

Российский институт стратегических исследований

В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин

АРКТИКА В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКЕ:
сотрудничество или соперничество?

Москва
2011

УДК 551.41:327

ББК 26.34:66.4

К-65

Рецензенты: *проф., д-р полит. наук М. И. Рыхтик (Нижегор. гос. ун-т);
канд. физ.-мат. наук В. М. Клапцов (Рос. ин-т стратег. исслед.)*

Коньшев В. Н., Сергунин А. А.

К-65

Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин ; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева, зам. директора РИСИ ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М. : РИСИ, 2011. – 194, [4] с. : ил.

ISBN 978-5-7893-0135-7

В монографии анализируются политические процессы, влияющие на безопасность в Арктике. Конкуренция интересов России и других государств связана с перспективами освоения богатейших ресурсов и развитием транспортных коммуникаций. В то же время вокруг Арктики накопилось множество нерешённых проблем политического, юридического, экономического, социального и экологического характера, которые требуют комплексного решения с участием заинтересованных государств и организаций. Для уточнения вектора арктической политики России авторы на основе документов исследовали стратегию основных участников арктической политики: России, США, Канады, стран Северной Европы, а также наиболее влиятельных международных организаций, включая НАТО и Евросоюз.

УДК 551.41:327

ББК 26.34:66.4

ISBN 978-5-7893-0135-7

© Коньшев В. Н., Сергунин А. А., 2011

© Российский институт
стратегических исследований, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Table of contents	5
Список сокращений	7
Введение	9
Глава 1. Арктическая зона России	13
1.1. Общая характеристика	13
1.2. Колебания климата и геополитический статус Арктики	19
1.3. Ресурсы арктической зоны России	21
1.4. Проблемы экономического освоения арктических территорий России	24
1.5. Экологические проблемы российской Арктики	32
Глава 2. Арктический вектор политики России	38
2.1. Национальные интересы и контуры российской стратегии в Арктике	38
2.2. Россия и проблема границ в Арктическом регионе	42
2.3. Возрастание роли Северного морского пути	54
2.4. Меры по обеспечению интересов России в Арктике	57
Глава 3. Арктическая стратегия США и Канады	65
3.1. Формирование арктической политики США	65
3.2. Северная стратегия Канады	74
Глава 4. Арктическая стратегия стран Северной Европы	84
4.1. Норвегия	86
4.2. Дания	93
4.3. Финляндия	100

4.4. Швеция	106
4.5. Исландия	109
4.6. К общей североевропейской арктической стратегии?	113
Глава 5. Арктика в деятельности международных организаций	117
5.1. Исследовательские организации	117
5.2. Межправительственные и неправительственные организации	119
5.3. Арктическая стратегия Европейского союза	123
5.4. Военно-политическая активность НАТО в Арктике	129
5.5. Тенденция к милитаризации Арктики	134
Заключение	142
Приложение	151
Summary	192
Сведения об авторах	193

TABLE OF CONTENTS

Acronyms	7
Introduction	9
Chapter 1. Russia's Arctic Zone	13
1.1. General description	13
1.2. Climate change and Arctic's geopolitical status	19
1.3. Resource potential of Russia's Arctic Zone	21
1.4. The problem of economic development of Russia's Arctic territories	24
1.5. Environmental problems of the Russian Arctic	32
Chapter 2. The Arctic vector of Russian policies	38
2.1. Russian national interests and Arctic strategy	38
2.2. Russia and the problem of maritime borders in Arctic	42
2.3. The increasing role of the Northern Sea Route	54
2.4. Measures to ensure Russian interests in Arctic	57
Chapter 3. The U.S. and Canadian Arctic strategies	65
3.1. The U.S. Arctic policy making	65
3.2. Canada's Northern strategy	74
Chapter 4. Nordic countries' Arctic strategies	84
4.1. Norway	86
4.2. Denmark	93
4.3. Finland	100

4.4. Sweden	106
4.5. Iceland	109
4.6. Towards a common Nordic Arctic strategy?	113
Chapter 5. Arctic and international organizations	117
5.1. Research organizations	117
5.2. Inter-governmental and non-governmental organizations	119
5.3. European Union's Arctic strategy	123
5.4. NATO's military and political activities in Arctic	129
5.5. The trend to militarization of Arctic	134
Conclusions	142
Appendices	151
Summary	192
About authors	193

Список сокращений

АЗР	-	Арктическая зона России
АКЭС	-	Арктический консультативно-экспертный совет
АО	-	Автономный округ
АПЛ	-	Атомная подводная лодка
АС	-	Арктический совет
ВВС	-	Военно-воздушные силы
ВГКШ	-	Внешняя граница континентального шельфа
ВМС	-	Военно-морские силы
ВМФ	-	Военно-морской флот
Гидромет	-	Гидрометеорологический комитет
ЕС	-	Европейский союз
ЛЭП	-	Линия электропередачи
МГЭИК	-	Межправительственная группа экспертов по изменению климата при ООН
МИД	-	Министерство иностранных дел
МЧС России	-	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НАТО	-	Организация Североатлантического договора
НЕФКО	-	Северная экологическая финансовая корпорация
НИИ	-	Научно-исследовательский институт
НОРАД	-	Северная система противовоздушной обороны
ОАО	-	Открытое акционерное общество
ОБСЕ	-	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	-	Организация Объединённых Наций
ПАС	-	Программа арктического сотрудничества
ПВО	-	Противовоздушная оборона
ПКС	-	Подножие континентального склона

СБЕР	– Совет Баренцева/Евроарктического региона
СЕГ	– Североевропейский газопровод
СИБ	– Северный инвестиционный банк
СИЕ	– Северное измерение Евросоюза
СМП	– Северный морской путь
СМСС	– Совет министров Северных стран
Совбез	– Совет безопасности
СССР	– Союз Советских Социалистических Республик
США	– Соединённые Штаты Америки
ТНК	– Транснациональная компания
ФРГ	– Федеративная Республика Германия
ФСБ	– Федеральная служба безопасности
ЦИК	– Центральный исполнительный комитет
ЧП	– Чрезвычайное происшествие
ЮНЕП	– Программа ООН по окружающей среде

ВВЕДЕНИЕ

Арктическая зона России (АЗР) является регионом особых стратегических и экономических интересов государства и нашего общества в целом. Растущий интерес к освоению Арктики проявляют многие государства. Согласно современным международно-правовым нормам только 5 государств, непосредственно граничащих с Арктикой, имеют права на освоение её шельфа: Канада, Дания, Норвегия, США и Россия.

Однако интересы в Арктике и представление о границах шельфа¹ у многих государств не совпадают². Есть между ними и спорные вопросы по делимитации морских границ. Такая ситуация сложилась благодаря тому, что интерес к региону Крайнего Севера возрос лишь относительно недавно, а международно-правовой режим Арктики находится в стадии становления и оставляет возможности для неоднозначного толкования принадлежности и статуса некоторых территорий и водных пространств. Принятие единого документа, регулирующего отношения государств, подобно договору по Антарктиде, считается маловероятным. В известном смысле такой шаг запоздал. Слишком много государств и организаций уже участвуют в арктической политике, слишком разнонаправлены их интересы, да и часть региона уже осваивают арктические державы.

Поэтому в будущем по поводу Арктики возможны как многосторонние, так и двусторонние коалиции на политическом уровне. Так, Финляндия и Швеция, не имеющие прямого выхода к Северному Ледовитому океану, считают, что политика арктических государств, стремящихся "поделить" Арктику между собой, является недалёковидной и дестабилизирующей ситуацию в регионе. Эти и другие страны рассматривают ресурсы Арктики как достояние всего человечества, и потому освоение её природных богатств должно проходить в рамках максимально широкого международного

¹ Шельф – это выровненная подводная часть материка, которая имеет с ним общее геологическое строение.

² Арктическая безопасность Северных стран // BarentsObserver. 2009. 9 февраля. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html>. Есть спорные территории в Арктике между Канадой и Данией, Канадой и США, Россией и Норвегией.

сотрудничества. Согласно такой логике все желающие и имеющие достаточные технические и финансовые возможности должны иметь доступ к эксплуатации ресурсов, находящихся в арктических широтах, разумеется, в рамках международно-правовых норм. В этом не против принять участие Китай, Япония и другие промышленно развитые государства, если правовой режим освоения Арктики будет пересмотрен соответствующим образом.

В особенно сложном положении оказалась Россия, которая не имеет надёжных политических союзников на данном направлении, сталкиваясь не только с интересами других государств, но и таких международных организаций, как НАТО и Евросоюз. После периода разрухи и внешнеполитической апатии 90-х гг. прошлого века Россия пытается вернуть своё традиционное присутствие в Арктике, что вызывает явное недовольствие многих государств. Известна болезненная реакция США, Канады и европейских стран на итоги экспедиции "Арктика-2007", когда был установлен флаг России на дне океана в точке Северного полюса. "Я уж не знаю, что они там установили на дне океана – металлический флаг, резиновый, или простыню. В любом случае это не даёт претензиям русских на океанический шельф никаких законных оснований. США относятся к этим претензиям весьма скептически", – заявил, в частности, представитель Госдепартамента США Т. Кейси³.

Однако сами США находятся в сложном положении. С одной стороны, они имеют территориальные споры в Арктике с ближайшим союзником Канадой. С другой стороны, США не ратифицировали Конвенцию по морскому праву 1982 г., лежащую в основе разрешения споров по морским границам и разделу шельфа в Арктике. Поэтому Вашингтон пока не может достаточно эффективно работать в таких авторитетных международных организациях, как Арктический совет. Дискуссии о границах в Арктике ведут США и Канада, Россия и Норвегия, Россия и Канада, Дания и Канада, Дания и Норвегия. Одновременно многие из этих государств пытаются для защиты своих национальных интересов использовать самые влиятельные международные организации, такие как НАТО или Евросоюз. Таким образом создаются объективные основания

³ URL: http://www.rian.ru/trend/expedition_Arctic_North_Pole_310707/; http://www.rian.ru/trend/expedition_Arctic_North_Pole_310707/index2.html.

для разнонаправленных, а во многом и противоречивых, тенденций в международной политике, касающихся освоения Арктики. Наметилась тенденция к новой волне милитаризации в регионе.

Борьба за контроль над Арктикой между современными государствами разворачивается далеко не случайно. По некоторым оценкам, в регионе находится четверть мировых неразведанных запасов углеводородов⁴. В случае дальнейшего освобождения ото льда арктических вод немалые экономические выгоды сулит использование Северного морского пути для круглогодичного транзита грузов кратчайшим путём из Европы в страны Восточной Азии. Для перевозок, осуществляемых в 20 из 24 крупнейших морских портов мира, транспортировка через Северный морской путь даст значительную экономию времени и топлива⁵. Быстрыми темпами растут кроссарктические авиаперевозки.

Регион сохраняет важное стратегическое значение для государств, имеющих ядерный подводный флот. С подводных позиций на северо-востоке Баренцева моря можно поразить большинство важных целей в мире, поскольку здесь пролегают кратчайшие траектории для баллистических ракет в любое полушарие Земли.

В то же время есть целый ряд факторов, настоятельно требующих формирования особой стратегии развития Арктики – российской и международной, – основанной на сотрудничестве, а не на конфронтации. За это выступают многие известные политики, учёные, международные организации, которые ставят своей целью взаимопонимание и взаимодействие в Арктике на равноправных началах. Деятельность человека должна учитывать, что экологические системы Крайнего Севера неустойчивы из-за низкой продуктивности, поэтому они легко повреждаются и затем крайне медленно восстанавливаются после внешних воздействий. В то же время нарастающая хозяйственная деятельность государств и транснациональных компаний остро ставит вопрос об ответственной политике в Арктике. Официальное расследование аварии на нефтепромысле ТНК *British Petroleum* показало, что руководство компании сэкономило деньги на создании систем безопасности, что и привело

⁴ Канада направляет войска в Арктику. URL: <http://www.dni.ru/economy/2008/9/7/148603.html>.

⁵ Например, путь из Японии в Германию сократится почти в 2 раза.

к экологической катастрофе в Мексиканском заливе. Подобный инцидент в Арктике имел бы ещё более разрушительные последствия для природы.

Двустороннее и многостороннее сотрудничество в самых разных аспектах необходимо для создания уникальных технологий в интересах экономического освоения Арктики, для решения социально-экономические проблем народов Севера, для экономического строительства в суровых условиях. Эти условия создаются низкими температурами, сложной ледовой обстановкой на шельфе и в морях, огромными незаселёнными пространствами, неразвитой инфраструктурой связью, снабжения и повседневного жизнеобеспечения людей. Укрепление неустоявшегося международно-правового режима Арктики также требует совместных усилий.

Таким образом, в этом уникальном по географическому положению, природным запасам и военно-стратегическому значению регионе социально-экономические, экологические, культурные, дипломатические проблемы и проблемы национальной и международной безопасности оказались тесно взаимосвязаны. По этой причине изучение Арктики необходимо проводить комплексно, с учётом всех аспектов развития этого региона.

При написании книги авторы ставили перед собой главную цель – определить тенденции политических процессов, связанных с перспективой освоения ресурсов Арктики. Что способствует сотрудничеству? Что ведёт к нарастанию конфликтности? Какие факторы должна учитывать Россия, чтобы максимально эффективно защитить свои интересы, избегая при этом излишней конфронтации? На какие международные организации России следует сделать ставку? Для ответов на эти и другие вопросы авторы обратились к изучению социально-экономического и экологического состояния АЗР; основных политических проблем, стоящих на пути международного сотрудничества в Арктике; особенностей стратегии основных участников арктической политики; перспектив дальнейшего развития АЗР во внутреннем и международном аспектах, включая проблемы безопасности и способы взаимодействия России с другими странами Арктического региона.

Глава 1

АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИИ

1.1. Общая характеристика

Географически Арктикой считаются те части суши и водных пространств, которые расположены севернее полярного круга (66°33' северной широты). Иногда границы Арктики связывают с положением на карте изотермы июля, равной +10 °С. Однако общепринятых границ Арктики не существует.

Территориально к Арктике относят северную полярную область Земли, которая включает Северный Ледовитый океан и его моря (Гренландское, Баренцево, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта, Баффина); залив Фокс-Бейсин; проливы и заливы Канадского Арктического архипелага; северные части Тихого и Атлантического океанов; Канадский Арктический архипелаг, Гренландию, Шпицберген, Землю Франца-Иосифа, Новую Землю, Северную Землю, Новосибирские острова, остров Врангеля, а также северные побережья материков Евразия и Северная Америка. Площадь Арктики составляет около 21 млн кв. км¹.

В Арктическом регионе располагаются территории России, США, Канады, Норвегии, Дании (за счёт Гренландии и Фарерских островов), Швеции, Финляндии, Исландии. При этом самые протяжённые границы в Арктике имеет Россия. Юридически обоснованными правами на освоение арктического шельфа в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны обладают только государства, чья береговая линия выходит непосредственно к Северному Ледовитому океану. Официально только Россию, США, Канаду, Норвегию и Данию принято считать арктическими.

Расширительное толкование термина "арктический", которое причисляет к "арктическому клубу" приарктические по статусу Швецию, Финляндию и Исландию, пытаются ввести в оборот сами эти государства. Но такое толкование является юридически

¹ География Мирового океана: Северный Ледовитый и Южный океаны. Л., 1985.

некорректным и служит целям политико-дипломатической борьбы за доступ к ресурсам Арктики.

Согласно подписанному президентом Д. Медведевым 18 сентября 2008 г. решению Совета Безопасности Российской Федерации в АЗР "входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определённые решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. "Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане", и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом"². В документе отмечается, что границы АЗР не являются окончательными и могут уточняться в дальнейшем. Это связано с территориальными спорами и международно-правовым статусом Арктики, который нельзя назвать строго определённым и общепризнанным.

Следует иметь в виду, что в отечественной литературе наряду с термином "арктическая зона России" нередко используются близкие словосочетания. Это связано с тем, что сложились различные критерии, по которым проводили границу северных территорий России: экономико-географические, физико-географические и др.

Термин "Крайний Север" традиционно использовался для обозначения территории расселения малочисленных народов Севера. Ещё с советских времён он соотносился с дотациями в экономику и решением социальных проблем северян. Термином "Северные территории" к районам Крайнего Севера добавляют другие, "приравненные территории"³. Но в обоих случаях речь идёт лишь об

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

³ Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 1998–2007 годах. М. : Росстат, 2008.

отдельных аспектах региональной политики, связанных с трудовым правом и стимулированием экономики в особых условиях. Термин "арктическая зона России" подразумевает комплексный, многоаспектный взгляд на регион, включающий в географическом измерении сухопутные территории, морские и подводные пространства, а в содержательном – вопросы военной безопасности, экономики, международного сотрудничества, международного права, природоохранной деятельности, социального и культурного развития. Такая трактовка и закреплена в доктринальных документах РФ, касающихся Арктики.

Площадь континентального шельфа АЗР составляет около 70 % всего континентального шельфа России – более 4 млн кв. км. По Северному Ледовитому океану проходит 20 тыс. км государственной границы. Здесь расположены базы Северного флота и атомного ледокольного флота России. АЗР имеет особое значение, как наиболее открытая в плане прямого контроля полоса государственной границы и передовая линия системы обороны территории государства. В её пределах дислоцированы оборонные объекты различного назначения, пограничные заставы, гидрометеорологические, геофизические и иные научные станции и посты.

Регион Арктики оказывает существенное влияние на климатические процессы Земли, поскольку воды Северного Ледовитого океана во многом определяют циркуляцию вод Мирового океана и движение воздушных масс.

Процессы потепления климата на планете идут уже на протяжении трёхсот лет. Наблюдаемые глобальные изменения климата связывают с ростом концентрации в атмосфере парниковых газов: углекислого газа, метана, закиси азота. По мнению учёных, это началось с середины XVIII в., вместе с индустриальной эпохой, которая сопровождалась сжиганием углеводородов и сокращением лесов – естественных поглотителей углекислого газа из атмосферы.

Наблюдаемое в последние десятилетия ускорение процесса потепления тоже связано с деятельностью человека. При этом скорость потепления в Арктике в два раза выше по сравнению со среднемировой. По данным Русского географического общества и Межправительственной группы экспертов по изменению климата при ООН (МГЭИК), в настоящее время сокращение площади морских льдов и вечной мерзлоты в Арктическом регионе

составляет около 1 % в год. В итоге площадь арктического льда с 1978 г. по настоящее время уменьшилась на 8 %, а температура верхнего слоя вечной мерзлоты повысилась на 3 °С. При сохранении тенденции потепления в 2099 г. прогнозируется повышение температуры на 6,4 °С, подъём уровня моря на 0,59 м и полное освобождение океана ото льда в летнее время⁴. По мнению учёных, в обозримом будущем таяние льдов не вызовет техногенных катастроф глобального масштаба, но заметно повлияет на формирование погоды на планете.

Впрочем, отечественные исследователи из НИИ Арктики и Антарктики на основе новейших наблюдений высказывают более осторожные оценки и предпочитают говорить о "точке неустойчивости" в климате высоких арктических широт. Тенденция к потеплению не столь однозначна, а с 2008 г. наметился тренд к похолоданию, "который проявляется и в атмосфере, и в океане, и в ледяном покрове"⁵. Об этом же говорят данные американских учёных из НАСА, полученные в 2010 г. с помощью спутников. Отмечается, в частности, что далеко не на всей территории России в июле наблюдалась аномально жаркая погода. В следующих регионах июльская температура 2010 г. была на 12 °С ниже средней: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский и Долгано-Ненецкий автономные округа, почти весь Кольский полуостров и северная часть Карелии⁶.

Таким образом, речь идёт о значительных колебаниях от средней температуры в различных регионах Арктики. Известно также о цикличности таяния и увеличения морских льдов, правда, на фоне общего сокращения площади льдов. Разрастание льдов происходило в 1900–1918 и в 1938–1968 гг., а уменьшение в 1918–1938 гг. и с 1968 г. по настоящее время⁷. Цикличность этих процессов указывает на их общие естественные причины. Тем не менее гипотеза о наличии цикла не противоречит антропогенной теории

⁴ Арктика как индикатор изменения климата в мире. URL: <http://www.rgo.ru/2010/04/arktika-kak-indikator-izmeneniya-klimata-v-mire/>.

⁵ Учёные отмечают существенные климатические изменения в Арктике. URL: <http://news.mail.ru/society/4021424>.

⁶ Эксперты NASA измерили российскую аномалию. URL: http://infox.ru/science/planet/2010/08/09/NASA_opublikovalo_ka.phtml.

⁷ Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. М. : Росгидромет, 2008. URL: <http://www.climate2008.igce.ru>.

происходящих в настоящее время климатических изменений. По данным МГЭИК, существование циклических процессов неоспоримо, но в последние 10–20 лет на них накладывается воздействие относительно краткосрочного антропогенного усиления парникового эффекта⁸.

Во всяком случае, необходимо учитывать последствия ожидаемого потепления для России, потому что значительная часть её территории находится в области максимального прогнозируемого потепления Арктики. Эти последствия не носят однозначного характера и будут иметь и положительные, и отрицательные стороны.

С одной стороны, смягчение климата способно расширить к северу границу зоны комфортного проживания человека, сократить расходы электроэнергии во время отопительного сезона, наращивать перевозки грузов в арктических морях, облегчить экономическое освоение ресурсов арктического шельфа.

С другой стороны, потепление связано с неопределёнными и негативными последствиями. Оно приведёт к вытеснению одних биологических видов другими, что неоднозначно скажется на растительном и животном мире региона и негативно отразится на жизни традиционных народов Севера. Таяние вечной мерзлоты может нанести серьёзный ущерб строениям и коммуникациям. Арктика чрезвычайно уязвима перед такими воздействиями из-за экстремальности природно-климатических условий, хрупкости экосистем, удалённости полярных регионов от крупных экономических и политических центров страны и слабой развитости транспорта и другой инфраструктуры. Учащаются засухи в одних отдалённых регионах (в Средней Азии), а наводнения – в других (в Восточной Сибири). В целом риски негативного влияния изменения климата на природу, сельское хозяйство РФ, водные ресурсы, энергетику, демографическую ситуацию – весьма велика⁹.

⁸ *Anisimov O., Vaughan D., Callaghan T.* 2007: Polar regions (Arctic and Antarctic). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, C. E. Hanson, Eds. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2007. P. 653–685.

⁹ *Катцов В. М., Мелешко В. П., Чичерин С. С.* Изменение климата и национальная безопасность Российской Федерации // *Право и безопасность*. 2007. Июль. № 1–2 (22–23).

На основе проведённых исследований и моделирования климатических условий в 2008 г. Росгидромет дал следующий прогноз¹⁰ потепления климата. Учитывая протяжённость территории России и разнообразие её природно-географических и климатических особенностей, ожидаемое потепление будет по-разному проявляться по регионам и сезонам. Наибольшее потепление ожидается не летом, а зимой, и оно будет увеличиваться к северу, достигая максимальных значений в Арктике.

Только к середине XXI в. проявится определённая тенденция в изменении режима осадков. Наибольшее их увеличение ожидается зимой. Менее чёткая картина даётся на летний период. Ожидается сокращение периода с устойчивым снежным покровом, увеличение осадков и стока рек, а также рост температуры воды в водоёмах. Вероятно, к середине столетия сократится период ледостава, увеличатся темпы таяния вечной мерзлоты.

При сохранении темпов таяния морских льдов уже в течение ближайшего десятилетия можно ожидать их отступления к концу лета до приполюсного района Арктики, а к 2040 г. в летний период Арктика может полностью освободиться от ледового покрова. Это в значительной степени опережает данные других расчётных моделей, в которых подобное отступление льдов прогнозируется только к 2099 г. (например, МГЭИК при ООН). К концу XXI в. уровень Мирового океана может подняться на 20–50 см. Это означает, что некоторые прибрежные территории, в том числе и в арктической зоне России, окажутся под угрозой затопления.

Следует учесть, что приведённый прогноз Росгидромета нуждается в дальнейшем уточнении, так как надёжность оценок ещё недостаточно высока. Это объясняется слишком редкой сетью метеостанций, регистрирующих наблюдения (многие были закрыты в 90-е гг. прошлого века), недостаточным качеством метеорологической информации, получаемой со спутников¹¹, сравнительно

¹⁰ Данные приводятся в: Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. М. : Росгидромет, 2008. URL: <http://www.climate2008.igce.ru>.

¹¹ 17 сентября 2009 г. запущен метеорологический спутник нового поколения "Метеор-М", и Россия впервые за 10 лет получила собственный космический источник информации. Космические спутники в количественном отношении обеспечивают до 85 % информации о состоянии климата.

короткой историей регулярных инструментальных наблюдений погоды в Арктике (с середины XX в.) и ограничениями используемых климатических моделей, дающих лишь общую картину применительно ко всей Арктике. Поэтому необходимы дополнительные исследования в отношении изменения климата в отдельных регионах российской Арктики¹².

Во всяком случае, бóльшую часть времени Арктика будет под льдом, даже несмотря на тенденцию к потеплению. Другое дело, что изменятся толщина арктического льда, его "возраст", подвижность и границы летнего таяния.

1.2. Колебания климата и геополитический статус Арктики

Потепление климата может иметь и позитивные, и негативные последствия. Иностранные государства – как арктические, так и неарктические – предпочитают делать акцент на тех новых возможностях (или расширении уже существующих) для активизации хозяйственной деятельности в регионе, которые могут возникнуть в новых климатических условиях. Их внимание сосредоточено на следующих моментах, повышающих геополитический статус Арктики.

– Расширение возможностей для нефте- и газодобычи, а также транспортировки энергоносителей. При этом ожидается снижение затрат на освоение новых месторождений.

– Расширение зон для судоходства в Арктике из-за таяния полярных льдов, а также существенное увеличение длительности сезона навигации из-за потепления климата. В свою очередь, это приведёт к повышению рентабельности Северного морского пути (СМП). Кроме того, отпадёт необходимость нанимать российские ледоколы или же развивать собственный ледокольный флот, весьма дорогостоящий.

¹² Приводится по: Комплексные климатические стратегии для устойчивого развития регионов российской Арктики в условиях изменения климата (модельный пример Мурманской области). М. : Программа развития ООН в России, Рос. регион. эколог. центр, 2009. С. 18–21.

– Облегчение доступа к добыче биоресурсов Арктики, которая ныне часто затруднена суровыми климатическими условиями.

– Расширение возможностей для развития горнодобывающей промышленности в регионе (особенно в Сибири и канадском Северном Лабрадоре) и доставки её продукции в районы потребления.

– Снижение расхода топлива на обогрев жилых и производственных помещений, а также потребление энергии на производстве и транспорте, связанное как с общим повышением средней температуры, так и удлинением теплого периода года.

– Развитие альтернативных видов энергетики, в частности энергетики, основанной на использовании силы приливов и отливов.

В силу этих причин геополитическое значение Арктики стремительно меняется в сторону его существенного повышения. Соответственно, это сказывается и на характере стратегии, которую различные государства мира и международные организации выстраивают в отношении данного региона. В зависимости от типа геополитического мышления участники арктической политики склоняются к одному из трёх вариантов.

Первый направлен на 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); бизнес, который рассчитывает 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.

Второй вариант стратегии учитывает перспективу обострения 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 придерживаются подобной конфликтной парадигмы.

Третий вариант основан на сочетании принципов сотрудничества и конфронтации в зависимости от конкретной ситуации и интересов того или иного регионального игрока. Подобную позицию занимают Евросоюз, а также отдельные государства – Китай, Япония, Южная Корея и др.

1.3. Ресурсы арктической зоны России

Арктика обладает значительными запасами разнообразных природных ресурсов, в том числе уникальных. Но наибольший интерес вызывают значительные по мировым масштабам запасы энергоресурсов. Согласно опубликованным прогнозам здесь находятся:

- 90 млрд баррелей нефти;
- 47,3 трлн куб. м газа;
- 44 млрд баррелей газового конденсата.

По зарубежным оценкам, это составляет около 25 % от мировых неразведанных запасов углеводородов. В абсолютном выражении это эквивалентно 375 млрд баррелей нефти. Для сравнения, запасы Саудовской Аравии составляют 261 млрд баррелей нефти¹³. По данным Геологической службы США, около 84 % всей нефти и газа Арктики находится в зоне шельфа на глубинах до 500 м. Это означает, что большинство запасов должно оказаться в пределах исключительной экономической зоны пяти арктических государств. Американские эксперты отмечают, что в мировых запасах углеводородов удельный вес арктического газа значительно выше (30 %), чем нефти (13 %). Самые богатые залежи арктической нефти приходятся на шельф Аляски, а газа и газового конденсата – на шельф Карского и Баренцева морей¹⁴.

¹³ *Smith M., Giles K.* Russia and the Arctic: "The last Dash North". Advanced Research and Assessment Group. Russia Series 07/26. Defense Academy of the United Kingdom, 2007. P. 1.

¹⁴ *Gautier D., Bird K., Charpentier R.* Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic // Science. 2009. May 29. Vol. 324, № 5931. P. 1175–1179. (Опубликовано также на сайте журнала "Science". URL: <http://www.sciencemag.org/content/324/5931/1175.full?ijkey=uhqcljv8QmWt.&keytype=ref&siteid=sci.>)

Обращаясь к цифрам приведённых выше прогнозов, не стоит забывать, что в основном они опираются на исследования Геологической службы США и нуждаются в уточнении. Эти исследования проводились на основе вероятностных моделей, опирающихся на известные общие геологические сведения об Арктике. Однако по многим бассейнам потенциальные запасы углеводородов пока не подтверждены прямыми геологическими данными. Кроме того, видимо, не из всех из открытых в будущем месторождений будет возможна добыча, поскольку себестоимость таких работ в арктических широтах может оказаться слишком высокой и сделает их просто нерентабельными.

Таким образом, более 60 % прогнозируемых нефтегазовых ресурсов приходится на территории, которыми уже владеет или на которые, согласно нормам международного права, претендует Россия. Согласно оценкам отечественных специалистов стоимость разведанных запасов полезных ископаемых составляет 1,5–2 трлн дол., а общая стоимость всех ресурсов – 30 трлн дол. Пока разведена лишь их небольшая часть¹⁵.

В настоящее время выявлено более 200 нефтегазоперспективных объектов и открыто несколько десятков месторождений, среди них:

– на шельфе Баренцева (включая Печорское) моря – 11 месторождений, в том числе четыре нефтяных (Приразломное, Варандей-море, Медыньское-море, Долгинское), одно нефтегазоконденсатное (Северо-Гуляевское), три газоконденсатных (Штокмановское, Поморское, Ледовое), три газовых (Северо-Кильдинское, Мурманское, Лудловское);

– на шельфе Карского моря (в том числе в Тазовской и Обской губах) – 11 месторождений, в том числе два нефтегазоконденсатных (Салекаптское, Юрхаровское), два газоконденсатных (Ленинградское, Русановское), семь газовых (Антипаютинское, Семаковское, Тота-Яхинское, Каменномысское-море, Северо-Каменномысское, Гугорьяхинское, Обское)¹⁶.

¹⁵ Истомин А., Павлов К., Селин В. Экономика арктической зоны России // Общество и экономика. 2008. № 7. С. 158–172.

¹⁶ Природные ресурсы Арктики. Справка. URL: http://www.rian.ru/arctic_spravka/20100415/220120223.html.

Дальнейшее освоение ресурсов АЗР российской стороной требует, прежде всего, проведения масштабных геолого-разведочных работ, создания соответствующей инфраструктуры, овладения безопасными для окружающей среды технологиями бурения, переработки, хранения и доставки сырья.

Сегодня 70 % извлекаемых углеводородов, принадлежащих России, находятся на шельфе Баренцева и Карского морей. К перспективным районам добычи относят шельфы Восточно-Сибирского, Чукотского морей и моря Лаптевых. В будущем прилегающий к её территории арктический шельф может стать основным источником нефти и газа для России, и для мирового рынка в целом.

Кроме того, прогнозные запасы угля в российской Арктике составляют 780 млрд т, из которых 81 млрд т – коксующиеся угли. Это около половины всех угольных ресурсов России.

В Арктическом регионе находится более половины российских запасов редких и редкоземельных металлов, минералов, руд и другого сырья, имеющего стратегическое значение:

- апатитового концентрата (более 90 % запасов – Кольский полуостров, полуостров Таймыр, Якутия, Чукотка);
- никеля и кобальта (85 % запасов – Норильск, остальное – Кольский полуостров);
- меди (около 60 % запасов – Норильск, Кольский полуостров);
- вольфрама (более 50 % запасов – север Якутии, Чукотка);
- редкоземельных элементов (более 95 % – Таймыр, Кольский полуостров, север Якутии);
- платиноидов (свыше 98 % запасов – Норильск, Кольский полуостров);
- олова (более 75 % разведанных запасов и 50 % прогнозных – Северо-Янское месторождение);
- ртути (основные разведанные запасы – на Чукотке, крупные месторождения на Таймыре);
- золота, серебра (из 90 % запасов, находящихся на Севере, значительная часть приходится на Чукотку, Таймыр, Кольский полуостров);

– алмазов, по разведанным запасам которых Россия занимает первое место в мире (более 99 % запасов – Якутия, Архангельская область, Таймыр).

– марганца (важнейшие месторождения на Новой Земле);

– хрома (важнейшие месторождения на Ямале и на Кольском полуострове). Они жизненно важны для экономики, так как с распадом СССР Россия лишилась источников хрома с Кемпирсайского месторождения, которое расположено в Казахстане.

– титана (важнейшие месторождения – на Кольском полуострове)¹⁷.

Важной особенностью никелевых месторождений на территории России 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 Севера¹⁸.

Арктика богата биоресурсами. Северные 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. Рыбное хозяйство арктической зоны обеспечивает до 15 % вылова и производства морепродуктов в России¹⁹.

1.4. Проблемы экономического освоения арктических территорий России

В экономике АЗР получили развитие преимущественно сырьевые отрасли, военно-промышленный и транспортный (Северный морской путь) комплексы. Регионы российской Арктики значительно различаются между собой по уровню экономического

¹⁷ Основы стратегии устойчивого развития арктической зоны России. URL: <http://www.arctictoday.ru/council/654.html>.

¹⁸ Витязева В. А., Котырло Е. С. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар : Сыктывкарский гос. ун-т, 2007. С. 128.

¹⁹ Кочемасов Ю. В., Морзунов Б. А., Соломатин В. И. Эколого-экономическая оценка перспективы развития Арктики. URL: <http://www.ecoenergy.ru/Article54.html>.

развития. В основном это связано с наличием на их территориях запасов полезных ископаемых. Лидирующие места по добыче занимают Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа (АО), Республика Саха (Якутия), Архангельская и Мурманская области.

Большая часть производимой здесь продукции не имеет альтернативы с точки зрения их возможного производства в других регионах страны или закупки за рубежом. Например, ни одна отрасль экономики России не может функционировать без топливно-энергетических и других ресурсов, добываемых и производимых в северных регионах.

По сравнению с арктическими районами других государств российская часть Арктики имеет свои особенности.

Первая из них состоит в относительно большей заселённости АЗР по сравнению с арктическими регионами других государств, что создаёт для России серьёзное преимущество. В настоящее время в АЗР проживает 1,95 млн человек (около 1,4 % населения всей страны). Из них 87 % проживает в городах. В российской Арктике расположено 46 городов с населением свыше 5 тыс. человек, из них 4 города с населением свыше 100 тыс. человек: Мурманск, Норильск, Новый Уренгой и Ноябрьск.

Другая особенность российской Арктики в том, что здесь при прямой поддержке государства в течение десятилетий создавалась мощная промышленная инфраструктура: объекты нефтегазового комплекса, магистральные трубопроводы протяжённостью в тысячи километров, электростанции, в том числе Билибинская АЭС, шахты, железные дороги, аэродромы, морские и речные порты. При доле АЗР 1,4 % в общей численности населения страны, объём производимой здесь продукции обеспечивает получение около 11 % национального дохода и составляет 22 % в общем объёме общероссийского экспорта (данные 2005 г.²⁰).

Третья особенность АЗР связана с Северным морским путём, который играет исключительную роль для транспортной системы России. Он служит основной транспортной артерией, связывающей многие арктические регионы с остальной частью

²⁰ Проект Концепции устойчивого развития Арктической зоны РФ. М. : Минрегион, 2005.

России. Кроме того, СМП позволяет доставлять грузы из Европы в Азиатско-Тихоокеанский регион значительно более коротким путём по сравнению с традиционными маршрутами через Суэцкий канал или мыс Доброй Надежды на юге Африки. Поэтому развитие СМП даст России как внутриэкономические, так и внешнеэкономические выгоды. Тем более что Россия обладает самым мощным в мире ледокольным флотом для обеспечения перевозок и бесценным опытом арктической навигации.

В то же время СМП не является единственной транспортной артерией для обеспечения нужд Арктики. Грузы могут доставляться также по рекам Обь и Енисей, где достаточно развит речной транспорт. На Кольском полуострове для этой же цели используется сеть железных дорог.

В настоящее время сохраняется ряд проблем, которые препятствуют экономическому освоению российской части Арктики.

Структура экономики многих регионов Заполярья в высокой степени моноориентирована и монополизирована, а региональные бюджеты имеют дефицит. В этих условиях необходима активная государственная политика по регулированию, стимулированию и инвестированию в экономику АЗР.

Существующее участие государства в поддержке и развитии АЗР явно недостаточно. Общественно-политические перемены в России в начале 90-х гг. прошлого века привели к разрушению плановой экономики и свёртыванию активной государственной политики в Арктике. Результатом такого поворота стала изношенность производственной базы и инфраструктуры. Сегодня АЗР необходим новый этап индустриализация на основе новейших технологий. В противном случае экономика региона продолжит деградировать. Реиндустриализация в масштабах Арктики потребует возобновления общегосударственных программ с привлечением частного бизнеса в форме частно-государственного партнёрства. Государственные субсидии необходимы, но они должны носить адресный и дифференцированный, а не общий характер²¹.

²¹ Выступление Президента Российской Федерации В. Путина на заседаниях Президиума Государственного совета Российской Федерации, Салехард, 28–29 апреля 2004 г. URL: <http://www.arctictoday.ru/council/702.html>.

Другая проблема – в удалённости и несовершенстве инфраструктуры АЗР. В целом примерно 35 % общих запасов нефти в России находятся в отдалённых регионах с экстремальными транспортными условиями. Здесь значительно деградировало гидрометеорологическое обеспечение хозяйственной деятельности (число наблюдательных станций уменьшилось в 2 раза по сравнению с началом 90-х гг. прошлого века). Устаревание транспортной инфраструктуры, созданной в советские времена, приводит к сокращению объёмов перевозок и сворачиванию ряда поселений, выполнявших ранее роль транспортных узлов. Так, объём перевозок по трассе СМП за 15 лет уменьшился в 2,5 раза, а в восточном его секторе – в 30 раз.

Долгосрочной проблемой остаётся несвоевременное вложение необходимых средств в разведку новых месторождений. Недостаток этих средств в 90-е гг. привёл к сокращению объёмов разведанных запасов сырья, за которым наступает сокращение объёмов добычи.

Проблему создают и диспропорции в уровне развития арктических территорий по сравнению с другими регионами России. Это касается транспортных и коммуникационных сетей, энергетики, сферы социального обслуживания населения. Некоторые арктические регионы имеют в целом слаборазвитую экономику и неблагоприятные социально-экономические условия. В советские времена они получали бюджетные дотации. К ним относятся Эвенкийский, Таймырский (без г. Норильск) и Корякский автономные округа.

Сегодня нарастают диспропорции и внутри арктических территорий по уровню социально-экономического развития, в первую очередь это касается Чукотского, Таймырского (с г. Норильск) и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Мурманской области. Одна из причин состоит в том, что после приватизации государственных добывающих предприятий и перехода к рыночным отношениям прибыль от добычи полезных ископаемых концентрируется в руках собственников и работников этих предприятий. Остальное население имеет намного меньшие доходы. Поэтому усреднённые оценки экономики и социальной сферы жизни северян не только не дают реальной картины, но и скрывают острую проблему. Другая причина диспропорций связана с тем, что в советские времена многие предприятия строились без учёта их экономической эффективности. В новых условиях 90-х гг. большинство из

этих предприятий просто не выжили из-за низкой рентабельности и прекращения государственной поддержки.

Серьёзным препятствием в освоении Арктики являются экстремальные природные и социально-бытовые условия. Отсюда во многом происходит постоянный недостаток трудовых ресурсов. С начала 90-х гг. прошлого века наблюдается дальнейшее ухудшение демографической ситуации. Когда начали закрываться государственные предприятия и прекратились государственные субсидии, за счёт оттока в южные регионы население Чукотки сократилось вдвое по сравнению с 1989 г. При этом выезжали в основном граждане трудоспособного возраста (средний возраст выезжающих из Норильского промышленного района – от 30 до 49 лет). В то же время пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и безработные в большинстве оставались на Севере из-за отсутствия средств на переезд²². Для российских арктических территорий свойственны такие тенденции, как повышенный уровень смертности (особенно в трудоспособных возрастах) и низкий уровень рождаемости населения.

Экономическое освоение Крайнего Севера несёт с собой серьёзные проблемы для коренного населения. В АЗР в настоящее время проживает более 26 коренных малочисленных народов общей численностью около 91 тыс. человек. Почти три четверти из них нуждаются в мерах экономической и социальной защиты, поскольку хозяйственное освоение Арктики сопровождается разрушением естественной среды их обитания и образа жизни, основанного на рыболовстве, охоте, оленеводстве и зверобойном промысле. В противном случае произойдёт упадок традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и их последующая деградация.

Природа Арктики гораздо более уязвима по сравнению с другими регионами мира, поэтому экономическое освоение региона требует соблюдения повышенных экологических требований по охране и защите окружающей среды со стороны России и её зарубежных партнёров. В России ощущается острый недостаток, а порой и отсутствие, новых конкурентоспособных и экологически чистых промышленных технологий. Поэтому требуются новые

²² Витязева В. А., Котырло Е. С. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Сыктывкарский гос. ун-т, 2007. С. 83–84.

технологические решения и технологии добычи и транспортировки, гарантирующие сохранение окружающей среды Заполярья.

Наконец, чтобы и дальше осваивать Арктику, Россия должна быть готова к длительной борьбе по закреплению международного правового статуса прилегающих к побережью арктических морей: Восточно-Сибирского, Карского, Лаптевых, Баренцева и Чукотского. Это имеет принципиальное значение не только для обеспечения экономических интересов страны, но и национальной безопасности России. Другие государства, в том числе не имеющие арктических границ, но стремящиеся поучаствовать в освоении Арктики, по существу, пытаются обосновать и утвердить своё право на беспопытное использование Северного морского пути, исторически принадлежащего России. Между тем российские арктические моря прежде не использовались для международного уудоходства и рыболовства. Оспаривается и секторальный принцип деления Арктики, выгодный России. Именно в связи с этим в секторе российских полярных владений совершено не менее десяти морских научных экспедиций США, Норвегии и Германии.

Прогнозируемое потепление климата будет иметь неоднозначные (как положительные, так и отрицательные) последствия для отдельных секторов экономического развития Арктики.

Для добычи полезных ископаемых гидрометеорологические риски не уменьшатся, а лишь перераспределятся. Так, при уменьшении вероятности появления дрейфующих льдов возрастает вероятность увеличения высот ветровых волн и появления обломков айсбергов от деградирующих ледников на арктических островах. Если сохранится тенденция к повышению высот волн, то к 2015 г. в Баренцевом море увеличение максимальных значений значительных волн окажется равным 2,0 м, что соответствует примерно 1,2 м по сравнению со средним значением за период с 1958 по 2002 г.²³ В некоторых местах морской лёд станет более тонким и подвижным, в некоторых наоборот. В частности, в 2020–2030-х гг. ожидается увеличение площади льдов в Баренцевом и Карском

²³ Комплексные климатические стратегии для устойчивого развития регионов российской Арктики в условиях изменения климата (модельный пример Мурманской области). М. : Программа развития ООН в России, Рос. регион. эколог. центр, 2009. С. 27.

морях. В то же время именно в этих морях ожидается значительная интенсификация судоходства, связанная с добычей и транспортировкой углеводородов.

В энергетике выгоды от потепления связаны с ростом мощностей из-за прогнозируемого увеличения стока рек и ветровой активности, а также уменьшения отопительного сезона (крайняя оценка – до 10 %). К отрицательным последствиям можно отнести возможное увеличение нагрузки на энергосети и рост числа аварий на ЛЭП и трубопроводах из-за резких перепадов температуры и усиления опасных гидрометеорологических явлений.

Для морского судоходства ледовая обстановка до 2015 г. будет связана с уменьшением общей площади льдов. К концу столетия продолжительность сезона навигации вдоль СМП, по прогнозу, увеличится до 120 дней от современных 20–30 дней. В некоторых районах Северного Ледовитого океана изменения климата могут оказать негативное влияние на развитие судоходства. При потеплении большее количество отколовшихся айсбергов может попадать на морские пути, создавая дополнительную опасность для судоходства. Можно ожидать, что и в последующие 20–30 лет на трассах СМП будут периодически возникать непростые для навигации условия, особенно в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова и Лонга. Увеличение притока пресной воды, приносимой реками в Северный Ледовитый океан, будет способствовать снижению скорости образования более солёной и плотной воды при формировании морского льда. Это может привести к замедлению переноса Гольфстримом тепла на север. В максимальной степени этот феномен может отразиться на Мурманской области и поставить под угрозу развитие Мурманского транспортного узла.

Потепление негативно отразится на части инфраструктуры Арктики. Основная опасность, которую представляет таяние вечной мерзлоты – термокарст. Это означает вытаивание подземных льдов и образование просадок грунта. Из-за этого происходят разрушения фундаментов зданий, насыпей автомагистралей и железных дорог, покрытий аэродромов, разрывы трубопроводов. С 1990 по 1999 г. число сооружений, получивших повреждения из-за неравномерных просадок фундаментов, увеличилось по сравнению с предшествующим десятилетием в Норильске на 42 %, в Якутске

на 61 %. Риск от термокарста для сооружений высок даже на Чукотке, где повышение температуры летом наименьшее, по сравнению с другими регионами. Вторая проблема – выпучивание свай, фундаментов, опор мостов, оснований линий электропередачи. Из-за повышения температуры и оттаивания от мерзлоты эти объекты "выдавливаются" из мёрзлой толщи обратно на поверхность.

Правда, многие из перечисленных примеров были вызваны в большей степени неграмотными хозяйственными решениями, а не потеплением. Имеется в виду уничтожение верхнего защитного слоя почвы, предохраняющего вечную мерзлоту от прямого воздействия климатических изменений, путём строительства дорог, промышленных и жилых объектов.

В отдельных районах под влиянием потепления улучшатся условия для промысла биоресурсов. Среди них – рост продуктивности кормовой базы для ценных видов водных биоресурсов (морских хищников), расширение ареала обитания их популяций, оживление рыболовства в Чукотском море. По мере сокращения ледового покрова будет увеличена добыча в Беринговом море. Но параллельно способны усилиться конфликты по поводу распределения квот вылова, поскольку некоторые виды рыб будут мигрировать из вод под юрисдикцией одной страны в акватории другой. Крабы-стригуны, минтай, лосось, палтус, как ожидается, станут перемещаться от Аляски в сторону России по мере потепления воды в Чукотском и Беринговом морях. Перечисленные факторы создадут позитивный импульс социально-экономического развития приморских субъектов России, в которых промышленное рыболовство занимает лидирующие позиции в структуре валового регионального продукта.

Негативные последствия для промысла связаны с изменением тепловой структуры озёр и изменением подлёдных сред обитания. Потепление пресных вод, вероятно, приведёт к сокращению тех видов рыб, которые предпочитают более холодные воды. Морские экосистемы тоже уязвимы перед изменением климата. Рост температуры и солёности воды, уменьшение площади льдов приведут к смещению в полярном направлении южных и северных границ распределения рыб, перераспределению среды обитания в холодных водах и к расширению среды обитания тепловодных рыб.

Климатические изменения могут стать причиной обострения межвидовой конкуренции в морях, возрастания загрязнения отдельных морских бассейнов, а также усиления ультрафиолетового излучения на морских акваториях Арктики²⁴.

Несмотря на имеющиеся проблемы, при грамотной государственной политике, учитывающей долгосрочные интересы общества, а не корпоративные интересы, экономический потенциал и инфраструктура АЗР позволят решить необходимые задачи в области хозяйственного развития и защиты российских интересов по безопасности. Как справедливо заметили британские эксперты, "разговоры о смерти Русского Севера сильно преувеличены, так как они не учитывают перспективу экономического возрождения на базе нефтяной промышленности"²⁵.

1.5. Экологические проблемы российской Арктики

Освоение российской Арктики привело к созданию крупнейших в мире промышленных комплексов и территорий добычи углеводородов. Общей проблемой для всего Арктического региона является загрязнение окружающей среды устойчивыми к разложению органическими соединениями и другими веществами, которые годами накапливаются на этих территориях. Следы загрязнения обнаруживаются не только в воздухе, почве, воде, но и в организмах рыб и животных. По оценкам, на 15 % площади российской Арктики зафиксирован критический уровень загрязнения²⁶.

Этому способствует и то обстоятельство, что в Арктике сходятся основные атмосферные потоки, речные и морские течения,

²⁴ Комплексные климатические стратегии для устойчивого развития регионов российской Арктики... С. 1–7, 26–29; Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера (доклад от 28 апреля 2004). URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears2/2004/04/28/97302.shtml>; Проект Концепции устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. М.: Минрегион России, 2005.

²⁵ *Smith M., Giles K.* Russia and the Arctic: "The last Dash North". Advanced Research and Assessment Group. Russia Series 07/26. Defense Academy of the United Kingdom, 2007.

²⁶ *Боярский П., Великанов Ю., Павлов А.* Арктику пора спасать // Нефть России. 1999. № 3.

которые издалека приносят загрязняющие вещества. В итоге попадают, например, загрязнённые воздушные массы из отдалённых районов Евразии. Атмосферные потоки и течение Гольфстрим приносят на запад российского сектора Арктики загрязняющие вещества из Западной Европы.

Другая специфическая черта Арктики, усугубляющая экологические проблемы, состоит в том, что северная природа очень чувствительна к антропогенному воздействию. Локальные экосистемы очень неустойчивы и легко меняются от внешнего воздействия. В свою очередь, процессы восстановления природы в исходное состояние протекают крайне медленно.

В то же время задача сохранения биологического разнообразия Арктики актуальна в планетарном масштабе. Дело в том, что многие виды рыб, птиц, животных и растений наиболее полно представлены как раз в арктической биоте. Так, например, на территории Арктики обитают все виды птиц отряда гагарообразных, 25 % видов отряда лососеобразных рыб, 10 % видов лишайников, 6 % видов мхов. На территории России представлено примерно 80 % видового разнообразия Арктики. В этом плане нашей стране предназначена особая роль в сохранении северной природы и животного мира, так как к российскому сектору относится около трети всей площади Арктики²⁷.

В АЗР экологические проблемы особенно остро стоят на территориях, прилегающих к Норильску и районам нефтегазовой добычи в Западной Сибири, а также в Мурманской и Архангельской областях²⁸.

В Норильске зафиксированы самые большие в России объёмы выбросов загрязняющих веществ (более 30 % от суммарного выброса). В городе расположены металлургические заводы по производству никеля, кобальта, меди и других металлов. Выбросы ОАО "ГМК Норильский никель" в 2005 г. составили 2,1 млн т, из них 2,0 млн т составляет диоксид серы. Причём уловлено и обезврежено было лишь немногим более 41 % диоксида серы. Это приводит к внедрению загрязняющих веществ в цепочки питания и повышению заболеваемости населения. Вокруг Норильского комбината

²⁷ URL: <http://www.arctictoday.ru/russ/facts>.

²⁸ Арктика: перспективы развития. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/arktika_perspektivy_razvitija_2009-04-24.htm.

концентрации ряда тяжёлых металлов в почвах, мхах и лишайниках достигают экстремально высоких значений, превышающих предельно допустимые нормы в 150–200 раз²⁹.

Наиболее неблагоприятные метеорологические условия, способствующие накоплению выбросов в атмосфере, создаются зимой. В это время года повторяемость застоев воздуха достигает 9–19 %, а туманов – 8–17 %. В последние годы значения среднегодовых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе³⁰ начали постепенно снижаться. Однако продолжают регистрироваться повышенные концентрации никеля, меди, диоксида серы, фенола и взвешенных частиц, причём в период неблагоприятных метеорологических условий концентрации загрязняющих веществ увеличиваются.

Высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха отмечается в городах Мурманской области – Мончегорске, Никеле, Заполярном, Кировске и Апатитах. Так, в Мончегорске (55 тыс. жителей) комбинат "Североникель" выбрасывает в атмосферу диоксид серы, соединения никеля и меди, свинца, кобальта, платины, хлора, бензопирена. В атмосферном воздухе пос. Никель среднегодовые концентрации диоксида серы и нерастворимых соединений никеля превышали предельно допустимые концентрации в 12–20 раз, а в Заполярном – в 5 раз³¹. Крайне острой для арктической зоны является проблема утилизации промышленных отходов, накапливающихся вокруг промышленных предприятий. Только ОАО "Апатит" ежегодно складировует около 30 млн т отходов.

В местах добычи и транспортировки нефти происходит загрязнение источников питьевой воды из-за разрывов трубопроводов. Например, на нефтяных месторождениях Ханты-Мансийского АО происходит в среднем 1900 аварий в год³². В Арктическом

²⁹ Моргунов Б. А. Методология учёта экологического фактора в процессе выработки стратегии устойчивого развития Арктической зоны развития России : автореф. дис. ... д-ра геогр. наук : 25.00.36. СПб., 2007. С. 13.

³⁰ Диоксидов серы и азота, оксида азота, сероводорода, фенола, формальдегида и взвешенных частиц.

³¹ Комплексные климатические стратегии для устойчивого развития регионов российской Арктики... С. 31.

³² О состоянии окружающей среды Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2003 году : Информ. бюл. Ханты-Мансийск, 2004.

и Субарктическом регионах во многих населённых пунктах используют в качестве топлива уголь, при сжигании которого также происходит загрязнение атмосферного воздуха. В почвах нефтедобывающих центров Арктики накопилось значительное количество нефти, доходящее до сотен граммов в расчёте на килограмм грунта.

По данным Министерства природных ресурсов РФ, загрязнение арктических морей России пока ограничивается прибрежными участками акваторий, прилегающих к районам активной хозяйственной деятельности. Особо сильное антропогенное воздействие испытывают экосистемы Белого, Баренцева и Карского морей.

Серьёзную озабоченность Запада вызывают практика утилизации ядерных отходов и захоронение ядерных реакторов российских подводных лодок. Но по мнению специалистов из разных стран, работавших по программе арктического мониторинга и оценки³³, российские заводы по утилизации отработавшего ядерного топлива ответственны преимущественно за локальное радиоактивное загрязнение, и их негативное влияние сказывается только на российской территории. По данному параметру существенного загрязнения Карского моря зарегистрировано не было. Фактически концентрация радионуклидов в воде была ниже, чем, например, в Ирландском, Балтийском и Северном морях. Однако опасность радиоактивного загрязнения Арктики сохраняется. Основной причиной считается неудовлетворительное техническое состояние специальных объектов хранения на Северном флоте РФ.

Наблюдаемое потепление отчасти усугубляет уже имеющиеся экологические проблемы Арктики, связанные с загрязнением окружающей среды в результате экономической деятельности человека. С ростом температуры накопленные вредные вещества могут попасть из снега, льда и вечной мерзлоты в среду обитания человека. Возрастает опасность поступления токсичных веществ из мест захоронения химических и радиоактивных отходов. Это относится к местам расположения хранилищ радиоактивных отходов на Новой Земле, к накопителям отходов Норильского комбината, содержащих сульфаты, хлориды, меди, никеля и другие токсичные вещества³⁴.

³³ Arctic Monitoring and Assessment Program, AMAP.

³⁴ Гребенец В. Опасное "умирание" вечной мерзлоты // Заполярная правда. 2006. 7 октября. № 152.

Климатические аномалии негативно влияют на системы водочистки во многих арктических регионах. В течение последних лет в статистической отчётности по охране окружающей среды превышение согласованных сбросов и предельных концентраций загрязняющих веществ в водных объектах объясняются изменениями климата: аномально тёплые и бесснежные зимы в северных широтах 2005 и 2006 гг., необычные летние засухи за Полярным кругом в 2001 и 2005 гг., дождливое и холодное лето 2007 г. В крупных городах Арктического региона в условиях роста температуры повышаются и без того высокие концентрации загрязняющих веществ в атмосфере.

Ожидается, что с таянием мерзлоты увеличится поступление в атмосферу парниковых газов (углекислого газа и метана). В частности, речь идёт об оттаивании законсервированных в мерзлоте плейстоценовых органических веществ и их последующем использовании микроорганизмами; об активизации других микроорганизмов, законсервированных в мерзлоте; о высвобождении ранее образованных парниковых газов из льдистых структур; об усилении микробной активности в сезонно-талом слое. Такой дополнительный источник парниковых газов способен ещё больше усилить потепление по принципу обратной связи.

Хотя глубокая мерзлота защищена от таяния льдистым переходным слоем и термоизоляцией со стороны растительности и органического слоя почвы, дальнейшее увеличение глубины сезонного таяния из-за повышения температуры воздуха может нарушить это равновесие. Тогда изменится (и это уже происходит) состав растительных и животных сообществ, и существующие сейчас тундровые природные комплексы могут существенно сократиться или даже исчезнуть³⁵.

Долгосрочная государственная политика в АЗР предусматривает ряд мер по обеспечению экологической безопасности. Для сохранения биологического разнообразия региона устанавливаются особые режимы природопользования и расширяются природоохранные зоны и акватории. Продолжится плановая утилизация

³⁵ Воздействие изменения климата на российскую Арктику: анализ и пути решения проблемы // Экологический вестник России : электрон. версия журн. 2009. № 04'. (URL: <http://docs.cntd.ru/document/873600164>).

судов с ядерными энергетическими установками, которые отслужили свой срок, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения, рекультивация повреждённых природных ландшафтов. Состояние загрязнения окружающей среды будет оцениваться с помощью регулярного мониторинга³⁶.

В соответствии с этой политикой, по заявлению премьер-министра В. В. Путина, выделены средства для утилизации промышленных и других отходов, которые десятилетиями копились "вокруг заполярных городов и посёлков, месторождений, военных баз, портов и аэродромов, в тундре, на островах и в акватории Северного Ледовитого океана". В частности, в 2012 г. будет выделено 740 млн рублей на очистительные работы на архипелаге Земля Франца-Иосифа. На архипелаге скопилось 250 тыс. бочек с нефтепродуктами, около миллиона пустых бочек, старые автомобили, самолёты, радарные станции и многое другое. Всё это имущество принадлежало военной базе, ранее располагавшейся на архипелаге³⁷.

Сложившийся в России механизм учёта экологического фактора при принятии стратегических решений и крупных программ развития Арктики нуждается в совершенствовании. Для учёта экологического фактора есть два основных способа: оценка воздействия на окружающую среду и государственная экологическая экспертиза. Однако обычно они применяются при подготовке технико-экономических обоснований или проектов строительства в АЗР. На более высоких уровнях принятия решений механизмы учёта экологических факторов, за редким исключением, не применяются вовсе. Во многом такое положение дел является следствием слабого нормативно-методического обеспечения, низкого уровня общественного понимания преимуществ от их применения, отсутствием ответственности на невыполнение требований о проведении государственной экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду при подготовке документов стратегического уровня³⁸.

³⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике...

³⁷ Очистка Земли Франца-Иосифа. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.823336-116321.html>.

³⁸ Моргунов Б. А. Указ. соч. С. 15.

Глава 2

АРКТИЧЕСКИЙ ВЕКТОР ПОЛИТИКИ РОССИИ

2.1. Национальные интересы и контуры российской стратегии в Арктике

Интересы России в Арктике определяются несколькими факторами. Прежде всего, это экономические интересы. Как уже отмечалось, в настоящее время этот регион обеспечивает около 11 % национального дохода России, поскольку здесь добывается значительное количество углеводородов и других полезных ископаемых, имеющих стратегическую важность для России, а также сохраняется промышленный потенциал. Кроме того, в случае дальнейшего таяния льдов Россия может извлечь немалые экономические выгоды от развития и эксплуатации Северного морского пути – кратчайшей трассы между европейскими и дальневосточными морскими и речными портами. Имеет перспективы создание и обслуживание кроссполярных воздушных маршрутов.

Арктический регион имеет непосредственное отношение к обеспечению безопасности России. Здесь сосредоточен ряд важнейших предприятий оборонной промышленности. Государственная граница Российской Федерации на протяжении почти 20 тыс. км проходит по Северному Ледовитому океану. На Кольском полуострове базируется Северный флот – стратегическая сдерживающая сила для вероятного противника. В советские времена подводный флот умело использовал особенности арктических акваторий для малозаметного передвижения¹ и накопил значительный опыт операций, позволяющих скрытно готовить удар из подводного положения, когда лодка пробивает лёд непосредственно перед пуском

¹ Акустические помехи создаются из-за разницы температур в нескольких слоях воды и из-за передвижения и ломки льда. Ледовые массы также мешают проводить операции против подводных лодок надводными силами.

баллистической ракеты. Такая технология минимизирует время обнаружения атаки².

В современных условиях необходимо учитывать, что в случае постоянного присутствия ядерного подводного флота США и размещения систем ПРО морского базирования, которые активно разрабатываются в США, здесь будут созданы возможности для перехвата пусков баллистических ракет и нанесения превентивного удара. В Арктике сохраняется значительный военный потенциал России и НАТО, который, хотя и намного уменьшился по сравнению с периодом "холодной войны", но всё ещё представляет значительную силу. По сути дела, противостояние России и НАТО/США по-прежнему продолжается, хотя и в более мягкой форме, чем в прошлом.

При всём этом Россия пытается занимать взвешенную позицию, ориентированную на сотрудничество с другими государствами, не упуская из виду военную активность в регионе других государств. Представитель российского МИДа А. Васильев заявил, что "многие из оценок средств массовой информации о возможном противостоянии в Арктике, вплоть до третьей мировой войны, представляются чрезмерно алармистскими и провокационными"³. Основные усилия российское руководство планирует направлять на расширение границ континентального шельфа России за пределы 200-мильной зоны в сторону полюса, если удастся доказать в Комиссии ООН, что шельф является продолжением хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. Речь идёт не о суверенитете над заявленной территорией, а только о преимущественном праве на разведку и использование недр и морского дна.

Наличие столь значимых интересов России в Арктике привело российское руководство к осознанию необходимости принятия основополагающих документов для определения арктической стратегии страны.

В соответствии с решением Совета по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации

² Holroyd S. U.S. and Canadian cooperative approaches to Arctic security. Santa Monica : RAND, 1990. P. vi-vii.

³ Россия не хочет воевать за Арктику. URL: <http://www.dni.ru/polit/2008/10/22/151708.html>.

(ноябрь 2002 г.) была разработана Концепция устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации (2006 г.)⁴. Она определяла стратегическую цель, долгосрочные ориентиры, задачи, принципы и механизмы реализации государственной политики РФ в области устойчивого развития Арктики.

Концепция исходила из базовых принципов укрепления партнёрства с приарктическими странами и выполнения обязательств Российской Федерации в интересах циркумполярного развития в контексте Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию и плана выполнения решений Всемирного саммита на высшем уровне по устойчивому развитию, а также решений Арктического совета.

Концепция была ориентирована на развитие взаимодействия государства, бизнеса, общества в интересах устойчивого развития АЗР. Этот документ стал основой для формирования национально-го и региональных планов действий по обеспечению устойчивого развития АЗР.

Стратегической целью государственной политики в области устойчивого развития АЗР было названо сбалансированное сочетание рационального использования природно-ресурсного потенциала, социально-экономического развития региона и сохранения окружающей среды. Такое развитие отвечает природным особенностям Арктики и интересам живущих и будущих поколений. Для достижения поставленной цели данная концепция определила следующие задачи: эффективное использование природных ресурсов (энергосбережение); защита природных объектов континентальных районов и морской среды от загрязнения; сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия природных комплексов АЗР. Особенность данного документа в том, что он прямо говорит об обеспечении экологической безопасности как обязательной составляющей процесса перехода к устойчивому развитию.

Реализация Концепции предусматривалась в период с 2004 по 2015 г. поэтапным достижением следующих результатов:

⁴ Концепция устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации. URL: <http://www.74rif.ru/ocean-arktica.html>.

– 1 этап (2004–2006 гг.) – создание нормативных правовых и социально-экономических условий для перехода арктической зоны к устойчивому развитию;

– 2 этап (2007–2010 гг.) – обеспечение стабильного экономического роста, повышение эффективности основных видов хозяйственной деятельности, создание условий для решения основных экологических проблем, оптимизация численности населения в арктических регионах;

– 3 этап (2011–2015 гг.) – переход от экономического роста к устойчивому развитию арктических регионов.

В сентябре 2008 г. президентом Д. Медведевым был утверждён документ "Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу"⁵. Согласно документу основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются:

– использование АЗР в качестве стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

– сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;

– сбережение уникальных экологических систем Арктики;

– использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации РФ в Арктике.

В соответствии с планами комплексного развития северных территорий к 2016–2020 гг. Арктика должна стать не просто ресурсной, а "ведущей стратегической ресурсной базой" России.

В сфере обеспечения безопасности стратегической целью названы "обеспечение благоприятного оперативного режима в арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооружённых сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе"⁶. Это подразумевает усиление Службы береговой охраны ФСБ и пограничного контроля в Арктической зоне Российской Федерации

⁵ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>.

⁶ Там же.

и организацию технического контроля за проливами, устьями рек, лиманами на всей трассе Северного морского пути. Таким образом, перед арктической группировкой вооружённых сил ставится задача не просто защиты территории, но и экономических интересов России в регионе. Некоторые эксперты считают, что для этого понадобится усилить ударный потенциал Северного флота, в первую очередь за счёт палубной авиации⁷.

2.2. Россия и проблема границ в Арктическом регионе

Обострение международной конкуренции по вопросу о контроле над Арктикой сделало особенно актуальным международно-правовое оформление претензий разных стран на арктические территории, в частности по разделу континентального морского шельфа и делимитации морских границ.

Что касается *арктического шельфа*, простирающегося до Северного полюса, то в настоящее время он не принадлежит ни одному из государств. Эта зона контролируется Международным управлением по проблемам морского дна в Кингстоне (Ямайка).

Конвенция ООН по морскому праву от 1982 г., которую Россия подписала в 1997 г., предоставляет прибрежным государствам право контроля над континентальным шельфом (морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориальных вод государства на всём протяжении естественного продолжения сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние). При этом, согласно ст. 76 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 морских миль от берега. Эта зона может быть расширена ещё на 150 миль, если страна докажет, что арктический шельф является продолжением её сухопутной территории.

⁷ Дятликович В., Гребцов И. Указ. соч. С. 28.

В своей экономической зоне прибрежное государство имеет преимущественное право на добычу полезных ископаемых, но морская акватория остаётся открытой для мореплавания и рыболовства.

Для реализации права на расширение границы шельфа государству необходимо подать заявку в специальный международный орган – Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Границы, установленные комиссией, являются окончательными и обязательными для всех.

Сегодня на шельф в Арктике, в частности на богатый нефтью и газом хребет Ломоносова, претендуют 5 стран – Россия, Норвегия, Дания, Канада и США. Канада, присоединившаяся к Конвенции в 2003 г., считает, что трансарктический хребет Ломоносова начинается с американского материка, а Дания (участник Конвенции с 2004 г.) выдвигает гипотезу, что хребет – это затонувшая часть Гренландии, которая является датской территорией. Позиция США в спорах по шельфу достаточно сложная, так как Вашингтон пока не ратифицировал международную Конвенцию по морскому праву и в основном настаивает на принципе свободы мореплавания и хозяйственного освоения Арктики.

Возможны два основных принципа раздела морских пространств и арктического шельфа между государствами. Согласно "медианному линейному методу" разделение происходит по принципу равноудалённости граничной линии от береговой линии (или базовых точек береговой линии) сопредельных государств. Согласно другому методу – "секторальному" – полюс рассматривается в качестве точки, от которой проводятся прямые линии вдоль долгот. Конкретный способ проведения разграничительных линий между соседними государствами Конвенция по морскому праву никак не регламентирует, кроме указания на обоюдное согласие и принцип справедливости.

Окончательных границ в Арктике до сих пор нет, вокруг этого и развернулась борьба между арктическими государствами. Чтобы претендовать на расширение внешней границы континентального шельфа (ВГКШ) в Арктике, Россия должна научно обосновать, что земная кора континентального типа, т.е. подводные хребты Ломоносова и поднятие Менделеева, которые тянутся к Гренландии,

геологически являются продолжением Сибирской континентальной платформы.

В декабре 2001 г. Россия подготовила заявку по установлению ВГКШ Российской Федерации и передала её Генеральному секретарю ООН. Российская заявка была принята Секретариатом ООН, признана соответствующей научно-техническим положениям Комиссии ООН по границам континентального шельфа и опубликована Генеральным секретарём на сайте ООН. Тем самым мировая общественность была извещена о том, что Россия в рамках Конвенции заявила своё право на включение в юридический шельф РФ морского дна Арктического бассейна, включая хребет Ломоносова и поднятие Менделеева вплоть до Северного полюса.

После рассмотрения российской заявки по установлению ВГКШ в Арктическом бассейне Комиссией ООН были высказаны следующие основные рекомендации и замечания. По мнению её членов, Россия не представила убедительных доказательств континентальной природы и принадлежности к естественным компонентам материковой окраины поднятия Менделеева и хребта Ломоносова. В связи с этим комиссия сочла, что для недвусмысленной классификации каждого из глубоководных поднятий дна в Амеразийском суббассейне российская сторона должна представить подкреплённые экспериментальными данными доказательства их континентальной природы и структурной принадлежности поднятий к континентальной окраине северо-восточной Евразии, а также разработать непротиворечивую модель эволюции Арктики, объясняющую геологическую природу указанных поднятий.

При отсутствии этих данных ВГКШ в Амеразийском суббассейне не может находиться далее 350 морских миль от исходных линий, т.е. площадь, на которую может претендовать Россия в этом регионе, составит не более 400 тыс. кв. км. В то же время использование второго критерия ограничения юридического шельфа (100 морских миль от изобаты⁸ в 2500 м), который применяется только к подводным возвышенностям, являющимися естественными компонентами материковой окраины, позволит распространить юрисдикцию РФ в Амеразийском суббассейне вплоть до Северного полюса.

⁸ Линии, соединяющей одинаковые глубины.

В этом случае приращиваемая площадь расширенного континентального шельфа России составит 1,2 млн кв. км⁹.

По оценкам специалистов, здесь сосредоточено от 83 до 110 млрд т углеводородов в нефтяном эквиваленте (из них примерно 16 млрд т нефти и 82 трлн куб. м газа). Они распределены в 16 крупных морских нефтегазоносных провинциях и бассейнах. Основная часть этих ресурсов – около 66,5 % – приходится на шельфы северных морей: Баренцева, Печорского и Карского¹⁰.

Другим серьёзным замечанием Комиссии было отсутствие в завке фактических (первичных) сейсмических и батиметрических материалов по профилям, расположенным вкрест простирания континентального склона с интервалом между ними не более 60 морских миль и протяжённостью до их пересечения с предполагаемой внешней границей шельфа. Отсутствие этих данных не позволяет при обосновании ВГКШ использовать критерий 1 % мощности осадочного чехла¹¹ и доказательно оценить правильность положения подножия континентального склона (ПКС) и 2500-метровой изобаты.

Представленные компиляционные (интерполированные) данные по профилям не удовлетворили комиссию. Правда, как отметил в интервью газете "Труд" замдиректора по недрам Института океанологии им. П. П. Ширшова РАН Л. Лобковский, на позицию Комиссии ООН повлиял Госдепартамент США, который направил официальную ноту. В ней США прямо возражали против включения в российский шельф хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. Поскольку, по мнению американской стороны, эти поднятия являются структурами океанического дна, а не материковой окраины.

⁹ Справка № 1 по материалам МПР России к вопросу "О деятельности по обоснованию внешней границы континентального шельфа Российской Федерации и перспективах по его изучению и освоению". URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ТНН4_y-UYT8J; http://www.morskayakollegiya.ru/os/nauchno-ekspertn/protocol_NES/20080415155343-1963.doc+ %D0 %9A %D0 %BE %D0 %BC %D0 %B8 %D1 %81 %D1 %81 %D0 %B8 %D1 %8F+ %D0 %9E %D0 %9E %D0 %9D+ %D0 %BF %D0 %BE+ %D1 %88 %D0 %B5 %D0 %BB %D1 %8C %D1 %84 %D1 %83&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ru.

¹⁰ URL: http://news.km.ru/zapad_xochet_lishit_rossiyu_arkt.

¹¹ Осадочный чехол – толща осадочных горных пород, которая отличается положением залеганием и составляет верхнюю часть материковой платформы.

Что касается доказательств, то бóльшая часть данных по батиметрии 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, но они так и не приехали. Зато российскую делегацию, специально прибывшую в Нью-Йорк для защиты своей позиции, даже не пустили на заседание Комиссии ООН¹².

Для реализации замечаний Комиссии и получения дополнительных геолого-геофизических данных Россия провела в последующие годы комплексные геолого-геофизические экспедиционные исследования в Арктическом бассейне на поднятии Менделеева и хребте Ломоносова, а также в зоне их сочленения с шельфом морей Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского.

По мнению российских геологов, уже в настоящее время российская позиция по вопросу о хребте Ломоносова и поднятии Менделеева вполне обеспечена научными аргументами. Однако, поскольку она базируется на интерпретации компиляционных геофизических данных, российская позиция может быть оспорена. Однозначно ответ на этот вопрос сможет дать только глубоководное бурение в пределах указанных поднятий. Необходимо получить новые батиметрические и сейсмические данные по осадочному чехлу в Арктическом бассейне (по профилям, расположенным вкрест простираения континентального склона), чтобы полностью удовлетворить рекомендации Комиссии.

По этой причине сроки представления новой заявки в Комиссию неоднократно откладывались. Сейчас называются 2013 и 2014 гг. как наиболее реалистичные временные пределы для выполнения этой задачи.

Что касается других стран, то они также активно занимаются экспедиционной деятельностью с целью доказать свою правоту. Даже далёкий от региона Китай каждый год проводит свои арктические исследования.

В настоящий момент Дания активно поддерживает научные исследования, направленные на сбор геологических доказательств,

¹² Война на полюсе // Труд. 2007. 30 августа.

указывающих на то, что континентальные шельфы простираются до Арктики. Здесь Дания выступает оппонентом России по поводу принадлежности хребта Ломоносова. Это позволит Дании обратиться в Комиссию ООН с просьбой увеличить свою исключительную экономическую зону к северу ещё на 150 миль. Однако у Дании нет своего ледокола, и она вынуждена обращаться за поддержкой к Швеции.

Норвегия подала заявку в Комиссию ООН на свой участок шельфа в 2006 г. В 2009 г. эта заявка была одобрена, и тем самым Норвегия стала первой арктической страной, получившей одобрение органа ООН на расширение своей юрисдикции в значительной части Арктики. Норвежцы рассчитывали "прирастить" к своему шельфу 250 тыс. кв. км, однако решением Комиссии их аппетиты были урезаны до 235 тыс. кв. км.

В августе и сентябре 2008 г. в Северный Ледовитый океан были направлены две американские научные экспедиции для доказательства права США на расширение континентального шельфа Аляски. Одна из них проводилась совместно с Канадой. В августе-сентябре 2009 г. Канада и США провели ещё одну совместную экспедицию по изучению строения шельфа. Объектом исследования стал район к северу от Аляски до хребта Альфа-Менделеева и на восток до канадского арктического архипелага. На основании собранных данных Канада и США могут представить конкурирующие заявки на отдельные участки арктического шельфа. На август 2010 г. была намечена третья канадско-американская экспедиция в Арктику¹³.

Что касается проблемы определения *морских границ в Арктике*, то для России важен вопрос о делимитации морской границы с 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, по российским данным, была равна 180 тыс. кв. км, а по норвежским – 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.

¹³ Экспедиция в Арктику. URL: <http://www.arms-expo.ru/site.xp/049057054050124049055049049051.html>.

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 нерешённых вопросов. Варангер-фьорд – Варяжский залив Баренцева моря – расположен между полуостровами Рыбачий (Российская Федерация) и Варангер (Норвегия). Длина фьорда – 120 км, глубина – до 420 м.

В дальнейшем споры между Москвой и Осло сконцентрировались вокруг географического принципа раздела спорной территории. Причём по этому вопросу единства не было и в самой России. Так, бывший губернатор Мурманской области Ю. Евдокимов считал, что деление спорной территории на северную и южную части было бы крайне невыгодно для России, так как "все богатства расположены в южной части – именно там многие разведанные и прогнозируемые месторождения"¹⁴. Если же спорный участок поделили бы на западную и восточные части, то обоюдный баланс интересов был бы соблюлён.

Принципиальное согласие по всему комплексу спорных вопросов между Москвой и Осло было достигнуто на встрече президента России Д. А. Медведева и премьер-министра Норвегии Й. Столтенберга 27 апреля 2010 г. Было решено поделить спорный участок Баренцева моря, наиболее богатый рыбой и нефтегазовыми ресурсами, "пополам", причём, как и настаивала российская сторона, на западную и восточную части¹⁵.

Юридически этот компромисс был закреплён в Российско-норвежском договоре о разграничении морских пространств от 15 сентября 2010 г.¹⁶ Часть экспертных оценок договора, как отечественных, так и зарубежных, носит положительный характер.

Отмечается, что договор создаёт благоприятные правовые условия для освоения нефтегазовых ресурсов арктического континентального шельфа, возможности кооперации по разведке

¹⁴ Норвегию перестал пугать мезальянс с Россией. URL: <http://www.gzt.ru/topnews/economics/-norvezhskaya-myshj-legla-v-postelj-s-russkim-/303367.html?from=1columnfromindex>.

¹⁵ См. Приложение (рис. 4).

¹⁶ Текст договора см.: URL: http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen_russisk.pdf.

и добыче углеводородов в бывшем спорном районе. Договор предусматривает, в частности, подробную регламентацию российско-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 распределения углеводородных ресурсов.

По мнению аналитиков, подписание договора выводит на новый этап двустороннее сотрудничество в области рыболовства. Установление чётких границ зон юрисдикции России и Норвегии создаёт более ясные и понятные правовые условия для осуществления рыболовства, объективно сужает вероятность конфликтных ситуаций в этой сфере.

После вступления договора в силу ещё в течение пятнадцати лет (с возможным продлением на последующие шестилетние периоды) будут действовать основополагающие российско-норвежские соглашения 1975–1976 гг. в этой сфере. Продолжится работа Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству, в рамках которой согласовываются объёмы общего допустимого улова, квоты вылова рыбы, а также ведётся разработка единых технических мер регулирования промысла совместных запасов в Баренцевом и Норвежском морях.

Однако далеко не все в России остались довольны условиями договора. Прежде всего это касается российских рыбопромышленников, которые считают, что по договору у Норвегии оказались наиболее богатые рыбой территории. В их открытом письме российскому президенту говорится, что "игнорирование этих важнейших положений и интересов отечественного рыболовства в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане при разграничении морских пространств не только повлечёт потери в вылове не менее 50–60 %, но и вызовет значительные социально-экономические потрясения прибрежного населения этого района России", и содержится

ссылка на печальный опыт передачи Соединённым Штатам акватории в районе Берингова пролива¹⁷.

Действительно, если Норвегия начнёт применять положения договора, это, скорее всего, приведёт к вытеснению российских рыбаков из района Шпицбергена, как отходящие под юрисдикцию Норвегии. Тогда любая экономическая и рыбопромысловая деятельность России в море вокруг Шпицбергена становится юридически возможной только при согласии Норвегии и с соблюдением её национальных мер по регулированию рыболовства.

Есть мнения, что России вообще не следовало спешить с договором по разделу Баренцева моря. У России всё равно нет технологий, позволяющих в ближайшие годы начать разработку тех месторождений, которые теперь поделены с Норвегией. А для Норвегии именно сейчас выгодна добыча в спорном квадрате Баренцева моря, потому что другие её месторождения истощаются. России, которая не сможет на равных вести добычу в спорном квадрате, следовало бы пока сосредоточиться на Штокмановском месторождении, где уже налажено сотрудничество с Норвегией. Однако после произошедшего раздела Норвегия может утратить интерес к Штокману, так как тянуть трубопроводы туда сложнее и дальше. Поэтому сейчас реализация Штокмановского проекта для России может усложниться¹⁸.

Часть экспертов считают, российская делегация, готовившая договор с Норвегией, пошла на неоправданные уступки. Принцип равноудалённости в южной части района разграничения вполне оправдан, так как равностоящая линия отсчитывается от материковых побережий Норвегии и России. Но в центральной и северной части моря это не так. Здесь Норвегия настояла на том, что медианная линия должна отсчитываться от побережья архипелага Шпицберген со стороны Норвегии и от Земли Франца-Иосифа со стороны России. Как утверждает заслуженный юрист РФ Г. М. Мелков, "здесь есть только одна граница – восточная граница района действия Договора о Шпицбергене 1920 г. Внутри этой

¹⁷ Россия подарила Норвегии рыбные места в Баренцевом море. URL: <http://www.stringer.ru/Publication.mhtml?Part=37&PubID=14426>.

¹⁸ Значит договорились? URL: <http://www.arcticuniverse.com/ru/expert/20101120/00316.html>.

границы у Норвегии и у России – равные права на экономическую деятельность – и на суше Шпицбергена, и в территориальных водах Шпицбергена. Эта граница проходит по меридиану восточнее того, который обозначен в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г."¹⁹. В итоге Норвегия приобрела права на шельф восточнее Шпицбергена, которых у неё нет по Договору о Шпицбергене 1920 г., а Россия понесла необоснованные потери.

Как считает основной консультант Договорно-правового отдела МИД профессор С. В. Молодцов, при проведении разграничительной линии у России были и есть все основания придерживаться секторального принципа, вытекающего из Договора о Шпицбергене 1920 г. и исторически сложившегося права России в районе Баренцева моря²⁰. Таким образом, российской делегации следовало искать компромисс, на который вполне должна была согласиться Норвегия: секторальный принцип в центральной и северной части линии разграничения и линейно-медианный – в южной. А если бы не согласилась, то сохранение прежнего *статус-кво* экономически выгодно российской стороне.

Подписание Российско-норвежского договора 2010 г. создало неблагоприятный прецедент на будущее, поскольку Россия фактически признала суверенитет Норвегии над шельфом западнее новой разграничительной линии. Согласно ст. 2 Договора, "каждая Сторона соблюдает линию разграничения морских пространств, установленную в ст. 1, и не претендует на, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию прибрежного государства в морских пространствах за пределами этой линии".

По мнению Г. М. Мелкова, "если оставить всё так, как есть в Договоре 2010 г., без каких-либо изменений и дополнений в самом Договоре и в Приложениях 1 и 2 к нему, то следующим шагом Норвегии будет полный отказ от всех обязательств по Договору 1920 г. А это, в свою очередь, нанесёт не только огромный экономический ущерб России, но большой политический ущерб, так как может вызвать целую цепочку притязаний к России"²¹. В связи

¹⁹ Юридическая оценка Договора между Россией и Норвегией (Рыбные ресурсы. 2010. № 4). URL: <http://www.fishres.ru/news/news.php?id=16920>.

²⁰ Там же.

²¹ Там же.

с этим выглядел оправданным призыв Мурманской областной Думы к Государственной Думе воздержаться от ратификации Договора 2010 г. в его нынешней редакции.

Остались нерешёнными и многие спорные вопросы, касающиеся Шпицбергена. Норвегия в нарушение положений о Парижском договоре по Шпицбергену 1920 г. продолжает создавать помехи международной хозяйственной деятельности на самом архипелаге и на его шельфе. По договору за Норвегией признаётся суверенитет над архипелагом на тех условиях, что остальные участники Договора и присоединившихся к нему государств имеют право на разработку ресурсов архипелага и его территориальных вод (ст. 1). Из этого следует, что признание этих прав распространяется также на континентальный шельф и исключительную экономическую зону Шпицбергена. Парижский договор не является частью внутреннего норвежского законодательства. Это значит, что Норвегия не вправе изменить его без согласия всех его участников, а внутреннее норвежское законодательство не может противоречить закреплённому международно-правовому статусу Шпицбергена²².

Поэтому Россия не признаёт установленную Норвегией в 1977 г. в одностороннем порядке 200-мильную "рыбоохранную зону" вокруг архипелага Шпицберген, противоречащую Парижскому договору. Право Норвегии на контроль этой зоны признали только Канада и Финляндия, поскольку эти страны не ведут рыбного промысла у Шпицбергена. СССР и затем Россия отрицали право Норвегии контролировать "рыбоохранную зону", считая эти воды международными. После окончания "холодной войны" это постоянно приводило к конфликтам между российскими рыбаками и норвежской береговой охраной. Дело доходило до того, что кораблям российского Северного флота приходилось сопровождать "свои" рыболовецкие суда, чтобы избежать их ареста норвежскими властями.

Ряд норвежских законов, по сути дела, устанавливает такой правовой режим, по которому на шельфе архипелага объявлен суверенитет, как на сухопутной территории самой Норвегии. Начало политики по постепенному нивелированию содержания

²² Тарасов А. Г. Правовые и политические аспекты разграничения морской территории в западной Арктике : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 23.00.04. М., 2007. С. 17.

Парижского договора 1920 г. было заложено ещё в Горный устав, принятый Норвегией в 1925 г. относительно регулирования хозяйственной деятельности на архипелаге. Затем принятием королевских указов и законов парламента эти нормы были распространены на шельф²³.

Это было сделано для того, чтобы не допустить предусмотренный Парижским договором льготный экспортный режим для международных субъектов хозяйственной деятельности в случае, если на шельфе архипелага начнётся добыча нефти и газа. Внутреннее налоговое законодательство Норвегии предусматривает выплату компаниями 78 % доходов, получаемых при разработке месторождений континентального шельфа этой страны, а по Парижскому договору 1920 г. экспортная пошлина на Шпицбергене не должна превышать 1 % с максимальной стоимости вывозимых полезных ископаемых в пределах 100 тыс. т, а свыше этого количества – идти в понижающемся соотношении²⁴. В случае начала добычи полезных ископаемых на шельфе Осло не хотелось бы лишаться существенных налоговых поступлений от хозяйственной деятельности иностранных компаний.

Россия и другие государства – участники Парижского договора придерживаются совершенно иной точки зрения в вопросе о режиме пространств, прилегающих к архипелагу. Так, Россия утверждает, что нормы Парижского договора должны действовать в пределах пространств, указанных в его первой статье (в так называемом шпицбергенском квадрате), а Великобритания – что нормы договора действуют в тех пространственных пределах, которые допускают положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Тем не менее Осло пока не идёт на уступки по всем этим вопросам.

Поскольку Норвегия уже не раз нарушила нормы Парижского договора, то Россия и другие участники вправе поставить под сомнение его действенность в силу изменившихся обстоятельств. В частности, в 1920 г. не было понятия шельфа, чем позже и

²³ Континентальный шельф. Представление Норвегии в отношении районов Северного Ледовитого океана, Баренцева моря и Норвежского моря. Резюме. 2006. URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_2006_r.pdf.

²⁴ Орешенков А. М. Арктический пирог. Норвегия первой продвигает свои права на шельф // Независимая газета. 2009. 13 мая.

воспользовалась Норвегия в толковании Парижского договора. В сложившихся условиях возможны два пути: или обновить договор вместе со всеми участниками, согласно новым условиям, или же России самостоятельно отстаивать свои интересы в Международном суде, принуждая этим Норвегию соблюдать договор по Шпицбергену.

Отсутствие чётких механизмов для проведения разграничительных линий продолжает оставаться серьёзным источником международных конфликтов в этом регионе и препятствием на пути к сотрудничеству между разными странами, принимающими (или желающими принять) участие в освоении Арктики.

2.3. Возрастание роли Северного морского пути

Северный морской путь – кратчайший маршрут между европейской частью России и Дальним Востоком, исторически сложившаяся национальная единая транспортная коммуникация России в Арктике. Он проходит по морям Северного Ледовитого океана (Баренцево, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское) и частично Тихого океана (Берингово). СМП ограничен с запада входами в новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания, и на востоке в Беринговом проливе параллелью 66° северной широты и меридианом $168^{\circ} 58'37''$ западной долготы. Длина СМП от Карских Ворот до бухты Провидения составляет около 5600 км. Расстояние от Санкт-Петербурга до Владивостока по этому пути составляет 14 тыс. км. Для сравнения, через Суэцкий канал проход составит свыше 23 тыс. км. СМП обслуживает порты Арктики и крупных рек Сибири, куда ввозится топливо, оборудование, продовольствие, а вывозится лес и природные ископаемые.

Интерес отечественного и зарубежного бизнеса к Севморпути определяется двумя важнейшими факторами. Прежде всего, он может стать более выгодной с экономической точки зрения альтернативой осуществляемым ныне перевозкам между портами Европы, Дальнего Востока и Северной Америки. Центральный НИИ морского флота выполнил расчёты транзитных перевозок контейнеров по СМП по сравнению с транзитом по южному

варианту через Суэцкий канал. Оказалось, что перевозки контейнеров по СМП могут составить достойную конкуренцию варианту через Суэцкий канал, обеспечивая в среднем за год меньший уровень затрат²⁵. По данным компании "Новатэк", крупнейшего в России независимого производителя природного газа, стоимость перевозки из Белого моря в Азию по южному маршруту составляет около 50 дол. за т. Уже в 2011 г. "Новатэк" планирует сократить транспортные расходы на 10–15 % благодаря использованию СМП²⁶.

С другой стороны, как уже отмечалось, СМП перспективен в качестве транспортной артерии для перевозки минерального сырья из арктических регионов России. По оценке ряда экспертов, потенциальный объём грузоперевозок в восточном направлении может составить 5–6 млн т и в западном – 2–3 млн т. Объём грузоперевозок по Севморпути в целом к 2015–2020 гг. оценивается в 35–40 млн т в год²⁷.

Основными пользователями северного пути в самой России сегодня являются "Норильский никель", "Газпром", "ЛУКОЙЛ", "Роснефть", "Росшельф", Красноярский край, Саха-Якутия, Чукотка. Однако, по данным исполнительного директора Некоммерческого партнёрства по координации использования Севморпути (и бывшего начальника Администрации СМП) В. Михайличенко, по сравнению с 80-ми гг. прошлого века объём перевозок снизился примерно в 5–6 раз.

Судьба Севморпути в значительной степени зависит от разработки разведанных в его зоне минеральных ресурсов. В качестве значительных клиентов СМП могут оказаться собственники уникального Штокмановского месторождения нефти и газа, Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции с месторождениями (Приразломное), северо-онежских бокситов, полиметаллов

²⁵ Восстановление Северного морского пути как импульс развитию приарктических территорий. Доклад на заседании консультативного совета при главе администрации Архангельской области 26 ноября 2009 года. URL: http://www.dvinaland.ru/economy/priority/smp_doclad.htm.

²⁶ Севморпуть не должен быть слишком дорогим. URL: <http://www.barentsobserver.com/page.4812308-16175.html>.

²⁷ Восстановление Северного морского пути...

и марганца на архипелаге Новая Земля. В перспективе возможно вывозить газовый конденсат с полуострова Ямал.

Следует отметить, что, в то время как российская активность в регионе существенно снизилась за последние 15–20 лет, все другие арктические и приарктические страны вовсе не сворачивали, а наращивали темпы освоения Арктики. В настоящее время цель США и союзников по НАТО – интернационализировать СМП и в перспективе вытеснить оттуда Россию. За этим, как уже отмечалось, стоят, прежде всего, экономические интересы.

Россия должна ускорить освоение северного маршрута, пока потепление климата не открыло возможности для судоходства за пределами 200-мильной экономической зоны России, считает губернатор Архангельской области И. Михальчук. "Мы должны начать освоение, иначе за нас это сделают другие"²⁸, – заявил он. Как известно, в настоящий момент Россия имеет преимущество, поскольку льды у её берегов тоньше, чем за пределами 200-мильной зоны.

Ряд специалистов (особенно иностранных) выражают сомнение в выгодности Севморпути для международной эксплуатации. Дело в том, что оценить его рентабельность в настоящий момент довольно сложно. Выигрыш в морских милях по сравнению с южными маршрутами может быть потерян из-за времени движения по этому пути. В открытом море между Юго-Восточной Азией и Европой обычный контейнеровоз, который проходит через Малаккский пролив и Суэцкий канал, развивает среднюю скорость в 21–24 узла. В то же время на СМП скорость движения даже посреди лета может падать до 14 узлов из-за дрейфующих льдов. Неблагоприятные погодные условия могут ещё больше затруднить движение судна.

Кроме того, необходимое для следования по южным маршрутам количество топлива уже давно подсчитано, тогда как для северного пути его ещё сложно оценить. Наконец, для следования по северному маршруту требуются опытные в навигации среди льдов экипажи. Для потенциальных пользователей существует также ряд других неясных вопросов (скажем, возможность появления в этом районе айсбергов как следствие потепления климата) относительно

²⁸ URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4635550-16149.html>.

северного маршрута, который в настоящий момент выглядит для них хоть и привлекательным, но довольно рискованным. Впрочем, наряду с этими есть и более оптимистичные оценки выгоды северного пути, но при условии значительного улучшения всей инфраструктуры, что в решающей мере зависит от России. Это и вносит наибольшую долю скепсиса в западные оценки.

Эксперты также отмечают, что потепление климата и улучшение ледовой обстановки на Севморпути может снизить потребность иностранных перевозчиков в услугах ледокольного флота России. В связи с этим специалисты обращают внимание на тот факт, что летом 2009 г. по этому пути без ледокольного сопровождения прошли два немецких торговых судна, имевших усиленные корпуса.

2.4. Меры по обеспечению интересов России в Арктике

В настоящее время Арктика становится полигоном территориальной, ресурсной и военно-стратегической игры многих государств и международных организаций. В то же время арктическое побережье – это наименее оборудованная и охраняемая полоса государственной границы России и одновременно передовая линия системы обороны её территории. Охрана и защита северной границы сопряжены с особыми трудностями, связанными с удалённостью, тяжёлыми климатическими условиями и недостаточной инфраструктурой.

Российский сектор Арктики традиционно входил в зону ответственности четырёх военных округов. Зона Ленинградского военного округа – от Печенги Мурманской области до Усть-Коры (Ненецкий АО Архангельской области). Зона Приволжско-Уральского военного округа – от Яра до острова Олений (Ямало-Ненецкий АО). Зона Сибирского военного округа – от Лескино до населённого пункта Кожевниково (Таймырский, или Долгано-Ненецкий АО Красноярского края). Зона Дальневосточного военного округа – от острова Большой Бегичев (Республика Саха, Якутия) до Анадыря (Чукотский АО)²⁹.

²⁹ Цыганок А. Д. Арктика и безопасность России. URL: http://www.perspectivy.info/rus/konturi/arktika_i_bezopasnost_rossii_2009-11-22.htm.

После указов президента Д. Медведева, подписанных в 2010 г., о сокращении числа округов и переходе на новую систему управления войсками в виде Объединённых стратегических командований³⁰, зоны ответственности в Арктике перераспределяются между Западным (в него вошли Московский и Ленинградский военные округа, Балтийский и Северный флот, 1-ые командования ВВС и ПВО), Центральным (Приволжско-Уральский, западная часть Сибирского округа – до Байкала) и Восточным военными округами (восточная часть Сибирского военного округа и Дальневосточный военный округ).

При этом большая часть российских вооружённых сил в Арктическом регионе сосредоточена в Мурманской области (две мотострелковые бригады и бригада морской пехоты). В Арктике базируется Северный флот, составляющий две трети военно-морской мощи России. В 2008 г. Совбез России принял решение о создании в Арктике береговой охраны и укреплении пограничных войск ФСБ.

Со стороны России основная цель в развитии инфраструктур, имеющих военное значение, видится не в последующем значительном наращивании военного присутствия, а в установлении системы мер по контролю над воздушным, водным и сухопутным пространствами. Более того, создаваемая инфраструктура должна максимально способствовать решению экономического освоения Арктики.

Пограничная инфраструктура. Развитие пограничной инфраструктуры актуально в связи с тем, что в арктическом секторе государственной границы России и на её приграничной территории наблюдается активизация деятельности спецслужб США и их союзников по НАТО. Для этого используются новейшие радиотехнические средства. Над акваторией Баренцева моря фиксируют полёты иностранных разведывательных самолётов. Боевые корабли и атомные многоцелевые подводные лодки военно-морских сил США совершают походы в Баренцево море в разведывательных

³⁰ Президент упразднил военные округа. URL: <http://top.rbc.ru/society/14/07/2010/435799.shtml>; Военно-административное деление Российской Федерации с 1 сентября 2010 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104995>.

целях. К ведению разведки привлекаются научно-исследовательские суда Норвегии. Кроме того, используются международные неправительственные организации, в особенности экологические. Иностранцы исследователи работают в районах архипелага Новая Земля и в горле Белого моря, где проводятся испытания российских атомных подводных лодок³¹.

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. Например, подразделение "Нагурское" на Земле Александры архипелага Земля Франца-Иосифа осуществляет поддержку всех экспедиций на Северный полюс³².

В Арктической стратегии РФ 2008 г. поставлена задача по радикальному изменению системы обеспечения безопасности АЗР, что влечёт за собой не менее радикальные изменения в пограничной инфраструктуре. В частности, речь идёт об оптимизации системы комплексного контроля за обстановкой в Арктике, включая пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу РФ, введении режима пограничных зон в административно-территориальных образованиях АЗР и организации инструментального технического контроля за проливными зонами, устьями рек, лиманами на трассе Северного морского пути.

Береговая инфраструктура Северного морского пути (СМП). Основные порты, расположенные вдоль СМП – это Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, Провидения. Продолжительность навигации – от 2 до 4 месяцев (на отдельных участках дольше, с помощью ледоколов).

По мнению большинства российских специалистов, нынешнее состояние инфраструктуры СМП не отвечает ни сегодняшним, ни будущим потребностям его эксплуатации. По сравнению с советскими временами объём перевозок по трассе СМП за 15 лет уменьшился в 2,5 раза, а в восточном его секторе – в 30 раз³³. Аналитики

³¹ Борисов Т. Без боевых пингвинов: Россия создаёт арктическую группировку войск без милитаризации региона. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika.html>.

³² Проничев В. Е. Граница меняет замки. URL: <http://www.rg.ru/2010/06/02/pronichev.html>.

³³ Борисов Т. Указ. соч.

также отмечают, что экономические реформы 90-х гг. прошлого века негативно отразились на всей транспортной структуре СМП. Приватизация судоходных компаний и портов, прекращение государственного финансирования, разрушение региональных транспортных и технологических связей привели к развалу хорошо работавшей в течение десятилетий транспортной системы СМП³⁴.

По мнению губернатора Архангельской области И. Михальчука, возрождение СМП необходимо начать с восстановления единой администрации Севморпути, приняв для этого соответствующий федеральный закон³⁵.

Органы управления следует воссоздавать в Архангельской области (там они и существовали с 1920 г.), где в значительной мере удалось сохранить систему портов, единую транспортную сеть, включающую базовый для арктической авиации аэропорт, автодороги, воздушные линии, нефтебазу, нефтеналивной терминал, железнодорожные пути и водные артерии. В Архангельске базируется основная часть арктического научного флота, 12 из 14 гидрографических судов, есть суда усиленного ледового класса, мелкосидящие ледоколы, флот для проведения дноуглубительных работ и для обеспечения выгрузки грузов на необорудованный берег, имеется единственный парк тяжёлых вертолётов Ми-26 и самолёт-лаборатория Ан-26 "Арктика" с уникальным оборудованием. В Северодвинске размещена современная база судостроения, судоремонта и машиностроения. Тысячи архангельских специалистов (капитаны, операторы, ледовые разведчики, гидрометеорологи) имеют практический опыт работы в Арктике. Архангельск находится в непосредственной близости от основных грузопотоков и относительной близости к российским и зарубежным рынкам сбыта. Так, в радиусе 1500 км от него проживает 25 % населения России и сосредоточено около 42 % всего промышленного производства страны, а в радиусе 3000 км – 82 % и более 80 % соответственно. Архангельск был и остаётся портом базирования морских, рыболовецких и речных судов³⁶.

³⁴ Северный морской путь: оценки зарубежных специалистов. URL: http://econom.nsc.ru/eco/ARHIV/ReadStatiy/08_01/pazovsk.htm.

³⁵ URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4635550-16149.html>.

³⁶ Восстановление Северного морского пути...; Арктика – исконно русская земля, и осваивать её будем мы. URL: <http://www.dvinaland.ru/power/head/appearances/10162/index.php>.

Как известно, главное препятствие для прохода судов по СМП – лёд. Современное ледокольное обеспечение позволяет при необходимости организовать круглогодичную навигацию. России необходимо радикально пересмотреть свои программы развития инфраструктуры СМП для того, чтобы в полной мере использовать его огромный потенциал.

Чтобы начать регулярную проводку иностранных судов по всему СМП необходимо сделать следующее.

1. Обеспечить безопасность этих судов на протяжении всего маршрута. Для этого требуется создание службы поиска и спасения на море. Промедление в случае ЧП может иметь серьёзные последствия для самого судна, его экипажа, груза, а также для окружающей среды. В 2010 г. МЧС России приняло решение о создании 10 спасательных центров, ориентированных на действия в АЗР³⁷.

2. Наладить бесперебойное обеспечение экипажей всех судов информацией о погодных и ледовых условиях на всех участках трассы. Подробная метеорологическая информация необходима судовладельцам для принятия решения о направлении судна в Арктику и наблюдения за его движением по маршруту.

3. Подготовить квалифицированный персонал по обслуживанию на трассе СМП, так как экипажи большинства иностранных судов окажутся здесь в незнакомых и очень суровых условиях. Помимо профессиональной важна хорошая языковая подготовка.

4. Обеспечить государственную поддержку строительства судов ледокольного и вспомогательного флотов, модернизации существующих портов и, возможно, строительство новых терминалов для перевалки грузов в связи с потенциальным расширением добычи полезных ископаемых в АЗР. Основой надёжного функционирования Арктической морской транспортной системы является атомный ледокольный флот. Его развитие уже предусмотрено Федеральными целевыми программами за счёт средств федерального бюджета. К 2020 г. планируется построить 3 универсальных атомных ледокола с переменной осадкой мощностью 60 мегаватт, 5 дизельных линейных ледоколов мощностью 25 мегаватт, проект атомного ледокола-лидера мощностью 110–130 мегаватт

³⁷ URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4791076>.

для эффективной круглогодичной работы в любых ледовых условиях в любом районе Арктики. С началом их поступления с 2015 г. суммарный состав атомных ледоколов в состоянии обеспечить грузоперевозки до 2020 г. Кроме того, до указанного года ожидаются поставки около 60 судов за счёт средств ресурсодобывающих компаний³⁸.

5. Уже сейчас назрела потребность в сооружении вблизи мест добычи заводов по сжижению газа для его последующей транспортировки.

Реализация этих мер позволит не только восстановить масштабы перевозок по Северному морскому пути, но со временем превратит его в глобальную мировую транспортную артерию, соединяющую Европу и Азию, что принесёт России немалые экономические выгоды.

Авиационная инфраструктура. Поставленная в Арктической стратегии РФ задача по организации и эффективному использованию транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов также требует создания и поддержания соответствующей инфраструктуры. Это необходимые шаги не только в интересах всестороннего развития АЗР, но и для освоения коммерческих трансарктических перелётов.

Кроссполярные маршруты – наиболее динамично развивающееся авиатранспортное направление в мире. Их интенсивность с каждым годом растёт, причём примерно в 4 раза быстрее, чем в среднем на рынке авиаперевозок. По словам О. Войтенко, директора фонда "Центр стратегических разработок – Регион", северное направление с транзитом через сибирские аэропорты в перспективе может стать основным на рынке азиатско-американских авиаперевозок³⁹.

Что касается улучшения авиационной инфраструктуры АЗР, то речь идёт о развитии надёжных систем мониторинга и связи (прежде всего космических), диспетчерского сопровождения гражданских трансарктических полётов, пунктов гидро- и метеонаблюдения, аэродромов "подскока" для военных нужд и гражданских аэродромов.

³⁸ Восстановление Северного морского пути...

³⁹ Кросс-полярный экспресс. URL: http://zubow.ru/page/1/225_1.shtml.

Особый акцент на космических средствах связи объясняется тем, что смена продолжительных полярной ночи и дня резко меняют условия для прохождения радиосигналов, делая радиосвязь неустойчивой. Негативное влияние на радиосигналы создают геомагнитные бури, чья интенсивность усиливается ближе к полюсу Земли. Коротковолновая связь обладает слишком низкой скоростью.

В условиях Крайнего Севера до недавнего времени гидрологическую и метеорологическую информацию получали с наземных и авиационных платформ, которые устарели и не отвечают современным требованиям. Как считают специалисты, получение такой информации по арктическим зонам с геостационарной орбиты физически невозможно, поэтому данные, получаемые с международных метеорологических аппаратов, оказались малоэффективными. В настоящее время Федеральное космическое агентство РФ планирует запуск своей космической многоцелевой системы "Арктика", способной решать комплекс задач с помощью спутников на высокоэллиптических орбитах: сбор и передачу гидрометеорологической информации; дистанционное зондирование Земли; связь⁴⁰.

Система "Арктика", включающая наземные компоненты, позволит передавать данные о техническом состоянии воздушного судна в штаб-квартиры авиакомпании в режиме реального времени. Имея постоянный доступ к такой информации, можно сократить до минимума простои самолётов и увеличить время их полезной эксплуатации в воздухе. Чтобы воспользоваться возможностями новой технологии, авиаперевозчик должен установить на свои воздушные суда соответствующую аппаратуру. Но отечественные авиакомпании не смогут купить новейшую аппаратуру связи из-за того, что парк их самолётов по большей части безнадёжно устарел. Эту проблему вряд ли удастся решить без участия государства⁴¹.

Кроме больших лайнеров требуется ускоренная модернизация и замена изношенного парка малых воздушных судов, обслуживающих арктические территории России. Например, по Якутии уровень лётной годности таких самолётов как Ан-2, Ан-12, Л-140 составляет лишь 20 %. На долю полностью исправных самолётов приходится

⁴⁰ URL: <http://www.federalospace.ru/main.php?id=2&nid=12070>.

⁴¹ Кросс-полярный экспресс. URL: http://zubow.ru/page/1/225_1.shtml.

одна треть от их общего количества. Высоки цены на топливо и содержание авиатехники. Последнее обстоятельство связано с упадком авиационной промышленности России. В итоге небольшие северные аэропорты становятся нерентабельными. Целесообразно поддерживать производство таких моделей отечественных самолетов, как Ан-3 (Омское производственное объединение "Полёт"), предназначенных для работы в арктических условиях⁴².

Таким образом, России необходимо решать комплекс сложнейших проблем, требующих значительных затрат и долгосрочной скоординированной политики государства в самых разных сферах. Эта политика должна не только обеспечивать внешнеполитическую поддержку российским экономическим субъектам и экономически эффективное государственно-частное партнёрство, но и жёстко контролировать хозяйственную деятельность в Арктике для предотвращения ущерба крайне уязвимым природно-экологическим системам региона.

⁴² Алексеев А. Развитие транспортной инфраструктуры – залог подъёма экономики Якутии. URL: http://www.parldv.ru/index.php?mod=art_show&id_art=195.

Глава 3

АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ США И КАНАДЫ

3.1. Формирование арктической политики 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 баррелей¹. Здесь также предполагается найти газ, но в гораздо меньших объёмах.

США не проявляли серьёзного интереса к Арктике со времени окончания "холодной войны" и вплоть до оживления деятельности России на Крайнем Севере, которое началось после 2004 г., во второй президентский срок В. В. Путина. В особенности настороженно в США, да и в других государствах, были восприняты возобновление тренировочных полетов стратегической авиации, планы по модернизации Северного флота и затем экспедиции в Арктику, связанные с поиском доказательств для расширения континентального шельфа России.

Пересмотр арктической стратегии США начался в 2007 г. с подготовки заместителем госсекретаря Э. Блумом доклада об оценке американских интересов в Арктике и деятельности международных институтов, таких как Арктический совет. Особый резонанс в политических кругах вызвала российская экспедиция с участием А. Чилингарова летом 2007 г., в ходе которой на дно океана в точке Северного полюса был установлен флаг России. Это способствовало росту алармистских настроений². Но в доктринальных документах, касающихся обеспечения национальной безопасности США, Арктика по-прежнему упоминалась лишь в самом общем виде как регион, где возможен конфликт за доступ к естественным

¹ *Borgerson S. Arctic meltdown // Foreign Affairs. 2008. Vol. 87, № 2. P. 68.*

² *Lundestad I. U.S. security policy in the European Arctic in the early 21st century. Paper presented at the 51th ISA Convention in New Orleans. February 18, 2010. P. 6.*

ресурсам³. Таким образом и созрела идея систематизации интересов и стратегии США в Арктике.

В принятой 12 января 2009 г. (незадолго до отставки Дж. Буш-младшего) директиве по арктической политике США подчёркивается, что "в Арктике Соединённые Штаты имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов"⁴. Сразу следует отметить, что США находятся в особом положении, поскольку они не участвуют в конвенциях ООН по морскому праву, которые дают возможность оформить претензию в спорных ситуациях по разделу шельфа. Поэтому Вашингтону более выгодна максимальная реализация принципа свободы мореплавания и хозяйственной деятельности применительно к Арктике.

Американские интересы можно сгруппировать в несколько блоков. Во-первых, это военно-стратегические интересы, среди которых противоракетная оборона и раннее предупреждение; развёртывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил; стратегическое сдерживание; присутствие военно-морских сил и проведение морских операций; свобода навигации и перелётов. 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, усиливающих уязвимость США в Арктической зоне. Видимо, этот пункт не стоит понимать буквально. Скорее им обеспечивается на будущее легитимность военно-силовых действий в Арктике под предлогом борьбы с международным терроризмом.

В-третьих, это политико-экономические интересы. Прежде всего они состоят в расширении присутствия и активизации

³ См., например: U.S. maritime strategy: a cooperative strategy for 21st century seapower, 2007. Washington : Navy Department, 2007; National defense strategy. Washington : Department of Defense, 2008.

⁴ 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>.

деятельности, чтобы обеспечить морское могущество США в Арктике. США намерены в рамках юрисдикции по Арктике не только защищать суверенные права над своей исключительной экономической зоной и осуществлять "надлежащий контроль" прилегающей акватории. Высшим национальным приоритетом названа свобода трансарктических перелётов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, который проходит вдоль территории России⁵.

США негативно относятся к позиции России о необходимости всем иностранным судам получать разрешение на проход по Северному морскому пути и платить за использование маршрута. Россия апеллирует к тому, что этот путь исторически был освоен русскими и никогда не использовался для проводки иностранных судов. Поэтому северные моря, омывающие Западную и Восточную Сибирь, можно приравнять по статусу к внутренним морям России. Близкую позицию занимает и Канада по поводу Северо-Западного прохода из Северного Ледовитого океана в Атлантический. Оттава считает пролив внутренними водами, а США – международными. Кроме того, США имеют территориальные споры с Канадой по разграничительной линии в море Бофорта.

Зарубежные эксперты указывают на смену мотивации деятельности Вашингтона на Крайнем Севере. Если в период "холодной войны" главным было военно-стратегическое противоборство с СССР, то сейчас главенствующее значение имеют экономические интересы – доступ к нефтегазовым ресурсам Арктики. В связи с этим в директиве говорится, что "деятельность человека в Арктике расширяется и будет расширяться в будущем. Это ставит Соединённые Штаты перед необходимостью более активного и действенного присутствия с целью защиты своих арктических интересов и расширения своей власти на море по всему региону... США должны гарантировать, что освоение арктических энергоресурсов будет проходить в соответствии с экологическими требованиями, с учётом интересов коренных народов и местного населения, а также на открытой и прозрачной рыночной основе"⁶.

⁵ National Security Presidential Directive (NSPD-66)...

⁶ Ibid.

Формально США даже при Дж. Буше-младшем были приверженцами многосторонней дипломатии в отношении Арктики. Очевидно, это связано в первую очередь с тем, что по сравнению с Россией, Данией и Норвегией США имеют самый маленький сектор в Арктике, который прилегает к Аляске. В упомянутой директиве говорится, что по вопросу об экономических границах США хотели бы открыть дискуссию со всеми странами, имеющими выход в Арктику. "Наш подход – в переговорах с нашими арктическими соседями по поиску путей доступа и освоения, если речь идёт об энергоресурсах, с учётом природоохранного и экологического аспектов", – заявил Б. Чанг, представитель Совета национальной безопасности США, комментируя содержание арктической доктрины⁷. Но в арктической директиве говорится также, что США считают Арктический совет только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, которая бы вырабатывала обязательные законы. Таким образом, США стремятся сохранить свободу рук, не избегая возможности диалога, если он выгоден.

Некоторые аналитики считают, что "миролюбивая" риторика США связана с тем, что они сильно отстали в деле освоения Арктики от своих конкурентов. Директива Буша-младшего вышла спустя два месяца после выхода Коммюнике ЕС по Арктике (ноябрь 2008 г.) – документа, который закладывает основу европейской политики в отношении Арктики. Эксперты неправительственной организации *Share The Worlds Resources*, выполняющей консультативные функции при Экономическом совете ООН, связывают арктическую стратегию США с более общими гегемонистскими амбициями – взять под контроль мировые запасы сырой нефти⁸.

О серьёзной подготовке к односторонним действиям говорят и планы американских военных в Арктике. Они считают, что Арктика должна рассматриваться как отдельный район операций, требующий изменения границ ответственности Тихоокеанского

⁷ США будут блюсти свои интересы в Арктике // BarentsObserver.com. 2009. 13 января. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4546488.ru>.

⁸ Chossudovsky M. North American Integration and the Militarization of the Arctic. URL: <http://www.stwr.org/global-conflicts-militarization/north-american-integration-and-the-militarization-of-the-arctic.html>.

и Европейского региональных командований в пользу Северного. В частности, речь идёт о передаче Аляски с её инфраструктурой *NORAD* и части прилегающей морской акватории. Предлагается, чтобы Северное командование отвечало за огромные территории по периметру вокруг полюса: от Камчатки, далее к северу Гренландии, к Земле Франца-Иосифа, Новосибирским островам и к острову Врангеля⁹.

В связи с этим министр обороны США Р. Гейтс, обращаясь к военнослужащим на Аляске, отметил: "...Соревнование за ресурсы Арктики будет усиливаться, потенциально вырастая в новую беспрецедентную экономическую, политическую проблему и даже проблему безопасности. Я думаю, с течением времени ваша роль здесь будет возрастать"¹⁰. Об этом же говорят планы по увеличению военной спутниковой группировки, нацеленной на Арктику¹¹. Крайний Север сохраняет своё важнейшее военно-стратегическое значение для США, что и закрепляет указанная директива.

Для реализации арктической стратегии предполагается ускорить ратификацию сенатом США Конвенции ООН по морскому праву. Это не только включит США в правовой механизм согласования политики с другими арктическими государствами, но и даст возможность добывать минеральные ресурсы за пределами 200-мильной зоны. Правда, непонятно, как принцип свободы мореплавания для американских судов может сочетаться с ограничениями, которые накладывает Конвенция. Не случайно в конгрессе США сохраняется мощная оппозиция присоединения к этому договору, поскольку последствия такого шага неоднозначны. Самые радикальные противники говорят о том, что в результате снизится обороноспособность страны. К негативным последствиям относят следующее.

⁹ *Kollien A.* Toward an Arctic strategy. Carlisle Barracks, 2009. P. 21–23.

¹⁰ *Baker F.* Gates Stops in Alaska to Talk with Troops. URL: <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=54584>.

¹¹ Remarks by General Gene Renuart at the AFCEA Solutions Series Conference, Washington, D.C. 2009. May 19. URL: <http://www.northcom.mil/News/Transcripts/051909.html>.

– Появится возможность для многочисленных природоохран-ных организаций, традиционно настроенных антиамерикански¹², обращаться в суды различных инстанций.

– Американским компаниям, ведущим разработку ресурсов за пределами 200-мильной зоны, придётся покупать лицензию и платить за добычу налоги.

– Конвенция требует, чтобы США делились частью технологий с потенциальными конкурентами по разработке природных ресурсов, а также пересмотра условий рыболовства.

– Уточнение границ шельфа в соответствии с геологическим строением морского дна будет означать ограничения на деятельность Службы береговой охраны США на севере Канады.

– В случае возникновения споров США попадают под юрисдикцию Международного трибунала по морскому праву¹³.

С правовой точки зрения американские эксперты считают оптимальным такой вариант присоединения к Конвенции ООН, при котором США добьются её пересмотра в свою пользу и обеспечат себе максимальную свободу действий.

Особое место в американских внутриполитических дискуссиях занимает вопрос о развитии ледокольного флота. Причём в данном случае тесно переплетаются экономические и военно-стратегические интересы. На слушаниях в конгрессе США адмирал Т. Аллен отметил¹⁴, что "Россия в 2009 г. завершает программу строительства национальных атомных ледоколов нового поколения, что гарантирует ей наличие нескольких тяжёлых ледокольных судов далеко за 2020 г."¹⁵ 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.

¹² США являются самым крупным источником загрязнения окружающей среды в мире, на их долю приходится до 80 %.

¹³ *Kollien A. Op. cit. P. 10–11.*

¹⁴ Т. Аллен – командующий службой Береговой охраны США, в ведении которой находится ледокольный флот.

¹⁵ США готовятся к войне за Арктику. URL: <http://www.dni.ru/polit/2008/7/17/145832.html>.

Мнение Т. Аллена поддержал конгрессмен-республиканец Д. Янг, призвавший конгресс "выделить необходимые доллары для нового арктического флота ради будущего нашей великой страны". Другой конгрессмен – демократ Р. Ларсен – констатировал, что США уступили свои позиции всем другим арктическим странам: "в арктической гонке участвуют пять государств, и мы занимаем последнее место"¹⁶. Таким образом, в вопросе о будущем ледокольного флота США наблюдается согласие между двумя ведущими партиями страны.

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. "Доступная Арктика означает новые и расширенные маршруты для американских военно-морских перевозок... Появление самолётов, ракет и противоракетной обороны сделало регион Арктики важной точкой для демонстрации мощи и передовым районом для обеспечения безопасности Северной Америки, Азии и Европы"¹⁷. Он также отмечает, что национальные интересы США в Арктике составляют миллиарды долларов в виде доходов в бюджет и вклада в экономическую деятельность. По его словам, ледоколы помогают "расширить территорию США", а "около 15 % американской нефти добывается на шельфе у Аляски"¹⁸. Однако, указывают американские эксперты, текущий финансово-экономический кризис, особенно тяжело поразивший США, может внести коррективы в эти планы и привести к отсрочке намеченных программ.

В качестве компромиссного варианта США решили модернизировать старый ледокольный флот, использующий дизельное топливо. В настоящий момент у США есть три ледокола, способных 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

¹⁶ США готовятся к войне за Арктику. URL: <http://www.dni.ru/polit/2008/7/17/145832.html>.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

преодолевать лёд толщиной до 6 метров и принадлежащий Службе береговой охраны, находится в ремонте и будет введён в строй к 2013 г. Но он прослужит не более 7–10 лет. Конгресс США выделил на его модернизацию 30 млн дол. Единственный ледокол "Healy", способный выполнять свою миссию в Арктике круглогодично, предназначен для научных исследований. Продолжается обсуждение 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"¹⁹.

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. 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 вооружённых 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 самолётов этого типа, стоящих на вооружении²⁰.

¹⁹ США намерены контролировать Арктику. URL: <http://www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html>.

²⁰ 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. P. 8.

Арктическая "дорожная карта" предусматривает создание оперативно-тактического соединения (*Task Force Climate Change*) для изучения последствий изменения климата на стратегические цели и характер морских операций в этом регионе. В фокусе её внимания находятся также:

- текущие и предполагаемые угрозы в Арктике, чтобы определить 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 политики²¹.

Важной частью "дорожной карты" является организация военно-научных исследований. В частности, для изучения и мониторинга проблем безопасности в Арктике привлекаются следующие институты и учреждения США:

- Межведомственный комитет по политике исследований Арктики;
- Комиссия по океанской политике;
- Управление военно-морских исследований (ONR);
- Национальный научный фонд (NSF);
- Морская школа последипломного образования (NPS);
- Морской военный колледж (NWC);
- Институт национальных стратегических исследований при Национальном университете обороны США;
- Национальный разведывательный совет (NIC);
- Центр анализа морских операций (CNA);
- Центр новой безопасности США (CNAS);
- Совет морских исследований (NSB);
- Национальный ледовый центр;
- Национальная академия наук (NAS);
- Национальный центр морского инженерного обеспечения (NAVFAC ESC);
- Штаб командующего береговыми объектами ВМФ (CNIC)²².

²¹ U.S. Navy Arctic Roadmap. Washington : Department of Navy, 2009. P. 8.

²² Ibid. P. 10.

Вместе с тем администрация Б. Обамы, озабоченная первоочередными мерами по преодолению экономического кризиса, пока не выработала собственное цельное видение арктической стратегии. Было лишь заявление президента и госсекретаря США о намерении сотрудничать с Россией в Арктике, что соответствует общему стремлению Б. Обамы улучшать двусторонние отношения.

Это отмечают эксперты Центра международных и стратегических исследований при Джорджтаунском университете. В их докладе по существу содержится призыв к Б. Обаме о том, что пора либо назначить ведомство, которое возглавит арктическое направление политики, либо Совет национальной безопасности США должен более внятно координировать действия всех внешнеполитических ведомств. Администрации Б. Обамы необходимо также определиться, с кем США будут иметь дело – с Арктическим советом или с арктическими державами. В противном случае, если и далее США будут находиться в состоянии неопределённости, они не смогут занимать лидирующие позиции в этом важном регионе²³.

Следует ожидать, что по мере спада экономического кризиса Б. Обама обратит внимание на Арктику, что наверняка приведёт к более активной политике США в этом направлении. Министерство обороны, военные и многие гражданские эксперты выступают за скорейшую ратификацию Конвенции по морскому праву 1982 г., об этом же упоминал и сам президент. Поэтому следует ожидать новых шагов США в международно-правовом поле, что позволит Вашингтону гораздо лучше координировать политику с другими государствами и международными организациями, заинтересованными в освоении ресурсов Арктики.

3.2. Северная стратегия Канады

По протяжённости арктического побережья Канада уступает только России. На канадский север приходится 40 % сухопутной

²³ 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. P. 26–27.

территории, где проживает 107 тыс. человек. Канада – это государство, которое первым заявило суверенные права на все примыкающие к её границам водные пространства и острова вплоть до Северного полюса. В 1909 г., будучи доминионом Британской империи, Канада объявила 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 её суверенитетом. По Закону о северо-западных территориях с 1925 г. всем иностранным государствам запрещено заниматься какой-либо деятельностью на арктическом пространстве Канады без разрешения её правительства. На последней волне интереса к Арктике, связанной с потеплением климата, канадское правительство в 2006 г. вновь подтвердило свой суверенитет над Арктикой и заявило о необходимости усиления вооружённых сил для действий в этом регионе²⁴.

В Канаде применительно к проблемам Арктики часто используют понятие "север". Географически в него включаются территории, которые находятся не только севернее, но и южнее полярного круга. Это Северо-Западные территории, территории Нунавут и Юкон, а также острова и водные пространства до Северного полюса включительно. Морские границы, идущие от арктического побережья Канады в направлении Северного полюса, определяются Оттавой в соответствии с секторальным принципом.

Канадский север имеет значительный ресурсный потенциал для дальнейшего экономического развития: залежи алмазов, месторождения нефти и газа, меди, цинка, ртути, золота, редкоземельных металлов, урана. Северные моря богаты морепродуктами. Таяние полярных льдов увеличивает время навигации по Северо-Западному проходу, что поможет экономическому развитию региона. В случае освобождения ото льда этот пролив будет сопоставим по экономичности с Северным морским путём вокруг России.

До настоящего времени около трети запасов нефти и газа Канады остаются неиспользованными. Дело в том, что пока не

²⁴ *Bayers M. Re-packaging Arctic sovereignty // Ottawa citizen. 2009. August 5.*

разработаны требования и достаточно безопасные технологии, Канада не ведёт бурения на своём арктическом шельфе. Недостаточно проработаны на законодательном уровне вопросы регулирования хозяйственной деятельности в условиях рисков Крайнего Севера. Если убытки от аварии на нефтяной вышке компании *British Petroleum* в Мексиканском заливе оцениваются в 100 млрд дол., то канадские компании по закону несут в подобном случае ответственность не более чем на 40 млн дол. Это значит, что расходы придётся брать на себя государству²⁵.

В русле растущей конкуренции в борьбе за ресурсы Арктики Канада намерена подать заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа в 2013 г., чтобы доказать принадлежность хребта Ломоносова к арктическому канадскому шельфу. Канада также оспаривает у Дании принадлежность небольшого необитаемого острова Ханс (этот конфликт уже близок к урегулированию²⁶) и разграничительную линию в море Линкольна. У США Канада оспаривает морскую границу в море Бофорта, где предполагают обнаружить запасы нефти и газа, и статус Северо-Западного прохода. Если Канада настаивает на своих суверенных правах в Северо-Западном проходе, то США считают их международными водами. Ещё в 1988 г. между двумя государствами было подписано соглашение, которое частично разрешило коллизию. В нём говорится, что США будут направлять ледоколы в проход, который Канада объявила внутренними водами, только с разрешения канадского правительства. Соглашение носило частный характер, потому что не касалось американских подводных лодок²⁷. Однако споры с США и Данией не считаются столь серьёзными, чтобы создать вызов

²⁵ *Amos W.* If there's an oil spill, who's at risk? Canadian taxpayers. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/if-theres-an-oil-spill-whos-at-risk-canadian-taxpayers/article1638799/>.

²⁶ *Iverson J.* Members of the Canadian Forces during a visit to Hans Island in July 2005. Photograph by: Handout/DND // National Post. 2010. November 9. (Опубликовано также: URL: <http://byers.typepad.com/arctic/2010/11/hans-island-appears-headed-for-joint-custody.html>.)

²⁷ U.S. and Canadian cooperative approaches to Arctic security. Santa Monica : RAND, 1990. P. 27.

суверенитету Канады или помешать сотрудничеству с этими государствами в Арктике, включая военную сферу.

Основные направления арктической стратегии Канады были опубликованы в 2009 г. под названием "Северная стратегия Канады: наш север, наше наследие, наше будущее"²⁸ (далее – Стратегия). В ней подчёркивается, что север – это неотъемлемая часть идентичности современной Канады, которая сложилась исторически ещё до прихода на американский континент европейцев и связана с длительным освоением севера коренными народами. Такая твёрдая, бескомпромиссная позиция нашла поддержку в общественном мнении страны. Большинство канадцев считают, что подтверждение прав на Арктику – приоритет номер один во внешней политике современной Канады²⁹.

Всестороннее развитие севера Стратегия определяет как важнейший приоритет, беспрецедентный в истории государства. В документе названы четыре аспекта государственной политики, нацеленных на комплексное развитие северных территорий:

- защита суверенитета Канады в арктическом секторе;
- обеспечение социально-экономического развития;
- защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата;
- развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности северных территорий как части политики по освоению севера.

Канадские власти намерены вкладывать финансовые средства в развитие экономики и инфраструктуры, внедрять экологически безопасные технологии, расширять самоуправление территорий и направлять доходы от добычи полезных ископаемых на развитие севера путём передачи аборигенным общинам в собственность части прибыльных объектов, таких как газовые трубопроводы. Кроме того, планируется ежегодная дотация северным территориям в размере 2,5 млрд дол. на развитие системы здравоохранения, образования и социального обслуживания. Главными источниками

²⁸ Canada's Northern Strategy: our North, our heritage, our future. Ottawa : Government of Canada, 2009.

²⁹ Weese B. Canucks cling to Arctic. URL: <http://stthomastimesjournal.com/ArticleDisplay.aspx?e=2947773>.

благополучия севера в ближайшей перспективе будут разработка нефтегазовых месторождений недалеко от устья реки Маккензи и добыча алмазов.

Особое внимание канадское правительство намерено уделять природоохранной деятельности, которая считается обязательным условием экономического освоения севера страны. Это означает экономическое планирование с учётом сбережения экосистем, создание национальных парков, переход на источники энергии, которые не сопровождаются выбросами углерода в атмосферу, участие в создании международных стандартов, регулирующих деятельность в Арктике³⁰.

Стратегические планы Канады включают в себя не только расширение экономической деятельности, но и наращивание военного присутствия для усиления контроля над сухопутными территориями, морями и воздушным пространством Арктики. 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 миграции³¹. Однако главный мотив наращивания военного присутствия и наступательной риторики официальных властей состоит в том, что пока Канада не имеет ресурсов для реального контроля огромных пространств на Крайнем Севере.

Значительной военной активности в Арктике Канада никогда не проявляла и не имеет здесь оборудованных портов, кораблей и значительных вооружённых формирований. Поэтому Стратегия намечает строительство военного тренировочного центра на берегу Северо-Западного прохода (г. Ресольют в 595 км от Северного полюса) и объектов морской инфраструктуры. Для усиления возможностей службы Береговой охраны запланировано строительство глубоководного причала (г. Нанисивик), нового ледокола

³⁰ *Hannaford J.* Canada's Arctic foreign policy. 2011. January 24. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca>.

³¹ *Vanderklippe N.* Canada's North at risk for terrorism, human trafficking // *Globe and Mail*. 2010. November 15. URL: <http://byers.typepad.com/arctic/2010/11/canadas-north-at-risk-for-terrorism-human-trafficking.html>.

"*Diefenbaker*" и трёх 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 ПВО *NORAD* и разведывательной станции перехвата сигналов в местечке Элерт (остров Элсмир, Канадский Арктический архипелаг). Намечены программы по модернизации и увеличению подразделений канадских рейнджеров (к 2012 г. до 5 тыс. человек) для обеспечения военного присутствия, ведения наблюдения и проведения поисково-спасательных операций в арктических условиях. На севере ежегодно будут проводиться учения канадских вооружённых сил. Эти и другие инициативы привели к удвоению общих военных расходов Канады по сравнению с концом 90-х прошлого века³².

Но политика Канады в Арктике не столь однозначно направлена на милитаризацию. Скорее она носит двойственный характер. Параллельно с укреплением своего военного потенциала Канада выступает за демилитаризацию Арктики и укрепление международного сотрудничества. Ряд умеренных политиков говорят о том, что Канаде не следует увлекаться военной составляющей безопасности в Арктике. Гораздо продуктивнее традиционно сильная функция Канады как посредника и миротворца в случае угрозы новой гонки вооружений между Россией и другими арктическими государствами – членами НАТО³³.

В этом же русле Оттава продвигает инициативу о создании в Арктике зоны, свободной от ядерного оружия³⁴. Согласно правилам ООН это означает, что в регионе нельзя использовать, иметь, совершенствовать, испытывать или производить ядерное оружие. Кроме того, требуются согласованные меры по мониторингу соблюдения соглашения о безъядерной зоне. Главное препятствие здесь – позиция США и России, которые продолжают патрулирование Арктики и не собираются сбрасывать со счетов её военно-стратегическое значение. Однако очевидно, что даже в случае

³² *Blunden M.* The new problem of Arctic stability // *Survival*. 2009. Vol. 51, № 5. P. 127.

³³ *Open Canada: a Global Positioning Strategy for a new age.* Toronto : Canadian International Council, 2010. P. 58.

³⁴ A nuclear-weapon-free zone in the Arctic. URL: <http://www.arcticsecurity.org/?p=421>.

достижения подобного соглашения в самые невыгодные условия попадёт Россия. Её Северный флот с главной базой в Мурманске, оснащённый ядерным оружием, является основной гарантией сдерживания потенциального противника. В Арктической зоне России находятся предприятия и полигоны, где испытывается ядерное оружие. Выдвигая антиядерные инициативы, сама Канада, чьи гарантии безопасности во многом обеспечивают США, ничем не рискует, а лишь набирает политические очки.

В деле укрепления суверенитета над арктическим сектором стратегия Канады в значительной мере опирается на двусторонний и многосторонний диалог с другими государствами и организациями в рамках международного права. На этом поле позиции Канады довольно сильны, они опираются помимо поддержки США на традиционную активность в международных организациях и заработанный политический авторитет. Именно на этом пути Канада будет добиваться приращения своего континентального шельфа за счёт хребта Ломоносова.

Наиболее близким союзником Канады в Арктике остаются США. Их сотрудничество имеет давнюю историю, связанную с созданием системы ПВО *NORAD* в годы "холодной войны", которая в рамках НАТО обеспечивала прикрытие Канады и США от нападения стратегических сил СССР через Северный полюс. Северные морские акватории патрулировались американскими подводными лодками. Дания, США и Канада совместно проводят учения, выполняют патрульные функции в Арктике, отрабатывают операции по спасению.

Другими важными партнёрами, с которыми ведётся многостороннее взаимодействие, являются Норвегия, Дания, Финляндия, Швеция и Исландия. Между Канадой и Россией подписаны меморандумы взаимопонимания по эксплуатации арктических маршрутов, по торговле, защите окружающей среды и совместным научным исследованиям Севера. Канада открыта к диалогу с неарктическими государствами при условии признания и уважения ими суверенных прав арктических государств³⁵. Другими словами,

³⁵ Statement on Canada's Arctic foreign policy. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca>.

кроме себя Канада считает главными фигурантами арктической политики только США, Норвегию, Данию и Россию.

Особая роль в Стратегии отводится Арктическому совету, созданному по инициативе Канады. Она активно участвует в деятельности всех рабочих групп Совета. Эта организация считается ведущим форумом международного сотрудничества в Арктике. С его помощью Канада намерена выработать статус постоянных наблюдателей для неарктических государств³⁶. Тем самым для неарктических государств будет чётко прописан предел их возможностей в Арктике. Но для этого и Арктический совет должен стать не только форумом, а полноценной международной организацией, обладающей законодательными полномочиями и финансовыми средствами.

В связи с этим авторитетная научно-исследовательская организация "Канадский международный совет" предлагает усиливать влияние Арктического совета. Речь идёт о формировании постоянно действующего секретариата и выделении финансовых средств для более эффективной деятельности рабочих групп Совета. Кроме того, предлагается включить в повестку Совета вопросы безопасности³⁷. Однако с такой эволюцией Совета не все государства согласны, и в первую очередь США.

Одной из важных инициатив по сотрудничеству, которые Канада поддерживает в рамках Арктического совета, является разработка обязывающего договора о правилах мореплавания в арктических широтах и регламентирующего совместные поисково-спасательные работы. Эти инициативы находят поддержку всех арктических государств. Риски мореплавания в северных широтах связаны не только с отсутствием инфраструктуры связи и логистики, но ещё 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

³⁶ *Hannaford J.* Canada's Arctic foreign policy. 2011. January 24. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca>.

³⁷ *Open Canada: a Global Positioning Strategy for a new age.* Toronto : Canadian International Council, 2010. P. 59.

деятельности центров поисково-спасательных работ, включая совместные учения³⁸.

Другая рекомендация канадских экспертов – идти не по пути наращивания собственной военной мощи в Арктике, а разделить военные расходы с США и расширять совместные функции *NORAD*, включив в них воздушное патрулирование, операции по спасению на море, наблюдение за морскими пространствами и ледокольные операции³⁹. 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 её суверенные права. В Национальной военной стратегии США, опубликованной в феврале 2011 г., говорится, что региональная безопасность в Арктике будет обеспечиваться совместно с Канадой⁴⁰.

Несмотря на проявление военной активности в Арктике, тесный союз с НАТО и США, а также антироссийскую риторику, по ряду важных направлений Канада объективно выступает конструктивным партнёром России. Нам выгодны позиции Канады по сохранению секторального принципа деления арктических пространств, по укреплению приоритета арктических государств в контроле над Арктикой, по статусу транзитных морских путей (Северный морской путь и Северо-Западный проход), по демилитаризации Арктики. Интересам России, которая не имеет союзников, отвечает

³⁸ Canada well-placed on new Arctic search-and-rescue agreement, Ottawa says. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-well-placed-on-new-arctic-search-and-rescue-agreement-ottawa-says/article1860748/>.

³⁹ Open Canada: a Global Positioning Strategy for a new age. Toronto : Canadian International Council, 2010. P. 60.

⁴⁰ The National Military Strategy of the United States of America 2011 : redefining America's leadership. Washington : Department of Defense, 2011. P. 11.

активное стремление Канады придать Арктическому совету полноценный статус международной организации, принимающей обязательные к исполнению договоры, в том числе в сфере безопасности. Это позволит, с одной стороны, не допускать милитаризации региона, с другой – укреплять механизмы многостороннего и внеблокового сотрудничества в Арктике. Антироссийская риторика некоторых канадских политиков во многом связана не с серьёзными противоречиями между нашими странами, а с тем, что Канада значительно уступает России в военном присутствии и возможностях контроля над полярными областями.

Глава 4

АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ¹

Регион Северной Европы² включает в себя пять стран – Финляндию (с автономной территорией Аландских островов), Швецию, Норвегию, Данию (с самоуправляемыми территориями Гренландии, благодаря которой Дания получила статус арктической державы, и Фарерских островов) и Исландию. Этот регион имеет одновременно гомо- и гетерогенный характер.

С одной стороны, страны этого региона связывают общее историческое прошлое, культурное, лингвистическое единство (кроме Финляндии), многолетняя практика координации экономической, социальной, экологической, внешней и отчасти оборонной политики, наличие общих политических и финансово-экономических институтов (Совет министров Северных стран, Северный совет, Северный инвестиционный банк и пр.), принадлежность к Шенгенской зоне³ и пр. Позиционирование Северной Европы себя как особого социокультурного и политического региона относится ещё к началу 50-х гг. прошлого века. Тогда и началось создание первых региональных организаций, которые со временем превратились в устойчивую институциональную систему, успешно функционирующую и в наши дни.

С другой стороны, страны отличаются друг от друга государственным устройством. Дания, Норвегия и Швеция являются конституционными монархиями, в то время как Исландия и Финляндия – республиками. Они придерживаются различных ориентиров во внешней политике и политике в сфере безопасности. Так, Дания, Норвегия и Исландия являются членами НАТО с самого момента возникновения этого военно-политического альянса в 1949 г.

¹ См. Приложение (рис. 1).

² В сканд. яз. – *Norden*, в англ. яз. – *Nordic region*.

³ Исландия и Норвегия, входящие в так называемый Скандинавский паспортный союз, начиная с 2001 г. официально классифицированы как государства, связанные с Шенгенской деятельностью.

В то же время Швеция и Финляндия до своего вступления в ЕС в 1995 г. придерживались политики нейтралитета, а после вхождения в эту организацию считаются неприсоединившимися странами (т.е. не входящими ни в один из существующих военных блоков). Дания, Швеция и Финляндия являются членами ЕС, в то время как Норвегия и Исландия остаются вне пределов Евросоюза (хотя и входят в Европейскую экономическую зону, где фактически действуют сходные с ЕС стандарты). Лишь две из пяти стран Северной Европы – Дания и Норвегия – имеют официальный статус арктических государств.

Вместе с тем все страны региона без исключения, несмотря на наличие или отсутствие у них формального арктического статуса, считают себя принадлежащими к Арктике и подчёркивают своё намерение активно участвовать в региональных делах. Финляндия и Швеция используют исторические аргументы для доказательства своей причастности к Арктике.

В частности, Хельсинки указывает на тот факт, что в соответствии с Тартуским мирным договором 1920 г. до 1944 г. Финляндия владела г. Петсамо (ныне – Печенга) и тем самым имела выход к Баренцеву морю. Швеция в своё время владела как Финляндией (до 1809 г.), так и Норвегией (до 1905 г.). Все три страны указывают на тот факт, что территориально они расположены в непосредственной близости от Арктики. Значительная часть финской и шведской территорий находятся за Полярным кругом, а Исландия расположена чуть южнее его.

Косвенно квазиарктический статус трёх североευропейских стран подтверждается их принадлежностью к Совету Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) и Арктическому совету в качестве их полноправных членов. Все пять стран Северной Европы активно используют эти организации для продвижения своих интересов в регионе⁴.

Арктическая стратегия стран Северной Европы имеет три основных уровня.

– Двусторонние отношения со странами, вовлечёнными в арктическую политику.

⁴ См. подробнее разделы 4.6 и 5.2.

- Политика в рамках североевропейского сотрудничества.
- Политика в рамках международных организаций (СБЕР, Арктический совет, НАТО, ЕС, ООН и пр.).

Рассмотрим особенности арктической стратегии каждой из пяти указанных стран.

4.1. Норвегия

Концептуальной основой арктической политики Норвегии являются следующие документы.

– "Баренц-2000": программа принята в 2005 г. и представляет собой совокупность научно-исследовательских проектов по комплексному изучению перспектив освоения природных ресурсов региона, развития информационных технологий, охраны окружающей среды, здравоохранения, сохранения самобытности культуры малых народов Севера и пр.⁵

– "Стратегия правительства Норвегии на Крайнем Севере" (декабрь 2006 г.). В арктической доктрине Осло подчёркивалось, что в обозримом будущем норвежская политика в регионе будет фокусироваться на энергетике и охране окружающей среды. Стратегия-2006 определила семь основных приоритетов арктической политики Норвегии: 1) утверждение норвежских суверенных прав в регионе (в том числе с помощью присутствия вооружённых сил, береговой охраны и полиции); 2) поощрение научных исследований на и о Крайнем Севере путём создания новых и развития существующих исследовательских центров в заполярной части Норвегии; 3) охрана окружающей среды и создание условий для устойчивого развития региона (особое внимание уделялось экологической ситуации на Шпицбергене); 4) создание благоприятных условий для добычи энергоресурсов в акватории Баренцева моря и развития соответствующего бизнеса как в Норвегии в целом и её северных районах в частности; 5) сохранение жизненной среды и уклада, традиций и культуры коренных народов Севера (саами); 6) развитие контактов между людьми на Крайнем Севере (в таких сферах,

⁵ The Norwegian Government's High North Strategy. P. 34. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf>.

как здравоохранение, образование, культура, спорт, молодёжные обмены и пр.); 7) развитие сотрудничества с Россией (особенно в сфере экологии и освоения природных ресурсов Арктики)⁶. Эти приоритеты были конкретизированы в 22 планах действий.

Несмотря на в целом миролюбивый и конструктивный дух Стратегии-2006, стремление Осло к сотрудничеству с Россией, нельзя не отметить и некоторые настораживающие моменты в данном документе. Так, в нём не раз говорится о решимости Норвегии использовать "силовые" инструменты для защиты своих экономических интересов в Арктике. В частности, в документе подчёркивалось: "Важно обеспечить присутствие вооружённых сил Норвегии на Крайнем Севере с тем, чтобы обеспечить там её суверенные права, а также возможность участвовать в эксплуатации природных ресурсов [региона. – Авт.]"⁷. Говорилось также и о необходимости регулярной модернизации вооружённых сил страны (особенно тех его подразделений, которые отвечают за мониторинг морских и воздушных пространств на Крайнем Севере). Опасения российской стороны вызвали также содержащиеся в документе неоднократные утверждения о необходимости укрепления норвежского суверенитета над Шпицбергеном и защиты экономических интересов Осло в примыкающей к архипелагу морской акватории⁸.

– "Новые компоненты политики на Севере. Следующий шаг в стратегии правительства на Крайнем Севере" (март 2009 г.). Этот документ продолжил арктический курс Осло, заложенный в Стратегии-2006, хотя и несколько переформулировал конкретные приоритеты. Как и в предыдущем документе, Стратегия-2009 устанавливала семь основных приоритетов, хотя и в иной последовательности: 1) развитие научных исследований в области климата и состояния окружающей среды на Крайнем Севере; 2) улучшение систем мониторинга морского пространства в целях борьбы с чрезвычайными обстоятельствами и обеспечения безопасности судоходства; 3) обеспечение устойчивого развития морской нефтедобычи и возобновляемых биоресурсов; 4) развитие нефтедобычи на суше;

⁶ The Norwegian Government's High North Strategy. P. 7–9. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf>.

⁷ Ibid. P. 19.

⁸ Ibid. P. 8, 17, 45, 52.

5) развитие инфраструктуры на Крайнем Севере; 6) обеспечение суверенных прав Норвегии и развитие приграничного сотрудничества в регионе; 7) защита среды проживания и культуры коренных народов⁹. Стратегия-2009 рассчитана на 10–15 лет, хотя и предусматривает возможность регулярной корректировки отдельных её положений.

Как и Стратегия-2006, новая арктическая доктрина Норвегии производит противоречивое впечатление. С одной стороны, в ней намечена обширная программа международного сотрудничества по освоению природных ресурсов Арктики, охране окружающей среды, развитию гуманитарных контактов в регионе, включая Россию. С другой стороны, по сравнению со Стратегией-2006 последний документ ещё более жёстко ставит вопрос о соблюдении норвежского суверенитета в Арктике, а также делает 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 придаётся поддержанию видимого военного присутствия, которое необходимо для утверждения наших суверенных прав в 200-мильной зоне и обеспечения систем наблюдения, разведки и кризисного управления"¹⁰. Намечены конкретные меры по модернизации подразделений военно-морского флота и береговой охраны Норвегии в Арктике¹¹. 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.

Приступая к анализу различных уровней норвежской арктической стратегии, начнём с её двусторонних отношений с соседними государствами. Следует отметить, что отношения Осло

⁹ New Building Blocks in the North. The Next Step in the Government's High North Strategy. P. 8. URL: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/new_building_blocks_in_the_north.pdf.

¹⁰ Ibid. P. 38.

¹¹ См. подробнее раздел 5.5.

с Хельсинки и Стокгольмом главным образом развивались в рамках североευропейского сотрудничества¹². Поэтому основное внимание в данном случае будет уделено отношениям Норвегии с Россией.

В последние два-три года Осло фокусировал своё внимание на переговорах и заключении договора с Россией о разграничении морских пространств (15 сентября 2010 г.). Как уже отмечалось, при всём том, что договор подвёл итог многолетнему спору между двумя странами и создал более благоприятные условия для развития сотрудничества в области освоения природных ресурсов, он решил далеко не все спорные вопросы между двумя государствами (особенно по Шпицбергену).

Ещё одним приоритетом Норвегии в отношениях с Россией является обеспечение доступа норвежского бизнеса к освоению природных богатств российской части Арктики и созданию соответствующей транспортной инфраструктуры для поставки энерго-ресурсов в Европу и Америку. Как большую победу норвежского бизнеса оценивают вхождение компании "Гидро-Статойл" в консорциум по разработке Штокмана. При этом Норвегия вступила в достаточно жёсткую конкуренцию даже со своими ближайшими соседями и партнёрами (Финляндия, Дания, Канада), которые считают себя обделёнными в вопросе о разработке и транспортировке энергоресурсов Российского Севера.

Перенацеливание части грузопотока из Азии в Европу и Северную Америку с Мурманска на север Норвегии (порты Нарвик и Киркенес) также считается важной задачей. Для этих целей норвежская сторона предлагает модернизировать шоссейные дороги, соединяющие Мурманскую область с Норвегией, а также достроить железнодорожную ветку, ныне заканчивающуюся в г. Никель, до норвежского северного порта Киркенес (превратив его по своему статусу в океанский порт)¹³. Это также может поставить под угрозу экономические интересы России, которая сама собирается активно развивать мурманский транспортный узел.

¹² См. раздел 4.6.

¹³ Норвежские власти вместе с администрацией Мурманской области приняли решение об ускорении развития трансграничной инфраструктуры. 22 августа 2007 г. URL: <http://www.murman.ru/themes/coop-22082007.shtml>.

Развитие системы приграничного сотрудничества с Финляндией, Швецией и Россией с целью создания единого экономического и культурного пространства также входит в число значимых приоритетов Осло. Норвежская сторона настойчиво предлагает России создать так называемую Поморскую особую промышленно-экономическую зону в приграничной зоне¹⁴ и для этих целей ввести безвизовый режим для жителей приграничных районов.

Визовое соглашение было подписано 2 ноября 2010 г. и находится на ратификации в парламентах обеих стран. В совместном норвежско-российском заявлении по этому поводу обозначаются намерения обеих стран усовершенствовать существующий пограничный пункт пропуска Стурскут-Борисоглебск. В нём также указано, что будут увеличены часы работы, внедрены методы биометрической идентификации лиц, пересекающих границу, сами пункты пограничного перехода будут усовершенствованы и перестроены.

Пограничная зона действия соглашения о безвизовом режиме пересечения границы включает:

- 30-километровую приграничную зону от границы в глубь территории Норвегии. 30–50-километровую зону от границы в глубь российской территории¹⁵;
- удостоверение личности, предусмотренное соглашением, может быть выдано лишь лицам, проживающим и имеющим почтовый адрес в приграничной зоне на протяжении более 3 лет;
- соглашение касается только граждан России или стран – членов Шенгенского соглашения;
- указанное удостоверение личности будет выдаваться на срок в три года;
- заявления о выдаче удостоверений личности будут рассматриваться Генеральным консульством Российской Федерации в Киркенесе и Генеральным консульством Норвегии в Мурманске;

¹⁴ Юрий Евдокимов поддержал идею норвежско-российской промышленной зоны. 2007. 15 января. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=422398&xxforcedir=1&noredir=1>; Норвегия и Россия обсуждают перспективы создания общей экономической зоны. 2007. 16 марта. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=443985&cat=16282&xxforcedir=1&noredir=1>.

¹⁵ См. Приложение (рис. 4).

- время рассмотрения заявлений о выдаче удостоверения личности будет составлять 10 дней;
- сбор за выдачу удостоверений личности – 20 евро (ниже, чем типичный консульский сбор за шенгенскую визу);
- держатели указанных удостоверений личности смогут находиться в приграничной зоне другого государства в течение максимум 15 дней;
- держателям удостоверений личности жителя приграничья будет предоставлен отдельный коридор упрощённого перехода границы на пограничных пунктах¹⁶.

И хотя это соглашение вступит в силу ещё нескоро (кроме ратификации документа в парламентах обеих стран необходимо еще и создать соответствующие технические условия для реализации заключённого соглашения), оно способствует углублению взаимного доверия между двумя государствами и развитию приграничного сотрудничества.

Одним из вариантов развития приграничного сотрудничества является также родившаяся в 2007 г. идея "городов-близнецов" по обе стороны границы (Киркенес – Печенга, Киркенес – Никель и пр.). Подобные проекты могут сыграть свою положительную роль в развитии Российского Севера, но при этом необходимо реализовывать их так, чтобы не превращать данный российский регион в экономический придаток Норвегии, технологически зависимый от этой страны. Следует констатировать, что пока концепция "городов-близнецов" сводится к поставке рабочей силы из Никеля в Киркенеса и ограниченным гуманитарным контактам между двумя городами¹⁷.

Что касается второго уровня арктической политики Норвегии – североевропейского сотрудничества, – то Осло был одним из наиболее горячих сторонников развития общей стратегии стран

¹⁶ Впервые в Шенген без визы. 2010. 2 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/cprage.4838306-131162.html>.

¹⁷ Состоялся российско-норвежский передвижной семинар "Города-близнецы: Никель-Киркенес. 2 Февраля 2009 г. URL: <http://www.b-port.com/news/item/24183.html>; Европейская модель сотрудничества приграничных территорий "City-twins" применима к новой модели отношений между Никелем и Киркенесом в формате "Города-близнецы". 23 сентября 2009 г. URL: <http://www.b-port.com/news/item/30456.html>.

Северной Европы в Арктическом регионе. Для этих целей Норвегия весьма активно использовала такие институты, как Совет министров Северных стран, Северный совет, Северный инвестиционный банк (СИБ), Северная экологическая финансовая корпорация (NEFCO) и пр. Именно Норвегия явилась инициатором активизации сотрудничества пяти североевропейских стран в области внешней политики и безопасности, включая Арктику. В этих целях в феврале 2009 г. был подготовлен так называемый "доклад Столтенберга", в котором был намечен целый перечень мер по усилению политико-дипломатического и военного сотрудничества стран Северной Европы¹⁸.

Что касается третьего уровня арктической стратегии Осло – международных организаций, то среди них несомненный приоритет принадлежит СБЕР, инициатором создания которого Норвегия выступила в 1993 г. В последнее время Осло предпринял немалые усилия по активизации этой организации, в частности, всячески способствуя институциональному укреплению СБЕР. Так, в 2008 г. в Киркенесе с согласия других членов СБЕР был создан международный секретариат совета. В 2006 г. там же был учреждён Баренц-институт, который рассматривается как "мозговой трест", обслуживающий и норвежский национальный, и международный секретариаты СБЕР¹⁹.

Ещё одним приоритетом среди международных организаций для Норвегии является Арктический совет. Правда, дипломатия Осло в рамках этой организации была не такой однозначной как в СБЕР. Дело в том, что в Арктическом совете представлены такие "тяжеловесы", как Россия, США и Канада, с которыми Норвегия явно не в состоянии соперничать при решении арктических вопросов. Осло также настороженно относится к деятельности Евросоюза, имеющего в совете статус наблюдателя. И хотя Норвегия формально поддерживает политику ЕС в Арктике, на практике она не форсирует предоставление Евросоюзу статуса полноправного члена этой организации, опасаясь появления нового могущественного конкурента.

¹⁸ См. подробнее раздел 4.6.

¹⁹ Подробнее о деятельности Совета см. раздел 5.2.

Осло также активно использует НАТО для достижения своих целей в Арктике. Именно Норвегия была одним из основных инициаторов выдвижения арктической стратегии НАТО (январь 2009 г.). 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. Обращает на себя внимание и тот факт, что список предлагаемых НАТО совместных мероприятий в Арктике практически полностью совпадает с рекомендациями доклада Столтенберга: мониторинг воздушного и морского пространств, создание единых спасательных подразделений, проведение совместных манёвров, образовательные обмены, защита энергопотоков, экологический мониторинг и пр. В последнее время территория Норвегии не раз становилась местом проведения натовских учений. Именно Норвегия осуществляет наиболее сильный прессинг в отношении Финляндии и Швеции с целью заставить их вступить в НАТО.

Подводя итоги сказанному, отметим, что в обозримом будущем Норвегия будет сохранять многовекторный характер своей арктической стратегии. С одной стороны, Осло будет расширять экономическое сотрудничество с Россией, а с другой – активно укреплять свои позиции в регионе с помощью стран Северной Европы и международных организаций, где Норвегия играет весомую роль (особенно в СБЕР и НАТО). В целом наступательный характер норвежской арктической политики будет усиливаться по "всему полю" – и в экономической сфере, и в области безопасности.

4.2. Дания

Дания, будучи официальным арктическим государством, стремится активно участвовать в делах региона, включая защиту своих экономических и геополитических интересов в Арктике.

Формальной основой политики Копенгагена в регионе является Арктическая стратегия 2008 г. (с оговоркой, что она является предварительной). Она имеет два основных приоритета – Гренландию и

утверждение своего суверенитета в регионе²⁰. В случае с Гренландией была поставлена задача обеспечить благоприятные условия для её развития путём поощрения местной экономики, охраны окружающей среды, усилий по сохранению самобытной культуры коренных народов, оказания помощи созданию и развитию системы самоуправления (вступило в силу в 2009 г.). Однако при этом в документе было заявлено, что Дания и впредь будет осуществлять свой суверенитет над Гренландией, в том числе путём присутствия там датских вооружённых сил. Было также подчёркнуто, что Копенгаген намерен решительно отстаивать свои экономические и стратегические интересы и в остальной части Арктики, включая такую сферу, как раздел континентального шельфа.

Характерно, что задачи датских вооружённых сил определялись достаточно широко. Наряду с собственно военными функциями (защита своего суверенитета над Гренландией, мониторинг воздушного и морского пространств), им вменялись такие задачи, как проведение спасательных операций, оказание помощи полиции и таможенным властям, борьба с браконьерством, наблюдение и борьба с загрязнением окружающей среды.

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 Арктике²¹.

Вместе с тем в отличие от времён "холодной войны" Дания намеревалась делать в своей арктической политике акцент не на соперничестве, а на сотрудничестве, для чего она собиралась активно работать в рамках многосторонних институтов как субрегионального (СБЕР, североевропейские организации), так и регионального (АС, ЕС и НАТО) характера.

²⁰ Arktis i en brydningstid Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område. URL: http://www.arcticportal.org/images/stories/pdf/DANSK_ARKTISK_STRATEGI.pdf.

²¹ 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. P. 36. URL: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2009/Yearbook2009/Yearbook_2009_web.pdf#page=35.

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" России²².

Подобные расхождения между документами, рассчитанными на широкую публику, и планами военных не могут не вызвать определённую настороженность со стороны Москвы.

Как и другие арктические государства, в своих двусторонних отношениях с соседями Дания сталкивается с проблемой делимитации арктических пространств. Ей удалось решить эту проблему в отношениях с Исландией (соглашения 11 ноября 1997 г. и 20 сентября 2006 г, хотя последнее и должно быть ещё одобрено Комиссией ООН по шельфу) и Норвегией (18 декабря 1995 г., 11 ноября 1997 г. и 20 февраля 2006 г.)²³. Однако морские границы между Данией (Гренландией), с одной стороны, и Канадой и Россией, с другой, так и остаются до конца неурегулированными.

Так, порядка 35 % территорий, на которые претендует королевство, находятся в зоне интересов Канады. Частичное соглашение по континентальному шельфу между Канадой и Данией было

²² Bennett M. Danish Defense Intelligence Agency Warns of Diplomatic Riffs. URL: <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/09/04/danish-defense-intelligence-agency-warns-of-diplomatic-riffs>.

²³ Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region. URL: <http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/arctic.pdf>.

достигнуто 17 декабря 1973 г., но оно не исчерпало всех проблем, имеющихся в отношениях двух стран.

Так, Дания претендует на ряд арктических территорий между Гренландией и прибрежными островами, которые Канада считает частью своей провинции Нунавут. Особенно острый конфликт имел место из-за маленького (площадью всего в 1,3 кв. км) ненаселённого острова Ханс, находящегося неподалёку от Гренландии. Начиная с 1984 г. обе страны всячески пытались продемонстрировать свой суверенитет над островом. Его посещали датские и канадские высокопоставленные чиновники, военные корабли и вертолёты, каждая из сторон устанавливала на нём флаги. В 2005 г. дело даже дошло до сообщений в канадской прессе об "оккупации" острова датскими военно-морскими силами, хотя это не соответствовало действительности²⁴. В сентябре того же года министры иностранных дел двух стран сделали совместное заявление по вопросу об острове Ханс, в котором, признавая существенную разницу во взглядах на вопрос, всё же обязались решать возникающие проблемы мирным путём²⁵. Однако до сих пор этот вопрос так и не получил окончательного решения.

Среди западных экспертов есть немало сторонников трёхстороннего сотрудничества (Дания, США и Канада) по арктическим вопросам, начиная от делимитации морских пространств и совместного использования арктических проходов до сотрудничества в области региональной безопасности (тем более что все три страны являются членами НАТО). Звучало даже такое предложение, как заключение тройственного соглашения, направленного на установление совместного контроля за Северо-Западным арктическим проходом, включая досмотр судов и взимание транзитных платежей за пользование им²⁶.

²⁴ DeMille D. Denmark 'Goes Viking' in Canada's Arctic Islands – Strategic Resources of the High Arctic entice the Danes. URL: <http://www.casr.ca/id-arcticviking1.htm>.

²⁵ Canada-Denmark Joint Statement on Hans Island (2005). URL: http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=383048&Language=E.

²⁶ DeMille D. Steerage and Stewardship – US, Canada, & Denmark/Greenland should join Forces to Guard the North American side of the Arctic. URL: <http://www.casr.ca/ft-arctic-trilateral-treaty-1.htm>.

Что касается отношений с Россией по арктическим вопросам, то, как уже отмечалось, одна из главных задач датских властей – доказать, что хребет Ломоносова, на который претендует Москва, является продолжением шельфа Гренландии. Как известно, Россия уже подавала (хотя и неудачно) заявку на данный хребет и готовит новую.

"Континентальная природа хребта Ломоносова не вызывает сомнений у мирового научного сообщества, – сказал в интервью "Российской газете" заместитель директора НИИ Океангеологии по научной работе Виктор Поселов. – Все заявки подаются строго в соответствии с Конвенцией ООН, которую ратифицировали все, кроме США. Разумеется, эти площади соприкасаются, и по точным границам нужно будет договариваться. Но никаких принципиальных споров с Данией и Канадой по поводу шельфа нет". По словам эксперта, Дания претендует на другую часть хребта Ломоносова – ту, которая подпадает под её юрисдикцию в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, – от Гренландии до Северного полюса. Россия претендует на так называемый Амеразийский бассейн, ограниченный с западной стороны хребтом Ломоносова, с восточной – поднятием Менделеева²⁷.

Однако в отношении самого Северного полюса общего решения пока нет. Если будет применяться "медианный линейный" метод, выиграют, прежде всего, Дания, получающая Северный полюс, и Канада, отчасти расширяющая свои территории в Арктике. Если будет применяться "секторальный" метод, в этом случае Дания и Канада проиграют, зато выиграют Норвегия и Россия. Возможен и другой вариант. Например, сделать 60-мильную зону вокруг полюса достоянием международного сообщества, отметил в указанном интервью В. Поселов.

Как уже отмечалось, в настоящий момент Копенгаген активно проводит научные исследования, направленные на сбор геологических доказательств, указывающих на то, что гренландский шельф простирается до Северного полюса.

Другая серьёзная проблема для Дании, связанная с освоением Арктики, исходит непосредственно от Гренландии. Так, выборы

²⁷ *Staalesen A.* No dispute over Lomonosov Ridge. 2011. February 2. URL: <http://www.barentsobserver.com/no-dispute-over-lomonosov-ridge.4879802-16149.html>.

2009 г. на острове выиграли (хотя и не получили абсолютного парламентского большинства) сторонники отделения от Дании, представляющие партию "Инуит атакватигиит" ("Братство инуитов"). Их цель – достижение независимости и её международное признание. Хотя этот сценарий, по мнению аналитиков, труднореализуем, тем не менее нельзя исключать вероятности того, что некоторые участники арктического диалога будут заинтересованы в том, чтобы вывести из игры одного из претендентов на арктические ресурсы. Как уже отмечалось, очевидный конфликт интересов есть у Дании с Канадой и Россией. Кроме того, в ослаблении позиции Дании может быть заинтересована Исландия, чья доля автоматически вырастет, если Гренландия получит независимость.

Надо сказать, что на определённом этапе Дания начала понимать, что при решении спорных арктических вопросов конфронтационный путь непродуктивен. Видимо, этим и объясняется тот факт, что Копенгаген выступил инициатором проведения специальной конференции пяти официальных арктических стран. Это вызвало обиду со стороны других стран, заинтересованных в арктических делах. Дания, однако, была непреклонна в вопросе о том, что только пять арктических государств могут обсуждать такой важнейший вопрос, как раздел шельфа.

В мае 2008 г. в гренландском г. Илулиссат на встрече пяти прибрежных арктических государств – Дании, Канады, Норвегии, России и США – обсуждался общий подход к перспективам и проблемам Северного Ледовитого океана и сопредельных территорий, обусловленным изменением климата и развитием технологий. Итогом конференции стало принятие политического заявления – Илулиссатской декларации²⁸, в которой акцент сделан на необходимости равноправного сотрудничества стран региона в решении проблем Арктики. Участники встречи взяли на себя политическое обязательство решать все разногласия путём переговоров на основе существующих и достаточных для этого норм международного права.

Некоторые эксперты считают, что Илулиссатская декларация развенчивает миф о "битве за Северный полюс". Действительно,

²⁸ 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>.

участники подтвердили своё желание укрепить сотрудничество во всех областях: от проектов, осуществляемых в АС, до взаимодействия в поисково-спасательных операциях. Конкретные договорённости на этот счёт были достигнуты на второй министерской встрече "пятёрки" 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.

Что касается многосторонней дипломатии, то Дания весьма активна во всех существующих международных организациях, занимающихся арктическими вопросами.

Дания всецело поддерживала Арктический совет с самого 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, Дания считает, что Совет может помочь ей в достижении её 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. По мнению ряда европейских экспертов, в подобном состоянии дел повинны прежде всего США, которые не хотят принимать на себя какие-либо международные обязательства по Арктике, предпочитая сохранять свободу рук²⁹.

Для того, чтобы реанимировать деятельность АС, Дания вместе с Норвегией и Швецией договорились о координации своих действий в течение их сроков председательства в Совете в период с 2006 по 2013 г.

Датская программа работы на период председательства в Копенгагене (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;

²⁹ Cela M. Arctic security. Policy analysis of the circumpolar states. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. P. 80. URL: http://skemman.is/stream/get/1946/6743/18510/1/78-87_Margret_Cela_STJbok.pdf.

- 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)³⁰.

Копенгаген также признаёт значимость СБЕР, общих североевропейских организаций (Северный совет, Совет министров Северных стран и пр.) при решении региональных проблем, хотя и считает, что в их деятельности много дублирования. По мнению датского руководства, необходимо установить более чёткое разделение труда как между этими субрегиональными организациями, так и между ними и АС и ЕС. Последний Дания старалась всячески подключить к решению арктических проблем – сначала через программу Северного измерения, а затем и путём формирования собственной арктической стратегии ЕС. В условиях не очень высокой эффективности АС и СБЕР в решении арктических проблем Копенгаген надеялся, что именно ЕС послужит локомотивом продвижения датских интересов в регионе. Наряду с Финляндией и Швецией Дания поддерживает повышение статуса ЕС в АС (от наблюдателя до полноценного члена Совета). В этих же целях (получение дополнительного ресурса) Дания поддерживала и вовлечение НАТО в арктические дела. В этом она была солидарна с Норвегией.

4.3. Финляндия

Финляндия стала проявлять активный интерес к Арктике со второй половины 90-х гг. прошлого века, когда стало ясно, что этот регион имеет большой энергетический и транспортно-транзитный

³⁰ Denmark holds the chairmanship of the Arctic Council 2009–2011. Programme for the Danish chairmanship of the Arctic Council 2009–2011. URL: http://arctic-council.org/article/2007/11/danish_programme. См. также: Foreign Minister Per Stig Møller's speech at the Arctic Council on April 29, 2009. URL: <http://www.um.dk/en/menu/aboutus/theministerforforeignaffairs/speechesandarticles/udenrigsministerenstaleiarkiakraadd29april2009.htm>.

потенциал. Уже в рамках проекта Северного измерения общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС, инициированного Финляндией в 1997 г., Арктическому региону уделялось значительное внимание³¹. В 2002 г. по инициативе Финляндии и ряда других североевропейских стран появилось так называемое "арктическое окно" Северного измерения Евросоюза (СИЕ) – совокупность программ и проектов, реализуемых в Арктическом регионе. В документах основной акцент делался на мониторинг экологических проблем, а также развитие транспортной и телекоммуникационных инфраструктур в Арктике. В ноябре 2006 г., в период председательства Финляндии в ЕС, "арктическое окно" стало одной из самых приоритетных программ так называемого "обновлённого СИЕ"³².

В 2006 г. Норвегия, а в 2008 г. ЕС, Дания и Россия приняли свои арктические стратегии. Это послужило для Хельсинки стимулом для разработки собственной арктической доктрины. В ноябре 2009 г. комитет по иностранным делам финского парламента опубликовал доклад по Арктике, в котором попытался сформулировать основные подходы Хельсинки к решению проблем региона. В финском МИД была учреждена должность посла по особым поручениям по вопросам Арктики, на которую был назначен бывший посол Финляндии в Египте Ханну Халинен. 12 февраля 2010 г. премьер-министр Финляндии создал межведомственную рабочую группу по подготовке арктической стратегии Финляндии. 8 апреля 2010 г. правительство Финляндии сформировало Консультативный совет по вопросам Арктики во главе с государственным секретарём кабинета министров Ристо Воланеном. Генеральным секретарём совета стал Х. Халинен. Совет получил мандат на период до 2013 г. Его основной задачей стала координация арктической политики различных правительственных ведомств³³.

³¹ Подробнее о Северном измерении см.: Joenniemi P., Sergunin A. Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations? Nizhny Novgorod : Nizhny Novgorod Linguistic University, 2003.

³² Northern Dimension – Policy Framework Document and Political Declaration. 13 November 2006. Brussels : Council of the European Union, 2006.

³³ Finland's Strategy for the Arctic Region. P. 7. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.

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 соответствии с этим документом, а также сопровождавшей его серией заявлений и публикаций финских официальных лиц, национальные интересы Финляндии в Арктике состоят в следующем.

1. Финляндия является частью Арктического региона (более трети её территории находится в арктической зоне), поэтому все процессы, протекающие в Арктике, непосредственно касаются её.

2. Финляндия обладает уникальным опытом и технологиями освоения Арктики, которые могут быть востребованы другими нациями.

3. Хельсинки заинтересован в решении проблем коренных народов Севера по всему Арктическому региону, так как сам имеет подобное население (саами).

4. Финляндия заинтересована в решении быстро накапливающихся экологических проблем в регионе, так как она сама непосредственно страдает от негативных последствий изменения климата и хозяйственной деятельности человека в Арктике.

5. Финляндия заинтересована в полномасштабном участии в освоении энергетических ресурсов Арктики, так как сама не обладает последними и во многом зависит от импорта энергоносителей из России и Норвегии. Хельсинки недоволен позицией этих и других официальных арктических стран, которые не допускают посторонних к эксплуатации природных ресурсов региона. Так, в конце 90-х гг. прошлого века двусторонние отношения России и Финляндии на некоторое время были осложнены тем, что финские компании не были допущены к строительству и эксплуатации Североевропейского газопровода (СЕГ) "Нордстрим". И это несмотря на то, что финские компании "Несте" и "Фортум" принимали активное участие в разработке планов СЕГ и надеялись на участие в консорциуме по его строительству. В результате Хельсинки на некоторое время превратился в противника СЕГ, в частности против идеи прокладки маршрута по дну Балтийского моря. Финская сторона также недовольна тем, что её компании не были допущены

к участию в консорциуме по разработке Штокмановского газового месторождения, считающегося одним из крупнейших в мире.

6. Хельсинки надеется использовать участие в проектах международного сотрудничества по Арктике для развития своих северных, наиболее отсталых, регионов. Особенно это касается транспортной и телекоммуникационных инфраструктур³⁴.

В целом Финляндия ставит своей стратегической задачей сформировать у международного сообщества представление о ней как о полноценной арктической державе, имеющей законное право на участие в освоении природных богатств региона. В этих целях Хельсинки 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). Термин "арктические государства", по мнению финской стороны, включает в себя, помимо указанных пяти стран, ещё три – Финляндию, Швецию и Исландию, имеющие территории в Заполярье или расположенные близко к Полярному кругу. Именно по этой причине Хельсинки уделяет такое большое внимание Арктическому совету, где все восемь государств имеют полноценное представительство, и СБЕР, в котором Финляндия также принимает активное участие. Именно стремлением позиционировать себя как арктическую державу объясняется небывалая дипломатическая активность Хельсинки в этой области в последние годы. Одной из последних инициатив подобного рода стало предложение финского министра иностранных дел А. Стубба о созыве в ближайшее время "арктического саммита" (возможно, на территории Финляндии)³⁵.

Как и в случае с другими североευропейскими странами, стратегия Финляндии по реализации своих интересов в Арктике включает в себя три уровня. Первый – это двусторонние отношения с соседними государствами – Россией, Швецией и Норвегией.

³⁴ Finland's Strategy for the Arctic Region. P. 8–9. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.

³⁵ Speech by Alexander Stubb, Minister for Foreign Affairs of Finland "High Time for the High North", Helsinki, 17 June 2010. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=195010&nodeid=15149 & contentlan=2&culture=en-US>.

Сотрудничество с этими странами включает в себя не только участие в эксплуатации природных ресурсов Арктики, но и трансграничные проекты, рассчитанные на развитие соседних приграничных регионов. В отношениях с Россией особое значение приобрело развитие транспортного коридора из Азии в Европу и Северную Америку через Москву, Санкт-Петербург, финскую Лапенраанту, Швецию и норвежские порты. Хельсинки также считает перспективным развитие транспортной и пограничной инфраструктуры на границе между Мурманской областью и Финляндией, находящейся пока в зачаточном состоянии. У ряда финских компаний существует давнее сотрудничество с Россией в области строительства ледокольного и танкерного флотов для нашей страны³⁶. Довольно активно развивается сотрудничество между Финляндией и Россией в сфере метеорологического мониторинга в Арктике³⁷.

Второй уровень стратегии представляет собой североевропейское сотрудничество. Особенно активно Финляндия действует в рамках Программы арктического сотрудничества Совета министров Северных стран и связанного с этой программой Арктического консультативно-экспертного комитета. Весьма активна Финляндия и в работе ведущих североевропейских финансовых институтов – Северном инвестиционном банке, Северном фонде экологического развития (NEFCO), Северном проектном фонде. К тому же управляющие органы этих институтов находятся в Хельсинки, а президентом СИБ является представитель Финляндии. Хельсинки поддержал доклад Столтенберга, а его представители участвовали в работе экспертной комиссии, готовившей этот доклад.

Наконец, третий уровень соответствует участию в международных организациях. Как уже отмечалось, основной акцент делается на использовании АС и СБЕР, в которых Финляндия представлена на должном уровне и может влиять на принятие их решений. Хельсинки всячески стремится усилить роль этих организаций в решении

³⁶ Выступление исполнительного директора судостроительной компании "STX Finland" Юхи Хейкинхеймо на экспертном семинаре "Финляндско-российское арктическое партнёрство", Санкт-Петербург, 9 февраля 2011 г.

³⁷ Выступление доцента Метеорологического института Финляндии Тимо Вихмы на экспертном семинаре "Финляндско-российское арктическое партнёрство", Санкт-Петербург, 9 февраля 2011 г.

арктических проблем, наделить их большими полномочиями, превратить их решения из рекомендательных в обязательные.

Хельсинки также активно использует и ЕС для достижения своих целей в Арктике. Это объясняется тем, что финская сторона понимает слабость своих позиций в вопросе о разделе природных богатств региона и стремится привлечь такую авторитетную организацию как ЕС для продвижения своих интересов. Как уже отмечалось, одним из каналов влияния Финляндии на арктическую политику ЕС стало "арктическое окно" СИЕ. Наряду со Швецией и Данией Финляндия была одним из инициаторов принятия Брюсселем собственной арктической стратегии (2008 г.). Хельсинки пытается повысить статус ЕС, а также ряда стран – членов Евросоюза (Англия, Франция, ФРГ, Нидерланды, Польша, Испания, Италия) в Арктическом совете, превратив их из наблюдателей в полноправных членов этой организации.

Финляндия считает, что ООН по-прежнему имеет значительный потенциал для решения арктических проблем, ибо она создала международно-правовую базу в таких сферах, как морское право, защита прав человека и коренных народностей, решение экологических проблем, устойчивое развитие, международное сотрудничество в области науки и образования. Особенно важной для решения арктических проблем Хельсинки считает Конвенцию ООН по морскому праву³⁸. По мнению финской стороны, эта конвенция создаёт пределы амбициям "прибрежных" государств по разделу морских пространств и континентального шельфа в Арктике и тем самым создаёт возможность для участия в освоении региона других стран.

Конкретные инициативы финской дипломатии в сфере арктической политики, выдвигавшиеся в последнее время, включают в себя следующие предложения.

– Активизация финских и международных научных исследований по проблемам Арктики на междисциплинарной основе. Названы следующие приоритеты: последствия изменения климата для экологии и хозяйственной деятельности в регионе; совершенствование технологий по безопасному плаванию в арктических водах; развитие телекоммуникаций на Крайнем Севере; создание устойчивых

³⁸ Finland's Strategy for the Arctic Region. P. 35. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.

местных сообществ в арктических условиях; развитие экспортного потенциала финской арктической зоны (открытие в этих целях торгового представительства в Мурманске и возобновление деятельности такого представительства в Норвегии).

– Развитие транспортной инфраструктуры в северной части Финляндии. Проекты в данной сфере должны выполняться в сотрудничестве с соседними государствами, включая Россию. Министерство внутренних дел должно подготовить доклад о возможности использования в Арктике накопленного опыта по развитию транспортной системы в Балтийском регионе.

– Продолжение усилий по линии МИД Финляндии, направленных на включение нынешних наблюдателей АС (прежде всего, ЕС и стран – членов Евросоюза) в состав полноправных членов Совета.

– Влияние через МИД Финляндии на СБЕР так, чтобы деятельность этой организации была больше привязана к СИЕ.

– Повышение степени торгово-экономического присутствия Финляндии на Севере России, в том числе за счёт учреждения торгового представительства в г. Мурманск.

– Выделение МИД Финляндии дополнительного финансирования по развитию программ в Арктическом регионе.

– Превращение СИЕ в главный приоритет политики Финляндии в рамках ЕС³⁹.

Таким образом, и Финляндия существенно оживила свою деятельность в сфере арктической политики, и не намерена отступать от участия в дележе "арктического пирога", хотя она и не имеет в своём распоряжении таких политико-правовых инструментов, как страны, обладающие официальным арктическим статусом. Она стремится компенсировать свою слабость путём активного использования различных субрегиональных и региональных институтов.

4.4. Швеция

Швеция позже, чем другие страны Северной Европы, приступила к формированию своей арктической стратегии. Впервые попытка сформулировать целостный подход к арктическим проблемам

³⁹ Finland's Strategy for the Arctic Region. P. 52–55. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.

была предпринята в выступлении министра иностранных дел К. Бильдта в шведском парламенте 16 февраля 2011 г. Главное внимание было уделено экологическим проблемам Арктики. В этом же выступлении министр пообещал опубликовать специальную арктическую стратегию Швеции весной 2011 г.⁴⁰

Особенность шведской политики в регионе, так же как и финской, заключается в отсутствии у страны прямого выхода к Арктике. Однако это не мешает Швеции озвучивать претензии на свою долю влияния в регионе. Как и Финляндия, Швеция активно использует региональные и субрегиональные организации. Оба государства входят в Арктический совет, СБЕР, а также все организации стран Северной Европы. В настоящее время Швеция председательствует в СБЕР. В мае 2011 г. она становится и председателем АС, перенимая эстафету у Норвегии. В 2013 г. Швеция будет председательствовать в Совете министров Северных стран. Стокгольм является активным сторонником вовлечения ЕС в арктические дела и поддерживает повышение формального статуса Евросоюза в АС.

Учитывая, что именно у Швеции имеется наиболее мощный военный ресурс из всех североευропейских стран, это может стать предметом дальнейшего торга в борьбе за долю в Арктике в обмен на текущую поддержку. В русле устремлений стран Северной Европы создать собственный блок для лоббирования своих интересов в регионе именно вооружённые силы "нейтральной" Швеции, а также Норвегии могут составить его основу. В настоящее время Швеция руководит деятельностью Североевропейской группы войск, которая рассматривается прежде всего как военный ресурс ЕС⁴¹. Упомянутый блок, с использованием потенциала ЕС, может привести к созданию четырёх примерно равных по потенциалу центров, претендующих на Арктику: США, Канаду, Россию и североευропейский блок вместе с ЕС.

При этом геополитические амбиции ряда руководителей Швеции имеют вполне чётко выраженную антироссийскую окраску. "Я считаю, что для шведских вооружённых сил настало время

⁴⁰ Bild C. Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday, 16 February 2011. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, 2011. P. 4. URL: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/11/48/dc78c337.pdf>.

⁴¹ Ibid. P. 3.

подстроиться к ситуации с более высоким уровнем угроз"⁴², – пишет бывший министр обороны Швеции Бьёрн фон Сюдов. По его мнению, Россия представляет растущую угрозу для всех её соседей. В своих комментариях газете "Dagens Nyheter" экс-министр даёт 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 подчёркивает, 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 подчёркивает, 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 её 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 ещё несколько лет назад"⁴³, – заявил он. Швеции, по его мнению, следует снова разместить свои силы на острове Готланд в Балтийском море. Военную базу там закрыли в 2004 г.

Одним из следствий подобного рода настроений в шведских политических кругах было прекращение военных контактов Швеции с Россией в августе 2008 г. – сразу после вооружённого конфликта

⁴² Бывший министр обороны призывает вооружаться против России // BarentsObserver.com. 2009. 19 января. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4548067-58932.html>.

⁴³ В Швеции собираются обороняться от России // BarentsObserver.com. 2009. 20 января. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4548343-58932.html>.

между Россией и Грузией⁴⁴. Стокгольм также настаивает на выводе российского тактического ядерного оружия с Кольского полуострова, считая, что его наличие в этом районе серьёзно дестабилизирует военно-политическую обстановку и является препятствием для развития международной сотрудничества⁴⁵.

Таким образом, Швеция, будучи неприсоединившейся страной, тем не менее по ряду региональных вопросов придерживается даже более жёсткой позиции, чем натовская страна Норвегия. Впрочем, пока сформулированы лишь самые общие контуры арктической стратегии Стокгольма.

4.5. Исландия

Исландия, хотя и не является формально арктической державой, тем не менее активно претендует на признание своего статуса как арктического, так и прибрежного государства. Представляя новую арктическую стратегию Рейкьявика на международной конференции по Арктике в Тромсё (Норвегия) в январе 2011 г., исландский министр иностранных дел О. Скарфедиссон специально подчеркнул, что отстаивание этого статуса является важным приоритетом для его страны⁴⁶.

Формирование системной арктической стратегии Исландии началось с её председательства в Арктическом 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

⁴⁴ Швеция прекращает военные контакты с Россией // BarentsObserver.com. 2008. 19 августа. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4502252-58932.html>.

⁴⁵ Bild C. Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday, 16 February 2011. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, 2011. P. 11. URL: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/11/48/dc78c337.pdf>; Carl Bildt: Withdraw tactical nukes from Kola // BarentsObserver.com. 2010. 3 февраля. URL: <http://www.barentsobserver.com/carl-bildt-withdraw-tactical-nukes-from-kola.4742394-58932.html>.

⁴⁶ Skarphedisson. Icelandic Perspectives on the Arctic. URL: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en.

экологических проблем Арктики⁴⁷. Рейкьявик считает своё участие в АС своим важным приоритетом, так как и в случае с Финляндией и Швецией это даёт ей квазиарктический статус.

Следующим этапом в развитии арктической стратегии Рейкьявика стало председательство Исландии в Совете министров Северных стран, начавшееся 1 января 2009 г. В своей программе председательства Исландия, признавая факт того, что глобальное потепление, открывающее новые транспортные маршруты, увеличивает "спрос" на природные ресурсы Арктики, призвала Совет министров северных стран (СМСС) к более тесному сотрудничеству с Арктическим советом. Приоритетами Исландии как председателя были названы международное региональное сотрудничество, охрана окружающей среды и поддержка соответствующих научных исследований. Так, эта страна уже объявила о том, что примет участие в составлении карт так называемых уязвимых зон Арктики и Северной Атлантики. Данный проект СМСС должен стать предпосылкой для систематического планирования действий в чрезвычайной обстановке в морских зонах, где ожидается увеличение интенсивности движения судов и борьба за природные ресурсы. Эти приоритеты исландской арктической политики были подтверждены в специальном докладе МИД под названием "Исландия и Крайний Север"⁴⁸.

Исландия поддержала доклад Столтенберга 2009 г., но сделала при этом акцент не на создании блока североевропейских стран, а на развитие сотрудничества (в том числе в вопросах безопасности) в контексте Арктического совета⁴⁹. Исландские руководители выступают против ремилитаризации региона и подчёркивают необходимость сотрудничества в Арктике со всеми странами, включая Россию, которую они считают ключевой арктической державой.

Правда, в области российско-исландских отношений для Рейкьявика была характерна определённая непоследовательность. С одной стороны, когда Россия в 2008 г. пришла на помощь

⁴⁷ Program for the Icelandic Chair of the Arctic Council 2002–2004. URL: http://arctic-council.org/member_state/iceland.

⁴⁸ Iceland and the High North. Reykjavík : Ministry of Foreign Affairs of Iceland, 2009.

⁴⁹ Skarphedisson. Icelandic Perspectives on the Arctic. URL: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en.

Исландии в борьбе с финансово-экономическим кризисом, президент этой страны Олафур Гримсон предложил Москве воспользоваться стратегически важной авиабазой в Кефлавике, освободившейся после ухода американцев⁵⁰. С другой стороны, Рейкьявик выразил согласие на создание единой североευропейской системы мониторинга воздушного и морского пространств вокруг Исландии – предложение, содержащееся в докладе Столтенберга, что не может не затрагивать военно-стратегические интересы России в регионе.

В июле 2010 г. поспешно начались переговоры о вступлении Исландии в ЕС. В этом ряд аналитиков усматривают не только стремление получить финансово-экономическую помощь ЕС в условиях глобального кризиса, но и арктическую подоплёку. Рейкьявик считает (как и Дания, Швеция и Финляндия), что при поддержке Брюсселя ему удастся более эффективно отстаивать свои интересы в регионе. В свою очередь, те страны – члены ЕС, которые расположены вдали от Арктики, но которые имеют желание и потенциал участвовать в освоении её природных ресурсов, также рассчитывают на поддержку Исландии.

Однако на практике всё оказалось не так просто. Широко известно, насколько первостепенны для Исландии вопросы рыболовства, которое стабильно приносит половину экспортного дохода, тем более в условиях кризиса, когда экономика острова сократилась на одну треть. 70 % морепродуктов исландцы вылавливают в своей 200-мильной экономической зоне⁵¹. По стандартам же ЕС, её придётся открыть и для рыбаков других стран – членов Евросоюза (особенно исландцы опасаются конкуренции со стороны англичан). Еврокомиссар по вопросам расширения ЕС Штефан Фюле предупредил Рейкьявик, что на переговорах пойдёт речь как о финансах республики, так и об открытости в сфере рыболовства. Кроме того, при вступлении в ЕС исландцам, как того потребовал Европарламент, придётся свернуть доходный китобойный

⁵⁰ Исландия предлагает России авиабазу // BarentsObserver.com. 2008. 12 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4525473-58932.html>.

⁵¹ Григорьев Е. Брюссель готовится к битве за Арктику. Исландию в спешном порядке принимают в Евросоюз 28 июля 2010 г. URL: http://www.ng.ru/world/2010-07-28/1_arctic.html.

промысел, международный запрет на который они не соблюдают вместе с норвежцами и японцами.

Китай также заинтересован в сотрудничестве с Исландией как каналом проникновения в Арктический регион. Интерес Пекина связан с возможностью более интенсивного использования морских проливов из-за таяния льдов. В Исландии расположено одно из самых крупных китайских посольств, а китайские власти финансируют исследовательскую деятельность в Арктике.

В январе 2011 г. Исландия приняла новую арктическую стратегию, которая была оформлена в виде парламентской резолюции, внесённой правительством в законодательный орган страны. По словам министра иностранных дел О. Скарфедиссона, арктическая политика Исландии имеет три основных приоритета.

– Утверждение статуса Исландии как прибрежного государства, с мнением которого должны считаться другие страны региона. И хотя в выступлении министра содержалась оговорка, что этот статус не будет нести формально-юридических последствий с точки зрения претензий Рейкьявика на арктический шельф, это положение новой доктрины не может не беспокоить другие арктические страны. Тем более что ещё в конце 2009 г. Исландия заявила о своём намерении добывать нефть на арктическом шельфе с помощью привлечения иностранных инвесторов.

– Сотрудничество в рамках Арктического совета с акцентом на развитие человеческого потенциала региона, а также поисково-спасательных работах.

– Сотрудничество в рамках других международных организаций с целью решения таких проблем, как изменение климата, угроза биоресурсам, а также потенциальное загрязнение Арктики в результате разлива нефти и пр.⁵²

Сравнивая современную арктическую политику Исландии с другими североевропейскими странами, отметим, что, несмотря на отдельные настораживающие моменты, её позиция в арктических вопросах имеет в целом конструктивный характер и нацелена на привлечение к региональному сотрудничеству всех заинтересованных сторон (включая Россию).

⁵² Skarphedisson. Icelandic Perspectives on the Arctic. URL: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en.

4.6. К общей североευропейской арктической стратегии?

Североευропейские страны стараются координировать свою арктическую политику, что вызвано ограниченностью их ресурсов и потенциалов для осуществления весьма дорогостоящих проектов по исследованию и освоению Арктики, а также конкуренцией со стороны других, более сильных держав.

Для этого ими были созданы соответствующие институциональные основы как политического, так и финансового характера – Совет министров Северных стран (СМСС), Северный совет, Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, NEFCO (Северная экологическая финансовая корпорация), Северный проектный фонд и пр.⁵³

В 2002 г. пять стран Северной Европы учредили под эгидой СМСС Программу арктического сотрудничества (ПАС), которая обновляется каждые три года. В помощь ПАС был создан Арктический консультативно-экспертный совет (АКЭС), который разрабатывает рекомендации для СМСС и действующего под эгидой последнего Комитета северного сотрудничества⁵⁴. АКЭС состоит из представителей пяти североευропейских стран и автономных территорий. Именно он является тем рабочим органом, где вырабатываются и обсуждаются на экспертном уровне совместные инициативы. Совет также следит, чтобы деятельность СМСС и других североευропейских институтов не дублировалась с работой АС и СБЕР.

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 в середине 2008 г., когда по просьбе правительств североευропейских государств была образована экспертная комиссия под председательством бывшего министра иностранных дел Норвегии Т. Столтенберга (отца нынешнего премьер-министра) и включавшая по два эксперта от каждой из пяти стран.

⁵³ Подробнее см. раздел 5.2.

⁵⁴ URL: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/the-arctic/arctic-expert-committee>.

В задачу комиссии входила выработка рекомендаций по формированию общей внешней и оборонной политики этих стран. Доклад Столтенберга был опубликован 9 февраля 2009 г.

В докладе представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества между странами Северной Европы и их дальнейшую интеграцию⁵⁵. Большая часть этих рекомендаций относится к сфере обороны и безопасности⁵⁶. Однако часть из них касается общеполитических и дипломатических вопросов.

Так, одним из ключевых предложений, содержащихся в докладе, стала идея усилить сотрудничество стран Северной Европы в вопросах, касающихся присутствия и отстаивания своих интересов в Арктике. По словам Столтенберга, "изменение климата и таяние льдов привлекают всё большее внимание к Арктике", особенно в том, что касается вопроса разработки энергетических ресурсов. Также таяние льдов приведёт к открытию новых торговых морских путей. "Повышенное внимание к Арктике может иметь геополитические последствия, а также этот регион может стать важным энергетическим ресурсом Европы"⁵⁷, – отметил Столтенберг. В связи с этим, по его мнению, возникает необходимость более тесного сотрудничества в этом районе между странами Северной Европы, включая те, 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 потепления 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ См. раздел 5.5.

⁵⁷ Северный Союз. Скандинавским странам рекомендовано объединиться в союз. 13 февраля 2009 г. URL: <http://www.novopol.ru/-severnyiy-soyuz-text61722.html>.

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

Аналитики по-разному оценивают этот доклад. Некоторые из них считают доклад "историческим", видят в нём начало пути к некоему "Североευропейскому пакту". Наиболее радикальные авторы предлагают пойти ещё дальше: например, шведский историк Гуннар Веттерберг выступает за создание в обозримом будущем Объединённой федерации Северной Европы под символическим руководством датской короны⁵⁸. Правда, эти предложения были встречены весьма скептически североευропейскими 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 далеко идущие предложения сразу ставят вопрос о том, действительно ли у североευропейских 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"⁵⁹. 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

⁵⁸ *Rettman A.* Nordic countries huddle together as world gets bigger. URL: <http://euobserver.com/9/31329>.

⁵⁹ Арктическая безопасность Северных стран // *BarentsObserver.com*. 2009. 9 февраля. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.4556113-58932.html>.

звучат достаточно часто, причём с самых разных политических сторон. С учётом 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 североевропейских стран, пытающихся создать единый центр, способный вести арктический диалог с Канадой, США и Россией "на равных".

Идеи, содержащиеся в докладе Столтенберга, получили дальнейшее развитие в арктических стратегиях стран Северной Европы, а также в других документах. Так, 18 ноября 2010 г. в Рейкьявике состоялась встреча министров иностранных дел "пятерки", на котором обсуждался вопрос об углублении сотрудничества в дипломатической и консульской областях. Министры также сообщили, что в апреле 2011 г. собираются сделать совместное заявление о политике безопасности в регионе на основе доклада Столтенберга⁶⁰.

⁶⁰ *Rettman A.* Nordic countries huddle together as world gets bigger. URL: <http://euobserver.com/9/31329>.

Глава 5

АРКТИКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

5.1. Исследовательские организации

Исследованиями Арктики за рубежом занимаются сотни научных организаций, а также организации, представляющие гражданское общество приполярных стран. Среди основных научных (международных и национальных) организаций, вносящих наибольший вклад в изучение арктических проблем, выделяются следующие:

- Международный комитет по арктическим наукам;
- Международный союз циркумполярного здоровья;
- Исследовательская сеть по Северным регионам;
- Комиссия исследований по Арктике (США);
- Университет Аляски (США);
- Центр по изучению Северной Европы, Ратгеровский университет (США);
- Национальный университет обороны (США);
- Североамериканский Арктический институт (Канада);
- Центр исследований в области обороны и безопасности, Университет Манитобы (Канада);
- Университет Виннипега (Канада);
- Норвежский институт по изучению проблем обороны;
- Норвежский институт международных отношений;
- Институт Нансена (Норвегия);
- Баренц-институт (Норвегия);
- Университет Тромсё (Норвегия);
- Норвежский полярный институт;
- Исследовательский совет Норвегии;
- Шведское агентство по исследованию проблем обороны;
- Датский институт международных исследований;
- Университет Исландии;
- Арктический центр, Университет Лапландии (Финляндия);
- Французский полярный институт;

- Институт полярных и морских исследований Альфреда Вегенера (Германия);
- Исследование проблем прибрежных территорий (Великобритания);
- Институт полярных исследований им. Скотта (Великобритания);
- Военная академия Великобритании;
- Манчестерский университет (Великобритания);
- Национальный институт полярных исследований (Япония);
- Институт полярных исследований Китая.

Арктические исследования делятся на четыре большие группы. *Первая* из них связана с геологическими и географическими исследованиями. Они направлены на изучение континентального шельфа и уточнение морских границ. *Вторая группа* – это анализ экологических проблем с особым акцентом на негативные последствия хозяйственной деятельности человека и возможного дальнейшего потепления климата. *Третья группа* работ нацелена на изучение социально-экономического развития Арктики. И четвёртая группа представлена анализом военно-стратегических аспектов международных отношений. В них особое внимание уделяется возможным конфликтам между ведущими игроками из-за ресурсного потенциала Арктики.

Вторая и третья группы исследований в конечном счёте нацелены на формирование стратегии устойчивого развития региона. Авторы в целом согласны, что проблемы Арктики в одиночку решить не в состоянии ни одна страна, и потому необходимо широкое международное сотрудничество по этой проблеме, имеющей глобальное, общечеловеческое значение.

Четвёртая группа исследований более разнородна по взглядам авторов на проблемы Арктики. Причём лишь относительно небольшая их часть оптимистично оценивает перспективы международного сотрудничества в регионе. Большинство экспертов предупреждают обострение соперничества ведущих игроков (РФ, США, Канада, Норвегия, Дания, НАТО и ЕС) в этом районе мира.

Значительная часть авторов (в основном выходцев из стран НАТО) занимают откровенно антироссийскую позицию, считая, что Россия пытается монополизировать природные ресурсы и

транспортные возможности Арктики¹. Эти эксперты призывают западные страны преодолеть свой национальный эгоизм в вопросах арктической политики, преодолеть разногласия в этой области и действовать сообща в рамках таких организаций, как НАТО и ЕС, для того, чтобы оказывать давление на Москву в арктических вопросах. Специалисты из неарктических стран настоятельно призывают к интернационализации Арктики, эксплуатации её ресурсов сообща, всем человечеством.

5.2. Межправительственные и неправительственные организации

Арктический совет (АС) – международная региональная структура, созданная в 1996 г. и призванная содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. Членами АС являются 5 арктических государств (Россия, Дания, Норвегия, США и Канада) и 3 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, по терминологии данной организации).

Статус наблюдателя в АС имеет ряд межправительственных и неправительственных организаций, а также неарктических государств: Франция, Германия, Англия, Испания, Нидерланды, Польша. Постоянными участниками деятельности АС являются также организации коренных жителей Арктики: 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.

По решению министерской встречи в Оттаве в 1996 г. под эгиду АС переданы вопросы, относящиеся к так называемому "процессу Рованниemi", направленному на международное сотрудничество в рамках стратегии охраны окружающей среды Арктики.

¹ См., например: Security Prospects in the High North: Geostrategic Thaw or Freeze? / Ed. by S. Holtsmark and B. Smith-Windsor. Rome : NATO Defense College, 2009.

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

– Рабочая группа по арктическому мониторингу и оценке (АМАР);

– Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (САФФ);

– Рабочая группа по предотвращению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (ЕРРР);

– Рабочая группа по защите арктической морской среды (РАМЕ);

– Рабочая группа по устойчивому развитию (SDWG).

Участие в Арктическом совете позволяет привлекать внебюджетные финансовые средства для реализации совместных проектов.

Из последних успешных инициатив АС можно назвать разработку в его рамках соглашения о поисково-спасательных операциях в Арктике, подписанного в мае 2011 г. Канадой, Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией, Швецией, США и Россией. Суть его состоит в том, что эти государства обеспечивают создание необходимой инфраструктуры в зоне своей ответственности и координируют между собой поисковые и спасательные работы².

Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) – форум регионального сотрудничества, создан в 1993 г. по инициативе Норвегии. Помимо Норвегии в него вошли на правах постоянных членов Дания, Исландия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Комиссия Европейских сообществ. Девять государств – Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония – имеют статус наблюдателей. По аналогии с Арктическим советом, государства представлены на уровне министров иностранных дел. Основным рабочим органом СБЕР является Комитет старших должностных лиц (чиновники в ранге посла). Он собирается с периодичностью раз в 1–2 месяца для обсуждения докладов и подготовки к ежегодной сессии организации. Деятельность СБЕР не дублирует и не подменяет уже ведущуюся на межгосударственном уровне работу. Для осуществления текущей практической работы по основным отраслям сотрудничества в рамках СБЕР образованы рабочие и целевые группы,

² URL: http://arctic-council.org/article/2011/5/arctic_council_ministers_sign_agreement.

представляющие на регулярной основе отчёты о своей деятельности. Под эгидой СБЕР действует Баренцев-Евроарктический региональный совет, который помогает налаживать сотрудничество непосредственно между регионами стран-участников.

Конференция парламентариев Арктического региона – парламентская организация, состоящая из делегаций парламентов стран Арктического региона, а также представителей Европейского парламента. Кроме этого, в Конференции в качестве наблюдателей принимают участие делегаты от коренных народов Севера.

Постоянный комитет парламентариев Арктического региона – рабочий орган Конференции парламентариев из государств Арктического региона. Его основной задачей является содействие решению проблем Арктики со стороны законодательных органов стран региона. Комитет координирует свою работу с деятельностью Арктического совета и принимает участие в его заседаниях в качестве наблюдателя. Таким образом, Конференция парламентариев и её Постоянный комитет обеспечивают форум для законодателей из государств региона и призваны улучшать их взаимопонимание и взаимодействие с национальной исполнительной властью в сфере арктической политики.

Северное измерение Евросоюза (СИЕ) – региональная программа ЕС, инициированная в 1997 г. Финляндией, хотя реально заработала в 2000 г. с принятием первого "плана действий"³. Основной акцент делается на решение экологических проблем, поддержку малых народностей Севера, развитие телекоммуникаций в регионе. Программа направлена на координацию сотрудничества ЕС со странами Северной Европы, включая Россию. Особое значение придаётся обеспечению равного участия всех заинтересованных сторон Северной Европы, включая региональные организации, местные и региональные органы власти, академические и бизнес-сообщества, а также гражданское общество. С 2002 г. получило развитие так называемое "арктическое окно" СИЕ, призванное усилить арктический "акцент" сложившегося международного сотрудничества по линии СИЕ.

³ 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.

В настоящее время работа СИЕ строится по принципу "партнёрств", т.е. конкретных проектов, софинансируемых ЕС и страной-партнёром. Из последних, наиболее перспективных, проектов ЕС и России может быть названо Партнёрство по транспорту и логистике, которое нацелено на развитие сухопутных коммуникаций между Севером России и ЕС, а также – в отдалённой перспективе – Северного морского пути⁴.

Совет министров Северных стран (СМСС) – межправительственный координационный орган с участием пяти стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Швеции и Финляндии), созданный в 1971 г. Совет имеет разветвлённую сеть подразделений и институтов по различным направлениям сотрудничества стран-участниц, деятельность которых финансируется из бюджета организации.

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. Учреждён в 1952 г.

Северный форум – международная неправительственная организация северных регионов, созданная в 1993 г. Штаб-квартира находится в Анкоридже (Аляска, США). Форум является некоммерческой организацией. В его состав входят 26 административных образований из 10 стран. Членами форума стали некоторые северные территории Канады и 11 регионов России, а также США, Норвегии, Финляндии, Швеции, Японии, Южной Кореи, Китая и Монголии.

Указанные организации сами непосредственно исследовательской работой не занимаются, но они финансируют арктические исследования через систему грантов и стипендий институционального и индивидуального характера, а также организуют научно-практические конференции по арктической тематике.

Кроме того, есть финансовые учреждения, имеющие программы, ориентированные на Арктический регион: Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк,

⁴ Archer C. Beggar at the Feast? International, Regional Regulation of the Arctic: is there a role for the EU? URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/43/83/HTML/>.

Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, NEFCO (Северная экологическая финансовая корпорация), Северный проектный фонд.

Ряд международных организаций занимается экологическими проблемами Арктики:

- ЮНЕП – программа ООН по окружающей среде;
- Международный союз сохранения природы;
- Всемирный фонд дикой природы (специализированная программа по Арктике);
- Консультационный комитет по защите морей;
- Союз сохранения циркумполярных областей.

5.3. Арктическая стратегия Европейского союза

Начиная с конца 90-х гг. прошлого века ЕС начал проявлять активный интерес к Арктике, обосновывая это своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Заполярья, территориальными спорами и претензиями ряда стран на контроль за северными морскими проходами, а также ухудшающей экологией в регионе.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения⁵. В начале нынешнего века в ЕС была популярна идея "арктического окна", которая нашла своё отражение в обновлённой концепции СИЕ, принятой в ноябре 2006 г.⁶ ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, – Советом Баренцева/Евроарктического региона, Арктическим советом и Советом министров Северных стран. В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раздела

⁵ Идея СИ 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, 2003.

⁶ Northern Dimension – Policy Framework Document and Political Declaration. 2006. 13 November. Brussels : Council of the European Union, 2006.

континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике⁷.

В марте 2008 г. Еврокомиссия и высокий представитель ЕС представили совместный документ "Изменение климата и международная безопасность"⁸. 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 обновлённого 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 безопасности⁹.

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 агрессивной политике в Арктике, были три североевропейские страны – члены ЕС – Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя отеснёнными от

⁷ Arctic Communication. MEMO/08/726. Brussels, 20 November 2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format=HTML&age=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁸ Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008. Brussels, 2008. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf.

⁹ Ibid. P. 8–11.

арктических дел, хотя они 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 мира¹⁰. "ЕС необходимо заявить о своей позиции в отношении уникального региона стратегического значения, расположенного в нашей непосредственной близости"¹¹, – 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 вперёд"¹², – заявила комиссар ЕС Б. Ферреро-Вальднер на презентации по поводу 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 Арктике¹³.

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

¹⁰ The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 2008. November 20. Brussels, 2008. URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf.

¹¹ Arctic Communication. MEMO/08/726.

¹² 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>.

¹³ The European Union and the Arctic region. P. 3.

работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохранения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимости освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов"¹⁴, – 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 практически не упоминается Россия, крупнейший сосед ЕС в Арктике¹⁵. 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 уровня) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

В коммюнике Еврокомиссии по Арктике не придаётся особого значения потенциальным проблемам из области безопасности, но отмечается важность стабильности, сотрудничества и сохранения морской среды, подчёркивает 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, Арктическому совету в его современной форме не хватает необходимого политического влияния. Он задаётся вопросом: "Где же те многосторонние стратегии по этому региону, которые нужно сформулировать?"¹⁶. Выступая в Киркенесе на конференции по

¹⁴ The Arctic merits the European Union's attention – first step towards an EU Arctic Policy.

¹⁵ Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver.com. 2008. 21 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4528557&xxforceredir=1&noredir=1>.

¹⁶ ЕС не беспокоят проблемы арктической безопасности // BarentsObserver.com. 2008. 27 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4530086&xxforceredir=1&noredir=1>.

Крайнему Северу норвежского Совета по науке, Г. Сандер отметил значительные перемены в позиции Европейской комиссии 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 учёного, Еврокомиссия находится в процессе познания Арктики, и коммюнике очерчивает общие стратегии, которым ещё предстоит значительная доработка.

В противовес Г. Сандеру министр труда Финляндии Т. Кронберг утверждает, что аспекты безопасности на Севере достаточно важны и ей хотелось, чтобы Финляндия присоединилась к быстро развивающемуся сотрудничеству между Норвегией и Швецией в области безопасности. "Северное измерение" должно быть гарантом безопасности на Крайнем Севере. При этом опять-таки роль России в системе международной безопасности на Крайнем Севере никак не была освещена¹⁷.

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 подчёркивалась роль Арктического совета 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.

¹⁷ Новые направления для Северного измерения // BarentsObserver.com. 2008. 2 октября. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4515795&xxforcedir=1&noredir=1>.

Отмечалось, что "арктическое окно" Северного измерения ЕС не потеряло своей актуальности и предлагалось выработать конкретные меры по оживлению деятельности этой программы. Еврокомиссии было поручено подготовить промежуточный отчёт о ходе реализации арктической стратегии ЕС к июню 2011 г.¹⁸

В январе 2011 г. Европарламент принял специальную резолюцию по Арктике, в которой сформулировал своё 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.¹⁹

Известный британский учёный, 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, дальнейшему повышению роли Брюсселя в Арктике не так однозначна, так как в настоящее время они заинтересованы в Балтийском регионе не меньше, чем в Арктическом.

¹⁸ Council conclusions on Arctic issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 8 December 2009. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf.

¹⁹ URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0024&language=EN>.

– 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 регион²⁰.

В то же время учёный считает, что у ЕС всё-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 попытки усилить своё 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.

5.4. Военно-политическая активность НАТО в Арктике

Многие эксперты отмечают, что в Арктике политика общего пространства всё более отступает на задний план перед новыми разделительными линиями между Россией, с одной стороны, и странами НАТО – с другой. В основе этого лежит конкуренция за раздел ресурсов. Ситуация ещё далека от критической в военном смысле, а скорее напоминает традиционную политику великих держав с позиции силы. Однако стратегическая ситуация может измениться в сторону новой спирали конфронтации, так как Россия попадает во всё большую изоляцию со стороны государств – членов НАТО.

НАТО как международная организация является относительно новым актором в Арктическом регионе. Существенное расширение её 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 объединённой системы ПВО, в которую входят истребители

²⁰ Archer C. Beggar at the Feast? International, Regional Regulation of the Arctic: is there a role for the EU? URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/43/83/HTML/>.

постоянной готовности, системы предупреждения о военном нападении типа AWACS, разведывательная авиация. Силы НАТО взяли на себя патрулирование неба над Исландией после свёртывания американской военной базы в Кефлавике в 2006 г. В учениях НАТО под эгидой программы "Партнёрство ради мира" стали активно участвовать нейтральные Швеция и Финляндия.

Наиболее чётко 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 государствами²¹.

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. Схеффера, 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 далее: обеспечение "свободного энергетического снабжения" всегда было одним из её приоритетов...". То есть перед НАТО ставится задача закрепить в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки.

²¹ *Holtmark S.* Towards cooperation or confrontation? Security in the High North. Research Paper № 45. Rome : NATO Defense College, 2009. P. 1, 7.

В связи с этим Я. Схеффер объявил, что Арктика становится объектом стратегических интересов НАТО. Однако между членами блока, являющимися арктическими государствами, существуют споры о проведении 200-мильной границы и границах шельфа, которые дают основания для расширения исключительной экономической зоны. НАТО предлагается сделать форумом для решения спорных вопросов между этими четырьмя странами. Схеффер призвал, "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"²². Это означает, что вопросы использования энергетических ресурсов арктической зоны не должны решаться только государствами региона. Для обоснования военного присутствия НАТО Я. Схеффер сослался на то, что некоторые государства усиливают свой военный потенциал и военную активность в Арктике, что ставит вопрос и о военном присутствии сил НАТО. Применительно к Арктике речь может идти только о России, хотя генсек прямо этого и не говорил.

Именно о такой направленности его заявлений и активизации альянса говорят проведённые в Норвегии 13–26 марта 2009 г. учения под названием "*Cold Response*". Его 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, имелись в виду не только Шпицберген, но и любая другая территория, где может возникнуть спор"²³.

Активизация НАТО в Арктике выражается также в том, что усилился прессинг на неприсоединившиеся государства региона (Финляндия и Швеция) с целью их дальнейшего сближения

²² Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North. Reykjavik, Iceland, 29 January 2009. URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>.

²³ Дятликович В., Гребцов И. Шельф цвета хаки // Русский репортёр. 2009. 2–9 апреля. С. 28.

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 альянсу²⁴. 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)²⁵. Эти предложения были озвучены в докладе Т. Столтенберга о сотрудничестве Северных стран по вопросам безопасности. И хотя специалисты оценивают шансы пронатовских сил в Швеции и Финляндии по-прежнему как довольно низкие, это не может не вызвать сомнений относительно искренности 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, Арктический совет, Организация договора о коллективной безопасности, Шанхайская организация сотрудничества), стремится отстоять свою роль как главного гаранта региональной и глобальной безопасности и, тем самым, доказать свою нужность и эффективность в меняющемся мире. Последнее всё чаще стало подвергаться сомнению. НАТО стремится продемонстрировать, что при сохранении у неё потенциала сдерживания любой военной угрозы она активно трансформируется

²⁴ Finland could join Nordic air surveillance effort in Iceland. 2009. February 19. URL: <http://www.hs.fi/english>.

²⁵ *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. URL: http://www.mfa.is/media/Frettatilkyning/Nordic_report.pdf. P. 11.

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 неё весьма ограниченные ресурсы и возможности по созданию в короткие сроки соответствующей инфраструктуры в регионе. Негативное влияние окажет не закончившийся 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 внешней политике, давно выступает за усиление роли НАТО в регионе. В недавнем выступлении министра обороны страны в Военном обществе г. Осло (январь 2009 г.) говорилось о намерении Норвегии привлечь внимание НАТО к вопросам арктической политики и отмечалось, 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.

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, напротив, 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. Какими будут последствия для России? По всей видимости, негативные. Ведь при существующем характере отношений с НАТО с трудом удаётся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за ресурсы Арктики НАТО будет выдавливать Россию так же, как выдавливает её из других регионов Европы в сфере безопасности. 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.

5.5. Тенденция к милитаризации Арктики

Как вполне закономерное продолжение тенденции к нарастающему соперничеству за контроль над Арктикой наблюдается милитаризация региона по ряду направлений.

Прежде всего, происходит усиление военного присутствия арктических держав в регионе. В последние годы заметно возросло число российских, американских и норвежских судов, а также российских и норвежских самолётов, находящихся на боевом дежурстве в морском и воздушном пространствах Арктики. Так, в 2008 г. российская стратегическая авиация совершила в этом регионе

87 вылетов²⁶. В ответ США и Норвегия также активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват указанных полётов.

Страны Запада планируют усилить многостороннее военное сотрудничество в Арктике. Об этом говорит упоминавшийся выше доклад Т. Столтенберга о североевропейском сотрудничестве в области обороны и внешней политики между Норвегией, Швецией, Финляндией, Данией и Исландией. В докладе²⁷ 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 сталкиваются 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 вооружённых 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 самолёты стран, не являющихся членами НАТО, – Финляндии и Швеции.

Т. Столтенберг предложил создать североевропейское подразделение для контроля над морем, в которое вошли бы береговые охраны стран и спасательные службы, и возложить на них

²⁶ Россия будет модернизировать стратегические бомбардировщики // BarentsObserver.com. 2009. 11 февраля. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru>.

²⁷ *Stoltenberg Th.* Op. cit.

контроль за водами северных морей. Помимо этого была подчеркнута необходимость учредить общий орган по расследованию военных преступлений, расширить взаимодействие между дипломатическими службами североευропейских стран, укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. И, наконец, было заявлено о необходимости подписать "Декларацию солидарности" стран Северной Европы, в которой бы оговаривалось, как каждая "страна должна себя вести, если её сосед станет объектом атаки или воздействия извне".

В докладе упоминаются 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, совместной спутниковой группировки для осуществления морского и воздушного мониторинга (к 2020 г.), объединённой системы подготовки кадров для указанных служб. По мнению авторов доклада, реализация этих мер могла бы способствовать серьёзной экономии средств пяти стран Северной Европы в сфере безопасности²⁸.

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"²⁹.

Частью военного сотрудничества следует рассматривать и рост количества военных учений в Арктике, которые проводятся как отдельными государствами, так и под эгидой НАТО.

Россия с 2007 г. возобновила патрулирование Арктики стратегическими бомбардировщиками. На следующий год в этих полётах принимали участие самолёты-заправщики, истребители и разведывательные самолёты. Северный флот с 2008 г., и тоже впервые с окончания "холодной войны", начал патрулировать морские пространства. Российские подводные лодки отрабатывали операции под арктическими льдами.

²⁸ Arctic Dimension for Nordic Security. URL: <http://www.barentsobserver.com/cp-page.58932.ru>.

²⁹ Gabriel D. US-Canada Joint Arctic Security and Control? URL: <http://www.geopoliticalmonitor.com/us-canada-joint-arctic-security-and-control-4008/>.

В 2008 г. Канада провела учения, самые крупные за историю её военного присутствия в Арктике. Было объявлено о ежегодных учениях "*Operation Nunaliivut*", цель которых – защита суверенитета Канады на Крайнем Севере. В апреле 2010 г. впервые в истории канадских военных учений были проведены приземление и взлёт с ледового покрытия самолётов *CC-117*. Тогда же были проведены учения водолазов с подлёдным погружением на длительное время. С августа 2010 г. арктические учения канадских вооружённых сил проводятся с участием военно-морских сил США и Дании³⁰. 24 августа 2010 г. два самолёта *CF-18* военно-воздушных сил Канады вышли на перехват двух российских Ту-95, которые находились в 30 милях от канадского воздушного пространства. Американо-канадские силы ПВО следили за инцидентом и были готовы отреагировать на все возможные события³¹.

В начале 2011 г. для совместных учений в Арктике Канада пригласила военно-морские силы США и Дании. Эксперты отмечают, что такой активности по отработке совместных действий не было даже в годы "холодной войны". В учениях были задействованы лучшие корабли с каждой стороны: ракетный эсминец "*Porter*" (США), несущий новейший зенитно-ракетный комплекс "*Aegis*"; 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 группы³². При этом Канада не планирует приглашать на подобные учения Россию.

Две подводные лодки США типа "Лос-Анджелес" приняли участие в учениях "*Ice Exercise-2009*" по отработке оперативных действий в условиях Арктики и обеспечение 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 Эльмендорф. В операции принял участие ударный авианосец

³⁰ Gabriel D. US-Canada Joint Arctic Security and Control? URL: <http://www.geopoliticalmonitor.com/us-canada-joint-arctic-security-and-control-4008/>.

³¹ Канада вновь проявила своё присутствие в Арктике. URL: <http://russian.cri.cn/841/2010/08/27/1s350671.htm>.

³² 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/>.

"USS John C. Stennis". Территория, на которой проходили учения, граничит с российской границей в Чукотском море³³.

В январе 2009 г. под эгидой НАТО прошли крупномасштабные учения сапёров-взрывотехников у побережья Северной Норвегии. В учениях под названием *EODEX (Explosives Ordnance Disposal Exercise)* участвовали специалисты из десяти стран: Норвегии, Швеции, Дании, Литвы, Германии, Нидерландов, Франции, Бельгии, Эстонии и Турции. Задачей учений являлась тренировка команд в экстремальных зимних условиях. Участники практиковались в зимней навигации, подлёдном дайвинге и подводных взрывных работах. В рамках учений НАТО "*Cold Response*" в марте 2009 г. отрабатывались совместные действия по отражению агрессии потенциального противника³⁴.

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 две тысячи 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 манёврах в рамках программы "Партнёрство ради мира"³⁵. Это были первые крупные учения НАТО в Швеции, которая традиционно проводит нейтральную политику. Некоторые эксперты и шведские политики отметили, что военные манёвры – это начало политических

³³ Военные учения США указывают на усиливающееся напряжение в Арктике. URL: <http://www.inosmi.ru/world/20090629/250235.html>.

³⁴ Executing the Maritime Strategy. Navy Office of Information. URL: http://www.navy.mil/navco/page/rhumb_lines; Дятликович В., Гребцов И. Указ. соч. С. 28; Учения НАТО у побережья Северной Норвегии // BarentsObserver.com. 2009. 17 февраля. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.16175.ru.html>; Operation Nunaliut Reaches Alert, CBC News. 2007. April 10. URL: <http://www.cbc.ca/canada/north/story/2007/04/10/north-nunaliut.html>.

³⁵ НАТО начала манёвры в Арктике. URL: <http://korrespondent.net/world/867371-nato-nachala-manevry-v-arktike-po-legende-bogataya-ot-prodazh-nefti-diktatura-napala-na-sosednyuyu-stra>.

дебатов об отказе от нейтрального статуса страны и путь втягивания Швеции в НАТО.

Началась ускоренная модернизация вооружённых сил арктических держав. В 2008 г. Норвегия приняла план долгосрочного оборонного развития. Ещё 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 побережья³⁶. 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 крон³⁷. 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 вооружёнными силами в арктических широтах³⁸. В северном направлении, в Бардифосс, планируется также переместить ведомство Генерального инспектора вооружённых сил Норвегии. В этот же пункт намечена и передислокация основных сил боевой вертолётной авиации³⁹.

В 2008 г. финским ВВС было выделено 200 млн евро для создания новой радиолокационной системы для слежения за воздушным пространством со стороны России⁴⁰.

³⁶ Самая современная береговая охрана в мире // BarentsObserver.com. 2008. 18 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html>.

³⁷ Норвегия выбрала американские истребители // BarentsObserver.com. 2008. 18 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html>.

³⁸ Арктика в огне. URL: <http://www.imperiya.by/comments3-8702.html>.

³⁹ New Building Blocks in the North. P. 38.

⁴⁰ Новые финские радары для слежения за Россией // BarentsObserver.com. 2008. 18 ноября. URL: <http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html>.

Россия также планирует модернизировать свой флот стратегических бомбардировщиков Ту-95МС, Ту-160 и Ту-22М3, а также ввести в состав Северного флота три атомных подводных лодки класса "Борей".

Правительство Канады в 2010 г. объявило о закупке у США 65 новейших истребителей *F-35 "Lightning II"* на общую сумму 16 млрд дол., которая включает обслуживание самолётов 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. Пара устаревших российских бомбардировщиков, выполняющих тренировочные полёты до границы Канады, не представляют собой столь серьёзной угрозы. По мнению экспертов Канадского института по вопросам обороны и внешней политики⁴¹, 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 мощи⁴².

Как уже отмечалось, США планируют модернизировать тяжёлый ледокольный флот, который находится в ведении Службы береговой охраны и рассматривается как важнейший инструмент для контроля за северными морскими проходами, а также для обеспечения доступа к природным ресурсам региона. На Аляске размещаются новейшие истребители *F-22 "Raptor"*, модернизируются системы ПВО и связи. США ведут масштабные военно-научные исследования Арктики.

США, Канада и Россия приняли решения о модернизации и строительстве новых военных баз в Арктике.

Военно-политическая активность всех без исключения арктических соседей России, к тому же входящих в НАТО, не может не настораживать. Хотя на фоне этих приготовлений раздаются заверения о том, что Арктика стабильна и там нет вызовов военной безопасности, возникает вопрос о направленности учений и

⁴¹ Granatstein J. Our F-35 future: We need someone to watch over us. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/our-f-35-future-we-need-someone-to-watch-over-us/article1691878/>.

⁴² Simpson J. Just what we need: a \$16-billion fighter jet. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/just-what-we-need-a-16-billion-fighter-jet/article1641373/>.

потенциальном противнике, для которого 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"⁴³.

Тенденция к милитаризации Арктики отчасти усугубляется и тем обстоятельством, что существующие режимы безопасности, такие как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, "фланговые ограничения" Договора об обычных вооружённых 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 параллели на севере Европы и до 20 параллели на юге, и от 40 западной до 60 восточной⁴⁴. Тем самым повышались бы меры взаимного доверия, а с другой стороны, данные условия не ограничивали свободу мореплавания в Арктике за пределами 80 параллели.

Становлению и соблюдению режима безопасности в Арктике мешают и трудности технического характера, если учесть, что Арктика – огромное пустынное пространство, для патрулирования которого потребуются значительные силы и средства⁴⁵.

⁴³ 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/>.

⁴⁴ Текст доклада российской делегации: Confidence and security-building measures in the naval area (FSC: DEL 120/08 of 2.7.2008). URL: http://www.osce.org/documents/cio/2008/07/31972_en.pdf.

⁴⁵ Bales A. Options for closer cooperation in the High North: what is needed? // Security prospect in the High North: geostrategic thaw or freeze? / Ed. by Holtsmark S., Smith-Vindsor B. P. 35–36.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последние годы наблюдается устойчивый рост интереса к Арктике как основных региональных игроков (арктических стран), так и ведущих держав всего мира и ряда влиятельных международных организаций (НАТО, ЕС). Здесь сосредоточены огромные природные богатства, от разумной эксплуатации которых зависит будущее всего человечества. Арктика имеет перспективу превратиться в важный транспортный коридор мирового значения, а также авиационных полётов из Северной Америки в Европу и Азию через Северный полюс. Арктика имеет важнейшее экономическое и военно-стратегическое значение для России.

К сожалению, социально-экономическая, демографическая и экологическая ситуация в АЗР остаётся весьма сложной, а гражданская и военная инфраструктуры, необходимые для реализации стратегических возможностей региона в таких сферах, как освоение его природных богатств и развитие международной транспортной системы, не соответствуют ни сегодняшним, ни, тем более, будущим потребностям.

В то же время в международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с экологией, нерешёнными территориальными спорами, организацией совместной хозяйственной деятельности государств и эффективных механизмов их сотрудничества, подчас бедственным положением коренных народностей. Но пока этот регион является скорее предметом соперничества, чем сотрудничества, между различными государствами и международными организациями. Стороны часто склонны решать накопившиеся проблемы конфликтно-силовым, а не политико-правовым путём. 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.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики явно намечается опасная тенденция к милитаризации региона. Это выражается в:

– усилении военного присутствия и активности ряда стран, а также НАТО в Арктике;

– модернизации вооружённых сил, дислоцированных в Арктике, и соответствующей военной инфраструктуры;

– активном использовании военно-морских флотов для отстаивания своих экономических интересов;

– тенденции к формированию новых военно-политических блоков и/или коалиций.

Для того, чтобы нейтрализовать негативные тенденции и отстоять геополитические и экономические интересы России в регионе, необходима продуманная и долгосрочная арктическая стратегия, которая, с одной стороны, продолжала бы линию уже имеющихся на эту тему документов (прежде всего, Арктической стратегии РФ 2008 г.), а с другой – предусматривала бы постоянное обновление её доктринальных принципов и практических подходов к решению проблем региона.

Представляется, что во внутривнутриполитическом аспекте арктическая стратегия России должна ориентироваться на кардинальную социально-экономическую модернизацию АЗР и дальнейшее наращивание экономического присутствия России в регионе.

Без успеха в социально-экономическом возрождении АЗР Россия не будет иметь ресурса ни для сотрудничества, ни для конкурентирования с другими государствами, а потому её могут вынудить пойти на уступки. Для дальнейшего развития требуются проработка и реализация комплекса мер различного характера: политического, экономического, военного, правового, научного, социального.

В организации арктической политики России необходимо делать упор на государственные программы, ориентированные на устойчивое развитие АЗР. Целью этих программ должны стать обновление инфраструктуры, вложение финансовых средств по принципу государственно-частного сотрудничества в конкретные проекты, реиндустриализация Арктики на базе передовых и экологически безопасных технологий, привлечение необходимых трудовых резервов и решение социальных проблем коренного населения. Необходимо сделать АЗР привлекательной как в инвестиционном, так и социальном планах.

Деятельность России в Арктике не должна иметь целью преимущественно добычу и транспортировку энергоносителей в другие страны. В первую очередь энергетические ресурсы Арктики следует поставить на службу экономики самой России. Имеется в виду развитие современной нефте- и газоперерабатывающей промышленности, на выходе которой – продукция глубокой переработки с высокой добавленной стоимостью.

Необходимо ускоренными темпами создавать отечественные экологически безопасные технологии по глубоководному бурению скважин, добыче, переработке и транспортировке сырья в шельфовых зонах, а в перспективе и на больших глубинах.

В случае дальнейшего технологического отставания России следует ожидать серьёзные негативные последствия в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Во-первых, существует вероятность того, что разработка российских ресурсов в акватории Баренцева и других морей будет проводиться на условиях поставщика технологий. Согласно мнению ряда российских экспертов (хотя и не бесспорному) при заключении договора 15 сентября 2010 г. о разделе Баренцева моря Россия уступила Норвегии наиболее богатые ресурсами части акватории из-за отсутствия технологий и в надежде получить их за уступки в будущем.

Во-вторых, вероятно, что вопросы раздела Арктики за пределами исключительной экономической зоны (она равна 200 морским милям или 350 в случае расширения прав через комиссию ООН) будут в дальнейшем увязываться с технологическими возможностями претендентов на разработку ресурсов. Международное право не даёт чётких оснований для раздела этой части Арктики. На первый план выйдет фактор реального экономического присутствия, который затем будет закрепляться правовыми и иными средствами. Нужно отдавать себе отчёт, что теоретически любая страна (Китай, Индия, Австралия, Япония) может заявить, что Арктика должна находиться в общем пользовании. Так что Арктике не позволят остаться "ничьей", и её 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. Поэтому

эффективное экономическое присутствие России в Арктике – ключ к успеху во внешней политике на этом направлении.

Из-за определённого отставания России необходимо использовать зарубежный опыт и технологии по глубоководному бурению, добыче и транспортировке энергоносителей в условиях Крайнего Севера – прежде всего Норвегии, поскольку она имеет значительные достижения в этой области. К тому же достигнутый недавно прогресс в российско-норвежских отношениях по разделу морских территорий создаёт общий благоприятный фон для интенсификации сотрудничества между двумя странами в области освоения природных ресурсов Арктики.

Следует также учитывать и тот факт, что не только у российской, но и у норвежской стороны – прежде всего в лице нефтегазовой компании *Statoil* – есть свои стимулы к сотрудничеству с РФ в указанной сфере. Дело в том, что под давлением рыбооловецкого лобби и экологических организаций норвежское правительство существенно ограничило территории Баренцева моря, на которых разрешены поиск и добыча углеводородов. По этой причине *Statoil* испытывает устойчивый интерес к участию в освоении российских месторождений и даже планирует перенести часть своей деятельности в РФ. О наличии подобных планов говорит такой факт, как приобретение *Statoil* 24 % акций компании *Shtockman Development*, оператора проекта по освоению Штокмановского месторождения в Баренцевом море.

В связи с этим было бы целесообразно:

- творчески заимствовать норвежские технологии и внедрять этот опыт в отечественную науку и производство;
- изучить возможности обучения в Норвегии российских специалистов;
- создать совместные научно-исследовательские российско-норвежские группы по работе на шельфе.

При этом российско-норвежское сотрудничество в данной сфере необходимо строить на строго равноправной основе, ибо, как уже упоминалось, и у норвежской стороны есть не меньше, чем у России стимулов к совместному освоению природных ресурсов Арктики.

Важным средством обеспечения российских интересов и безопасности в АЗР является интенсивное развитие гражданской и военной инфраструктур в регионе.

Что касается модернизации инфраструктуры СМП, то многие российские эксперты считают, что целесообразно начать её с принятия такого управленческого решения, как восстановление единой администрации Севморпути, приняв соответствующий федеральный закон. Местом дислокации этой администрации мог бы стать (как и раньше) Архангельск, где сохранились соответствующая инфраструктура, флотилия и кадры.

Другие меры по развитию инфраструктуры СМП могли бы включать:

- обеспечение строгого контроля за выполнением федеральных целевых программ по строительству ледокольного и вспомогательного флотов;

- модернизацию существующих портов;

- строительство новых терминалов для перевалки грузов (в связи с ожидаемым увеличением грузопотока);

- сооружение вблизи мест добычи заводов по сжижению газа для его последующей транспортировки;

- создание службы поиска и спасения на море для обеспечения безопасности судов на протяжении всего маршрута. В связи с этим следует ускорить выполнение принятого в 2010 г. МЧС России решения о создании 10 спасательных центров, ориентированных на действия в российском секторе Арктики;

- бесперебойное обеспечение экипажей всех судов информацией о погодных и ледовых условиях на всех участках трассы;

- подготовку квалифицированного персонала по обеспечению проводки иностранных судов по Северному морскому пути, включая хорошую языковую подготовку.

Что касается развития авиационной инфраструктуры в АЗР, то акцент должен быть сделан на развитии надёжных систем мониторинга и связи, диспетчерского сопровождения гражданских трансарктических полётов, сети пунктов гидро- и метеонаблюдения. В связи с этим необходимо ускорить работу Федерального космического агентства РФ по запуску космической многоцелевой системы "Арктика", способной решать комплекс задач с помощью спутников

на высокоэллиптических орбитах: сбор и передачу гидрометеорологической информации; дистанционное зондирование Земли; обеспечение связи. Это позволит России не только обеспечить нужды экономического развития Арктики, но и выйти на быстро растущий рынок кроссарктических авиаперевозок.

Основная цель в развитии инфраструктур, имеющих военное значение, видится не в последующем значительном наращивании российского военного присутствия в АЗР, а в установлении системы мер по контролю над воздушным, водными и сухопутным пространствами. Более того, создаваемая инфраструктура должна максимально способствовать экономическому освоению Арктики.

В связи с этим особое внимание необходимо уделить оптимизации системы комплексного контроля за обстановкой в Арктике, включая пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу РФ, введение режима пограничных зон в административно-территориальных образованиях АЗР и организацию инструментально-технического контроля за проливными зонами, устьями рек, лиманами на трассе Северного морского пути.

Первостепенную значимость в деле обеспечения стратегических интересов России в регионе приобрели научные исследования Арктики. Научные обоснования должны учитываться в принятии решений по арктической политике России по всем направлениям. Особую ценность имеют данные отечественных и зарубежных геолого-геофизических исследований по прогнозу и уточнению запасов углеводородов и другого ценного сырья, а также по определению внешней границы континентального шельфа. Их сравнительный анализ необходим при подготовке решений по разделу спорных морских акваторий Арктики, а также для обоснования расширения исключительной экономической зоны за пределы 200-мильной зоны (хребет Ломоносова и поднятие Менделеева). Уточнение прогнозов о метеорологических и гидрологических условиях необходимо для повышения безопасности авиаперелётов и мореплавания в Арктике, а также для снижения рисков при принятии решений по модернизации инфраструктуры в АЗР, которая требует вложения огромных финансовых и материальных средств.

Очень важно обеспечить международно-правовую поддержку российской позиции по разделу арктического пространства. Представляется наиболее выгодной позиция по доказыванию непротиворечивости Конвенции морского права 1982 г. и принципа секторального деления Арктики, который наиболее выгоден России. Необходимо усилить работу по подготовке новой заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа относительно хребта Ломоносова и поднятия Менделеева.

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 учёте интересов друг друга. Подобный курс более предпочтителен, чем усиление соперничества в Арктике, значение которой будет нарастать в обозримом будущем.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОГОВОР
О ШПИЦБЕРГЕНЕ
Париж, 9 февраля 1920 года¹
(выдержки)

Статья 1

Высокие Договаривающиеся Стороны соглашаются признать, на условиях, предусмотренных настоящим Договором, полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген, охватывающим с Медвежьим Островом или Берен-Эйланд, все острова, расположенные между 10 градусом и 35 градусом восточной долготы от Гринвича и между 74 градусом и 81 градусом северной широты...

Статья 2

Суда и граждане всех Высоких Договаривающихся Сторон будут допущены на одинаковых основаниях к осуществлению права на рыбную ловлю и охоту в местностях, указанных в статье 1 и в их территориальных водах. Норвегия будет иметь право сохранять в силе, принимать или провозглашать меры, могущие обеспечить сохранение и, если это нужно, восстановление фауны и флоры в указанных местностях и их территориальных водах, причём условлено, что эти меры всегда должны будут на одинаковых основаниях применяться к гражданам всех Высоких Договаривающихся Сторон, без каких-либо исключений, привилегий и льгот, прямых или косвенных в пользу какой-либо одной из них...

Статья 3

Граждане всех Высоких Договаривающихся Сторон будут иметь одинаковый свободный доступ для любой цели и задачи в воды, фиорды и порты местностей, указанных в Ст. 1, и право

¹ URL: <http://www.bestpravo.ru/fed1991/data05/tex18072.htm>.

остановки в них; они могут заниматься в них, без каких-либо препятствий, при условии соблюдения местных законов и постановлений, всякими судоходными, промышленными, горными или торговыми операциями на условиях полного равенства. Они будут допущены на тех же условиях равенства к занятию всяким судоходным, промышленным, горным и коммерческим делом и к его эксплуатации, как на суше, так и в территориальных водах, причём не может быть создана никакая монополия в отношении чего-либо и в отношении какого бы то ни было предприятия... Условлено, что во всех отношениях, и в частности во всём, что касается вывоза, ввоза и транзита, граждане всех Высоких Договаривающихся Сторон, их суда и их грузы не будут подлежать каким-либо сборам или ограничениям, не применяемым к гражданам, судам или грузам, пользующимся в Норвегии режимом наиболее благоприятствуемой нации, причём норвежские подданные, их суда и их грузы приравниваются с этой целью к гражданам, судам и грузам других Высоких Договаривающихся Сторон и не пользуются ни в каком отношении более благоприятным режимом. Вывоз всяких грузов, предназначенных к отправке на территорию какой-либо из Договаривающихся держав, не должен подвергаться никаким повинностям или ограничениям, могущим оказаться иными или более тяжёлыми чем те, которые предусмотрены в отношении вывоза грузов того же рода, имеющих местом назначения территорию другой Договаривающейся державы (в том числе и Норвегию) или какой-либо другой страны.

Статья 8

Норвегия обязуется ввести в местностях, указанных в статье 1, Горный устав, который, в особенности с точки зрения налогов, пошлин или повинностей всякого рода, общих или особых условий труда, должен исключать всякого рода привилегии, монополии или льготы как в пользу государства, так и в пользу граждан одной из Высоких Договаривающихся Сторон, включая Норвегию... Что касается, в частности, вывоза рудных богатств, Норвежское Правительство будет иметь право установить вывозную пошлину; однако, эта пошлина не должна превышать одного процента

с максимальной стоимости вывозимых рудных богатств в пределах 100000 тонн, а свыше этого количества пошлина будет идти в понижающемся соотношении...

Статья 9

С оговоркой в отношении прав и обязанностей, могущих явиться для Норвегии результатом её вступления в Лигу Наций, Норвегия обязуется не создавать и не допускать создания какой-либо морской базы в местностях, указанных в статье 1, и не строить никаких укреплений в указанных местностях, которые никогда не должны быть использованы в военных целях.

**ДОГОВОР
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
И КОРОЛЕВСТВОМ НОРВЕГИЯ
О РАЗГРАНИЧЕНИИ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ
И СОТРУДНИЧЕСТВЕ В БАРЕНЦЕВОМ МОРЕ
И СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ
Мурманск, 15 сентября 2010 года²
(выдержки)**

Статья 1

Линия разграничения морских пространств между Сторонами в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане определяется как геодезические линии, соединяющие точки, которые определены следующими координатами:

1. 70°16'28.95"с.ш. 32°04'23.00"в.д.

(Эта точка соответствует точке 6 линии разграничения, как она определена в Соглашении 2007 г.)

2. 73°41'10.85"с.ш. 37°00'00.00"в.д.

3. 75°11'41.00"с.ш. 37°00'00.00"в.д.

4. 75°48'00.74"с.ш. 38°00'00.00"в.д.

5. 78°37'29.50"с.ш. 38°00'00.00"в.д.

6. 79°17'04.77"с.ш. 34°59'56.00"в.д.

7. 83°21'07.00"с.ш. 35°00'00.29"в.д.

8. 84°41'40.67"с.ш. 32°03'51.36"в.д.

Конечная точка линии разграничения определяется как точка пересечения геодезической линии, проведённой через точки 7 и 8, и геодезической линии, соединяющей самую восточную точку внешней границы континентального шельфа Норвегии и самую западную точку внешней границы континентального шельфа Российской Федерации, как они установлены в соответствии со Статьей 76 и Приложением II Конвенции. Географические координаты точек определены во Всемирной геодезической системе координат 1984 года (WGS 84 (G1150, в версии 2001.0)).

² URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/707.

Статья 2

Каждая Сторона соблюдает линию разграничения морских пространств, установленную в Статье 1, и не претендует на, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию прибрежного государства в морских пространствах за пределами этой линии.

Статья 4

1. Заключение настоящего Договора не должно негативно влиять на возможности каждой из Сторон в области рыболовства.

2. С этой целью Стороны продолжают осуществлять тесное сотрудничество в сфере рыбного промысла, с тем, чтобы сохранить их существующие доли в объёмах общего допустимого улова и обеспечить относительную стабильность их рыболовной деятельности по каждому соответствующему виду рыбных запасов.

3. Стороны широко применяют предосторожный подход к сохранению, управлению и использованию совместных рыбных запасов, включая трансграничные рыбные запасы, в целях защиты морских живых ресурсов и сохранения морской среды.

4. За исключением того, как это предусмотрено в настоящей Статье и Приложении I, ничто в настоящем Договоре не затрагивает применение соглашений о сотрудничестве в области рыболовства между Сторонами.

Статья 5

...Если установлено существование месторождения углеводородов на континентальном шельфе одной из Сторон, а другая Сторона полагает, что это месторождение простирается на её континентальный шельф, то последняя Сторона может уведомить об этом первую Сторону и должна представить данные, на которых она основывает своё мнение. Если такое мнение представлено, то Стороны начинают обсуждение вопроса о контурах месторождения углеводородов и о возможности эксплуатации такого месторождения как единого

целого. В ходе такого обсуждения Сторона, инициировавшая его, должна представить обоснование своего мнения с подтверждением его геофизическими и/или геологическими данными, включая любые существующие данные бурения, и обе Стороны должны приложить все усилия для того, чтобы вся относящаяся к вопросу информация была предоставлена для ведения такого обсуждения. Если месторождение углеводородов простирается на континентальный шельф каждой из Сторон, и месторождение на континентальном шельфе одной Стороны может полностью или частично эксплуатироваться с континентального шельфа другой Стороны, либо эксплуатация месторождения углеводородов на континентальном шельфе одной Стороны может затронуть возможность эксплуатации месторождения углеводородов на континентальном шельфе другой Стороны, то по требованию одной из Сторон в соответствии с Приложением II заключается соглашение об эксплуатации этого месторождения углеводородов как единого целого, включая его распределение между Сторонами (далее именуемое Соглашением об объединении)...

Эксплуатация какого-либо месторождения углеводородов, которое простирается на континентальный шельф другой Стороны, может быть начата только в соответствии с положениями Соглашения об объединении...

Статья 6

Настоящий Договор не наносит ущерба правам и обязательствам по другим международным договорам, участниками которых являются и Российская Федерация, и Королевство Норвегия, и которые являются действующими на момент вступления в силу настоящего Договора.

СЕВЕРНАЯ СТРАТЕГИЯ КАНАДЫ Оттава, 11 марта 2009 года³ (выдержки)

Канада является северным государством. Север – это фундаментальная часть нашего достоинства и национальной идентичности, он также жизненно важен для нашего будущего...

Северная стратегия Канады фокусируется на четырёх приоритетах: защита нашего суверенитета в Арктике; обеспечение социального и экономического развития региона; защита окружающей среды Севера; развитие и совершенствование управления северными территориями...

...интерес к Арктике растёт внутри страны и за рубежом. Этот растущий интерес подчёркивает важность для Канады осуществлять эффективное лидерство на внутривнутриполитическом и внешнеполитическом уровне, с тем чтобы способствовать процветанию и стабильности в регионе, что отвечает интересам и ценностям Канады...

Вооружённые силы Канады вместе другими федеральными ведомствами и министерствами будут продолжать проводить операции на Севере, такие как операция "Nanook", осуществлять патрулирование в целях безопасности и мониторинга местности, контролировать воздушное пространство Севера в рамках НОРАД, поддерживать средства радиотехнической разведки на станции Элэрт, самом северном поселении в мире...

Наука и технологии формируют важную основу для приоритетов канадской Северной стратегии и обеспечивают знания, необходимые для здоровой политики и принятия решений...

США остаются исключительно важным партнёром в Арктике. Канада и США разделяют общие интересы в Арктике...

Арктический совет является важным институтом для углубления общего понимания Арктики и сыграл ключевую роль в развитии совместных планов арктических государств.

³ URL: <http://www.northernstrategy.ca/cns/cns-eng.asp>.

**ДИРЕКТИВА ПРЕЗИДЕНТА ПО НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ И ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ**
Вашингтон, 12 января 2009 года⁴
(выдержки)

Интересы национальной и внутренней безопасности в Арктике. США имеют широкие и фундаментальные интересы национальной безопасности в регионе Арктики и готовы действовать независимо или в союзе с другими государствами для защиты этих интересов. Эти интересы включают в себя такие вопросы, как ПРО и раннее предупреждение о нападении, развёртывание морских и воздушных систем для стратегической переброски сил, стратегическое сдерживание, морское присутствие, операции спасения на море, обеспечение свободы мореплавания и полётов.

США также имеют фундаментальные интересы внутренней безопасности по предотвращению террористических атак, нейтрализации преступных или враждебных действий, которые могут повысить уязвимость США от терроризма в Арктике...

Свобода морей – это высший национальный приоритет. Северо-Западный проход является проливом, который используется для международной навигации, и Северный морской путь⁵ включает проливы, используемые для международной навигации; режим транзитного прохода приложим к этим проливам. Защита прав и обязанностей в отношении навигации и перелётов в Арктике поддерживает нашу способность реализовать эти права по всему миру, включая эти стратегические проливы...

Международное управление. Арктический совет дал положительные результаты для США, работая в пределах ограниченного мандата, включающего защиту окружающей среды и устойчивое развитие... Позиция США состоит в том, чтобы совет оставался форумом высокого уровня в рамках текущего мандата и не был трансформирован в формальную международную организацию...

Геополитический статус Арктики существенно отличается от статуса Антарктики, поэтому "Арктический договор" более

⁴ URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html>.

⁵ Северный морской путь проходит вдоль арктического побережья России (*прим. авт.*).

широкого плана – по аналогии с Антарктическим договором – неприложим и в нём нет необходимости...

Сенату следует максимально способствовать присоединению США к Конвенции ООН по морскому праву, чтобы защищать и продвигать интересы США, включая Арктику. Присоединение к ней будет способствовать интересам национальной безопасности США, включая мобильность наших вооружённых сил на морских пространствах всего мира...

Расширение шельфа и границы. Критически важной задачей для наших национальных интересов в сфере энергетической безопасности, управления ресурсами и защиты окружающей среды является определение зоны морского дна и недр Арктики, в которых США могут иметь суверенные права на ресурсы, такие как нефть, газ, метановые гидраты, минералы, морепродукты. Наиболее эффективный путь для достижения международного признания и легитимности расширения нашего континентального шельфа – через процедуры, которые обеспечивает странам-участникам Конвенция ООН по морскому праву...

США и Канада имеют неурегулированную границу в море Бофорта. США признают границу в этой зоне, основанную на принципе равноудалённости. США признают, что пограничная зона может содержать нефтяные, газовые и другие ресурсы...

США и РФ придерживаются терминов договора 1990 г.⁶ о морской границе, ожидая его вступления в силу. США готовы ввести соглашение в силу сразу после его ратификации РФ...

Международное научное сотрудничество. ...США поддерживают совместное с другими странами использование исследовательских платформ в поддержку совместных исследований Арктики в целом и потенциала изменений в Арктике, в особенности. Сотрудничество включает в себя такие организации, как Северный совет и Европейский полярный консорциум, а также отдельные государства.

⁶ Имеется в виду уступка со стороны СССР части акватории в Беринговом море по решению президента М. Горбачёва в 1990 г. Подписи под документом поставили Э. Шеварднадзе и Дж. Бейкер. Это соглашение не было оформлено в соответствии с советским законодательством и не ратифицировано Федеральным Собранием России до сих пор (прим. авт.).

НОРВЕЖСКАЯ АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ СТРАТЕГИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА НА КРАЙНЕМ СЕВЕРЕ

12 марта 2009 года⁷

(выдержки)

Главные приоритеты правительственной стратегии на Крайнем Севере, представленной 1 декабря 2006 г., включали 22 особых пункта. Анализ текущего статуса этой программы показывает, что большинство этих задач или было решено, или их решение было начато к марту 2009 г.

1. Дальнейшее развитие активного диалога с соседями, партнёрами и союзниками по проблемам Крайнего Севера. Активная политика дипломатических визитов с обсуждением проблем Крайнего Севера существенно повысила информированность партнёров об этом регионе, особенно о его арктическом измерении.

2. Повышение роли и степени координации норвежской политики на Крайнем Севере в рамках международных и региональных форумов сотрудничества. [*Норвежская – авт.*] Политика на Крайнем Севере была представлена в большинстве международных и региональных организаций. Международные секретариаты Арктического Совета были образованы в Тромсё и Совета Баренцева/Евроарктического региона в Киркенесе.

3. Дальнейшее развитие нефтеразработок в Баренцевом море, следуя результатам геологоразведочных работ, и путём новых исследований территории. В 2008 г. восемь экспериментальных скважин было пробурено в Баренцевом море. В 2008 г. в специально предназначенных зонах Баренцева моря были выданы две новых лицензии на добычу нефти. В 2008 г. в ходе 20-го раунда лицензионных тендеров 28 новых участков Баренцева моря были выставлены на торги.

4. Подготовка предложения по созданию промышленно-экономической зоны сотрудничества в приграничной зоне Норвегии и России на Крайнем Севере. Позитивный российский ответ

⁷ URL: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/new_building_blocks_in_the_north.pdf.

на создание Поморской зоны. Работа по реализации проекта продолжается, в частности через сотрудничество городов-близнецов Сёр-Варангер и Печенга, а также создание специальной схемы удостоверений личности для жителей приграничных районов.

5. Поиск дальнейших путей по облегчению пересечения границы между Норвегией и Россией. Норвежско-российское визовое соглашение вступило в силу в декабре 2008 г. Оно устанавливает требования к документам, а также время на обработку визовых заявлений и определяет различные категории часто путешествующих лиц как из Норвегии, так и России для выдачи им многоразовых виз. Норвегия также снизила объём требований к документам российских жителей Мурманска и Архангельска до такой степени, что они не нуждаются в приглашении для регулярных поездок в Норвегию (Поморские визы).

6. Изучить потребность в новых исследовательских судах, оборудованных для плавания в полярных водах для того, чтобы обеспечить круглогодичное норвежское присутствие в северных водах. Правительство начало подготовку документации о приобретении исследовательского судна, приспособленного для плавания в полярных водах. Конечное решение о приобретении судна и его конкретном типе будет принято после проверки качества существующих предложений.

7. Приращение знаний о Крайнем Севере и интенсификация исследований в этой области через Научный совет. В 2007 г. 616 млн норвежских крон было выделено Научному совету на изучение тематики, относящейся к Крайнему Северу. В бюджете 2008 фин. г. предусмотрено увеличение на 20 млн норвежских крон, а в бюджете 2009 фин. г. – на 70 млн норвежских крон, в частности с приоритетным финансированием инновационной деятельности и развития бизнеса.

8. Усиление морской безопасности в водах, окружающих Шпицберген, в частности, среди прочего, путём распространения Портowego закона на Шпицбергене, и введение обязательного правила лоцманского сопровождения. Портовой закон применим к Шпицбергену с 1 мая 2008 г. Правило обязательного лоцманского сопровождения находится на рассмотрении.

9. Усилить сотрудничество с властями России и других стран в области борьбы с нелегальным, нерегулируемым и нерегистрируемым рыболовством в Баренцевом море. В результате сотрудничества с Россией в 2005–2007 гг. неконтролируемый вылов трески уменьшился на 60 %.

10. Продолжить усилия в рамках всеобщего плана мониторинга морской среды и изучения воздействия хозяйственной деятельности человека на морскую экосистему. Систематическое наблюдение за морским дном в северных водах (программа MAREANO) началось в 2005 г. и должно быть закончено к 2010 г. Выделенная в 2009 г. сумма в 18,8 млн норвежских крон должна быть распределена поровну между министерствами рыболовства и прибрежных дел, экологии, торговли и промышленности.

11. Интенсифицировать наблюдение, мониторинг и исследования изменения климата и выброса токсинов на Крайнем Севере. "Баренц-дозор": пилотный проект, финансируемый из фондов программы Баренц-2020 и направленный на мониторинг и создание системы раннего обнаружения проблем в северных морях. Будущее этого проекта должно быть решено в марте 2009 г.

12. Продолжить усилия по усилению ядерной безопасности и готовности к предотвращению катастроф на Крайнем Севере. Норвегия должна закончить демонтаж пятой и последней снятой с вооружения ядерной подводной лодки в 2009 г. Участие Норвегии в очистке Андреевой губы планируется на долгосрочную перспективу. Последние высокорadioактивные стронциевые батареи на маяках Северо-Западной России должны быть демонтированы в этом году.

13. Развивать экологически чистые технологии для Крайнего Севера путём интенсивных вложений в НИОКР. Правительство собирается отдать приоритет развитию арктических технологий. В 2009 г. программа под названием "Исследовательская инициатива для Северной Норвегии" будет начата под эгидой Научного совета Норвегии. Один из приоритетов – экологические технологии для холодного климата.

14. Осуществить больше научно-развивающих проектов в рамках программы Баренц-2020. Определённое число проектов, расширяющих знания о Крайнем Севере, будут поддержаны через

грантовую программу Министерства иностранных дел. Несколько гостевых профессорских должностей были учреждены или находятся в процессе учреждения.

15. Учредить программу стипендий по Крайнему Северу, финансируемую из фондов Баренц-2020. Программа была учреждена в 2007 г. Каждый год примерно 50 студентов из США, Канады и России обучаются в норвежских вузах.

16. Усилить фокус на культурном сотрудничестве на Крайнем Севере, особенно с Россией. Сотрудничество между людьми и культурное измерение Стратегии на Крайнем Севере внесли свой вклад в расширение сотрудничества в Баренцевом регионе и установление более тесных контактов между Северной Норвегией и Северо-Западом России. В январе 2009 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между министрами культуры двух стран.

17. Предпринять меры по найму компетентной и необходимой иностранной рабочей силы на Крайнем Севере. С 1 декабря 2008 г. в Баренцевом регионе вступили в силу новые правила по предоставлению разрешений на работу неквалифицированным рабочим в Северной Норвегии. Значительные усилия также предпринимаются для того, чтобы облегчить получение таких разрешений для квалифицированной рабочей силы (см. пункт 5).

18. Поощрить усилия по планированию развития биосреды и новых продуктов на основе морских организмов. Специальный государственный комитет под председательством Министерства торговли и промышленности должен представить доклад на эту тему в 2009 г. В апреле 2008 г. Стортинг одобрил Закон о морских ресурсах, в котором определяются правила планирования развития морских биоресурсов. В феврале 2009 г. в Тромсё состоялась международная конференция на эту тему. Правительство разрабатывает национальную стратегию по морским биотехнологиям, в которой особый акцент делается на планировании развития биоресурсов и которая будет опубликована осенью 2009 г.

19. Интенсифицировать программы по разведению трески и других морских особей. Меры по разведению трески под эгидой таких организаций, как Инновационная Норвегия и Научный совет были усилены. Разведению трески также был уделён особый приоритет под эгидой программы улучшения состояния морской среды.

20. Предпринять дополнительные усилия по развитию грузопотока через транспортный коридор из Средней Азии в Северную Америку через порт Нарвик. Министерство иностранных дел озвучило свой интерес к этому проекту для других иностранных государств. Однако, впечатление такое, что пока нет международного интереса к совместному покрытию расходов транспортировки грузов. В качестве первого шага рассматривается использование транспортных возможностей Санкт-Петербурга и Москвы.

21. Изучить возможности новых транспортных решений таких, как строительство железной дороги от Никеля до Киркенеса и развитие авиационного маршрута до Норд Капа. Строительство железной дороги из Киркенеса до Никеля заложено в Национальный транспортный план 2010–2019 гг. (НТП). Это рассматривается как часть индустриального проекта. Местные железнодорожные проекты рассматриваются как способ разгрузки грузопотоков. Железнодорожные проекты должны быть включены в общий план по развитию транспортной системы на Крайнем Севере. Меры по развитию аэропортов привязаны к НТП 2010–2019.

22. Осуществить более широкий анализ существующей транспортной инфраструктуры и нужд её развития на Крайнем Севере в связи с работой над НТП 2010–2019. Как часть работы над НТП 2010–2019 транспортные власти изучили существующую инфраструктуру и разработали ряд мер. Правительство желало бы более ясной инвестиционной стратегии в Северной Норвегии. В процессе работы над НТП 2010–2019 предусмотрено детальное изучение транспортной инфраструктуры на Крайнем Севере.

ДАТСКАЯ АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ 2008 год⁸ (в изложении)

Стратегия имеет две главных политических цели – поддержать развитие Гренландии в направлении её возрастающей автономии и закрепить статус Королевства Дании как ключевого арктического игрока.

Значительная часть документа посвящена обсуждению новых вызовов: вместо конфронтации между Востоком и Западом периода "холодной войны" большое внимание уделяется таким вопросам, как изменение климата, а также потенциальным разливам нефти и загрязнению окружающей среды.

В документе выражается озабоченность изменениями в жизненной среде коренных обитателей региона и упоминается специальная датская программа по поддержке коренного населения и улучшения его положения (с особым акцентом на Гренландии). В этом видится важная составляющая часть обеспечения личной безопасности в регионе.

В плане "жёсткой" безопасности в документе кратко упоминаются НАТО и соглашение с США, хотя при этом подчёркивается необходимость и значимость круглогодичного собственного датского военного присутствия в регионе. Вооружённые силы имеют чётко определённые цели: обозначить датский суверенитет в регионе; осуществлять мониторинг в данном районе мира; проводить инспекцию рыболовецких судов; осуществлять поисково-спасательные работы; помогать полицейским и налоговым властям; содействовать институтам гражданского общества; контролировать загрязнение окружающей среды; демонстрировать видимое присутствие для обороны Гренландии.

Датское правительство признаёт важность и необходимость международного сотрудничества в регионе, т.к. большинство вызовов, с которыми приходится сталкиваться в Арктике, невозможно решить в одиночку. В то же время Дания выражает озабоченность

⁸ Arktis i en brydningstid Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område. URL: http://www.arcticportal.org/images/stories/pdf/DANSK_ARKTISK_STRATEGI.pdf.

и даже разочарование деятельностью Арктического совета, который оказался не столь эффективен в деле обеспечения устойчивого развития региона, как на это надеялись в момент его создания. С точки зрения Дании главное препятствие для этого – позиция США, которые всячески принижают роль совета. Дания хотела бы предпринять меры по усилению роли Арктического совета и вместе со Швецией и Норвегией решила использовать их три председательства в совете в период с 2006 по 2012 г. для этой цели. Дания – член Европейского союза и считает, что предоставление ЕС статуса обозревателя в Арктическом совете сыграет свою позитивную роль. В частности, это будет способствовать большему пониманию Европейской комиссией арктических проблем и облегчит сотрудничество между Гренландией и ЕС.

ФИНСКАЯ СТРАТЕГИЯ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ июнь 2010 года⁹ (выдержки)

8. Заключение: цели и рекомендации для практических действий

– Сотрудничество, базирующееся на международных договорах, закладывает основы для финской деятельности в Арктическом регионе.

– Финляндия стремится активизировать международное сотрудничество по арктическим вопросам на глобальном и региональном уровнях, а также по линии двусторонних отношений.

– Финляндия считает, что ЕС должен развивать собственную арктическую политику.

Финская стратегия в Арктическом регионе имеет специфические секторальные цели и содержит конкретные практические предложения. Принципиальные задачи заключаются в следующем.

Защита окружающей среды в Арктическом регионе. Привлечь внимание к особенностям Арктического региона и арктическим экологическим проблемам и рискам в процессе международного сотрудничества (включая международные переговоры по изменению климата и формулирование позиции ЕС по этому вопросу), используя при этом оценки и рекомендации Арктического совета и другие национальные и международные научные данные как основу для принятия решений.

Обеспечить более существенную поддержку арктическим исследованиям, созданию региональных климатических моделей и долгосрочному мониторингу состояния окружающей среды как основе для принятия решений, а также усилить координацию исследований и мониторинга на национальном уровне.

Поощрять развитие ядерной безопасности (особенно на Кольском полуострове) путём активного участия в проектах по обеспечению ядерной безопасности и поддержкой радиационного контроля

⁹ URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlandsstrategy/pdf/en.pdf>.

за окружающей средой и подготовкой к чрезвычайным радиационным ситуациям.

Экономическая деятельность в арктических регионах. Повысить роль Финляндии как международного эксперта в области арктического ноу-хау путём инвестиций в образование, исследования, тестирование, технологии и развитие производства. *Практическое предложение:* Чтобы гарантировать глубокую научную компетентность в арктических делах, Финская академия наук должна начать арктическую исследовательскую программу, ориентированную на много- и междисциплинарные исследования и международное сотрудничество. *Ответственные министерства:* Министерство образования и культуры, Министерство занятости и экономики, Министерство по охране окружающей среды, Министерство сельского и лесного хозяйства.

Эффективнее использовать финский опыт судоходства в зимний период и арктические технологии в области арктического морского транспорта и судостроения.

Повысить доходность финских компаний от их участия в крупномасштабных проектах в Баренцевом регионе за счёт владения ими арктического ноу-хау, в том числе путём поддержки сетевых связей, продвижения экспорта и интернационализации малых и средних предприятий.

Практическое предложение: Поддержка экспорта в Арктическом регионе должна стать частью новой Национальной стратегии поддержки экспорта и интернационализации. Финпро должен усилить своё присутствие в Баренцевом регионе за счёт открытия постоянного представительства в Мурманске и возобновления деятельности экспортного центра в Норвегии. *Ответственное министерство:* Министерство занятости и экономики.

Транспортные сети. Улучшить возможности для развития бизнеса в Арктике путём развития транспорта, коммуникаций, логистических сетей и пограничных переходов.

Практическое предложение: Должна быть сформулирована стратегия на национальном уровне относительно целей и мер по развитию транспортной системы на севере Финляндии. *Ответственное министерство:* Министерство транспорта и коммуникаций.

Развивать транспортные маршруты в Баренцевом регионе с целью развития общего стратегического видения с соседними странами.

Практическое предложение: Партнёрство по транспорту и логистике Северного измерения, которое сейчас находится в процессе разработки, должно быть использовано как главный региональный форум для проведения переговоров по этим вопросам. Ответственное министерство: Министерство транспорта и коммуникаций.

Гармонизировать международные правила по безопасности судоходства и защите окружающей среды в Арктике.

Практическое предложение: Положительный опыт, полученный на Балтийском море, должен также быть использован в Арктическом океане (например, Система уведомления в Финском заливе). Ответственное министерство: Министерство внутренних дел.

Коренное население. Обеспечить участие коренного населения в принятии решений, касающихся его проблем.

Зарезервировать необходимые фонды для эффективного решения проблем коренного населения.

Привлечь внимание к вопросу об улучшении положения коренного населения в Баренцевом регионе в рамках работы Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона.

Международные организации. Подчеркнуть роль Арктического совета как главного форума сотрудничества по арктическим делам.

Практическое предложение: Новые наблюдатели должны быть допущены в Арктический совет, а повестка дня Совета должна быть расширена. Арктический совет должен проводить саммиты на регулярной основе. Ответственное министерство: Министерство иностранных дел.

Повысить роль Совета Баренцева/Евроарктического региона и активизировать его связи с Европейским союзом для того, чтобы усилить сотрудничество между Баренцевым регионом, партнёрствами Северного измерения и программами приграничного сотрудничества ЕС.

Практическое предложение: Информирование о потенциале, компетенциях и проектах развития в регионе должно происходить

через Совет Баренцева/Евроарктического региона. Деятельность Совета Баренцева/Евроарктического региона должна быть скоординирована с партнерствами Северного измерения и программами приграничного сотрудничества ЕС. *Ответственное министерство:* Министерство иностранных дел.

Усилить финское присутствие в российских северных регионах.

Практическое предложение: Мурманское представительство должно быть расширено.

Ответственное министерство: Министерство иностранных дел.

Финансирование. Система финансирования финской деятельности в Арктике должна быть упрощена.

Практическое предложение: Фонды для сотрудничества с соседними районами должны стать частью финансирования регионального сотрудничества с выделением арктического сотрудничества в качестве особой статьи. *Ответственное министерство:* Министерство иностранных дел.

Европейский союз. Цели Финляндии в данном случае включают:

– ЕС должен учитывать специфику Арктического региона в своих политических инициативах и усилить свой вклад в решение проблем региона;

– ЕС должен получить статус обозревателя в Арктическом совете и образовать Арктический информационный центр на базе Арктического центра Университета Лапландии;

– Северное измерение должно стать основным инструментом арктической политики ЕС в плане его внешних сношений.

**К. БИЛЬД, МИНИСТР ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ШВЕЦИИ.
ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ
НА ПАРЛАМЕНТСКИХ ДЕБАТАХ
16 февраля 2011 года¹⁰
(выдержки)**

Наша североевропейская идентичность вписывается в рамки нашей европейской идентичности. Через наше североевропейское и североевропейско-балтийское сотрудничество мы имеем больше влияния, чем индивидуальные страны. Впереди предстоит шведское президентство в Совете министров Северных стран в 2013 г., и мы хотим, чтобы регион Северной Европы был одним из наиболее важных европейских регионов интенсивного роста.

К северу от нас находится другой вызов всё возрастающего значения. Арктические проблемы становятся всё более важными для международного сообщества, не в последнюю очередь по причине климатических изменений. Для Швеции важно, чтобы хрупкая природная среда этого региона была защищена. В мае [2011 г. – авт.] Швеция станет председателем Арктического совета и будет играть ключевую роль в координации деятельности в этом регионе возрастающего стратегического значения. Весной 2011 г. правительство представит шведскую стратегию в Арктическом регионе.

¹⁰ *Bild C. Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday, 16 February 2011 // Stockholm: Ministry of Foreign Affairs. 2011. P. 4. URL: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/11/48/dc78c337.pdf>.*

**О. СКАРФЕДИССОН, МИНИСТР ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
ИСЛАНДИИ, РЕЧЬ "ИСЛАНДСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ
В АРКТИКЕ" НА КОНФЕРЕНЦИИ "АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ АРКТИКИ",
Тромсё, Норвегия, 24 января 2011 года¹¹
(выдержки)**

...Суммируя суть нашей арктической политики, я отметил бы:

Во-первых, Исландия стремится утвердить её позицию как прибрежного арктического государства и хотела бы, чтобы все международные дискуссии и решения о будущем нашего региона отражали интересы и надежды жителей Арктики.

Во-вторых, Исландия будет активно выступать за полноценное политическое сотрудничество на самом высоком уровне в рамках Арктического совета с особым акцентом на человеческом измерении.

В-третьих, в рамках различных международных форумов Исландия будет стремиться защитить интересы и ответить на озабоченности жителей Арктики с тем, чтобы предпринять глобальные усилия для борьбы с изменением климата, трансграничным загрязнением окружающей среды и заключения соглашений, обеспечивающих устойчивое развитие Арктического региона...

¹¹ URL: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman &task = cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en.

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН.
КОММЮНИКЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ
ЕВРОПЕЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ И СОВЕТУ
20 ноября 2008 года¹²
(выдержки)**

...Огромные морские и сухопутные пространства Арктического региона – жизненно важные и уязвимые компоненты экологической и климатической систем Земли. Температура воздуха в Арктике возрастает вдвое быстрее, чем средняя глобальная температура. Площадь ледяного и снежного покрова, вечной мерзлоты быстро уменьшается, порождая тем самым глобальное потепление. Быстрое таяние ледяного щита Гренландии будет означать значительный подъём уровня Мирового океана.

Несмотря на суровые условия, таяние льда и развитие новых технологий будут постепенно облегчать доступ к арктическим живым и неживым ресурсам, а также новым навигационным маршрутам. Несмотря на то, что Арктика по-прежнему остаётся одной из самых девственных областей Земли, она всё более будет подвергаться риску комбинированного воздействия изменения климата и возрастающей хозяйственной деятельности человека...

Политика ЕС в таких областях, как экология, изменение климата, энергетика, исследования, транспорт и рыболовство, всегда имеет самое непосредственное отношение к Арктике. Фундаментальной предпосылкой Интегрированной морской политики ЕС является положение о том, что каждый морской регион является уникальным и нуждается в индивидуальном подходе к его использованию, основанном на принципах сбалансированности и устойчивости.

Учитывая роль изменения климата как "множителя угроз", Комиссия и Высокий представитель по общей внешней политике и политике в области безопасности отметили тот факт, что экологические изменения радикально меняют геостратегическую динамику

¹² The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 2008. November 20. Brussels, 2008. URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf.

в Арктике с потенциальными последствиями для международной стабильности и европейской безопасности, создавая тем самым потребность в развитии арктической политики ЕС. В целом, арктические вызовы и возможности будут иметь серьёзные последствия для жизни последующих поколений европейских жителей. Важнейшим императивом для Европейского союза является поиск скоординированного и системного ответа на них, причём в сотрудничестве с другими арктическими государствами, территориями и всеми другими заинтересованными сторонами. Это коммюнике формулирует интересы ЕС и задачи для государств – членов ЕС по трём главным направлениям (пункты 2, 3, 4 документа):

- защита и сохранность Арктики в соответствии с интересами её населения;
- организация устойчивого использования ресурсов;
- содействие расширению многостороннего сотрудничества по Арктике...

2. Защита и сохранность Арктики в соответствии с интересами её населения

- 2.1. Экология и изменение климата...
- 2.2. Поддержка коренному и местному населению...
- 2.3. Исследования, мониторинг и оценки...

3. Организация устойчивого использования ресурсов

- 3.1. Углеводороды...
- 3.2. Рыболовство...
- 3.3. Транспорт...
- 3.4. Туризм...

4. Содействие расширению многостороннего сотрудничества по Арктике

- 4.1. Укрепление режима Конвенции ООН по морскому праву...
- 4.2. Повышение авторитета Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона...
- 4.3. Развитие партнёрств в рамках Северного измерения...
- 4.4. Расширение сотрудничества ЕС с Гренландией...

**Т. СТОЛТЕНБЕРГ, НОРВЕЖСКИЙ ДИПЛОМАТ И ПОЛИТИК.
СЕВЕРОЕВРОПЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ
ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И БЕЗОПАСНОСТИ.**

**Предложения, представленные на экстренной встрече
министров иностранных дел Североевропейских государств**

Осло, Норвегия, 9 февраля 2009 г.¹³

(выдержки и изложение)

...Некоторые из наиболее важных моментов, которые следуют из моих бесед с партнёрами, сводятся к следующему:

– Во всех североевропейских странах существует стремление усилить региональное сотрудничество.

– Широко распространено мнение, что по причине географической близости страны Северной Европы имеют множество общих интересов в сфере внешней политики и безопасности, несмотря на их различные формы ассоциации с ЕС и НАТО.

– Также пользуется популярностью точка зрения, что Североевропейский регион становится всё более значимым в геополитическом и стратегическом планах. Это – результат той роли, которую выполняют северные моря как районы производства и транспортировки газа на европейские рынки, а также тех изменений, которые имеют место в Арктике.

– ЕС и НАТО выражают растущий интерес к региональному сотрудничеству как между членами этих организаций, так и государствами, не входящими в них.

– Все североевропейские страны желают сотрудничать с ООН. Существует всеобщий интерес в расширении североевропейского участия в операциях ООН по мере необходимости и учитывая сравнительные преимущества североевропейских стран.

– Финский, норвежский и шведский главы оборонных ведомств выступили недавно с докладом, содержащим предложения по сотрудничеству с целью наиболее экономного планирования военных бюджетов. Современные оборонные технологии становятся

¹³ URL: http://www.mfa.is/media/Frettatilkygning/Nordic_report.pdf.

всё более дорогостоящими, делая затруднительным финансирование тех или иных современных оборонительных систем на индивидуальной основе. Только это само по себе делает необходимым североевропейское сотрудничество в оборонном секторе...

– Североевропейские страны ответственны за контроль над огромными морскими пространствами. Изменение климата и таяние морских льдов открывают новые возможности для деятельности в этих регионах, включая новые судоходные маршруты через арктические воды в Тихий океан. Это означает, что североевропейское сотрудничество в северных морях и в Арктике становится чрезвычайно актуальным.

Основываясь на вышесказанном, я выдвигаю 13 конкретных предложений по усилению североевропейского сотрудничества...

Предложение 1. Североевропейские стабилизационные силы...

Предложение 2. Североевропейское сотрудничество по наблюдению за исландским воздушным пространством...

Предложение 3. Североевропейская система мониторинга за морскими пространствами...

Предложение 4. Морские силы быстрого реагирования (береговая охрана и поисково-спасательная служба)...

Предложение 5. Спутниковая система наблюдения и коммуникаций (создание группировки из трёх спутников к 2020 г.)...

Предложение 6. Североевропейское сотрудничество по арктическим вопросам (экология, изменение климата, безопасность судоходства и пр.)...

Предложение 7. Североевропейская ресурсная сеть по защите от кибератак...

Предложение 8. Подразделение быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации...

Предложение 9. Организация по расследованию военных преступлений...

Предложение 10. Сотрудничество между дипломатическими службами...

Предложение 11. Военное сотрудничество в области транспорта, медицинских служб, образования, снабжения и совместных учений...

Предложение 12. Совместное амфибийное подразделение...

Предложение 13. Североевропейская декларация солидарности... Североевропейские правительства должны принять совместную декларацию солидарности, в которой они должны прояснить, каков будет их ответ, если одна из стран Северной Европы подвергнется внешнему нападению или несправедливому давлению...

**Я. СХЕФФЕР, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ НАТО.
ВЫСТУПЛЕНИЕ О ПЕРСПЕКТИВАХ БЕЗОПАСНОСТИ
НА КРАЙНЕМ СЕВЕРЕ НА КОНФЕРЕНЦИИ,
ОРГАНИЗОВАННОЙ ВОЕННЫМ КОЛЛЕДЖЕМ НАТО
Рейкьявик, Исландия, 29 января 2009 года¹⁴
(выдержки)**

...Здесь, на Крайнем Севере, изменение климата – это не фантастическая идея, а уже реальность – реальность, которая несёт с собой определённый набор вызовов, в том числе для НАТО.

Первое, навигация... Некоторые маршруты, которые сегодня непроходимы, могут стать коммерчески оправданными... Очевидный вывод состоит в том, что мы должны ожидать рост активности в Арктическом регионе. Вместе с ростом активности человека будет расти вероятность несчастных случаев, требующих поисковых и спасательных миссий. Вместе с потенциальным ростом танкерных поставок энергоносителей по отношению к трубопроводным мы можем ожидать рост рисков экологических катастроф, требующих операций по оказанию помощи. В обоих случаях, я верю, НАТО играет очевидную роль. У государств альянса есть необходимые возможности и оборудование выполнять такие задачи, и наш Евро-атлантический координационный центр реагирования на катастрофы имеет необходимый опыт организации любых совместных действий по оказанию помощи и поддерживать поисковые и спасательные операции.

Второй вопрос связан с ресурсами... С таянием льдов возрастают возможности добычи минеральных ресурсов и энергоносителей Крайнего Севера... Если мы увидим возрастание активности в этом секторе, в особенности в энергетике, тогда Альянс, и не только он, должен принять это во внимание.

На нашем саммите в Бухаресте в прошлом году мы согласились по ряду главных принципов о роли НАТО в обеспечении энергетической безопасности и по пяти сферам возможного вовлечения НАТО: обмен информацией и разведывательными данными, обеспечение стабильности, развитие международного и регионального

¹⁴ URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>.

сотрудничества... поддержка и защита критической инфраструктуры... Все эти задачи применимы в контексте любого возрастания активности вокруг энергетики на Крайнем Севере.

Третий вопрос о территориальных спорах... Уже очевидно, что есть определённая разница во мнениях между пятью государствами о разграничении 200-мильной исключительной экономической зоны, а также о расширении континентального шельфа... Я верю, что НАТО обеспечивает форум, где четыре арктических прибрежных государства могут излагать, обсуждать, разделять любые озабоченности, которые у них могут возникнуть. И это подводит меня непосредственно к следующему вопросу о военной активности в регионе.

В ответ на изменения окружающей среды некоторые арктические государства усиливают свою мощь... Вполне понятно и легитимно спросить, куда мы должны двигаться как Альянс, но также и как международное сообщество, в военных аспектах на Крайнем Севере... Очевидно, Крайний Север – это регион, представляющий стратегический интерес для Альянса... И когда мы смотрим сегодня на Крайний Север, а возможно и на будущее других регионов, нас не должно тянуть по пути регионализма, потому что это путь к фрагментации. И этого пути мы должны избегать любой ценой.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АРКТИКЕ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА И ДАЛЬНЕЙШУЮ ПЕРСПЕКТИВУ¹⁵

*(Утверждено Президентом Российской Федерации
Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г.)*

...1. Настоящими Основами определяются главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России...

II. Национальные интересы Российской Федерации в Арктике

4. Основными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются:

а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;

в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;

г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике (далее – Северный морской путь).

5. Национальные интересы определяют главные цели, основные задачи и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике.

Реализация национальных интересов Российской Федерации в Арктике обеспечивается институтами государственной власти совместно с институтами гражданского общества в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации и её международными договорами.

¹⁵ URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>.

III. Главные цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике

6. Главными целями государственной политики Российской Федерации в Арктике являются:

а) в сфере социально-экономического развития – расширение ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья;

б) в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, пролегающей в Арктической зоне Российской Федерации, – обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе;

в) в сфере экологической безопасности – сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата;

г) в сфере информационных технологий и связи – формирование единого информационного пространства Российской Федерации в её Арктической зоне с учётом природных особенностей;

д) в сфере науки и технологий – обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также надёжного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-климатических условиях Арктики;

е) в сфере международного сотрудничества – обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами

на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация.

7. Стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются:

а) осуществление активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств на основе норм международного права, взаимных договорённостей с учётом национальных интересов Российской Федерации, а также для решения вопросов международно-правового обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации;

б) наращивание усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил;

в) укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций, в том числе Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона, добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике;

г) содействие в организации и эффективном использовании транзитных и кроссполярных воздушных маршрутов в Арктике, а также в использовании Северного морского пути для международного судоходства в рамках юрисдикции Российской Федерации и в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

д) активизация участия российских государственных учреждений и общественных организаций в работе международных форумов, посвящённых арктической проблематике, включая межпарламентское взаимодействие в рамках партнёрства Россия – Европейский союз;

е) разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане и обеспечение взаимовыгодного присутствия России на архипелаге Шпицберген;

ж) совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации, в том числе за счёт расширения фундаментальных и прикладных научных исследований в Арктике;

з) улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике;

и) развитие ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счёт использования перспективных технологий;

к) модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне Российской Федерации.

IV. Основные задачи и меры по реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике

8. Главные цели государственной политики Российской Федерации в Арктике достигаются решением следующим основных задач:

а) в сфере социально-экономического развития необходимо:

– осуществить геолого-геофизические, гидрографические и картографические работы по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации;

– обеспечить существенный прирост балансовых запасов полезных ископаемых арктических морских месторождений, в том числе путём реализации государственной программы изучения и освоения континентального шельфа Российской Федерации, а также начало работ по освоению нефтегазовых месторождений в Арктической зоне Российской Федерации;

– осуществить разработку и внедрение новых видов техники и технологий для освоения морских месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов в арктических условиях, в том числе в покрытых льдом районах, сформировать парк авиационной техники и судов рыбопромыслового флота, а также необходимую обеспечивающую инфраструктуру для работы в условиях Арктики;

– оптимизировать экономические механизмы "северного завоза" за счёт использования возобновляемых и альтернативных, в том числе местных, источников энергии, реконструкции и

модернизации выработавших ресурс энергетических установок, внедрения энергосберегающих материалов и технологий;

– обеспечить реструктуризацию объёмов грузоперевозок по Северному морскому пути, в том числе за счёт государственной поддержки строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, а также береговой инфраструктуры;

– сформировать систему контроля за обеспечением безопасности судоходства, управлением транспортными потоками в районах интенсивного движения судов, в том числе за счёт реализации комплекса мер по гидрометеорологическому и навигационному обеспечению в Арктической зоне Российской Федерации;

– создать систему комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Основными мерами по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации являются:

– государственная поддержка хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, за счёт внедрения инновационных технологий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, совершенствования тарифно-таможенного и налогового регулирования;

– стимулирование реализации новых проектов хозяйственного освоения арктических территорий путём их софинансирования за счёт бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, обеспечение государственных гарантий оплаты труда, в том числе при осуществлении работ вахтово-экспедиционным методом;

– модернизация объектов социальной инфраструктуры, включая учреждения образования, здравоохранения, а также развитие жилищного строительства, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов;

– обеспечение подготовки и переподготовки специалистов в системе высшего и среднего специального образования для работы в арктических условиях, уточнение государственных социальных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в Арктической зоне Российской Федерации;

– обеспечение доступности и качества медицинского обслуживания всех групп населения, проживающих и работающих в Арктической зоне Российской Федерации, в том числе за счёт расширения системы фельдшерской и первой медицинской помощи;

– совершенствование образовательных программ для коренного населения Арктической зоны Российской Федерации, особенно в части, касающейся подготовки детей к жизни в современном обществе с полноценным освоением навыков проживания в экстремальных природных условиях, включая оснащение образовательных учреждений и отдалённых населённых пунктов средствами дистанционного обучения;

– обеспечение рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов;

б) в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, пролегающей в Арктической зоне Российской Федерации, необходимо:

– создать группировки войск (сил) общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (в первую очередь пограничных органов) в Арктической зоне Российской Федерации, способных обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки;

– оптимизировать систему комплексного контроля за обстановкой в Арктике, включая пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, введение режима пограничных зон в административно-территориальных образованиях Арктической зоны Российской Федерации и организацию инструментального технического контроля за проливными зонами, устьями рек, лиманами на трассе Северного морского пути;

– привести возможности пограничных органов в соответствие с характером угроз и вызовов Российской Федерации в Арктике.

Основными мерами по реализации государственной политики в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, пролегающей в Арктической зоне Российской Федерации, являются:

– создание активно функционирующей системы береговой охраны Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации и повышение эффективности взаимодействия с пограничными ведомствами (береговыми охранами) сопредельных государств по вопросам борьбы с терроризмом на море, пресечения контрабандной деятельности, незаконной миграции, охраны водных биологических ресурсов;

– развитие пограничной инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации и техническое переоснащение пограничных органов;

– создание системы комплексного контроля за надводной обстановкой, усиление государственного контроля за промышленной деятельностью в Арктической зоне Российской Федерации;

в) в сфере экологической безопасности необходимо:

– обеспечить сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путём расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий, с учётом национальных интересов Российской Федерации, необходимости сохранения окружающей природной среды в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата;

– осуществить плановую утилизацию судов с ядерными энергетическими установками, отслуживших установленные сроки эксплуатации.

Основными мерами по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации являются:

– установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне Российской Федерации, включая мониторинг её загрязнения;

– рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения;

г) в сфере информационных технологий и связи необходимо:

– внедрить современные информационно-телекоммуникационные технологии и средства (в том числе подвижные) связи, телерадиовещания, управления движением судов и полётами авиации, дистанционного зондирования Земли, проведения площадных съёмов ледового покрова, а также системы гидрометеорологического и гидрографического обеспечения и обеспечения научных экспедиционных исследований;

– создать надёжную систему оказания навигационных, гидрометеорологических и информационных услуг, обеспечивающую эффективный контроль хозяйственной, военной, экологической деятельности в Арктике, а также прогнозирование и предупреждение чрезвычайных ситуаций, снижение ущерба в случае их возникновения, в том числе за счёт применения глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС и многоцелевой космической системы.

Основные меры по реализации государственной политики в сфере информационных технологий и связи в Арктической зоне Российской Федерации должны быть направлены на разработку и широкое использование новейших технологий, в том числе космических средств различного назначения и многопроцессорных универсальных территориально-распределённых сетей;

д) в сфере науки и технологий необходимо:

– внедрить новые технологии, в том числе для очистки территорий островов, прибрежных зон и акваторий арктических морей от антропогенных загрязнений, а также разработать материалы, адаптированные к природно-климатическим условиям Арктики;

– обеспечить реализацию государственной программы развития научно-исследовательского флота Российской Федерации, предусматривающей также исследования в области глубоководной деятельности и гидронавтики, включая внедрение технических средств и приборной базы, адаптированных к проведению полярных научных исследований.

Основными мерами по реализации государственной политики в области научных исследований и научного обеспечения деятельности в Арктической зоне Российской Федерации являются:

- обоснование долгосрочных перспектив и основных направлений развития различных видов деятельности в Арктике;

- изучение опасных и кризисных природных явлений, разработка и внедрение современных технологий и методов их прогнозирования в условиях меняющегося климата;

- прогноз и оценка последствий глобальных климатических изменений, происходящих в Арктической зоне Российской Федерации под влиянием естественных и антропогенных факторов, в среднесрочной и долгосрочной перспективе, включая повышение устойчивости объектов инфраструктуры;

- проведение исследований в области истории, культуры и экономики региона, а также правового регулирования деятельности в Арктике;

- изучение влияния на здоровье населения вредных факторов окружающей среды, выработка требований по охране здоровья населения и полярников, обоснование комплекса мероприятий, направленных на оздоровление среды обитания населения и профилактику заболеваний.

9. Решение основных задач государственной политики Российской Федерации в Арктике осуществляется в рамках стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России путём:

- а) разработки и реализации стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации с учётом задач обеспечения национальной безопасности;

- б) создания комплексной системы мониторинга, включая совершенствование системы информационно-статистического наблюдения за показателями национальной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации;

- в) подготовки нормативных правовых актов Российской Федерации об уточнении географических границ Арктической зоны Российской Федерации, в том числе её южной границы, с перечнем и статусом муниципальных образований, входящих в пределы указанной зоны;

г) повышения эффективности управления Арктической зоной Российской Федерации.

V. Основные механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике

10. Государственная политика Российской Федерации в Арктике проводится посредством целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности на принципах государственно-частного партнёрства, а также в рамках сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями, включая:

а) совершенствование с учётом национальных интересов России и специфики региона законодательства Российской Федерации в сферах социально-экономического развития, охраны окружающей среды, военной безопасности, защиты и охраны государственной границы, осуществления научных исследований и международного сотрудничества в Арктике на базе норм международного права и международных обязательств Российской Федерации;

б) разработку и реализацию целевых программ, финансируемых за счёт средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников;

в) разработку субъектами Российской Федерации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования и программ социально-экономического развития;

г) освещение в средствах массовой информации вопросов, связанных с национальными интересами Российской Федерации в Арктике, включая организацию выставок, конференций, "круглых столов", посвящённых истории освоения Арктики российскими исследователями, в целях формирования позитивного имиджа России;

д) организацию системного мониторинга и анализа реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике.

VI. Реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике

11. Настоящие Основы реализуются поэтапно:

а) на первом этапе (2008–2010 годы) должно быть обеспечено:
– проведение геолого-геофизических, гидрографических, картографических и других работ по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации;

– расширение возможностей международного сотрудничества, в том числе для эффективного освоения природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации;

– реализация целевых программ, финансируемых за счёт средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, включая формирование государственной программы развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года, в рамках которой в качестве базовых создаются высокотехнологичные производственно-энергетические и производственно-рыбохозяйственные кластеры, особые экономические зоны;

– реализация перспективных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнёрства, связанных со стратегическим развитием Арктической зоны Российской Федерации;

б) на втором этапе (2011–2015 годы) должно быть обеспечено:
– международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны Российской Федерации и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов;

– решение задач структурной перестройки экономики в Арктической зоне Российской Федерации на основе освоения минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов региона;

– создание и развитие инфраструктуры и системы управления коммуникациями Северного морского пути для решения задач обеспечения евразийского транзита;

– завершение создания единого информационного пространства Арктической зоны Российской Федерации;

в) на третьем этапе (2016–2020 годы) должно быть обеспечено превращение Арктической зоны Российской Федерации в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации.

В целом в среднесрочной перспективе реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике позволит России сохранить роль ведущей арктической державы.

В дальнейшем необходимо осуществить комплексное наращивание конкурентных преимуществ Арктической зоны Российской Федерации в целях укрепления позиций России в Арктике, упрочения международной безопасности, поддержания мира и стабильности в Арктическом регионе.

SUMMARY

This study is about the place and significance of the Arctic in the world politics. The special emphasis is made on the Russian part of the Arctic (the Russian Arctic Zone, RAZ). The authors paid a lot of attention to the issue how the RAZ should be developed in the context of the sustainable development paradigm. The study analyses what are the Russian national interests in the area which bowl down to the following priorities:

- the use of the RAZ as a resource base for the country's economics;
- promotion of the Arctic as a region for international cooperation and peace;
- the intensive use of the Northern Passage as a both national and international transport system in the High North (to the benefit of the Russian Federation).

At the same time, the book refers to the international dimensions of the Arctic politics. Particularly, the analysis covers issues such as the problems of delimitation of the outer continental shelf in the region, monitoring the Arctic sea and air spaces, search and rescue operations, prevention of oil pollution and other hazards, protection of maritime biodiversity, both protection and promotion of ingenious peoples' culture and livelihood, etc.

The study examines national strategies of each Arctic Council member states as well as policies of international organizations (both inter- and non-governmental) that are involved in the regional politics. The authors tend to emphasize (with regret) the inclination to the (re) militarization of the region by providing an empirical evidence to the fact.

At the same time, they are quite optimistic about the future of the region by concluding the study that they believe that cooperative rather than confrontational patterns of behavior of key actors will prevail in the Arctic.

Сведения об авторах

Коньшев Валерий Николаевич – профессор, доктор политических наук, факультет международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет.

Сергунин Александр Анатольевич – профессор, доктор политических наук, факультет международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет.

Уважаемые читатели!

Вы можете подписаться на журнал
"Проблемы национальной стратегии" на 2011 г.

Подписка осуществляется всеми отделениями связи.

Индекс журнала в каталоге агентства "Роспечать" – **46145**,
в каталоге "Почта России" Межрегионального агентства подписки – **35625**

Приобрести журнал, а также другие издания института можно в РИСИ
по адресу: г. Москва, ул. Флотская, д. 15Б

Телефоны для справок: 8(499) 747-93-38 (Книжная лавка)
8(499) 747-93-35

Сайт в Интернете: www.riss.ru

Адрес эл. почты: mail@riss.ru

*Коньшев Валерий Николаевич
Сергунин Александр Анатольевич*

**Арктика в международной политике:
сотрудничество или соперничество?**

Технический редактор *Ж. В. Логунова*
Корректор *Е. А. Сасова*
Компьютерная вёрстка *Г. И. Бабанова, Е. Г. Бычкова*
Художественное оформление *Е. А. Струкова*

Сдано в набор 16.05.2011. Подписано в печать 06.09.2011.
Формат 62х94/16. Бумага офисная. Гарнитура MinionPro.

Печать на ризографе. Уч.-изд. л. 9,0. Физ. печ. л. 50.

Тираж 500 экз. Заказ № 13/11.

Оригинал-макет подготовлен ФГНБУ "Российский институт
стратегических исследований" (РИСИ).

Отпечатано в типографии РИСИ.