

# Арктическое направление внешней политики России

## Проблемы и перспективы

**Валерий Конышев**  
**Александр Сергунин**

### Национальные интересы России в Арктике

**И**нтересы в Арктической зоне России (АЗР)\* определяются несколькими факторами.

На первом месте стоят экономические интересы.

В настоящее время этот регион обеспечивает около 11% национального дохода

России, притом что здесь проживает только 1,95 млн. чел. – около 1,4% населения всей страны.

Именно здесь добывается значительное количество полезных ископаемых, имеющих стратегическую важность для России.

---

**КОНЫШЕВ Валерий Николаевич** – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: [konyshv06@mail.ru](mailto:konyshv06@mail.ru)

**СЕРГУНИН Александр Анатольевич** – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: [sergunin60@mail.ru](mailto:sergunin60@mail.ru)

**Ключевые слова:** политика России в Арктике, правовой статус Арктики, двусторонние отношения в регионе, милитаризация Арктики.

\* АЗР включает в себя территории Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Таймырского (Долгано-Ненецкого), Чукотского автономных округов и частично территории Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Архангельской и Мурманской областей, в том числе земли и острова, расположенные в российском секторе Арктики, а также внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Согласно опубликованным прогнозам, в Арктике найдется 90 млрд. баррелей нефти, 47,3 трлн. куб. м газа, 44 млрд. баррелей газового конденсата.

По зарубежным оценкам, это составляет около 25% от неразведанных запасов углеводородов в мире<sup>1</sup>.

Важно, что более 60% этих ресурсов приходится на территории, которыми уже владеет или на которые, согласно нормам международного права, претендует Россия<sup>2</sup>. В будущем они могут стать основных источников нефти и газа для России и для мирового рынка в целом.

Кроме того, прогнозные запасы угля в АЗР составляют 780 млрд. т, из которых 81 млрд. т – коксующиеся угли. Все вместе это составляет половину угольных ресурсов России.

В АЗР находится более половины российских запасов апатитового концентрата, никеля, меди, вольфрама, платиноидов, олова, ртути, золота, серебра, алмазов, марганца, хрома, титана<sup>3</sup>.

Регион обладает огромными биоресурсами. Рыбное хозяйство АЗР обеспечивает до 15% вылова и производства морепродуктов в России<sup>4</sup>.

В АЗР сохраняется значительный промышленный потенциал. В течение десятилетий здесь создавались объекты нефтегазового комплекса, магистральные трубопроводы протяженностью в тысячи километров, электростанции, в том числе Билибинская АЭС, шахты, железные дороги, аэродромы, морские и речные порты.

В случае дальнейшего таяния льдов Россия может извлечь немалые экономические выгоды от развития и эксплуатации Северного морского пути (СМП). Он служит основной транспортной артерией, связывающей многие арктические регионы с остальной частью России. Кроме того, СМП позволяет доставлять грузы из Европы в Азиатско-Тихоокеанский регион значительно более коротким путем 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. Хорошие коммерческие перспективы и у освоения и обслуживания международных кросс-полярных авиационных маршрутов.

Арктический регион имеет непосредственное отношение к обеспечению безопасности России.

Здесь сосредоточен ряд важнейших предприятий оборонной промышленности.

Государственная граница России на протяжении почти 20 тыс. км проходит по Северному Ледовитому океану.

Немаловажен и внешний фактор. 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 по России.

Здесь же сохраняется значительный военный потенциал России и НАТО, который, хотя и значительно уменьшился по сравнению с периодом холодной войны, все еще представляет значительную силу. По сути дела, противостояние России и НАТО/США по-прежнему продолжается, но в более мягкой форме, чем в прошлом.

При всем этом Россия пытается занимать взвешенную позицию, ориентированную на сотрудничество с другими государствами, не упуская из виду военную активность других государств в регионе.

Вместе с тем нельзя игнорировать тот факт, что наша страна сталкивается с целым рядом проблем в Арктике.

## Проблема раздела континентального шельфа

**М**еждународно-правовой статус Арктики остается неопределенным. Он во многом опирается на Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., которая отводит каждому государству, имеющему границу с Арктикой, 200-мильную исключительную экономическую зону. Эта зона может быть расширена до 350 морских миль, если в Комиссию ООН по границам континентального шельфа будут представлены убедительные научные доказательства, что морское дно – геологическое продолжение материкового шельфа. Первая попытка российской делегации доказать в ООН, что хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжением российского шельфа (2001 г.), оказалась неудачной. Заявка была отклонена из-за недостаточности первичных данных.

При этом другие государства тоже претендуют на расширение шельфа за счет тех же самых районов Арктики\*. Канада считает, что трансарктический хребет Ломоносова начинается с Американского материка, а Дания выдвигает гипотезу, что хребет – это затонувшая часть Гренландии, которая является датской территорией<sup>5</sup>. Одновременно в Гренландии достаточно заметны политические силы, стремящиеся получить суверенитет и выйти из-под контроля Дании, чтобы затем самостоятельно распорядиться правами на арктический шельф.

О статусе территорий Арктики, которые находятся еще севернее, Конвенция по морскому праву говорит лишь о том, что ни одно государство не может заявлять на них свои исключительные права. В настоящее время эта аквато-

рия не принадлежит ни одному из государств. Она контролируется Международным управлением по проблемам морского дна в Кингстоне (Ямайка). Проблема усугубляется тем, что США до сих пор не присоединились к Конвенции, пытаясь максимально сохранить «свободу рук». Это обстоятельство также затрудняет урегулирование спорных вопросов и совместную экономическую деятельность в Арктике.

Помимо пяти официальных арктических государств (Россия, США, Канада, Дания и Норвегия) ряд других стран также претендует на участие в освоении Арктики.

Так, Финляндия, Швеция, Китай, Япония, Южная Корея и др., не имеющие официального статуса полярных стран, считают, что политика арктических государств, стремящихся «поделить» Арктику между собой, является недальновидной и дестабилизирующей ситуацию в регионе.

Эти страны рассматривают ресурсы Арктики как достояние всего человечества, и потому освоение ее природных богатств должно проходить в рамках максимально широкого международного сотрудничества. Все желающие и имеющие для этого технические и финансовые возможности должны иметь доступ к эксплуатации ресурсов этого региона. Для этого необходимо выработать дополнительные международно-правовые договоренности.

Очевидно, в будущем не следует исключать возможности появления в регионе многосторонних и двусторонних коалиций на антироссийской основе. Об этом говорит желание ЕС выработать самостоятельную арктическую полити-

---

\* Есть спорные территории в Арктике между Канадой и Данией, Канадой и США, Россией и Норвегией.

ку, а также стремление ряда государств сделать НАТО главным форумом для разрешения различных проблем в Арктике и попытки некоторых государств опереться на влияние США для урегулирования двусторонних споров.

**Нужно отдавать себе отчет, что при любой конфигурации Россия окажется без надежных союзников.**

**В этих обстоятельствах России необходимо усилить работу по международно-правовому обеспечению российской позиции по разделу арктического пространства.**

Представляется наиболее выгодной позиция по доказыванию непротиворе-

чивости Конвенции морского права 1982 г. и принципа секторального деления Арктики, который наиболее выгоден России. Необходимо ускорить подготовку новой заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа относительно хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. В свою очередь, для того чтобы эта заявка опиралась на надежные научные данные, следует ускорить комплексные геолого-геофизические исследования на поднятии Менделеева и хребте Ломоносова, а также в зоне их сочленения с шельфом морей Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского.

## Проблема морских границ

**Н**еурегулированность арктических морских границ продолжает оставаться серьезным источником международных конфликтов в этом регионе и препятствием на пути к сотрудничеству между разными странами, принимающими (или желающими принять) участие в освоении Арктики.

Так, долгое время вопрос о делимитации морских пространств между Россией и Норвегией был камнем преткновения на пути к налаживанию их добрососедских отношений. Переговоры на эту тему шли около 40 лет. Принципиальное согласие по всему комплексу спорных вопросов между Москвой и Осло было достигнуто на встрече президента России Д.А.Медведева и премьер-министра Норвегии Йенса Столтенберга (27 апреля 2010 г.). Было решено поделить спорный участок Баренцева моря, самый богатый рыбой и нефтегазовыми ресурсами, «пополам», причем, как и настаивала российская сторона, на западную и восточную части. Юридически этот компромисс был закреплен в российско-норвежском договоре от 15 сентября 2010 г.<sup>6</sup>.

Договор создает благоприятные правовые условия для сотрудничества по разведке и добыче углеводородов в бывшем спорном районе.

Он предусматривает, что каждое месторождение, пересекаемое линией разграничения, может эксплуатироваться только совместно и как единое целое.

Продолжится работа Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству, в рамках которой согласовываются объемы общего допустимого улова, квоты вылова рыбы, а также ведется разработка единых технических мер регулирования промысла совместных запасов в Баренцевом и Норвежском морях.

В то же время этот договор не решил все спорные вопросы в российско-норвежских отношениях.

Так, сохраняются проблемы вокруг статуса Шпицбергена, которые непосредственно затрагивают интересы России. В нарушение положений Парижского договора по Шпицбергену (1920 г.) Осло продолжает создавать помехи международной хозяйственной деятельности на самом архипелаге и на его шельфе. Это делается для того, чтобы не допустить предусмотренный Парижским договором льготный экспорт-

ный режим для иностранных компаний в случае, если на шельфе архипелага начнется добыча нефти и газа.

Страны-члены ЕС, по сути дела, придерживаются позиции изоляции России в освоении арктических пространств. В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и Арктический регион»<sup>7</sup>. В нем отмечается необходимость развития международного сотрудничества в арктическом регионе. Однако при этом в документе практически не упоминается Россия, крупнейший сосед ЕС в Арктике<sup>8</sup>. Почти не упоминается и Баренцев – Евро-Арктический совет, который стал эффективной платформой для регионального трансграничного сотрудничества на европейском севере между пятью российскими регионами и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

Немало проблем и в российско-американских отношениях по поводу Арк-

тики. США стремятся сохранить «свободу рук», не ратифицируя Конвенцию ООН по морскому праву. А если США и присоединятся к Конвенции, то постараются оговорить для себя исключительные условия. Кроме того, США считают Арктический совет (наиболее авторитетную и представительную организацию в регионе) только дискуссионным форумом и выступают против придания ему статуса международной организации, вырабатывающей обязательные решения.

США намерены в рамках юрисдикции по Арктике не только защищать суверенные права над своей исключительной экономической зоной, но и осуществлять «надлежащий контроль» за прилегающей акваторией. Высшим национальным приоритетом названа свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая СМП, который проходит вдоль территории России<sup>9</sup>.

## Ремилитаризации Арктики?

**В** условиях повышения геополитического статуса Арктики наметилась тенденция к новой волне милитаризации региона. Это выражается в усилении военного присутствия стран НАТО в Арктике, в том числе за счет учений; модернизации вооруженных сил полярных стран, дислоцированных в Арктике, и соответствующей военной инфраструктуры; использовании военно-морских флотов для отстаивания своих экономических интересов.

Существенное расширение деятельности НАТО на Крайнем Севере началось с 2008 г. Наиболее четко приоритеты политики НАТО в регионе были определены на проходившей в январе 2009 г. в Рейкьявике конференции НАТО по перспективам безопасности на Крайнем Севере. Формально внимание НАТО будет сосредоточено на сфе-

ре 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.

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»<sup>10</sup>.

Фактически перед НАТО ставится задача закрепиться в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки. НАТО предлагается сделать форумом для решения спорных вопросов между членами альянса, в который входят четыре полярные страны. Для обоснования своего военного присутствия НАТО ссылается на военную активность Москвы в Арктике.

Страны Запада планируют усилить многостороннее военное сотрудничество в Арктике и помимо структур НАТО. Но и здесь Россию не приглашают к сотрудничеству.

В докладе о североамериканском сотрудничестве в области обороны и внешней политики, представленном в начале февраля 2009 г., бывший министр иностранных дел Норвегии Турвал Столтенберг выдвинул предложения о сотрудничестве в 13 оборонных областях между пятью странами Северной Европы (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания и Исландия).

Среди приоритетов в докладе Столтенберга упоминается создание:

- совместных морских сил быстрого реагирования;
- ледокольного флота;
- амфибийного подразделения;
- сил гражданской обороны по борьбе с природными техногенными катастрофами;
- объединенной системы подготовки кадров для указанных служб.

По мнению автора доклада, реализация этих мер могла бы способствовать серьезной экономии средств пяти стран Северной Европы в сфере безопасности<sup>5</sup>.

США тоже недвусмысленно заявили о своих амбициях в Арктике.

В принятой 12 января 2009 г. директиве Совета национальной безопасности по арктической политике подчеркивается, что «в Арктике Соединенные Штаты имеют широкие и фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов»<sup>11</sup>.

Среди военно-стратегических интересов США в Арктике названы:

- размещение систем ПРО и раннего предупреждения;
- увеличение военной спутниковой группировки, нацеленной на Арктику;
- развертывание наземной и морской инфраструктуры для стратегической переброски сил в регион;
- стратегическое сдерживание вероятного противника;
- присутствие военно-морских сил и проведение морских операций;
- свобода навигации и перелетов для США<sup>12</sup>.

Именно в защиту этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке.

Какие последствия будет иметь активизация военной деятельности стран НАТО для России? По всей видимости, негативные.

Ведь при существующем характере отношений с НАТО с трудом удастся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за ресурсы Арктики НАТО будет выдавливать Россию так же, как выдавливает ее из других регионов планеты в сфере безопасности. Поэтому России следует готовиться к непростой и долгой борьбе за отстаивание своих интересов в регионе.

Политика по обеспечению интересов безопасности России в регионе была определена в сентябре 2008 г. в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»<sup>13</sup>.

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 Вооруженных Сил Российской Федера-

ции, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе»<sup>13</sup>.

Это подразумевает усиление Службы береговой охраны ФСБ и пограничного контроля в АЗР и организацию технического контроля за проливами, устьями рек, лиманами на всей трассе СМП. В Арктике на пограничников помимо охраны морских и сухопутных границ возлагаются задачи борьбы с наркотрафиком, браконьерством, незаконной миграцией из стран СНГ, а также содействие научному изучению Арктики<sup>14</sup>.

Иными словами, основная цель развития военной инфраструктуры в регионе видится не в последующем значи-

тельном наращивании военного присутствия России, а в установлении системы мер по контролю над воздушным, водным и сухопутным пространствами. Более того, создаваемая инфраструктура должна максимально способствовать решению задачи экономического освоения Арктики.

Что же касается наметившейся в последнее время опасной тенденции к ремилитаризации региона, то России и другим государствам и международным организациям необходимо уже сейчас задуматься над поиском взаимоприемлемых решений с тем, чтобы не допустить дальнейшей эскалации негативных тенденций.

В заключение отметим, что России необходимо искать пути оптимизации стратегии в Арктике, чтобы извлечь немалые экономические выгоды и защитить весь спектр своих интересов в регионе. Все это требует дальнейшей проработки и реализации комплекса мер политического, правового, научного, социального, экономического и военного характера.

Подчеркнем, что Россия не будет иметь ресурса для защиты своих интересов без успеха в социально-экономическом возрождении АЗР и развития новейших технологий, в первую очередь по добыче и переработке углеводородов. В противном случае ее так или иначе вынудят пойти на уступки (например, в виде концессий), а военные, экономические и дипломатические усилия по защите национальных интересов России в регионе будут обесценены. Это говорит о необходимости совершенствовать долгосрочные государственные программы по развитию АЗР.

Важным средством обеспечения российских интересов в АЗР является интенсивное развитие гражданской и военной инфраструктур в регионе. Акцент должен быть сделан на возрождении СМП, а также создании благоприятных условий для налаживания кроссполярных авиаперевозок.

**Создаваемая военная инфраструктура должна максимально способствовать экономическому освоению Арктики.**

Несмотря на конфронтационный, по сути, курс некоторых арктических государств и организаций (НАТО), нацеленный на ущемление интересов России, она не должна идти у них на поводу. Наоборот, ее политика в этом регионе должна основываться на международном сотрудничестве и взаимном учете интересов друг друга. Подобный курс более предпочтителен, чем дальнейшее нарастание соперничества в Арктике, значение которого будет нарастать в обозримом будущем.

О возможностях продвигаться по пути сотрудничества говорят итоги прошедшей в мае 2008 г. в гренландском городе Илулиссате конференции пяти арктических государств.

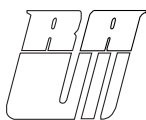
Итогом конференции стало принятие Илулиссатской декларации<sup>15</sup>, в которой сделан акцент на равноправное сотрудничество стран региона и решении проблем

Арктики путем переговоров и на основе существующих норм международного права.

Достигнутое соглашение о морских границах между Норвегией и Россией (сентябрь 2010 г.) считается подтверждением работоспособности Илулиссатской декларации. Важно закрепить эту позитивную тенденцию, превратить ее в основной вектор развития Арктического региона.

## Примечания

- <sup>1</sup> *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.
- <sup>2</sup> Спецслужбам России указали цели в Арктике // <http://www.dni.ru/economy/2008/9/12/149006.html>.
- <sup>3</sup> Основы стратегии устойчивого развития арктической зоны России. 2002 г. // [www.arctictoday.ru/council/654.html](http://www.arctictoday.ru/council/654.html)
- <sup>4</sup> *Кочемасов Ю.В., Моргунов Б.А., Соломатин В.И.* Эколого-экономическая оценка перспективы развития Арктики // [www.ecoenergy.ru/Article54.html](http://www.ecoenergy.ru/Article54.html)
- <sup>5</sup> Арктическая безопасность северных стран // *BarentsObserver*. 2009. 9 февраля // [www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html](http://www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru.html)
- <sup>6</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen\\_russisk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen_russisk.pdf)
- <sup>7</sup> The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Union, 2008 <[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf)>
- <sup>8</sup> Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // *BarentsObserver*. 2008-11-21 <<http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4528557&xxforcedir=1&noredir=1>>
- <sup>9</sup> National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). January 12, 2009 // <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html>
- <sup>10</sup> Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North. Reykjavik, Iceland. 29 Jan 2009 // [www.nato.int](http://www.nato.int)
- <sup>11</sup> National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). January 12, 2009 // <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html>
- <sup>12</sup> Remarks by General Gene Renuart at the AFCEA Solutions Series Conference, Washington, D.C. May, 19. 2009 // <http://www.northcom.mil/News/Transcripts/051909.html>
- <sup>13</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>
- <sup>14</sup> *Проничев В.Е.* Граница меняет замки // [www.rg.ru/2010/06/02/pronichev.html](http://www.rg.ru/2010/06/02/pronichev.html)
- <sup>15</sup> [http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOcean\\_Conference.pdf](http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOcean_Conference.pdf)



**ОБЗРЕВАТЕЛЬ  
OBSERVER**

**<http://www.rau.su>  
E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)  
E-mail: [observer@ru.ru](mailto:observer@ru.ru)**