
**АРКТИКА:
НОВЫЙ РЕГИОН МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

**АРКТИКА НА ПЕРЕКРЕСТЬЕ
ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

© 2010 г. В. Конышев, А. Сергунин

Растущий интерес к освоению Арктики наблюдается со стороны многих государств. Согласно существующим юридическим нормам, только пять стран, непосредственно граничащих с Арктикой, имеют права на освоение ее шельфа: Канада, Дания, Норвегия, США и Россия. Принять участие в этом хотели бы Китай и Япония, если изменится режим освоения Крайнего Севера.

Интересы в Арктике и представление о границах шельфа у многих государств не совпадают¹. Поэтому в будущем 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” регион 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 (разумеется, в рамках международно-правовых договоренностей).

Разворачивающаяся борьба за контроль над Арктикой далеко не случайна. По некоторым оценкам, в регионе находится четверть неразведанных запасов углеводородов мира². В случае дальнейшего освобождения ото льда арктических

вод немалые экономические выгоды сулит использование Северного морского пути для круглогодичного транзита грузов кратчайшим путем из Европы в страны Восточной Азии. Для перевозок, осуществляемых в 20 из 24 крупнейших морских портов мира, транспортировка через Северный морской путь даст значительную экономии времени и топлива³. Быстрыми темпами растут трансарктические авиаперевозки. Регион имеет важное стратегическое значение для РФ и США. 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.

ПЛАНЫ США В ОТНОШЕНИИ АРКТИКИ

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. В принятой 12 января 2009 г. (незадолго до отставки Дж. Буша мл.) директиве по арктической политике США подчеркивается, что “в Арктике Соединенные Штаты имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов”⁴.

Интересы США можно сгруппировать в несколько блоков. Во-первых, – военно-стратегические, в том числе: ПРО и раннее предупреждение; развертывание наземных и морских систем для стратегической переброски; стратегическое сдерживание; присутствие военно-морских сил и проведение морских операций; свобода навигации и

КОНЫШЕВ Валерий Николаевич, доктор политических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета (konyshev06@mail.ru).

СЕРГУНИН Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета (sergunin60@mail.ru).

¹ См.: Арктическая безопасность северных стран // BarentsObserver. 09.02.2009 (www.barentsobserver.com/crpage.58932.ru.html). Есть спорные территории в Арктике между Канадой и Данией, Канадой и США, Россией и Норвегией.

² См.: Канада направляет войска в Арктику (<http://www.dni.ru/economy/2008/9/7/148603.html>).

³ Например, путь из Японии в Германию сократится почти в 2 раза.

⁴ National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). 12 January 2009 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html>).

перелетов. Именно в защиту этих интересов Вашингтон при необходимости готов действовать в одностороннем порядке.

Во-вторых, это обеспечение внутренней безопасности по предупреждению террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость Соединенных Штатов в Арктической зоне.

В-третьих, это политико-экономические интересы. Прежде всего, они состоят в расширении присутствия и активизации деятельности, чтобы обеспечить морское могущество США в Арктике. Вашингтон намерен 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 перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, который проходит вдоль территории России.

Зарубежные эксперты указывают на смену мотивации деятельности США на Крайнем Севере. Если в период “холодной войны” главным было военно-стратегическое противостояние с СССР, то сейчас первостепенное значение имеют экономические интересы – доступ к нефтегазовым ресурсам Арктики. В этой связи в директиве говорится: “Деятельность человека в Арктике расширяется и будет расширяться в будущем. Это ставит Соединенные Штаты перед необходимостью более активного и действенного присутствия с целью защиты своих арктических интересов и распространения своей власти на море по всему региону ... США должны гарантировать, что освоение арктических энергоресурсов будет проходить в соответствии с экологическими требованиями, с учетом интересов коренных народов и местного населения, а также на открытой и прозрачной рыночной основе”⁵.

Формально, Вашингтон даже при Дж. Буше мл. предпочитал многостороннюю дипломатию 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 Вашингтон хотел 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 идет

об энергоресурсах, с учетом природоохранного и экологического аспектов,” – заявил Б. Чанг, представитель Совета национальной безопасности США, комментируя содержание арктической доктрины⁶. По мнению некоторых аналитиков, “миролюбивая” риторика американцев связана с тем, что они сильно отстали в деле освоения Арктики от своих конкурентов. Директива Дж. Буша мл. появилась 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 геогемонистскими амбициями – взять под контроль мировые запасы сырой нефти⁷.

Но в арктической директиве говорится также, что США считают Арктический совет⁸ (наиболее авторитетную и представительную организацию в регионе) только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, которая вырабатывала бы обязательные решения. Таким образом, Соединенные Штаты стремятся сохранить свободу рук, не избегая возможности диалога, если он выгоден.

По мнению военных экспертов, Арктика должна рассматриваться как отдельный район операций, требующий изменения границ ответственности Тихоокеанского и Европейского региональных командований в пользу Северного. В частности, речь идет о передаче Аляски с ее инфраструктурой НОРАД и части прилегающей морской акватории. Предлагается, чтобы Северное командование отвечало за огромные территории по периметру вокруг полюса: от Камчатки, далее к северу Грен-

⁶ См.: США будут блюсти свои интересы в Арктике // *BarentsObserver*. 13.01.2009 (www.barentsobserver.com/cppage.4546488.ru).

⁷ См.: *Chossudovsky M. North American Integration and the Militarization of the Arctic* (<http://www.stwr.org/global-conflicts-militarization/north-american-integration-and-the-militarization-of-the-arctic.html>).

⁸ Арктический совет создан в 1996 г. Членами этой организации являются пять арктических государств (Россия, США, Канада, Норвегия и Дания) и три приарктических страны (Исландия, Финляндия и Швеция). Постоянными участниками совета являются организации коренных жителей Арктики. Статус наблюдателя имеет ряд межправительственных и неправительственных организаций, а также неарктических государств (Франция, Германия, Англия, Испания, Нидерланды, Польша).

⁵ Ibidem.

ландии, к Земле Франца-Иосифа, Новосибирским островам и к острову Врангеля⁹.

В этой же связи 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 свое важнейшее военно-стратегическое значение для Вашингтона, что и закрепляет указанная директива.

Для реализации арктической стратегии предполагается ускорить ратификацию сенатом США конвенции ООН по морскому праву. Это не только включит Соединенные Штаты в правовой механизм согласования политики с другими арктическими государствами, но и даст возможность расширить добычу минеральных ресурсов за пределы 200-мильной зоны¹². Правда, не понятно, как принцип свободы мореплавания для американских судов может сочетаться с ограничениями, которые накладывает конвенция. Не случайно в американском конгрессе сохраняется мощная оппозиция присоединения к конвенции, поскольку последствия такого шага неоднозначны. Самые радикальные противники говорят о том, что в результате снизится обороноспособность страны. К негативным последствиям относят следующие:

- появится возможность для многочисленных природоохранных организаций, традиционно настроенных антиамерикански¹³, обращаться в суды различных инстанций;

- американским компаниям, ведущим разработку ресурсов за пределами 200-мильной зоны, придется покупать лицензию и платить за добычу налоги;

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

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

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

¹² Зона расширяется до 350 морских миль, если представлены убедительные доказательства, что морское дно служит геологическим продолжением материка.

¹³ США являются самым крупным источником загрязнения окружающей среды в мире, на их долю приходится до 80%.

- 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 праву¹⁴.

С правовой точки зрения, американские эксперты считают оптимальным такой вариант присоединения к конвенции ООН, при котором Вашингтон добьется ее пересмотра в свою пользу, с максимальной свободой действий.

Особое место в американских внутривнутриполитических дискуссиях занимает вопрос о развитии ледокольного флота. Причем, в данном случае тесно переплетаются экономические и военно-стратегические интересы. На слушаниях в конгрессе США адмирал Тэд Аллен отметил¹⁵, что Россия в 2009 г. завершает программу строительства национальных ледоколов нового поколения. Это гарантирует ей наличие нескольких тяжелых ледокольных судов и после 2020 г.¹⁶ Он напомнил, что спущенный на воду в 2007 г. ледокол “50 лет Победы” гарантирует России доступ к природным ресурсам, находящимся в регионе Арктики. В связи с этим США необходимо вкладывать средства в строительство новых ледоколов, так как срок эксплуатации старых подходит к концу.

Мнение Аллена поддержал конгрессмен-республиканец Дональд Янг, призвавший конгресс “выделить необходимые доллары для нового арктического флота ради будущего нашей великой страны”. Другой конгрессмен – демократ Рик Ларсен – констатировал, что Соединенные Штаты уступили свои позиции всем другим арктическим странам: “В арктической гонке участвуют пять государств, и мы занимаем последнее место”¹⁷. Таким образом, в вопросе о будущем американского ледокольного флота наблюдается согласие между двумя ведущими партиями страны.

Более умеренную позицию занимает глава американской комиссии по исследованию Арктики

¹⁴ См.: *Kollien A. Op. cit.* P. 10–11.

¹⁵ Т. Аллен – командующий Службой береговой охраны США, в ведении которой находится ледокольный флот.

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

¹⁷ Там же.

Мид 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 самолетов, ракет и противоракетной обороны сделало регион Арктики важной точкой для демонстрации мощи и передовым районом для обеспечения безопасности Северной Америки, Азии и Европы”¹⁸. Он также отмечает, что национальные интересы Соединенных Штатов 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”¹⁹. 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 Соединенные Штаты решили модернизировать старый ледокольный флот. Так, в конце сентября 2008 г. было решено, что тяжелый арктический ледокол *Polar Star*, принадлежащий Службе береговой охраны США, будет расконсервирован и введен в строй. *Polar Star*, спущенный на воду в 1976 г., является одним из двух тяжелых полярных ледоколов, способных преодолевать лед толщиной до шести метров. Последние два года “законсервированный” корабль провел в порту Сиэтла. Конгресс выделил на его модернизацию 30 млн. долл. “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 будут иметь присутствие в Арктике на море и в воздухе в масштабах, достаточных для поддержки режимов превентивности и реагирования, а также для выполнения дипломатических задач”²⁰.

Продолжая курс Дж. Буша мл., при Б. Обаме Соединенные Штаты активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват российской стратегической авиации, которая пат-

рулирует Арктику и Северную Атлантику. Намечается наращивание присутствия американского атомного подводного флота в Баренцевом море. Вместе с тем, следует отметить, что администрация Б. Обамы, озабоченная первоочередными мерами по преодолению кризиса, пока не выработала свое собственное видение арктической стратегии. Следует ожидать, что по мере спада экономического кризиса Б. Обама обратит внимание на этот регион, что наверняка приведет к более активной политике США в Арктике (возможно, не без ущерба интересам России).

ФОРМИРОВАНИЕ АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НАТО

Активизация НАТО в Арктике выражается в том, что усилился прессинг на неприсоединившиеся государства региона (Финляндию и Швецию) с целью их дальнейшего сближения с альянсом. Это привело к активизации пронатовских сил в этих странах. Так, вышедший в январе 2009 г. правительственный доклад о политике Финляндии в области обороны и безопасности не исключает возможности вступления страны в НАТО в обозримом будущем. Министр иностранных дел Александр Стубб, член Национальной коалиционной партии, прямо выступает за присоединение Финляндии к альянсу²¹. Сходные тенденции наблюдаются и в Швеции. И хотя специалисты оценивают шансы пронатовских сил в этих странах по-прежнему как довольно низкие, это не может не вызвать сомнений относительно искренности НАТО ограничиться в Арктике только вопросами “мягкой” безопасности.

Начиная с 2008 г. НАТО существенно расширила свою деятельность на Крайнем Севере. Последовала серия заявлений высших представителей альянса в отношении Арктики, были проведены встречи и экспертные семинары по этой проблематике. Наиболее четко приоритеты политики альянса в регионе были определены на проходившей в конце января 2009 г. в Рейкьявике конференции НАТО по перспективам безопасности на Крайнем Севере. Формально внимание блока 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

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

²⁰ США намерены контролировать Арктику (<http://www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html>).

²¹ См.: Finland Could Join Nordic Air Surveillance Effort in Iceland. 19.02.2009 (www.hs.fi/english).

составляющую политики блока, что выразилось в проведении серии учений под эгидой НАТО.

Фактически был объявлен новый приоритет альянса – борьба за ресурсы в глобальном масштабе. Согласно намерениям руководства альянса, основными факторами, влияющими на состояние и развитие военного потенциала блока, являются «политическое состояние мирового сообщества, оперативно-стратегическая обстановка, а также запасы и распределение ресурсов на глобальном уровне». Это подтверждается и заявлениями бывшего генерального секретаря НАТО Я. Скеффера, в которых говорится, что «...необходимо обсудить вопрос о том, какую роль Североатлантический альянс сможет сыграть в решении задачи контроля за энергопотоками на глобальном уровне». И далее: обеспечение «свободного энергетического снабжения всегда было одним из ее приоритетов...». То есть перед НАТО ставится задача закрепиться в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки.

В этой связи Я. Скеффер объявил, что Арктика становится объектом стратегических интересов НАТО. Однако между членами блока, являющимися арктическими государствами (США, Канадой, Норвегией и Данией), 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. Скеффер 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 альянса Я. Скеффер сослался на то, что некоторые государства усиливают свой военный потенциал и военную активность в Арктике, что ставит вопрос и о военном присутствии сил альянса. Применительно к Арктике речь может идти только о России, хотя прямо им это и не было сказано.

Именно о такой направленности его заявлений и активизации альянса говорят проведенные 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 Вейгарда Финберга, имелись в виду не только о. Шпицберген, но и любая другая территория, где может возникнуть спор²³.

Зарубежные специалисты расходятся во мнении относительно причин и мотивов активизации альянса на Крайнем Севере. 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, БЕАС, АС, Организация договора о коллективной безопасности, Шанхайская организация сотрудничества и пр.), стремится отстоять свою роль как главного гаранта региональной и глобальной безопасности и тем самым доказать свою нужность и эффективность в меняющемся мире. Последнее все чаще стало подвергаться сомнению. Альянс стремится продемонстрировать, что при сохранении у него потенциала сдерживания любой военной угрозы он активно трансформируется в организацию, имеющую новые задачи в сфере миротворчества, борьбы с последствиями природных и техногенных катастроф, поисково-спасательной работы, борьбы с незаконной миграцией, наркотиками и другими вызовами «мягкой» безопасности. Именно на этом круге проблем НАТО и собирается сосредоточиться в Арктике.

Оппоненты этой точки зрения считают, что альянс вряд ли сможет проводить эффективную политику в регионе. Во-первых, у него весьма ограниченные ресурсы и возможности по созданию в короткие сроки соответствующей инфраструктуры (особенно в условиях мирового финансово-экономического кризиса). 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 и пр.)

²² Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. Reykjavik, Iceland. 29 January 2009 (www.nato.int).

²³ См.: Дятликович В., Гребцов И. Шельф цвета хаки // Русский репортер. 2–9.04.2009. С. 28.

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

Так, Норвегия, где Крайнему Северу отводится ведущая роль во внутренней и во внешней политике, давно выступает за усиление роли НАТО в Арктике. В выступлении министра обороны страны в Военном обществе г. Осло (январь 2009 г.) говорилось о намерении Норвегии привлечь внимание альянса к вопросам Крайнего Севера 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.

Теми же соображениями руководствуются и некоторые другие участники разворачивающейся “битвы” за Арктику, – например, Канада и Дания. 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 ее ресурсы. США же, наоборот, надеются использовать свой авторитет в НАТО для оказания давления на своих конкурентов внутри альянса.

Наконец, существует и третья точка зрения, согласно которой два первых подхода не являются взаимоисключающими и вполне могут дополнять друг друга.

В целом же и официальные лица, и эксперты единодушны в том, что НАТО продолжит курс на активизацию своей деятельности в Арктике. Какие это будет иметь последствия для России? По всей видимости, негативные. Ведь при существующем характере взаимодействия с НАТО с трудом удастся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за арктические ресурсы альянс будет выдавливать Россию так же, как выдавливает ее из Европы в сфере безопасности. Очевидно, что США, которые не присоединились к конвенциям по морскому праву, будут исполь-

зовать НАТО для укрепления своих позиций в регионе. Норвегия стремится привлечь внимание блока к разрешению вопросов по спорным территориям. Поэтому России следует готовиться к непростой и долгой борьбе за отстаивание своих интересов и законных прав.

АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕС

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

Поначалу деятельность Евросоюза в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения (СИ)²⁴. В начале 2000-х годов в ЕС была популярна идея “арктического аспекта”, которая нашла свое отражение в обновленной концепции СИ, принятой в ноябре 2006 г.²⁵ Евросоюз активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, – Баренц Евро-Арктическим советом (БЕАС)²⁶, Арктическим советом и Советом министров стран Северной Европы (СМССЕ). В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в котором затрагивалась проблема раздела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике²⁷.

В марте 2008 г. Еврокомиссия и высокий представитель ЕС подготовили совместный документ “Изменение климата и международная безопасность”²⁸. Экологическим проблемам Арктики там

²⁴ Идея СИ была предложена Финляндией в 1997 г. и обрела реальные организационно-финансовые очертания с 2000 г. Подробнее о СИ см.: Joenniemi P., Sergunin A. Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations? Nizhny Novgorod, 2003.

²⁵ См.: Northern Dimension – Policy Framework Document and Political Declaration. 13 November 2006. Brussels: Council of the European Union, 2006.

²⁶ БЕАС создан в 1993 г. по инициативе Норвегии и в данный момент включает, кроме нее, Россию, Финляндию, Швецию, Исландию и Еврокомиссию.

²⁷ См.: Arctic Communication. MEMO/08/726. Brussels. 20 November 2008 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

²⁸ 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 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).

было уделено большое внимание. В частности, особо выделялись следующие проблемы: таяние полярного льда, нарушающее сложившуюся экосистему; негативные последствия хозяйственной деятельности в связи с освоением природных ресурсов региона и увеличением числа международных торговых маршрутов; обострение конкуренции между арктическими державами за использование природных ресурсов и морских проходов в Арктике.

В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

- оживить деятельность региональных организаций под эгидой обновленного СИ;

- 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 безопасности²⁹.

Ряд экспертов из России, Норвегии, США и Канады (то есть стран, не являющихся членами ЕС) оценили этот документ как довольно решительную попытку Евросоюза 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 североευропейские страны – члены ЕС: Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя оттесненными от 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 районе³⁰. “ЕС необходимо заявить о своей позиции в отношении уникального региона стратегического значения, расположенного в нашей непосредственной близости”³¹, – говорилось в сопровождавшем документ меморандуме Еврокомиссии. “Арктика – уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на жизнь европей-

цев на поколения вперед”³², – заявила комиссар ЕС Бенита Ферреро-Вальднер на презентации по поводу коммюнике.

В меморандуме 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 Европейского союза в регионе:

- защита окружающей среды и коренных народов Арктики;

- обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;

- развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике³³.

Последнее отмечается особо. “Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество откроет новые перспективы в наших отношениях с арктическими странами. ЕС готов работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохранения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимостью освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов”³⁴, – 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 БЕАС, при этом в документе практически не упоминается Россия, крупнейший сосед ЕС в Арктике³⁵. Между тем, по их мнению, для Европы и Евросоюза чрезвычайно важно

²⁹ Ibid. P. 8–11.

³⁰ См.: The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. Brussels, 20 November 2008 (http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

³¹ Arctic Communication. MEMO/08/726.

³² The Arctic Merits the European Union’s Attention – First Step Towards an EU Arctic Policy (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

³³ См.: The European Union and the Arctic Region. P. 3.

³⁴ The Arctic Merits the European Union’s Attention – First Step Towards an EU Arctic Policy.

³⁵ См.: Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver. 21.11.2008 (<http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4528557&xxforcedir=1&noredir=1>).

учитывать Россию при выборе своих арктических приоритетов. От этого выиграют обе стороны.

Практически не упоминается и сам БЕАС, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федеральных властей) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

В коммюнике Еврокомиссии по Арктике не придается особого значения потенциальным проблемам из области безопасности, но отмечается важность стабильности, сотрудничества и сохранения морской среды, подчеркивает сотрудник Европейского агентства по окружающей среде Гуннар 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 задается вопросом: «Где же те многосторонние стратегии по этому региону, которые нужно сформулировать?»³⁶ Выступая в Киркенесе на конференции по Крайнему Северу норвежского Совета по науке, 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 ученого, Еврокомиссия находится в процессе познания Арктики, и коммюнике очерчивает общие стратегии, которым еще предстоит значительная доработка.

В противовес Сандеру, министр труда Финляндии Тарья Кронберг утверждает, что аспекты безопасности на Севере достаточно важны, и ей хотелось бы, чтобы Финляндия присоединилась к быстро развивающемуся сотрудничеству между Норвегией и Швецией в этой области. «Северное измерение» должно быть гарантом безопасности на Крайнем Севере. При этом роль России в этой системе снова никак не была освещена³⁷.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать попытки усилить свое присутствие в ре-

гионе и будет более решительно отстаивать свои права на Арктику. Правда, в отличие от НАТО, США и Норвегии, Европейский союз будет делать это без заметного акцента на военную силу, а будет отдавать приоритет дипломатическим и экономическим методам.

АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ

Интересы России в Арктике определяются несколькими факторами. На первом месте стоят экономические интересы. В настоящее время этот регион обеспечивает около 11% национального дохода России, поскольку здесь добывается более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% платиноидов. Прогнозируемый объем углеводородов в зоне потенциального экономического влияния РФ в Арктике равен 5 млрд. т. условного топлива³⁸. 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. Перспективно создание и обслуживание кроссполярных воздушных маршрутов. Присутствие в Арктике имеет непосредственное отношение к обеспечению безопасности России. 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.

При этом РФ пытается занимать взвешенную позицию, ориентированную на сотрудничество с другими государствами, не упуская из виду военную активность в регионе. Представитель российского МИД 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»³⁹. 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 хребта Менделеева. Речь идет не о суверенитете на заявленной террито-

³⁶ ЕС не беспокоят проблемы арктической безопасности // BarentsObserver. 27.11.2008 (<http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4530086&xxforcedir=1&noredir=1>).

³⁷ См.: Новые направления для Северного измерения // BarentsObserver. 02.10.2008 (<http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4515795&xxforcedir=1&noredir=1>).

³⁸ См.: Спецслужбам России указали цели в Арктике (<http://www.dni.ru/economy/2008/9/12/149006.html>).

³⁹ Россия не хочет воевать за Арктику (<http://www.dni.ru/polit/2008/10/22/151708.html>).

рии, а только о праве на разведку и использование недр и морского дна.

В сентябре 2009 г. Президентом Д. Медведевым был утвержден документ “Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу”. В нем закреплены интересы РФ, которые состоят в разработке ресурсов Арктики, превращении Северного морского пути в национальную единую транспортную коммуникацию и сохранении региона зоной международного сотрудничества. Согласно планам комплексного развития северных территорий, к 2016–2020 гг. Арктика должна стать “ведущей стратегической ресурсной базой” России.

В сфере 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 Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе”⁴⁰. Это подразумевает усиление Службы береговой охраны ФСБ и пограничного контроля в Арктической зоне Российской Федерации и организацию технического контроля за проливами, устьями рек, лиманами на всей трассе Северного морского пути. Таким образом, перед арктической группировкой 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 счет палубной авиации⁴¹.

Несмотря на стремление к созданию правовых и институциональных механизмов сотрудничества, России долго не удавалось урегулировать отношения с Норвегией. Конфликты сохраняются по части российского присутствия на Шпицбергене. Негативную реакцию вызывали планы строительства завода по переработке рыбы, который составит конкуренцию норвежским предприятиям. Обращает на себя внимание целая серия ограничительных мер, предпринятых в последние месяцы норвежским губернатором Шпицбергена по расширению природоохранных зон, куда ограничен или запрещен доступ российских ученых и туристов, введению механизма предварительного запроса на посадку вертолетов и, наконец, правил

регистрации всех научных проектов в специальной базе данных. Когда же российская сторона в ответ на указанные меры стала отказывать норвежским ученым, исследующим биоресурсы в Баренцевом море, в доступе в российскую экономическую зону, это было расценено как проявление дискриминации.

Сложным остается отношение к рыболовецкой деятельности России вокруг Шпицбергена, которая расценивается как браконьерская после введения Норвегией 200-мильной экономической зоны вокруг архипелага. Участились аресты российских траулеров с применением сил норвежского ВМФ. Поскольку Россия не признает указанное решение Норвегии и считает данный регион открытым для международной хозяйственной деятельности, с 2004 г. российский Северный флот начал регулярное патрулирование района вокруг Шпицбергена, что вызывает особо негативную реакцию со стороны норвежских экспертов. Последнее считалось проявлением российских имперских амбиций и нежелания Москвы пойти на сотрудничество с Осло по урегулированию территориальных и экономических споров. Норвегия также претендует на часть арктического шельфа, но ее претензии носят гораздо более умеренный характер, чем у других государств.

Вместе с тем в российско-норвежских отношениях есть перспективные вопросы, в частности – совместное освоение энергетических ресурсов шельфа Баренцева моря (в частности, Штокмановского месторождения). Норвегия может получить преимущества через сотрудничество с Россией, которая одна не в состоянии разрабатывать эти месторождения и будет нуждаться в зарубежных партнерах. Ради сотрудничества с Россией по этим стратегически важным для Норвегии вопросам Осло выгоднее придерживаться более умеренной линии в отношении Шпицбергена и не допустить дальнейшей милитаризации ситуации вокруг острова.

В этой связи необходимо отметить итоги состоявшейся встречи Президента РФ Дмитрия Медведева и премьер-министра Норвегии Йенса Столтенберга в апреле 2010 г. По ее итогам было официально заявлено, что достигнуто принципиальное согласие о проведении пограничной линии в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, которая была предметом длительных переговоров. Последующее подписание соглашения позволило бы урегулировать многие проблемы, включая разработку нефтегазовых месторождений и рыболовство на спорных территориях. Премьер Норвегии отметил, что разногласия

⁴⁰ 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>).

⁴¹ См.: Дятликович В., Гребцов И. Указ. соч. С. 28.

между РФ и Норвегией уже начали решаться поэтапно. В частности, в 2007 г. удалось подписать соглашение о Варангерфьорде⁴².

Однако, несмотря на позитивный шаг в норвежско-российских отношениях, остается неясным главный вопрос. В совместном заявлении 27 апреля 2010 г. сказано, что спорный участок Баренцева моря общей площадью 175 тыс. кв. км., наиболее богатый рыбой и нефтегазовыми ресурсами, стороны договорились поделить “пополам”, но не сказано, как именно. Бывший губернатор Мурманской области Юрий Евдокимов считает, что деление 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”⁴³. Если же спорный участок поделят на западную и восточную части, то обоюдный баланс интересов будет соблюден. Окончательные документы пока не подписаны, а потому пока не очевидно, сумеет ли Россия договориться о выгодных условиях или фактически пойдет на уступки Норвегии.

Наиболее жесткую, антироссийскую позицию занимает Дания, которая сама претендует на часть арктического шельфа, стараясь доказать, что хребет Ломоносова является продолжением Гренландской плиты. После российской экспедиции 2007 г. Дания (наряду с США) также отправила в срочном порядке свою экспедицию в Арктику с целью поиска доказательств в свою пользу.

МИЛИТАРИЗАЦИЯ АРКТИКИ

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

Прежде всего происходит усиление военного присутствия арктических держав в регионе. В последние годы существенно возросло число российских, американских и норвежских судов, а также российских самолетов, находящихся на боевом дежурстве в морском и воздушном пространствах Арктики. Так, в 2008 г. российская стратегическая авиация совершила 87 вылетов в

этом регионе⁴⁴. В ответ США и Норвегия также активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват указанных полетов.

Страны Запада планируют усилить многостороннее военное сотрудничество в Арктике. Так, в докладе о североевропейском 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 (Норвегией, Швецией, Финляндией, Данией и Исландией). Среди наиболее важных приоритетов в докладе Столтенберга упоминаются 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 безопасности⁴⁵.

Частью такого сотрудничества следует рассматривать рост количества военных учений в Арктике. В 2008 г. Канада провела учения, самые крупные за историю ее военного присутствия в регионе. Две подводные лодки США типа “Лос-Анджелес” приняли участие в учениях *Ice Exercise-2009* по отработке оперативных действий в условиях Арктики и обеспечению безопасности научных исследований. В январе 2009 г. под эгидой НАТО прошли крупномасштабные учения саперов-взрывотехников у побережья Северной Норвегии. В учениях под названием *EODEX (Explosives Ordnance Disposal Exercise)* участвовали специалисты из десяти стран: Норвегии, Швеции, Дании, Литвы, Германии, Нидерландов, Франции, Бельгии, Эстонии и Турции. Задачей учений являлась тренировка команд в экстремальных зимних условиях. Участники практиковались в зимней навигации, подледном дайвинге и подводных взрывных работах. Как уже отмечалось, в рамках учений НАТО *Cold Response* в марте 2009 г. отрабатывались совместные действия по отражению агрессии потенциального противника⁴⁶.

⁴⁴ См.: Россия будет модернизировать стратегические бомбардировщики // BarentsObserver. 11.02.2009 (www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru).

⁴⁵ См.: Arctic Dimension for Nordic Security // BarentsObserver. 09.02.2009 (www.barentsobserver.com/cppage.58932.ru).

⁴⁶ См.: Executing the Maritime Strategy. Navy Office of Information (www.navy.mil/navco/page/rhumb_lines); Дятликович В., Гребцов И. Указ. соч. С. 28; Учения НАТО у побережья Северной Норвегии // BarentsObserver. 17.02.2009 (www.barentsobserver.com/cppage.16175.ru.html).

⁴² РФ и Норвегия договорились о разграничении акватории Баренцева моря (<http://www.rian.ru/politics/20100427/227303051.html>)

⁴³ Норвегию перестал пугать мезальянс с Россией (<http://www.gzt.ru/topnews/economics/-norvezhskaya-myshj-legla-v-posteljs-russkim-/303367.html?from=1columndownfromindex>).

Началась ускоренная модернизация вооруженных сил арктических держав. Так, норвежские ВМФ заказали пять новейших фрегатов, которые планируется оснастить высокотехнологичными ударными ракетами (в настоящее время на вооружение флота поступили три фрегата). К концу 2007 г. были введены в эксплуатацию пять патрульных судов проекта "Номен", разработанного специально для работы у норвежского побережья⁴⁷. В 2009 г. бюджет норвежских ВМФ 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 самолетов *Joint Strike (JSF)* вместо устаревших *F-16*. На эти цели планируется потратить 150 млрд. норвежских крон⁴⁸. В 2008 г. финским ВВС было выделено 200 млн. евро для создания новой радиолокационной системы слежения за воздушным пространством со стороны России⁴⁹. РФ планирует модернизировать свой флот стратегических бомбардировщиков (ТУ-95МС, ТУ-160 и ТУ-22М3), а также ввести в состав Северного флота три АПЛ класса "Борей". Как уже отмечалось, США планируют модернизировать тяжелый 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. Уже упоминалось, что некоторые государства (Норве-

гия и Россия) стали активнее использовать ВМФ для защиты своих экономических интересов в регионе.

* * *

Итак, Арктика привлекает все большее внимание как основных региональных игроков, так и всего мира. Здесь сосредоточены огромные природные богатства, от разумной эксплуатации которых зависит будущее всего человечества. Регион также имеет перспективу превратиться в важный транспортный коридор мирового значения. Вместе с тем в Арктике накопилось немало проблем, связанных, прежде всего, с экологией, нерешенными территориальными спорами, подчас бедственным положением коренных народностей. К сожалению, пока этот регион является, скорее, предметом соперничества, чем сотрудничества между различными международными акторами. Стороны часто пытаются решать накопившиеся проблемы силовым, а не политико-правовым путем. Явно наметилась опасная тенденция к милитаризации Арктики. России и всему международному сообществу необходимо уже сейчас задуматься над поиском взаимоприемлемых решений с тем, чтобы не допустить эскалации негативных тенденций. Представляется, что парадигма, основанная на сотрудничестве и взаимном учете интересов друг друга, более предпочтительна, чем дальнейшее усиление конфронтации в этом регионе, значение которого будет возрастать в обозримом будущем.

Ключевые слова: арктическая стратегия, международная безопасность, США, НАТО, ЕС, Россия.

⁴⁷ См.: Самая современная береговая охрана в мире // BarentsObserver. 18.11.2008 (www.barentsobserver.com/crpage.58932.ru.html).

⁴⁸ См.: Норвегия выбрала американские истребители // Там же.

⁴⁹ См.: Новые финские радары для слежения за Россией // Там же.