного из элементов стратегического противостояния СССР и США<sup>18</sup>. К главным задачам входящих в его состав боевых кораблей, подводных лодок, сил противолодочной и противовоздушной обороны относились прикрытие российских стратегических ракетносцев и нарушение военно-морских коммуникаций США и стран НАТО в Северо-Восточной Атлантике. С учетом

стратегического, а не регионального значения Северного Флота, российские эксперты, как правило, исключают его из подсчетов военного баланса в регионе. Но тогда из этого баланса придется исключить и аналогичные силы других государств.

Именно стратегические соображения со времен холодной войны определяли и определяют военное значение Арктики для РФ, США и их союзников. Через регион пролегают траектории баллистических ракет (БР) РФ и США. На Аляске, Кольском и Чукотском полуостровах были созданы базы их стратегических бомбардировщиков (в 2008 г. самолеты российской стратегической авиации возобновили трансарктические полеты).

В Северный Ледовитый океан эпизодически выходят многоцелевые американские подводные лодки, подводные лодки Франции и Великобритании, хотя они не базируются в регионе на постоянной основе. В Арктической зоне (в РФ, США, Канаде, Норвегии, Гренландии) развернуты системы противовоздушной и противолодочной обороны, радары систем противоракетной обороны.

За последние 20 лет масштабы стратегической военной деятельности РФ, США и других стран НАТО в Арктике сократились в разы. В частности, корабельный состав Северного флота РФ сократился в восемь раз. Среднее количество ежегодно проводимых военно-морских учений — более чем в шесть, а их масштаб — почти в пять раз<sup>19</sup>.

Ранее закрытый в силу своего стратегического значения регион постепенно стал открываться для сотрудничества, в том числе для совместного решения вопросов безопасного хранения и утилизации ядерных боеприпасов и материалов, атомных подводных лодок.

**Сокращением масштабов военно-стратегической деятельности РФ и США в Арктике определяются масштабы постепенной, хотя далеко еще не окончательной демилитаризации региона.** При этом сокращение военно-стратегической деятельности не сопровождалось здесь наращиванием конвенциональной военно-морской деятельности арктических государств.

Носящей военно-стратегический характер деятельностью практически исчерпывается *регулярная военно-морская деятельность в Арктике*<sup>20</sup>. США и Канада не имеют здесь постоянно развернутых военно-морских сил, ограничиваясь немногочисленными силами береговой охраны. Незначительное военное присутствие в регионе (два фрегата и три катера рыбоохраны) в районе Гренландии

поддерживает Дания. Относительно крупный флот в Арктической зоне (если не считать Северный флот РФ) имеет только Норвегия (пять фрегатов проекта «Фридьоф Хансен», шесть дизельных подводных лодок проекта «Ула», вспомогательные корабли).

В силу немногочисленности военно-морских сил и средств арктических государств в регионе, сопоставляя их конвенциональные (нестратегические) военно-морские потенциалы, эксперты порой сравнивают не собственно арктические, а их совокупные военно-морские возможности. Проводя такое сравнение, они допускают, что арктические государства могут перебросить в регион дополнительные силы и средства из состава других флотов. При этом они отдают себе отчет в том, что «большая часть номенклатуры мобилизационных судовых ресурсов (арктических государств. — А. З.) не предназначена для выполнения боевых задач в высоких широтах с учетом текущей (2011 г.) ледовой и климатической обстановки». Но допускают, что возможность усиления арктических флотов появится в обозримой перспективе, которую они связывают с прогнозами исчезновения ледового покрова Северного Ледовитого океана<sup>21</sup>.

Наряду с отсутствием серьезных причин (мотивов) для межгосударственных конфликтов в Арктике, в сопоставлении совокупного, а не арктического военно-морского потенциала прибрежных государств заключается главная слабость прогнозов милитаризации Арктики. Приводившиеся выше результаты исследований российских специалистов, как и первое комплексное исследование собственно арктических военных потенциалов прибрежных стран, опубликованное в марте 2012 г. Стокгольмским международным институтом исследования проблем мира (СИПРИ)<sup>22</sup>, свидетельствуют об отсутствии не только опасности, но и планов гонки вооружений у прибрежных государств.

**У прибрежных государств нет сегодня военных кораблей (надводных или подводных), сконструированных и оборудованных для плавания в арктических льдах.** Исключение составляют только российский, американский, французский и британский подводные флоты, призванные выполнять стратегические, а не региональные задачи.

У США, Канады, Норвегии и Дании есть надводные корабли, способные осуществлять патрулирование в северных полярных широтах. Но нет кораблей, способных выполнять боевые задачи в ледовых условиях Арктики. Из всех имеющихся у них

сил и средств только четыре патрульных фрегата Дании проекта «Тетис» могут ходить во льдах толщиной до 1 м. Но и это не позволяет им осуществлять патрулирование в смежных канадско-гренландских водах в зимнее время (то есть на протяжении большей части года).

Предположение же о том, что обстановка в Арктике коренным образом изменится в ближайшие десятилетия в результате потепления и что это сделает возможным усиление военно-морских сил в Арктике за счет других флотов, неоправданно упрощает ситуацию.

В результате наблюдаемых климатических изменений в Арктике тает многолетний лед. Но на протяжении большей части года арктические акватории скованы сезонным льдом. В самых далеких прогнозах ледовая обстановка в Арктике останется крайне сложной для навигации на протяжении большей части года, а климатические условия — крайне суровыми<sup>23</sup>. Поэтому переброска сюда сил и средств атлантических и тихоокеанских флотов прибрежных государств, не сконструированных и не оборудованных для плавания в арктических льдах, не представляется возможной.

Анализ военных программ арктических государств на период 2015–2025 гг. свидетельствует о том, что они **не планируют формирование и развертывание военно-морского потенциала, способного решать боевые задачи в арктических условиях**.

Канада планирует постройку к 2017 г. 6–8 новых патрульных кораблей военно-морских сил (ВМС) для несения боевого дежурства в арктических водах. Норвегия планирует постройку двух фрегатов. Однако ни один из этих кораблей не сконструирован для плавания во льдах<sup>24</sup>. По этой причине, в частности в Канаде, продолжается дискуссия, в которой члены профильных комитетов Сената отстаивают точку зрения, что патрулирование в северных водах страны должны осуществлять не силы ВМС, а корабли береговой охраны<sup>25</sup>.

В США также обсуждался вопрос о возможности патрулирования арктических вод кораблями ВМС по мере отступления многолетних льдов. Однако конкретных планов такого рода нет. К тому же после краткосрочного всплеска интереса к военно-политическим проблемам Арктики в 2008 г. в последние годы региональная проблематика явно отошла на задний план американской политики.

Не следует драматизировать и другие заявленные планы модернизации вооруженных сил арктических государств<sup>26</sup>.

Размещенные на Аляске на базах в Анкоридже и Фэрбенксе подразделения американской механизированной пехоты и десантных войск не предназначены для операций в Арктике. Норвегия планирует вдвое сократить численность своего самого крупного боеготового подразделения — «северной бригады».

Главные же направления модернизации арктического потенциала прибрежных государств (прежде всего — Канады и отчасти Дании в отношении Гренландии) включают:

- формирование сил и средств для осуществления мониторинга оперативной обстановки в Арктическом регионе, включая ограниченное патрулирование арктических акваторий вблизи собственной территории;
- формирование потенциала для быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в Арктической зоне и с этой целью;
- подготовка личного состава для решения задач по реагированию на чрезвычайные ситуации в Арктической зоне.

Хотя в последние годы основное внимание в том, что касается российской политики в Арктике, привлекали сообщения о предстоящем формировании арктических сил и о планах развертывания на Кольском полуострове в дополнение к армейской бригаде двух десантных бригад, по сути, российская политика в регионе<sup>27</sup> развивалась в том же направлении, что и политика других арктических государств. В 2008 г. Советом Безопасности РФ было принято решение о создании в Арктике сил береговой охраны и укреплении пограничных войск, о формировании комплексной системы контроля за оперативной обстановкой в регионе. К 2015 г. вдоль Северного морского пути планируется создать 10 спасательных центров МЧС.

**Сегодня в Арктике речь идет не столько о подготовке государств к классическому вооруженному межгосударственному конфликту, сколько к формированию потенциала для реагирования на новые вызовы и угрозы, с которыми они могут столкнуться здесь в результате климатических изменений и освоения арктических акваторий.**

Все это позволяет сделать вывод о том, что объективной опасности милитаризации региона ни сегодня, ни на обозримую перспективу нет. Однако было бы неверным полностью сбрасывать со счетов ведущиеся сегодня дискуссии, в ходе которых обсуждается и такой сценарий развития ситуации. В данном случае мы имеем дело с по-

пытками формирования арктической повестки дня, в рамках которой повышенное внимание уделялось бы вопросам безопасности. Прибрежные же государства с недоверием следят за действиями своих соседей и программами модернизации их вооруженных сил.

Сама по себе эта тенденция позволяет поставить вопрос о согласовании прибрежными государствами адекватных мер по укреплению взаимного доверия и развитию сотрудничества в сфере безопасности, с тем чтобы минимизировать негативный эффект гипертрофированных опасений «милитаризации» региона.

## **Новые вызовы для безопасности в Арктике**

Новые вызовы генерируются главным образом в результате наблюдаемых и ожидаемых климатических изменений, а также под воздействием расширения хозяйственной деятельности в Северном Ледовитом океане по мере его освобождения от многолетнего льда. Они делают очевидной необходимость расширения сотрудничества государств.

Расширение хозяйственной деятельности в морской Арктике связывается прежде всего, с перспективами разработки минеральных ресурсов шельфа, расширением транспортного и пассажирского судоходства, распространением рыбного промысла на арктические моря, в которых до последнего времени рыболовство не велось.

Изменение арктического климата — потепление и сокращение площади многолетнего льда, деградация вечной мерзлоты — само по себе ведет к серьезным изменениям:

- деградации уникальных арктических экосистем;
- исчезновению и замещению ряда растительных и животных биологических видов;
- серьезным социальным и экономическим последствиям в результате эрозии берегов и затопления части береговых территорий, разрушения привычных условий ведения хозяйства и жизненного уклада коренного населения, деградации и разрушения инженерных сооружений и других объектов инфраструктуры (портовых сооружений, дорог, линий электропередач, трубопроводов и др.).

**Все это превращает Арктику в зону повышенного риска для жизни и здоровья людей<sup>28</sup>, ставя в повестку дня весь комплекс вопросов гуманитарной безопасности (или безопасности человека).**

Происходящее в условиях потепления климата и тем более ожидаемое расширение хозяйственной деятельности в сухопутной и морской арктической зоне ведет к усилению антропологического воздействия на экологические системы Арктики. Оно связано и с появлением новых вызовов для безопасности в том числе в становящихся все более доступными арктических акваториях. **Расширение хозяйственной деятельности будет порождать новые проблемы в области безопасности и увеличивать существующие.** Но они, скорее всего, не будут связаны с повышением вероятности межгосударственных конфликтов и военного противостояния государств.

На передний план все больше будут выходить такие проблемы, как безопасность судоходства в арктических морях по мере расширения навигации; опасность загрязнения морской среды с судов и с суши; опасность разлива нефти и другого ущерба окружающей среде по мере расширения масштабов разведки и разработки минеральных ресурсов шельфа; расширение масштабов трансграничной незаконной деятельности, в частности, незаконной миграции, трансграничной организованной преступной и террористической деятельности

Эти процессы потребуют от прибрежных государств адекватного ответа, к которому ни одно из них сегодня не готово. Речь, в частности, идет о повышении требований к стандартам безопасного судоходства в арктических морях, включая предотвращение загрязнения морской среды с судов.

В условиях более интенсивной навигации в суровых условиях Арктики возрастает опасность аварийных ситуаций. Это потребует от государств наращивания потенциала для осуществления операций поиска и спасания на море. Разработка ресурсов шельфа со всей остротой поставит здесь вопрос о предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Повышение опасности трансграничной незаконной деятельности в становящейся все более доступной Арктической зоне потребует усиления береговой охраны арктических государств.

Все это предполагает не сокращение, а расширение ледокольного флота прибрежных государств, укрепление и модернизацию сил береговой охраны, формирование современных систем контроля над оперативной обстановкой, включая космические системы мониторинга. Большинство, если не все эти задачи государствам проще решать на основе двустороннего и многостороннего сотрудничества.

В последние годы прилагаются определенные усилия, **направленные на расширение сотрудничества арктических государств по решению проблем безопасности в Арктическом регионе.**

Вопросы регулирования судоходства обсуждаются в рамках ИМО. В 2009 г. в факультативное Руководство для судов, осуществляющих плавание в покрытых льдами арктических водах, 2002 г.<sup>29</sup> были внесены изменения. Действие нового руководства для судов, осуществляющих плавание в полярных водах, вступившего в силу в 2011 г.<sup>30</sup>, распространено на районы как Арктики, так и Антарктики. Оно содержит рекомендации относительно требований, предъявляемых к судам для плавания в ледовых условиях, — к конструкции судов, их оборудованию, квалификации персонала, предотвращению загрязнения окружающей среды и др. На основе руководства ведется работа над проектом Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Кодекс, в отличие от Рекомендаций 2009 г., должен содержать требования, обязательные для государств.

В 2008 г. государства — участники Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) подписали межправительственное соглашение о сотрудничестве в области предотвращения и борьбы с чрезвычайными ситуациями. В участвующих в деятельности организации странах, в том числе в РФ, проводятся совместные учения.

В рамках Арктического совета в мае 2011 г. подписано Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Этим соглашением определены зоны индивидуальной и совместной ответственности восьми государств по проведению операций спасания. Тогда же в мае 2011 г. на встрече министров иностранных дел Арктического совета принято решение о подготовке панарктического соглашения о сотрудничестве государств в области готовности и реагирования на морские разливы нефти. Приняты и другие решения об укреплении сотрудничества стран Арктического совета, направленного в том числе на сохранение морской среды и уникальных экосистем Арктического региона.

В меняющихся условиях возрастает потребность в расширении двустороннего и налаживании многостороннего сотрудничества служб береговой охраны. Прибрежные государства постепенно приходят к выводу о необходимости проведения общих учений таких служб в Арктике.

Достойным сожаления исключением из практики нарастающего сотрудничества арктических государств остаются военные, в том числе военно-морские учения. Если западные государства (из пяти прибрежных государств четыре являются членами НАТО, в Альянс входят пять из восьми стран – членов Арктического совета) регулярно принимают участие в учениях, проводимых в Канаде и Норвегии, то Россия остается в стороне от этой совместной деятельности. Правда, в последние годы РФ и Норвегия начали проводить совместные, в том числе военно-морские учения в Арктике.

Утверждение практики приглашения всех арктических государств для участия или наблюдения за проводимыми в регионе военными учениями могло бы стать важной мерой не только по укреплению сотрудничества и взаимодействия прибрежных государств, но и по укреплению доверия между ними, тем самым противодействуя развитию негативных тенденций.

### Примечания

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву // United Nations — Treaty Series. 1994. Vol. 1834. I-31363. P. 179 – 370.

<sup>2</sup> См.: *Глубоков А. И., Глубоковский М. К.* Международно-правовое регулирование рыболовства в Арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 111 – 116.

<sup>3</sup> Подробнее о российско-норвежском разграничении см.: *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М.: РИСИ, 2011. С. 47 – 52; *Глубоков А. И., Глубоковский М. К.* Указ. соч. С. 111 – 114.

<sup>4</sup> *Corell H.* The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship // *Vanderbilt Journal of Transnational Law.* 2009. Vol. 42. P. 1068.

<sup>5</sup> Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. Правило 45. Представление, делаемое прибрежным государством. С. 17.

<sup>6</sup> Россия претендует на расширение внешних границ своего континентального шельфа не только в Северном Ледовитом океане, но и в Охотском море.

<sup>7</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. Комиссия по границам континентального шельфа. Одиннадцатая сессия. Нью-Йорк, 24 – 28 июня 2002 года. Заявление Председателя Комиссии по границам континентального шельфа о ходе работы в этой комиссии. Документ CLCS/34. С. 4 – 6.

<sup>8</sup> Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea, and the Norwegian Sea on 27 November 2006.

<sup>9</sup> Дания уже направила в Комиссию представление о расширении внешних границ континентального шельфа на двух участках в районе Фарерских островов.

<sup>10</sup> Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011 – 2020. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, 2011. P. 14 – 15.

<sup>11</sup> См.: *Телегина Е. А.* Освоение природных ресурсов // Россия в полицентричном мире / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М.: Весь мир, 2011. С. 481.

<sup>12</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27 – 29 мая 2008 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a493?OpenDocument>.

<sup>13</sup> Выступление представителя РФ в Комитете старших должностных лиц Арктического совета, посла по особым поручениям А. В. Васильева на Международном Арктическом Форуме «Арктика территория диалога», Москва, 22 – 23 сентября 2010 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/c85bcbec54d02d89c32575bc00243e13?OpenDocument>.

<sup>14</sup> См.: *Corell H.* Op. cit. P. 1076 – 1077. В то же время неучастие в конвенции 1982 г. определяет и ряд отличий в обязательствах США по международному морскому праву. Эти отличия касаются, в частности, установления внешней границы континентального шельфа, ширину которого, согласно конвенции 1958 г., государства могут устанавливать сами на основе принципа эксплуатабельности.

<sup>15</sup> *Телегина Е. А.* Указ. соч. С. 484.

<sup>16</sup> *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Указ. соч. С. 134 – 141; *Апанасенко М. В., Ознобищев С. К.* Конвенциональные вопросы безопасности в Арктике // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 98. Авторы указывают на «предпосылки для обострения военно-политических отношений» между арктическими государствами.

<sup>17</sup> Постоянно развернутые в Арктике военно-морские силы и средства РФ насчитывают около 100 надводных кораблей. См.: *Апанасенко М. В., Ознобищев С. К.* Указ. соч. С. 97.

<sup>18</sup> Подробнее о военно-стратегической деятельности в Арктике см.: *Арбатов А. Г., Дворкин В. З.* Военно-стратегическая деятельность России и США // Россия в полицентричном мире / Под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М., 2011. С. 473 – 480; *Арбатов А. Г.* Арктика и стратегическая стабильность // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 59 – 74; *Дворкин В. З.* ПРО и безопасность в Арктике // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 75 – 86.

<sup>19</sup> *Апанасенко М. В., Ознобищев С. К.* Указ. соч. С. 96 – 97.

<sup>20</sup> Там же. С. 101 – 102.

<sup>21</sup> Там же. С. 102.

<sup>22</sup> См.: *Wezeman S. T. Military Capabilities in the Arctic*. SIPRI Background Paper. March 2012.

<sup>23</sup> См., в частности: *Коновалов А. М. Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А. В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 138 – 139.*

<sup>24</sup> Об ограничениях на применение в арктических водах канадских фрегатов проекта Галифакс см.: *Forget P. Commander. Bridging the Gap: The Limitations of Pre-AOPS Operations in Arctic Waters // Canadian Naval Review. Winter 2012. Vol. 7. No 4. P. 16 – 20.*

<sup>25</sup> *Pugliese D. Use Coast Guard, not Navy. Senators want Navy to take back-seat to Coast Guard in the Arctic // Defence Watch. 2010. 19 January.*

<sup>26</sup> Канада планирует после 2020 г. заменить 80 истребителей *F/A-18* на 65 новых самолетов *F-35*. Но эти самолеты, базирующиеся не в Арктической зоне, а на атлантическом побережье и в центре страны, предназначены не для арктических операций, а для защиты воздушного пространства Канады от незаконного вторжения. Основные же планы по модернизации арктической военной авиации Канады предполагают замену после 2020 г. 18 противолодочных самолетов *CP-140*, способных осуществлять дежурное патрулирование в арктических широтах, 10 – 12 новыми самолетами. Оттава планирует заменить транспортные самолеты *C-130* новыми самолетами для поиска и спасания с воздуха и закупить 6 беспилотных летательных аппаратов для морского и, в частности, арктического патрулирования.

Норвегия планирует заменить 60 истребителей *F-16* на 56 самолетов *F-35*. Однако страна не имеет самолетов для дозаправки истребителей в воздухе, что существенно сокращает зону их применения. К тому же норвежское военное руководство планирует закрыть главную базу ВВС на севере (Бодо) и перенести ее на юг страны.

<sup>27</sup> См.: *Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Указ. соч. С. 58 – 61.*

<sup>28</sup> *Коновалов А. М. Указ. соч. С. 139 – 140.*

<sup>29</sup> International Maritime Organization. Guidelines for ships operating in Arctic ice-covered waters. Ref. T1/3.02. 23 December 2002.

<sup>30</sup> Guidelines for ships operating in Polar waters. International Maritime Organization, Resolution A.1024(26), adopted on 2 December 2009.

*А. А. Храмчихин*

## **Военно-политическая ситуация в Арктике и сценарии возможных конфликтов\***

**Д**о последнего времени проблема милитаризации Арктики имела почти исключительно теоретическое значение по причинам природно-климатического характера. Из-за наличия в этом регионе постоянного ледового покрова в акватории Северного Ледовитого океана и крайне тяжелых природных условий на суше деятельность всех видов ВС в Арктике была либо крайне затруднена, либо вообще невозможна. Причем по окончании холодной войны даже те воинские контингенты, которые находились в Арктике, были либо сокращены, либо вообще ликвидированы.

Ситуация изменилась в последние годы в связи с начавшимся интенсивным таянием арктических льдов и одновременно открытием крупных месторождений углеводородов на арктическом шельфе [1]. Возможное исчезновение ледового покрова создает условия для круглогодичного плавания торговых судов и боевых кораблей по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу и сезонного — в высоких широтах, а также для добычи углеводородов на шельфе. Так, Северный морской путь (СМП) из Европы в Азию почти на 5 тыс. км короче пути через Суэцкий канал [2], Северо-Западный проход (СЗП) на 9 тыс. км короче пути через Панамский канал [1]. При этом США настаивают на том, что СМП и СЗП являются международными водами, в то время как Россия и Канада, соответственно, считают их своими внутренними водами [3].

В связи с этим проблема милитаризации Арктики возникла вновь. Она усугубляется тем, что акватория Северного Ледовитого океана и его шельф не разграничены, поскольку все приарктические страны имеют различные взгляды на данную проблему [2; 4].

В данной работе приарктическими странами будут считаться Россия, Канада, Норвегия, Дания (выходит к Арктике через Грен-

---

\* Храмчихин А. А. Военно-политическая ситуация в Арктике и сценарии возможных конфликтов // Арктика и Север. 2011. № 2.

ландию) и США (через Аляску). Рядом с Северным полярным кругом находится Исландия, однако она не имеет ВС и каких-либо претензий на шельф и арктические акватории. Швеция и Финляндия имеют территории за полярным кругом, но у них нет выхода к Северному Ледовитому океану.

Все указанные страны, кроме, естественно, России, являются членами НАТО, однако в данном случае это не имеет решающего значения, поскольку имеются серьезные противоречия между ними. Следует рассмотреть ВС каждой страны в отдельности.

## **Канада**

За период после окончания холодной войны ВС Канады, как и практически все остальные ВС стран — членов НАТО, прошли через существенные сокращения и трансформации. В 2005 г. было создано Канадское командование, которое отвечает за проведение всех военных операций на территории Северной Америки (как совместно с США, так и самостоятельно). В структуру Командования входят 6 региональных подкомандований (Северное, Тихоокеанское, Степное, Центральное, Восточное и Атлантическое). В 2006 г. были образованы Командование экспедиционных сил (отвечает за миротворческие операции), Командование сил специального назначения (отвечает за борьбу с терроризмом) и Вспомогательное командование (отвечает за тыловое обеспечение ВС) [5].

При этом в реальности практически все ВС [6, р. 28 — 31] подчиняются Канадскому командованию. Сразу после окончания холодной войны канадский воинский контингент был полностью выведен из Европы, зато после начала афганской операции НАТО около 3 тыс. канадских военнослужащих (1 бригадная группа) были направлены в Афганистан.

Сухопутные войска (численность — около 35 тыс. человек) включают 3 мотопехотные бригады (1-ю, 2-ю, 5-ю), инженерный полк, полк ПВО. В 2007 г. Канада приобрела в Голландии 100 танков «Леопард-2», еще 20 таких же танков было взято в лизинг в Германии, 12 танков закуплено в Швейцарии на запчасти. При этом на сегодняшний день из Голландии поступило лишь 40 танков. Большая их часть сразу направляется в Афганистан. Кроме того, на вооружении сухопутных войск имеется до 60 устаревших танков «Леопард-1», 200 боевых разведывательных машин (БРМ) «Койот», более 1,2 тыс. бронетранспортеров (БТР), около

200 артиллерийских орудий калибром 105 и 155 мм, более 100 минометов, 500 противотанковых ракетных комплексов (ПТРК) «Тоу» и «Эрике», 33 зенитных ракетных комплексов (ЗРК) *ADATS*.

ВВС (около 20 тыс. человек) включают 11 авиационных командований и канадский компонент объединенной канадско-американской системы ПВО Северной Америки *NORAD*. На вооружении состоят 80 истребителей F-18, 18 противолодочных самолетов CP-140, 7 заправщиков (2 А-310, 5 КС-130), около 50 транспортных самолетов, в том числе 7 стратегических (3 А-310, 4 С-17) и 24 тактических (С-130), 30 учебных самолетов, более 130 вертолетов, в том числе 6 тяжелых транспортных СН-47 и 28 противолодочных СН-124 «Си Кинг». Компонент системы *NORAD* включает 11 радиолокационных станций (РАС) дальнего и 36 ближнего действия [7].

ВМС (11 тыс. человек) имеют на вооружении 4 подводные лодки (ПЛ) типа «Виктория» (бывшие английские «Апхолдер»), 3 эсминца типа «Ирокез», 12 фрегатов типа «Галифакс», 12 тральщиков типа «Кингстон» и 12 патрульных кораблей. Еще 60 патрульных кораблей и катеров и 6 ледоколов имеются в составе Береговой охраны.

Таким образом, ВС Канады достаточно невелики по численности личного состава и количеству техники, к тому же обладают ограниченными возможностями в плане переброски войск на большие расстояния (в частности, ВМС не имеют десантных кораблей). Практически все части и подразделения сухопутных войск и ВВС дислоцированы в южной части страны (южнее 50-й параллели), самой «северной» является 1-я мотопехотная бригада (Эдмонтон, 53 с.ш.). На северных территориях дислоцирован только 1-й батальон канадских рейнджеров (Иеллоунайф, 62 с.ш.).

В последние три года руководство Канады неоднократно выражало озабоченность ситуацией в Арктике, в том числе военной активностью России, претензиями США на СЗП и территориальными спорами с Данией. В связи с этим предполагалось увеличить численность рейнджеров с 4,1 до 5 тыс. человек, построить в Резольюте центр сухопутных войск по обучению боевым действиям в арктических условиях [1]. Пока, однако, эти планы не реализованы, так как возможности страны в военном и финансовом плане весьма ограничены, а сотрудничество с США не всегда возможно из-за противоречий между этими странами именно по проблеме Арктики.

ВС Норвегии [6, р. 150 – 152] и Дании [6, р. 126 – 128] после окончания холодной войны подверглись очень существенным сокраще-

ниям, став одними из самых маленьких по численности личного состава и количеству вооружения и техники среди ВС всех стран НАТО. При этом эти две страны, в отличие от большинства других стран НАТО, сохранили призывную систему комплектования ВС.

## Норвегия

Сухопутные войска (8 тыс. человек) включают 1 мотопехотную бригаду «Норд» (используется, в первую очередь, как учебная), полк сил специального назначения, пограничный батальон и батальон Королевской гвардии. На вооружении состоит 72 танка (52 «Леопард-2», 20 «Леопард-1»), более 100 боевых машин пехоты (БМП) CV9030, около 400 БТР, более 50 самоходных артиллерийских установок (САУ) M-109A3, более 250 минометов, более 500 ПТРК «Эрике» и «Джавелин».

ВВС (2,5 тыс. человек) имеют на вооружении 57 истребителей F-16, 6 противолодочных самолетов P-3 «Орион», 3 самолета радиоэлектронной борьбы (РЭБ) DA-20, 4 транспортных самолета C-130J, 15 учебных самолетов «Сафари», 36 вертолетов, в том числе 12 противолодочных «Си Кинг».

ВМС (3,5 тыс. человек) включает 6 ПЛ типа «Ула», 5 фрегатов типа «Нансен», 6 ракетных катеров на воздушной подушке типа «Скьёлд», 6 тральщиков на воздушной подушке типа «Альта» и «Оксей», 20 десантных катеров типа 90N. Кроме того, 10 патрульных кораблей входят в состав Береговой охраны. Фрегаты типа «Нансен» являются одними из наиболее современных боевых кораблей этого класса в мире, ракетные катера и тральщики на воздушной подушке фактически не имеют аналогов в мире. Фрегаты и ракетные катера имеют на вооружении единственную на Западе сверхзвуковую противокорабельную ракету (ПКР) *NSM* (кроме Норвегии, сверхзвуковые ПКР смогли создать только Россия и Китай) [8].

Части и подразделения ВС Норвегии достаточно равномерно распределены по территории страны. При этом танковый батальон бригады «Норд» (наиболее боеспособное подразделение в ее составе) находится на севере страны. Там же базируются противолодочные самолеты «Орион». В районе Нарвика находятся военно-морская база (ВМБ) Рамсунд и пункт базирования (ПБ) Сортланн ВМС Норвегии, но к ним приписаны только корабли и катера Береговой охраны. Также на севере страны находится ряд разведывательных объектов (РАС и станции РТР).

## Дания

Сухопутные войска (10,6 тыс. человек) включают одну дивизию, в которую входят 2 бригады (в том числе 1 учебная). На вооружении около 150 танков (65 «Леопард-2», остальные — «Леопард-1»), около 120 БРМ, около 500 БТР, 24 САУ М-109, более 30 минометов, 12 реактивных систем залпового огня (РСЗО) MLRS, 20 ПТРК «Тоу», ПЗРК «Стингер».

ВВС (3,5 тыс. человек) имеют на вооружении 48 истребителей F-16 (еще от 7 до 10 — в складском резерве), 7 транспортных самолетов (4 C-130J, 3 CL-604), 28 учебных самолетов T-17, 33 вертолета (12 AS-550, 7 «Си Кинг», 14 EH-101).

ВМС (3,5 тыс. человек) включают 4 фрегата типа «Тетис», 10 корветов типа «Флювефискен» (4 с ПКР, 2 в патрульном варианте, 4 в варианте тральщиков), 9 сторожевых катеров, 10 тральщиков, 2 корабля поддержки типа «Абсалон». Последние, по сути, не имеют аналогов в мире.

Они имеют мощное артиллерийско-ракетное вооружение (примерно на уровне фрегата), одновременно являясь десантными кораблями. Также не имеют аналогов корветы типа «Флювефискен», в конструкции которых в полной мере использован модульный принцип [9]. Все 3 ледокола, имевшиеся в составе ВМС Дании, в начале 2011 г. выставлены на продажу, так как в районе Ютландии в них нет необходимости, а возможность их боевого применения в Арктике, видимо, не рассматривается [10].

Все ВС Дании дислоцированы в «собственно Дании», т.е. на полуострове Ютландия и прилегающих к нему островах. При этом в составе ВМС имеется Гренландское командование. Оно включает 1–2 боевых корабля (по ротации) и 2–3 катера охраны рыболовства, его командующий (штаб находится в г. Греннедал) является старшим воинским начальником Дании на острове. Ему подчиняется санный патруль «Сириус», осуществляющий контроль прибрежной полосы путем передвижения на собачьих упряжках в летнее время. Численность патруля — около 30 человек (младшие офицеры и унтер-офицеры) [11].

Кроме того, в г. Туле находится РАС системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) США системы *BMEWS*.

В целом, применительно к Норвегии и Дании, как и к Канаде, говорить о «милитаризации» нет оснований, гораздо более применим термин «демилитаризация». Так, по данным, предоставляемым по

ДОВСЕ (они могут несколько расходиться с приведенными выше данными из-за различных нюансов классификации систем и статуса техники), по состоянию на 1 января 1990 г. Норвегия имела 205 танков, 146 боевых бронированных машин (ББМ), 531 артсистему калибром более 100 мм, 90 боевых самолетов. На 1 января 2010 г. у нее было 76 танков, 208 ББМ, 67 артсистем, 56 боевых самолетов. Дания на 1 января 1990 г. располагала 419 танками, 316 ББМ, 553 артсистемами, 106 боевыми самолетами. Через 20 лет у нее осталось 147 танков, 321 ББМ, 42 артсистемы, 62 самолета. Обе страны, как и Канада, произвели определенное обновление танкового парка за счет приобретения подержанных «Леопардов-2» в Германии и Голландии, однако их количество слишком мало для проведения сколько-нибудь серьезных операций. Норвегия и Дания (как и Канада) не имеют частей ВДВ и морской пехоты, почти нет у них и средств переброски войск. ВМС всех трех стран также невелики, кроме того, они не располагают возможностями для нанесения ударов по береговым целям (нет ни палубной авиации, ни крылатых ракет), за исключением артиллерийского обстрела целей непосредственно в прибрежной зоне.

С другой стороны, проведение в Арктике крупных войсковых операций с применением бронетехники, артиллерии и авиации в больших количествах вообще вряд ли возможно по условиям природно-климатического характера. Что касается действий ВМС и групп спецназа, то в той или иной степени все 3 страны способны их проводить. С этой точки зрения общая малочисленность «традиционных» ВС Канады, Норвегии и Дании и ограниченность их присутствия в Арктической зоне не дают основания полностью пренебрегать их боевым потенциалом.

Если для Канады, Норвегии и Дании было рассмотрено состояние их ВС в целом и в Арктике в частности, то полное описание ВС США и РФ, разумеется, не представляется возможным. Речь может идти только об их группировках, дислоцированных в Арктической зоне в настоящий момент, а также о том, за счет каких сил и средств может быть проведено усиление этих группировок.

## **США**

Применительно к ВС США речь пойдет, в первую очередь, об их группировке на Аляске. Хотя практически все части и соединения в этом штате дислоцированы южнее Полярного круга, впол-

не естественно будет считать «американской Арктикой» Аляску в целом.

Группировка сухопутных войск на Аляске включает две из четырех бригад 25-й легкой пехотной дивизии (две другие бригады и штаб дивизии дислоцированы на Гавайях): 1-ю «Страйкер» и 4-ю воздушно-десантную. Эти бригады отличаются очень высокой стратегической мобильностью: 4-я воздушно-десантная бригада может быть переброшена в любую точку Земли за 18 ч., 1-я «Страйкер» — за 4 сут. Слабой стороной обеих бригад является очень низкая боевая устойчивость в «классической» войне против регулярной армии, оснащенной бронетехникой и авиацией. Так, бригада «Страйкер» оснащена боевыми машинами «Страйкер» общим количеством 308 шт. Из них 27 боевых машин с тяжелым вооружением (БМТВ) со 105-миллиметровой пушкой, 9 самоходных ПТРК «Тоу-2» и 36 самоходных минометов, остальные машины не имеют вооружения. Кроме того, на вооружении бригады имеется 12 буксируемых гаубиц М198, ПВО отсутствует. При этом важно отметить, что «Страйкеры» (во всех вариантах) — это обычные БТР с соответствующим этому классу техники противопульным (до 14,5 мм) бронированием. Что касается воздушно-десантной бригады, она имеет, кроме стрелкового оружия и гранатометов, 16 буксируемых гаубиц М119А2 (105 мм), 34 миномета, 28 самоходных ПТРК «Тоу», 76 ПТРК «Джавелин». ПВО также отсутствует [12; 13].

Впрочем, как было сказано выше, представить себе сражения в Арктике с участием бронетехники достаточно сложно, поэтому ее отсутствие у американских бригад вряд ли можно считать большим недостатком для данного ТВД. Что касается ПВО, то его может обеспечить группировка ВВС.

На Аляске дислоцирована 11-я Воздушная армия ВВС США, она подчинена Командованию ВВС в зоне Тихого океана. Основу ее составляет 3-е авиакрыло на военно-воздушной базе (ВВБ) Элмендорф. Оно включает две эскадрильи истребителей F-22, по одной эскадрилье истребителей F-15, самолетов дальнего радиолокационного обнаружения (ДРЛО) E-3B и транспортных самолетов C-17. Особо следует отметить F-22 — единственные в мире истребители 5-го поколения. Из 187 машин этого типа, закупленных для ВВС США, 40 дислоцированы на Аляске, в ближайшее время их количество предполагается увеличить до 45 — 50. Кроме того, на ВВБ Эйлсон размещено 354-е авиакрыло, включающее две эскадрильи истребителей F-16. Одна из них, 18-я (в ней 22 самолета), является эскадрилей

«Агрессор». Она сформирована в 2007 г., укомплектована наиболее квалифицированными летчиками, которые на учениях

ВВС имитируют самолеты противника. F-16 по своим характеристикам ближе всего к МиГ-29. Надо отметить, что единственной страной Восточной Азии, имеющей на вооружении МиГ-29, является КНДР. У РФ в Восточном ВО истребителей этого типа нет, за исключением одной авиабазы в Домне Забайкальского края, в 5 тыс. км от Аляски. Кроме того, к F-16 и МиГ-29 близки по своим ТТХ китайские истребители J-10.

Кроме всего перечисленного на Аляске дислоцировано 176-е авиакрыло ВВС Национальной гвардии США с транспортными самолетами C-130H. В этом штате имеется еще несколько аэродромов, которые можно использовать для переброски дополнительного количества боевых самолетов, в первую очередь — огромный гражданский аэропорт Анкоридж, который используется для дозаправки дальнемагистральных пассажирских и грузовых самолетов на рейсах из Северной Америки в Восточную Азию и обратно (по объему грузовых перевозок занимает 5-е место в мире). Емкость этих аэродромов позволяет увеличить группировку ВВС (сейчас она насчитывает более 100 F-22, F-15 и F-16) в несколько раз за 2–4 суток. Кроме того, благодаря наличию аэродромной сети может быть быстро усилена и группировка сухопутных войск за счет переброски самолетами военно-транспортной авиации на Аляску легких бригад и бригад «Страйкер». Для переброски тяжелых соединений потребуются железнодорожный транспорт (транзитом через Канаду) и морские перевозки, что займет более длительное время.

Именно на Аляске в Форт-Грили находится самый крупный позиционный район глобальной системы ПРО США, оснащенной ракетами *GBI*. Здесь было построено 26 шахт для этих ракет, однако часть из них затопило в июне 2006 г. во время сильных ливней [14]. Всего предполагается разместить на Аляске 30–40 ракет *GBI* [15; 16].

Боевые корабли ВМС США на Аляске не базируются, здесь дислоцированы только несколько кораблей и катеров Береговой охраны (Аляска относится к 14-му району Тихоокеанской зоны БОХР). В состав БОХР США входят 4 ледокола, однако 3 из них базируются в Сиэтле (штат Вашингтон), 1 — на Великих озерах, т.е. на Аляске на постоянной основе ледоколов нет [17].

Что касается европейской (атлантической) части Арктики, то кроме вышеупомянутой РАС СПРН в Туле (Гренландия) никаких

баз, военных объектов и группировок войск США сегодня нет. Суммарная численность американских военнослужащих в Канаде и Норвегии составляет 200 человек без всякой тяжелой техники. При этом Северный Ледовитый океан поделен на зоны ответственности между Атлантическим и Тихоокеанским флотами США. Границы между ними проходят по меридианам 95 з.д. и 100 в.д.

В настоящее время в составе Атлантического флота США находятся 6 атомных ПЛ с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) и 2 с крылатыми ракетами (ПЛАРК) типа «Огайо», 25 атомных многоцелевых ПЛ (ПЛА) (4 типа «Вирджиния», 21 типа «Лос-Анджелес»), 5 атомных авианосцев («Энтерпрайз» и 4 типа «Нимиц»), 10 крейсеров типа «Тайкондерога», 26 эсминцев типа «Орли Бёрк», 18 фрегатов типа «Оливер Перри» (из них 5 — в экстренном резерве), 14 тральщиков, 14 десантных кораблей. Все корабли приписаны к ВМБ на континентальной части США, кроме тральщиков, приписанных к ВМБ Манамы (Бахрейн) [18].

В составе Тихоокеанского флота США находятся 8 ПЛАРБ и 2 ПЛАРК типа «Огайо», 29 ПЛА (3 типа «Си Вулф», 4 типа «Вирджиния», 22 типа «Лос-Анджелес»), 6 атомных авианосцев типа «Нимиц», 12 крейсеров типа «Тайкондерога», 29 эсминцев типа «Орли Бёрк», 12 фрегатов типа «Оливер Перри», 17 десантных кораблей. Из них к японским ВМБ Йокосука и Сасебо приписаны авианосец «Джордж Вашингтон», 2 крейсера, 7 эсминцев и 5 десантных кораблей, остальные — к ВМБ на континентальной части США, Гавайях и Гуаме. Часть кораблей ТОФ на ротационной основе входит в состав 5-го флота, находящегося в Индийском океане [19].

ВМС США обладают исключительно высокими возможностями для действий против ВМС любой другой страны. Кроме того, они располагают потенциалом, не имеющим аналогов в мире, для нанесения ударов по наземным целям. Если не принимать здесь к рассмотрению потенциал ПЛАРБ типа «Огайо» (они относятся к стратегическим ядерным силам (СЯС) и предназначены для нанесения массированного ядерного удара с помощью баллистических ракет (БРПЛ) «Трайидент-2»), то потенциал ВМС США для действий против берега таков:

- на каждом из 11 авианосцев базируется от 48 до 60 истребителей-бомбардировщиков F/A-18 различных модификаций;
- каждая из 4 ПЛАРК типа «Огайо» несет 154 крылатые ракеты (КР) «Томагавк»;

- все ПЛА типа «Вирджиния» и 30 ПЛА типа «Лос-Анджелес» несут по 12 КР «Томагавк» в специальных шахтах;
- все ПЛА могут запускать КР «Томагавк» через торпедные аппараты, если такие ракеты имеются на борту вместо части торпедного боезапаса;
- каждый крейсер типа «Тайкондерога» имеет по 2 установки вертикального пуска (УВП) Мк41 по 61 ячейке в каждой (т.е. всего 122 ячейки на корабле). В каждой ячейке может находиться либо КР «Томагавк», либо зенитная ракета (ЗУР) «Стандарт», либо противолодочная ракета (ПЛУР) «Асрок»;
- каждый эсминец типа «Орли Берк» также имеет по 2 УВП Мк41. На первых 33 кораблях — на 90 ячеек (29 в носовой УВП, 61 в кормовой), на следующих — на 96 ячеек (32 и 64) [20, с. 702 – 771].

Таким образом, теоретически корабли ВМС США могут одновременно нести 660 боевых самолетов (не считая противолодочных) и 8838 крылатых ракет (не считая неопределенного количества ракет, которые могут запускаться через торпедные аппараты ПЛА). Причем последняя цифра постоянно увеличивается за счет ввода в строй новых ПЛА типа «Вирджиния» и эсминцев типа «Орли Берк» (с другой стороны, ПЛА типа «Лос-Анджелес» постепенно выводятся из состава ВМС).

При этом, разумеется, реальная величина потенциала ВМС США для удара по береговым целям гораздо меньше, поскольку в каждый момент времени часть кораблей и ПЛА находится в базах, в межпоходовом или капитальном ремонте и на переходах к базам или из них. Кроме того, как было сказано выше, УВП Мк41 предназначены для ракет трех типов. Поэтому они не могут быть заняты только «Томагавками», так как это сделает близкими к нулю возможности ПВО и ПЛО корабля. Наконец, существуют объективные ограничения на концентрацию боевых кораблей в одной ограниченной акватории из-за глобальности охвата ВМС США (по сути, это весь Мировой океан). Если же такая концентрация производится, это само по себе является чрезвычайно сильным индикатором того, что имеет место подготовка к проведению некой боевой операции.

Однако, даже если реальный потенциал в каждый отдельный момент времени составляет лишь 25% от максимального, он все равно очень значителен. В первую очередь это относится к КР типа

«Томагавк», которые имеют очень высокую точность (КВО менее 10 м), очень низкую эффективную площадь рассеяния (менее 1 кв. м), что чрезвычайно затрудняет ее обнаружения средствами разведки ПВО. При этом дальность полета КР «Томагавк» *Block 3* составляет 1800 км (в ВМС США имеется до 2 тыс. этих ракет), «Тактический Томагавк» — 2400 — 2900 км. Недостатками «Томагавков» являются дозвуковая скорость полета и отсутствие средств и способов для самообороны, но они, как правило, компенсируются малой заметностью [21].

Кроме того, ВМС США располагают значительными возможностями для борьбы с баллистическими ракетами, морской потенциал ПРО развит гораздо лучше, чем наземный. Отдельные модификации ЗУР «Стандарт» имеют возможности поражать низкоорбитальные спутники (ИСЗ), а также баллистические ракеты средней дальности (БРСД) и оперативно-тактические ракеты (ОТР), а РАС кораблей могут сопровождать межконтинентальные баллистические ракеты (МБР) и передавать их параметры наземным средствам ПРО. В настоящее время соответствующие РАС и ЗУР установлены на 3 крейсерах и 15 эсминцах ВМС США (все они входят в состав ТОФ), ведется соответствующая модернизация еще 2 крейсеров и 1 эсминца [22].

## Россия

По данным открытых источников [23; 24], военный потенциал России в Арктике сосредоточен в крайней западной части российской Арктики, на северо-западе Кольского полуострова.

Группировка ВС РФ в этом регионе включает 1 мотострелковую бригаду, 1 бригаду морской пехоты, 2 авиабазы, 2 зенитно-ракетных полка. На их вооружении состоит около 120 танков Т-80, более 300 БТР, 80 САУ, около 20 минометов, 18 самоходных ПТРК «Штурм-С», 18 ЗРК войсковой ПВО, 6 зенитных ракетно-пушечных комплексов (ЗРПК) «Тунгуска», не менее 20 разведывательных самолетов Су-24МР, до 20 вертолетов Ми-24 и Ми-8, 7 дивизионов зенитно-ракетной системы (ЗРС) С-300ПС и ПМ.

Кроме того, на северном побережье РФ (хотя формально и южнее Полярного круга) в районе Северодвинска дислоцирован еще один зенитно-ракетный полк ЗРС С-300ПС (4 дивизиона). На авиабазе Бесовец (Карелия) дислоцируется, по различным данным, от 40 до 60 истребителей Су-27 и МиГ-31.

В относительно короткие сроки (предположительно от нескольких суток до 2–3 недель) группировка ВС на Кольском полуострове может быть усилена за счет переброски воздушным и железнодорожным транспортом 2 воздушно-десантных и 2 десантно-штурмовых дивизий, 1–2 десантно-штурмовых бригад ВДВ, а также 3 танковых и от 4 до 10 мотострелковых бригад Западного и Центрального ВО. На аэродромы Кольского полуострова может быть переброшено несколько десятков боевых самолетов.

Северный флот РФ включает 6 ракетных подводных крейсеров стратегического назначения (РПК СН) пр. 667БДРМ, 16 ПЛА пр. 945 и 971, 7 дизельных ПЛ пр. 877, 1 авианосец, 3 крейсера (2 пр. 1144, 1 пр. 1164), 2 эсминца пр. 956, 5 больших и 6 малых противолодочных кораблей (БПК и МПК), 3 малых ракетных корабля (МРК) пр. 1234, 7 тральщиков, 5 десантных кораблей. Из этого количества 7 атомных и 1 дизельная ПЛ, 1 крейсер пр. 1144, 1 БПК, 3 МПК и 3 десантных корабля находятся в ремонте или консервации. Существует теоретическая возможность усиления флота за счет перехода по внутренним водным путям некоторого количества кораблей и катеров с Балтийского и Черноморского флотов.

Кроме того, для сравнения с ТОФ США можно привести боевой потенциал ТОФ РФ. Сегодня он имеет в строю 7 ПЛА, 7 дизельных ПЛ, 1 крейсер, 1 эсминец, 4 БПК, 5 МПК, 3 МРК, 7 ракетных катеров, 8 тральщиков, 4 десантных корабля. Причем все крупные надводные корабли находятся во Владивостоке, на расстоянии более 4 тыс. км. от Арктики [20, с. 586–677]. Впрочем, американский ТОФ дислоцирован еще южнее.

Никаких частей и соединений сухопутных войск, ВВС и ПВО к востоку от Северодвинска Россия в Арктике не имеет.

## **Возможные сценарии военных конфликтов в Арктике**

ВС Канады, Норвегии и Дании в силу общей слабости военного потенциала не способны осуществить какое-либо серьезное активное военное воздействие в отношении территории РФ. С другой стороны, США даже силами той группировки сухопутных войск и ВВС, которые дислоцированы на Аляске в мирное время, могут без особого труда занять Чукотку, где нет никаких частей ВС РФ. При этом Россия не будет иметь возможность перебросить туда тяжелые соединения из-за значительных расстояний. Ближай-

шая к Чукотке мотострелковая бригада расположена на Камчатке, следующие — в Хабаровском и Приморском краях. Из-за наличия тяжелой техники их переброска по воздуху невозможна, а по морю — займет значительное количество времени и, главное, будет блокирована ВМС США, которые, как было показано выше, значительно сильнее ВМФ РФ. Россия имеет возможность перебросить на Чукотку только части ВДВ и ВВС, однако и это будет сделать достаточно сложно из-за противодействия ВВС США.

При этом, однако, неясно, что может дать США подобная операция в политическом и военном плане. Она не дает им никакой очевидной выгоды, при этом несет угрозу эскалации конфликта вплоть до полномасштабного обмена ядерными ударами. Причем такой сценарий становится тем более вероятен, чем меньше у России возможности освободить свою территорию обычными силами. Как несложно понять, Чукотка не представляет для США такой ценности, чтобы ради ее захвата ставить под угрозу существование собственной страны. Тем более это относится к другим участкам российского арктического побережья, поскольку применительно к ним для США существенно усложнится решение задач логистики и ПВО (из-за увеличения расстояний), а для России обе эти задачи, соответственно, упростятся.

Гораздо более серьезной представляется угроза нанесения кораблями ВМС США (вместе со стратегической и, возможно, палубной авиацией) массированного обезоруживающего неядерного удара с помощью КР «Томагавк» по объектам СЯС РФ. Такой удар позволит уничтожить значительную часть российских МБР, РПК СН и бомбардировщиков, причем без глобальной экологической катастрофы. При таком сценарии американские СЯС полностью сохранят свой потенциал. Если Россия все же решится на ответный удар остатками своих СЯС, он может быть парирован с помощью даже ограниченной ПРО. Причем в отражении этого удара также могут принять участие корабли ВМС США с ЗУР «Стандарт-SM3» и соответствующими РЛС. Для выполнения обеих этих задач американские корабли должны наносить удар именно из Арктики, поскольку отсюда простреливается с помощью КР «Томагавк» большая часть российской территории (и большая часть объектов СЯС). К тому же корабли оказываются под траекториями полета оставшихся российских МБР и БРПЛ в сторону США (их траектории проходят через Арктику), что существенно облегчает выполнение задачи ПРО из-за минимизации значения курсового параметра и возможности стрелять навстречу,

а не вдогон (в связи с этим следует отметить, что для *GBI* с Аляски при стрельбе по российским МБР курсовой параметр и дальность стрельбы будут очень большими, что делает задачу их уничтожения практически нерешаемой). Кроме того, в США могут предполагать, что, если российские СЯС будут существенно ослаблены в результате обезоруживающего удара, притом что американские СЯС полностью сохранят свой потенциал, Россия вообще не решится на ответный удар.

Тем не менее, такой сценарий имеет ряд существенных рисков и ограничений.

1. Обезоруживающий удар должен быть единственным, поскольку, если первый удар не принес успеха либо принес ограниченный успех, возможности нанести второй удар уже не будет, поскольку Россия автоматически нанесет полномасштабный ядерный удар по территории США. Следовательно, в первом и единственном ударе должен быть задействован максимальный потенциал ВМС и ВВС США. Это означает, что большая часть американских крейсеров и эсминцев должна подойти на минимальное расстояние к берегам России, что не может быть не замечено российскими средствами разведки. Если же удар не будет внезапным, то он теряет смысл.
2. Нанесение обезоруживающего удара с помощью КР «Томагавк» и решение задачи ПРО входят в противоречие друг с другом, поскольку, как было сказано выше, КР и ЗУР «Стандарт» размещаются в одних и тех же ячейках УВП крейсеров эсминцев. Таким образом, чем больше КР, тем меньше ЗУР и наоборот.
3. На нынешнем этапе поражение МБР с помощью ЗУР «Стандарт» невозможно, удастся ли их соответствующим образом доработать — неясно.
4. Дивизии ракетных войск стратегического назначения (РВСН), дислоцированные в Сибири, остаются вне зоны досягаемости КР «Томагавк» даже при стрельбе по ним из арктических вод.

Соответственно, проведение в жизнь подобного сценария возможно только при реализации одновременно нескольких условий:

- будет происходить полная деградация РВСН, ВВС и ПВО, ВМФ и космической группировки РФ с быстрым сокращением их боевого потенциала, что минимизирует количество

целей для обезоруживающего удара и возможности по его отражению и по нанесению ответного удара (как по территории США, так и по кораблям ВМС США, наносящим обезоруживающий удар);

- США будут наращивать ударный потенциал ВМС и ВВС, что неочевидно в условиях бюджетных ограничений;
- политические отношения между США и РФ ухудшатся до такой степени, что руководство США сочтет риск войны с Россией приемлемым. В настоящее время наблюдается противоположная тенденция.

Следует подчеркнуть, что обязательно должны быть выполнены все 3 условия одновременно, при невыполнении хотя бы одного удар наноситься не будет. Поэтому вероятность реализации подобного сценария следует считать очень низкой.

Еще одним теоретическим сценарием вооруженного конфликта может стать борьба за раздел месторождений углеводородов на арктическом шельфе. Участниками такого конфликта могут стать все арктические страны практически в любых сочетаниях. Однако надо иметь в виду, что сама по себе добыча нефти и газа с океанского дна в условиях наличия даже временного ледового покрова еще никем и никогда не решалась. Соответственно, технологические и финансовые риски здесь очень велики. Из-за этого ни одна нефтяная или газовая компания не пойдет на реализацию подобного проекта, если не урегулированы риски юридического, политического и, тем более, военного характера. Т.е. никто не начнет «явочным порядком» добывать нефть и газ на тех участках шельфа, которые являются спорными. Соответственно, данный сценарий конфликта можно считать совершенно иллюзорным.

Пожалуй, наиболее вероятным представляется конфликт в форме столкновения ВМС сторон из-за нерешенности проблем судоходства в Арктике при условии ее освобождения ото льда на продолжительный период. Как было сказано выше, путь через Арктику из Европы в Азию гораздо короче, т.е. экономически выгоднее, чем через Суэцкий канал и, тем более, вокруг Африки. При этом может возникнуть конфликт по поводу принадлежности тех или иных акваторий. Причем в такой конфликт могут быть втянуты уже не только приарктические страны, но и весь блок НАТО, а также Евросоюз (из приарктических стран членом ЕС является только Дания).

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. Кроме того, как показал опыт войны в Югославии в 1999 г. и инцидента с захватом батальоном ВДВ РФ аэродрома в Приштине, а также войны между Россией и Грузией в августе 2008 г., даже США, не говоря уже о европейских странах, психологически не готовы даже на очень ограниченный военный конфликт с Россией, даже если он происходит вне пределов территории как России, так и стран НАТО. Нет сомнений, что это же относится и к потенциальному столкновению флотов в Арктике по причине нерешенности вопроса статуса акваторий. Ситуация может измениться только в случае очень существенного военного ослабления России по сравнению даже с нынешним положением.

Еще одним теоретическим фактором возникновения конфликта в Арктике может стать деятельность Китая, который в 2008 г. открыл научную станцию на Шпицбергене, в Арктике стал регулярно появляться китайский ледокол «Снежный дракон», ранее работавший в Антарктиде [4]. КНР испытывает острейшую потребность в любых 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 [25]. Поэтому ресурсы Арктики представляют для Пекина очень значительный интерес. При этом, однако, формальных претензий на арктические акватории и шельф КНР не имеет. Также ВМС КНР, несмотря на быстрый рост их потенциала, пока не способны к проведению сколько-нибудь значительных боевых операций в Арктике.

## Литература

1. *Нестёркин В.* Военная деятельность Канады в Арктике // Зарубежное военное обозрение. 2007. № 11. С. 28 – 32.
2. *Смоловский А.* Военно-стратегическая обстановка в Арктике // Морской сборник. 2006. № 11. С. 57 – 65; 2006. № 12. С. 55 – 64.
3. *Свининых Е.* Перспективы присоединения США к конвенции ООН по морскому праву // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 1. С. 68 – 78.
4. *Баранник А., Вознюк И.* Арктика как важный геостратегический регион столкновения национальных интересов ведущих зарубежных стран // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 1. С. 3 – 11; 2009. № 2. С. 12 – 18.
5. *Володин Д.* Трансформация канадских вооруженных сил // Россия и Америка в XXI веке. Электронный научный журнал. 2010. № 1.

6. The Military Balance 2010. The International Institute for Strategic Studies.
7. Горелов А. Военно-воздушные силы Канады // Зарубежное военное обозрение. 2003. № 4. С. 35 – 41.
8. Светин А. Военно-морские силы Норвегии // Зарубежное военное обозрение. 2006. № 8. С. 50 – 56.
9. Мартов И. Военно-морские силы Дании // Зарубежное военное обозрение. 2003. № 4. С. 46 – 52.
10. Конончук С. Приватизация ледокольного флота Дании // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 1. С. 91.
11. Зацепин В. Военное присутствие Дании в Арктике // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 6. С. 81 – 82.
12. Панов А. Типовая организационно-штатная структура боевых бригад сухопутных войск США // Зарубежное военное обозрение. 2010. № 8. С. 38 – 46.
13. Владимиров В., Мегин А. Формирование механизированных бригад «Страйкер» в сухопутных войсках США // Зарубежное военное обозрение. 2004. № 6. С. 30 – 36.
14. Панин А. О затоплении стартовых шахт противоракет системы ПРО США // Зарубежное военное обозрение. 2007. № 5. С. 4515.
15. Овог А. Совершенствование американской системы ПРО // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 8. С. 58 – 59.
16. Черёмушкин В. Увеличение количества противоракет ГБИ системы ПРО США // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 1. С. 80 – 81.
17. Рюриков Д., Васильев А. Береговая охрана США // Зарубежное военное обозрение. 2005. № 6. С. 54 – 66.
18. Чертанов В. Командование сил флота США (Атлантический флот) // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 11. С. 61 – 70.
19. Рюриков Д., Чертанов В. Тихоокеанский флот США // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 12. С. 63 – 76.
20. Никольский В. И., Новичков Н. Н. Военные флоты мира, 2009 – 2010 гг.: Справочник. М.: АНО «Информационное агентство АРМС-ТАСС», 2009.
21. Шевченко И. Современное состояние и перспективы развития крылатых ракет морского базирования ВМС США // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 8. С. 66 – 73.
22. Чертанов В. Морской компонент глобальной системы противоракетной обороны США // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 11. С. 61 – 72.
23. Анализ Вооруженных сил России. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.warfare.ru/>.
24. Болтенков Д., Гайдай А., Карнаухов А., Лавров А., Целуйко В. Новая армия России / Под ред. М. Барабанова. М.: Центр анализа стратегий и технологий, 2010.
25. Галенович Ю. М. О чем пишут авторы сборника «Китай недоволен!» М.: Центр научной информации и документации ИДВ РАН, 2009.

*А. Г. Арбатов, В. З. Дворкин*

## **Военно-стратегическая деятельность России и США \***

**В** годы холодной войны Арктика и Северная Атлантика были ареной самого напряженного стратегического противоборства СССР и США, причем как виртуального (согласно принятым планам действий в ожидавшейся ядерной войне), так и реального. Эта ситуация во многом сохраняется и сейчас, хотя и на более низком уровне противостояния и военной деятельности. Ее сохранению способствуют неизменные геостратегические факторы, логика взаимного ядерного сдерживания, динамика военного баланса и влияние военно-технического развития на положение в регионе.

Траектории полета межконтинентальных баллистических ракет (МБР) и баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) пролегают через Северный полярный круг по кратчайшей линии до военных объектов и административно-промышленных центров двух ядерных держав — России и США. Соответственно, на север обращены секторы обзора радиолокационных станций (РАС) систем предупреждения о ракетном нападении: американские в Клэр (Аляска) и Туле (Гренландия), советские в Оленегорске (Кольский полуостров) и Печоре (Архангельская область).

На арктические азимуты были нацелены системы противоракетной обороны (ПРО) двух держав, хотя их развертывание было прервано Договором по ограничению систем ПРО 1972 г. и Протоколом 1974 г. После выхода США из Договора (2002 г.) на Аляске была построена новая база перехватчиков ПРО в составе 26 стратегических антиракет типа ГБИ. Правда, по официальной версии они развернуты не против России, а для перехвата возможных будущих МБР Северной Кореи и Ирана.

Через Арктику планировалось нанесение ударов стратегической авиации двух держав. Рубежи пуска последних тоже пролегли над просторами Северного Ледовитого океана (СЛО). Поэто-

---

\* *Арбатов А. Г., Дворкин В. З.* Военно-стратегическая деятельность России и США // Россия в полицентричном мире. М.: Весь мир, 2011. Гл. 40. С. 21 – 29.

му часть тяжелых бомбардировщиков и танкеров-заправщиков базировалась на арктических аэродромах (например, на Аляске и в Гренландии, на Кольском и Чукотском полуостровах) или должна была пользоваться ими как авиабазами «подскока».

Над Арктикой регулярно осуществлялись тренировочные полеты дальних и средних бомбардировщиков США и СССР, нередко с имитацией выхода на курс применения ядерного оружия. Знаменательно, что через 20 лет после окончания холодной войны, в сентябре 2008 г., Россия провела полеты 12 стратегических бомбардировщиков в арктическом воздушном пространстве для демонстрации силы после кавказского конфликта августа 2008 г.

Для защиты от стратегической авиации в арктических регионах СССР, США, а также в Канаде, Гренландии, Исландии и Норвегии были развернуты эшелонированные системы противовоздушной обороны (ПВО) Советского Союза и НАТО в составе сети РЛС, авиабаз истребителей-перехватчиков и позиций зенитных ракет.

Арктика была также полигоном интенсивных испытаний ядерного оружия. Архипелаг Новая Земля был вторым (после Семипалатинска в Казахстане) районом проведения таких испытаний в воздухе, под водой и под землей. В 1958 – 1990 гг. здесь были проведены 224 из 715 (около 30%) всех ядерных взрывов, в том числе в октябре 1961 г. — самый крупный в истории воздушный взрыв авиабомбы мощностью до 58 МТ. С полигона Плесецк (Архангельская область), из акваторий Белого и Баренцева морей проводились испытательные пуски баллистических ракет наземного и морского базирования.

Деятельность атомного флота и ядерные испытания повлекли серьезные проблемы радиоактивного загрязнения Кольского полуострова, Новой Земли и окружающих морских акваторий. Эта проблема обострилась в 90-х годах прошлого века, когда в большом количестве выводились в отстой атомные подводные лодки, выслужившие свой срок или своевременно не прошедшие ремонт из-за отсутствия финансирования. Радиоактивное загрязнение Арктики усугублялось отходами атомной промышленности Западной и Восточной Сибири, выносившимися на север великими сибирскими реками (Обь, Енисей).

*Военно-стратегическая деятельность России и США в Арктике и Северной Атлантике имеет существенное значение не только с точки зрения поддержания стратегической стабильности, но*

*и не может не сказываться на двустороннем и региональном сотрудничестве государств в регионе.*

## **Военно-морская деятельность в Арктике**

Ввиду активного использования Арктики в качестве района развертывания и транзита стратегических ракетно-ядерных сил морского базирования, авианосцев, кораблей и подводных лодок с тактическим ядерным оружием (ТЯО) и ядерными крылатыми ракетами морского базирования (КРМБ), СЛО и Северная Атлантика превратились в зону самой интенсивной в мире гонки военно-морских вооружений и военно-морского соперничества. Военно-морская деятельность НАТО и СССР сплелась в огромный и сложнейший «клубок» операций и технических систем.

С 60-х годов прошлого века СЛО и Северная Атлантика стали районом боевого дежурства американских и советских атомных подводных лодок с баллистическими ракетами. На Кольском полуострове были расположены главные базы самого мощного Северного флота СССР, а теперь — Российской Федерации. Подводные ракетноносцы США выходили в северные моря (включая Берингово и Чукотское) с баз на обоих побережьях страны и в Великобритании (Шотландия). В 1970 — 1980-х годах к ним присоединились английские и французские ракетные атомные подводные лодки.

В 1970 — 1980-х годах с увеличением дальности БРПЛ американские стратегические ракетноносцы ушли из СЛО и стали дежурить на просторах Атлантики и Тихого океана. Дальность ракет «Трайидент-2» позволяла наносить удары по СССР от берегов Бразилии и Индонезии<sup>1</sup>. Советские же ракетные подводные крейсера, которые ранее из-за недостаточной дальности ракет сначала должны были выходить в Северную Атлантику, с увеличением дальности БРПЛ, наоборот, стали преимущественно нести боевое дежурство в СЛО под прикрытием остальных сил и средств Северного флота и под защитой полярных льдов<sup>2</sup>.

С начала 1980-х годов в Арктике началось периодическое патрулирование американских многоцелевых атомных подводных лодок (АПЛ) с ядерными (КРМБ) большой дальности типа «Томахок»<sup>3</sup>. А с конца того же десятилетия и советские многоцелевые атомные подводные лодки с КРМБ стали выходить из Кольских баз через Баренцево и Норвежское моря в Северную Атлантику<sup>4</sup>.

В северных морях периодически проводили учения американские корабельно-авианосные соединения, включая авианосцы с ударной палубной авиацией, способной нести ТЯО<sup>5</sup>.

В этой зоне была создана наиболее эшелонированная система противолодочной обороны (ПЛО) НАТО. В ее состав входили несколько линий гидроакустического наблюдения (СОСУС) по рубежам Норд-Кап (Норвегия) — остров Медвежий и Гренландия — Исландия — Фарерские острова.

Многоцелевые подводные лодки НАТО старались «прицельно» к советским стратегическим ракетносцам на выходе из баз Кольского полуострова или при проходе через линии СОСУС и сопровождать их на протяжении всего срока боевого дежурства. Ставилась задача быстро уничтожить советские подводные лодки с атомными ракетами на борту (ПЛАРБ) в случае начала войны, не допустив пуска БРПЛ. В этом лодкам-охотникам помогали надводные корабли, базовая и палубная авиация ПЛО. Совершенствовались космические средства морской разведки и обнаружения атомных подводных лодок (АПЛ) (например, по спутному следу «шлейфу» возмущенной водной среды).

Северный же флот СССР в качестве главной задачи имел боевое обеспечение своих стратегических подводных лодок. Эта задача решалась путем сопровождения ракетносцев многоцелевыми атомными подводными лодками с ракетно-торпедным вооружением, которые в мирное время должны были отеснять подводные лодки НАТО, а в случае войны — атаковать их до того, как они поразят советские ПЛАРБ. Подводные лодки (прежде всего 949 проекта типа «Курск» и 971 проекта типа «Барс») также имели задачу поразить авианосцы и другие корабли НАТО, которые могли угрожать стратегическим подводным ракетносцам СССР. Боевым кораблям с управляемым ракетным оружием (УРО), береговым бомбардировщикам и самолетам ПЛО с бомбами и ракетами, а с конца 1980-х годов и палубной авиации Северного флота ставилась задача уничтожения авианосцев, кораблей, подводных лодок и авиации, а также баз ВМС и ВВС НАТО на берегах Арктики и Северной Атлантики<sup>6</sup>.

Кроме того, надводным, подводным и авиационным силам и средствам Северного флота ставилась задача поиска, сопровождения, а в случае войны — уничтожения стратегических подводных ракетносцев США и их союзников до запуска их БРПЛ.

Соперничество еще более усложнялось, поскольку многоцелевые подводные лодки Северного флота на случай большой войны имели задачу выхода в Атлантику для нарушения морских коммуникаций НАТО. По ним военные грузы должны были доставляться из США в Западную Европу. По некоторым расчетам, в 1967—1993 гг. советские подводные лодки осуществили более 4600 боевых походов, большинство из которых приходилось на Северный флот, и в общей сложности провели под водой 950 лет (!)<sup>7</sup>. Поэтому перед подводными лодками, кораблями и авиацией НАТО ставилась цель обеспечить противолодочную оборону и преградить путь противнику на Гренландско-Фарерском рубеже.

Наконец, авиация, корабли и подводные лодки Северного флота имели задачу прямого противодействия авианосным и амфибийно-десантным соединениям НАТО с целью помешать нанесению ударов по военной и промышленной инфраструктуре Кольского полуострова и Архангельской области.

Россия и страны НАТО активно сотрудничали (особенно в 1990-х годах в обеспечении безопасной утилизации отслуживших российских атомных подводных лодок, хранения и вывоза отработанного ядерного топлива, ликвидации ракет, перевозок ядерных боеприпасов, в укреплении сохранности ядерных хранилищ.

За два десятилетия после окончания холодной войны уровни военного противостояния в Арктике существенно снизились, резко сократились масштабы военно-морской деятельности двух стран: коэффициент напряженности боевого дежурства стратегических и многоцелевых подводных лодок (т.е. процент постоянно развернутых АПЛ в море от общего числа), масштабы и периодичность военно-морских учений, интенсивность полетов авиации.

*Таблица 1*

**Боевой состав Северного флота СССР и России**

	<b>В конце 1980-х годов</b>	<b>В настоящее время</b>
Подводные лодки:		
— с баллистическими ракетами	39	7
— многоцелевые	133	23
Крупные боевые корабли	74	17
Вспомогательные корабли	около 200	33

Таблица 2

## Боевой состав военных флотов США и стран НАТО

	В конце 1980-х годов		В настоя- щее время	
	США	НАТО	США	НАТО
Подводные лодки:				
— с баллистическими ракетами	28	10	6	4
— многоцелевые	50	65	25	85
Авианосцы	7	6	4	6
Крупные боевые корабли	90	130	49	100
Десантные суда	24		14	

## Проблемы поддержания стратегической стабильности

Стратегические силы России в новых условиях сталкиваются с рядом трудностей, которые создают все большие проблемы для российской национальной безопасности, а значит и для стратегической стабильности, интересов безопасности и сотрудничества великих держав.

В настоящее время стратегические АПЛ Северного флота составляют 15% всех стратегических ядерных сил (СЯС) России по носителям и 13% — по ядерным боезарядам. Однако в ближайшее десятилетие в результате исчерпания технического ресурса ПЛАРБ Тихоокеанского флота, а также сокращения устаревших МБР и общего числа носителей СЯС доля морских стратегических сил Северного флота в российских СЯС по носителям и боезарядам может заметно возрасти.

В условиях нынешней глубокой разрядки политической напряженности даже упомянутого сравнительно ограниченного потенциала подводных ракетносцев Северного флота на боевом дежурстве теоретически достаточно для надежного сдерживания и обеспечения стратегической стабильности.

*Противолодочные силы НАТО вносят большую неопределенность в оценки стратегической достаточности, в том числе затрудняя процесс ядерного разоружения.*

Противолодочная деятельность надводных кораблей и авиации НАТО в регионе заметно сократилась ввиду уменьшения численности сил и средств флотов, а также из-за прекращения походов российских стратегических ракетносцев за рубежи ПЛО Норд-

кап — Медвежий и Гренландия — Фареры. Выход российских многоцелевых АПЛ в Северную Атлантику тоже свернут до единичных походов. Надводные боевые корабли России теперь редко выходят в море, да и то главным образом для «демонстрации флага» народам далеких южных стран, а не для придания устойчивости боевому дежурству своих ПЛАРБ в Арктике.

Однако патрулирование многоцелевых атомных подводных лодок НАТО у выхода из баз и в районах боевого дежурства российских ПЛАРБ продолжается.

*В условиях гальнейшего сокращения боевого состава Северного флота в целом с учетом соотношения российских сил боевого прикрытия ПЛАРБ и сил ПЛО НАТО в Арктике живучесть морских стратегических сил России в обозримой перспективе может оказаться под вопросом.*

Это обстоятельство может нанести серьезный ущерб стратегической стабильности в целом, поскольку морская составляющая СЯС имеет смысл исключительно в виде живучего компонента сил стратегического ядерного сдерживания. Для предотвращения такого развития событий и продолжения курса на ядерное разоружение в последующие 20 лет потребуются меры договорно-правового характера, выходящие за рамки традиционных договоров по СНВ.

Во-первых, для обеспечения безопасности боевого дежурства российских ПЛАРБ было бы целесообразно в рамках следующего этапа переговоров по СНВ или параллельно с ними договориться о запрещении любой противолодочной деятельности НАТО восточнее рубежа Нордкап — Медвежий. Контроль над таким соглашением применительно к надводным кораблям и авиации ПЛО может достаточно надежно осуществляться с помощью национальных технических средств, включая системы флота и авиации. В отношении подводных лодок это намного сложнее, и об этом речь пойдет ниже.

Со своей стороны, Россия возьмет на себя обязательство не выводить свои многоцелевые подводные лодки западнее названного рубежа. Для многоцелевых АПЛ в этом нет необходимости. Ввиду сокращения их числа и изменения общей ситуации в Европе задачу нарушения трансатлантических коммуникаций НАТО можно упразднить и как невыполнимую, и как ненужную. Имеющегося числа подводных лодок Северного флота едва хватит для обеспечения устойчивости боевого дежурства ПЛАРБ и выполнения обороны экономической зоны, территориальных вод и самой террито-

рии России. По тем же основаниям следует отказаться и от задач борьбы с ПЛАРБ стран НАТО за пределами указанного рубежа.

Во-вторых, следует достичь соглашения о том, чтобы стратегические ракетноносцы (ПЛАРБ) США и их союзников не пересекали отмеченный рубеж в восточном направлении, а российские — в западном. Ввиду достаточной дальности БРПЛ, для стратегических лодок РФ в этом нет необходимости, как и для ПЛАРБ стран НАТО, если только перед ними не ставится задача отработки тактики нанесения разоружающего удара с минимальным подлетным временем. Последнее несовместимо с принципами стратегической стабильности.

При необходимости в дальнейшем можно будет согласовать аналогичный разграничительный рубеж между Россией и США с их союзниками на север от Берингова пролива.

В-третьих, Россия и США на взаимной основе должны ограничить полеты тяжелых бомбардировщиков над Арктикой вне своего воздушного пространства (кроме как для наблюдения и в спасательных целях, для чего нужны отдельные согласования). С обеих сторон такие полеты могут восприниматься как провокационные и совершенно не соответствуют новым отношениям держав. Для поддержания роли ТБ в качестве средства ядерного сдерживания можно ограничиться тренировочными полетами в своем воздушном пространстве. В любом случае вклад тяжелых бомбардировщиков в стратегическую стабильность представляется весьма спорным, а переориентация ТБ на иные задачи могла бы стать первым шагом в трансформации отношений взаимного ядерного сдерживания.

Гипотетическая угроза ПЛАРБ «Огайо» с высокоточными обычными КРМБ может быть существенно ослаблена при договоренности об их базировании только на Западном побережье США. Из Тихого и Индийского океанов они не перекрывают по своей дальности основную часть баз российских МБР и пунктов управления, а выход в Арктику через Берингов пролив сопряжен с оперативными трудностями.

## **ПРО и безопасность в Арктике**

ПРО США, в каком бы регионе Северного полушария она ни развертывалась в обозримой перспективе, будет рассматриваться в качестве вероятной угрозы потенциалу ядерного сдерживания

России вне зависимости от масштабов ее развертывания и даже в тех случаях, когда она практически не будет способна перехватывать даже единичные пуски российских МБР и БРПЛ. Так будет продолжаться до тех пор, пока две ядерные сверхдержавы находятся в состоянии взаимного ядерного сдерживания. Особенно это относится к размещению ударных компонентов ПРО в Арктике и прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах.

*Арктика может превратиться из транзитной зоны, которую пересекают военные и гражданские корабли и самолеты различного класса, траектории МБР и БРПЛ, в зону непосредственного применения средств вооруженной борьбы.*

Концентрация этих средств будет значительно повышена из-за необходимости морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ПРО, для нейтрализации которых необходимо будет использовать усиленные составы всех боевых и обеспечивающих средств Северного флота.

В соответствии с объявленными администрацией президента Б. Обамы и Пентагоном планами развертывания ПРО дальнейшее наращивание стратегических противоракет ГБИ на Аляске (Форт-Грили, 26 противоракет) и в Калифорнии (база Ванденберг, 4 противоракеты) приостанавливается. В качестве резерва в Калифорнии достраиваются 14 шахт для ГБИ, в которые противоракеты будут загружены в случае необходимости. Планами развертывания ПРО на территории Европы и в других регионах для защиты от баллистических ракет Ирана предусматриваются 4 этапа, содержание которых хорошо известно и в данной главе не рассматривается.

При этом на всех этапах будет осуществлена модернизация систем боевого управления и наведения. Ожидается, что за счет повышения скоростных характеристик противоракет будет обеспечена способность (при размещении кораблей системы «Иджес» в северных морях и в Средиземном море) поражать ракеты средней и межконтинентальной дальности на активном участке траектории.

В стадии разработки и испытаний находятся лазеры воздушно-го базирования, космическая информационная система «СТСС».

Уже на первом этапе при нахождении кораблей ПРО в северных морях противоракеты СМ-3 теоретически будут способны перехватывать российские жидкостные БРПЛ, стартующие из прибрежных акваторий и непосредственно из баз, на активном участке траектории. После модернизации на третьем и четвертом этапах за счет повышения скоростных характеристик противора-

кет их способность перехватывать жидкостные и твердотопливные БРПЛ будет постоянно увеличиваться.

Расстояние от нейтральных районов патрулирования кораблей ПРО с системой «Иджес» до российских ПЛАРБ в базах Северного флота в Гаджиево (бухта Ягельная, губа Сайда) и в районах их патрулирования может составлять от 800 до 2500 км. Активный участок жидкостных БРПЛ заканчивается на расстоянии примерно 800 км от точки старта и на высоте около 350 км примерно через 300 с.

Космические системы раннего предупреждения США гарантированно обнаруживают ракеты на активном участке траектории примерно через 50 с после старта. Перспективная низкоорбитальная система СТСС с этого же момента с достаточно высокой точностью начинает определять параметры траектории БРПЛ и вырабатывать предварительные целеуказания для противоракет, которые передаются на радары наведения, размещенные на кораблях системы «Иджес». Таким образом, перехват жидкостных БРПЛ, стартующих из подводных ракетноносцев в ближней морской зоне, может быть осуществлен при движении на второй ступени при удалении их на расстояниях, начиная примерно с 300 км от точки старта до окончания активного участка на высотах от 200 до 300 км, что вполне достижимо уже для современных противоракет СМ-3.

В настоящее время в США в стадии доработок и полномасштабных испытаний находится авиационный комплекс с лазерным оружием, предназначенный для поражения ракет всех типов на активном участке траектории. Несмотря на ряд неудачных испытаний, в том числе в самое последнее время, данных о том, что программа эта будет «заморожена» на длительное время, нет.

Лазерное оружие будет размещено на самолетах типа В-747, которые должны будут барражировать на высотах около 10 км. Тип лазера — химический с непрерывным режимом излучения. Диаметр апертуры — 1,5–2 м. По имеющимся данным максимальная дальность действия — до 800 км. Предполагается, что лазер будет способен поражать ракеты на активном участке траектории в течение примерно 60 с. При этом время воздействия на цель составляет от 1 до 5 с, что приводит к ее поражению с учетом того, что корпус ракеты находится под действием сильной термической и силовой нагрузки. Это относится прежде всего к жидкостным ракетам, которые по сравнению с твердотопливными имеют более продолжительный активный участок траектории полета и корпус которых обладает меньшей прочностью.

Самолеты с лазерным оружием могут быть оперативно переброшены и развернуты в районах, находящихся в относительной близости от ракетных баз противника. При этом необходимо обеспечить развертывание и поддержание в боевой готовности нескольких ударных самолетов, самолетов-заправщиков, а также самолетов прикрытия. Вряд ли такие авиационные средства можно использовать для перехвата баллистических ракет, базы которых находятся в глубине территории противника и защищены эффективными средствами ПВО. Однако барражирование в районах базирования и патрулирование российских подводных ракетоносцев создаст реальную угрозу стартующим с них баллистическим ракетам.

Если оценивать эффективность перехвата системой «Иджес» российских БРПЛ, стартующих из подводных ракетоносцев Северного флота, непосредственно на участках траекторий после завершения операции разведения боезарядов, то прежде всего целесообразно привести результаты оценок эффективности перехвата этой системой баллистических ракет Ирана.

Эти оценки представлены в совместных материалах российских и американских экспертов, изданных Институтом Восток—Запад в 2009 г.<sup>8</sup> Показано, в частности, что радары X-диапазона, благодаря относительно высокой разрешающей способности (до 15 см), могут обнаруживать на безатмосферном участке траектории не только боезаряды, но и часть ложных целей, однако не гарантируют возможности отличить одни от других. При этом даже относительно несложные меры противодействия, которые могут быть доступны для иранских специалистов-ракетчиков, способны снизить эффективную площадь отражения боезарядов с 0,03 кв. см до 0,01 кв. см, что значительно сократит дальность обнаружения боезарядов.

В лучшем случае при увеличении модулей радара X-диапазона до 80 тыс. единиц дальность обнаружения составит примерно 1300 км при необходимой минимальной дальности около 2000 км. Всего для перехвата одного боезаряда иранской ракеты потребуется в среднем 5 противоракет.

Нет никаких сомнений в том, что российские БРПЛ оснащены значительно более эффективными комплексами преодоления ПРО, которые разрабатывались в течение нескольких десятков лет и постоянно адаптировались к перспективным системам ПРО.

*Планируемая к развертыванию новая архитектура ПРО США, предусматривающая нахождение нескольких кораблей системы*

*«Иджес» в северных морях, не окажет практического влияния на российский ядерный потенциал.*

Однако развертывание такой ППРО все равно приведет к принятию комплекса мер, направленных на нейтрализацию боевых возможностей данной системы, средств морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ППРО с использованием усиленных составов боевых и обеспечивающих средств Северного флота.

В том случае, если над районами патрулирования подводных ракетноносцев Северного флота будут барражировать самолеты с лазерным оружием, которые способны представлять реальную угрозу для БРПЛ на активном участке траектории, то концентрация авиационных и морских сил на Севере будет значительно повышена. Прогнозируя дальнейшее развитие подобного сценария, можно представить наращивание наземных, морских, воздушных и космических рубежей перехвата ракет и боезарядов на всех участках траектории их полета, что связано с возвратом к ядерному противостоянию и новой гонке вооружений. Однако вероятность такого радикального обострения отношений между Россией и США минимальна, тем более после Лиссабонской встречи Президента России Д. Медведева с лидерами стран НАТО.

Вместе с тем, при развертывании ППРО в Европе в соответствии с принятыми на саммите НАТО в ноябре 2010 г. решениями без участия России вполне возможен новый противоракетный кризис в отношениях России и США, аналогичный тому, что имел место до пересмотра предыдущих планов развертывания третьего района ППРО в Польше и Чехии. Не допустить разрастания подобного кризиса можно только встречными шагами, направленными на тесное сотрудничество в сфере Европейской и глобальной ППРО.

*Анализ влияния военно-стратегической деятельности России и США в Арктике на поддержание стратегической стабильности в отношениях между ними позволяет сформулировать следующие выводы:*

1. В целях предотвращения негативного влияния военно-политической обстановки в Арктическом регионе на стратегическую стабильность целесообразно на основе консультаций и переговоров в формате Россия – США и Россия – НАТО подготовить ряд соглашений, ограничивающих военную деятельность в регионе. В частности:

- запретить любую противолодочную деятельность НАТО восточнее рубежа Нордкап – Медвежий и пересечение этого рубежа подводными ракетноносцами США, Великобритании и Франции в восточном направлении, а российскими подводными ракетноносцами — в западном;
- ограничить на взаимной основе полеты тяжелых бомбардировщиков России и США над Арктикой за пределами их воздушного пространства.

2. ПРО, развертываемая США в любом регионе Северного полушария, в обозримой перспективе будет рассматриваться в качестве вероятной угрозы для ядерного потенциала России вне зависимости от масштабов ее развертывания. Особенно это относится к размещению ударных компонентов ПРО в Арктике и прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах. Не допустить очередного противоракетного кризиса можно только встречными шагами, направленными на тесное сотрудничество в сфере ПРО.

Безопасность в Арктике при развертывании ПРО в северных морях можно обеспечить прежде всего в неразрывной связи с последовательной и радикальной трансформацией принципов взаимного ядерного сдерживания России и США, одним из важнейших этапов которой должно быть равноправное участие России в разработке, развертывании и использовании Европейской и глобальной ПРО.

### Примечания

<sup>1</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 1. U.S. Nuclear Weapons and Capabilities. Cambridge: Ballinger Publ. Co., 1984. P. 134 – 148.

<sup>2</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 4. Soviet Nuclear Weapons. N.Y.: Ballinger Publ. Co., 1989. P. 136 – 151.

<sup>3</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 1. P. 184 – 188.

<sup>4</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 4. P. 184 – 185.

<sup>5</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 1. P. 205 – 227.

<sup>6</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol. 4. P. 272 – 329.

<sup>7</sup> Цит. по: Nigren D., Huldt B. et. al. (eds). Russia on our Mind. Stockholm: Swedish National Defense College, 2010. P. 115.

<sup>8</sup> Ядерный и ракетный потенциал Ирана. N.Y.: EastWest Institute, 2009.

## Об авторах

**Арбатов Алексей Георгиевич** — руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, академик РАН

**Васильев Антон Всеволодович** — посол по особым поручениям МИД России, представитель России в Арктическом совете

**Веселов Игорь Александрович** — заместитель директора департамента международной деятельности МЧС России, руководитель Рабочей группы Арктического совета

**Воронков Лев Сергеевич** — ведущий научный сотрудник Центра северо-европейских и балтийских исследований, профессор кафедры европейской интеграции МГИМО (У) МИД России

**Воронов Константин Валентинович** — заведующий сектором ИМЭМО РАН

**Дворкин Владимир Зиновьевич** — главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, генерал-майор

**Загорский Андрей Владимирович** — заведующий отделом ИМЭМО РАН, профессор кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО (У) МИД России

**Карлусов Вячеслав Всеволодович** — главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН, профессор кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России

**Ковалев Александр Антонович** — заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии МИД России (1993 – 2011)

**Коньшев Валерий Николаевич** — профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

**Коптелов Владимир Валентинович** — советник 1-го класса МИД России (в отставке)

**Лунев Сергей Иванович** — профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России

**Моргунова Мария Олеговна** — кафедра стратегического управления ТЭК РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина

**Ознобищев Сергей Константинович** — заведующий сектором ИМЭМО РАН

**Орешенков Александр Михайлович** — эксперт по международно-правовым проблемам Арктики

- Рубинский Юрий Ильич** — руководитель Центра французских исследований Института Европы РАН
- Рыхтик Михаил Иванович** — декан факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского
- Сергунин Александр Анатольевич** — профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета
- Студнева Елена Юрьевна** — обозреватель журнала «Международная жизнь»
- Телегина Елена Александровна** — декан факультета международного энергетического бизнеса РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, член-корреспондент РАН
- Тулупов Дмитрий Сергеевич** — кафедра европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета
- Уткин Сергей Валентинович** — заведующий отделом стратегических оценок Центра ситуационного анализа РАН
- Фененко Алексей Валерьевич** — ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН
- Храмчихин Александр Анатольевич** — заместитель директора Института политического и военного анализа
- Чилингаров Артур Николаевич** — специальный представитель Президента Российской Федерации по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике, член-корреспондент РАН

**Арктический регион:  
Проблемы международного сотрудничества**

**Хрестоматия  
в 3 томах**

Под общ. ред. **Игоря Сергеевича Иванова**

Составители:

**Тимофеев** Иван Николаевич  
**Махмутов** Тимур Анварович  
**Филиппова** Людмила Викторовна  
**Шамшурин** Александр Геннадьевич

**Том 1**

Подписано в печать 19.09.2013. Формат 60×90 1/16.

Гарнитура «BalticaС».

Усл. печ. л. 22,5. Тираж 720 экз. Заказ

ЗАО Издательство «Аспект Пресс».

111141 Москва, Зеленый проспект, 8.

E-mail: [info@aspectpress.ru](mailto:info@aspectpress.ru) [www.aspectpress.ru](http://www.aspectpress.ru)

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»

143200 Можайск, ул. Мира, 93

[www.oaompk.ru](http://www.oaompk.ru) [www.oaompk.ru](http://www.oaompk.ru)

Тел. (495) 745-84-28, (49638) 20-685

**Российский совет по международным делам (РСМД)** — некоммерческое партнерство, созданное по распоряжению Президента Российской Федерации. Совет ставит перед собой следующие **задачи**:

- содействовать проведению в России исследований по основным направлениям внешней политики России и актуальным вопросам мировой политики;
- формировать условия для совершенствования процесса подготовки специалистов-международников;
- развивать взаимодействие российских научных организаций с иностранными экспертно-аналитическими центрами по вопросам международных отношений.

Совет выступает связующим звеном между государством, экспертами, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

**Учредители РСМД:**

- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- Российская академия наук;
- Российский союз промышленников и предпринимателей;
- Информационное агентство «Интерфакс».

**Основные направления деятельности РСМД:**

- исследовательская работа и международная экспертиза;
- учебно-просветительская работа;
- коммуникационная и публичная деятельность;
- международная деятельность.

**Наши контакты:**

Интернет-портал: [www.russiancouncil.ru](http://www.russiancouncil.ru)

Адрес: 119180, Москва, ул. Большая Якиманка, д. 1.

Тел.: +7 (495) 225 6283

Факс: +7 (495) 225 6284

E-mail: [welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)

Совет зарегистрирован 19 апреля 2011 г. УФНС по г. Москве.  
ОГРН 1117799006753. Свидетельство серия 77 № 013839523.