

**Российский совет
по международным делам**

**АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН:
ПРОБЛЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**Хрестоматия
в 3 томах**

Российский совет
по международным делам

**Арктический регион:
Проблемы международного сотрудничества**

Хрестоматия
в 3 томах

Редакционная коллегия

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

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

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

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

Российский совет
по международным делам

**АРКТИЧЕСКИЙ РЕГИОН:
ПРОБЛЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА**

Хрестоматия
в 3 томах

Том 1



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2013

УДК 339.5
ББК 66.4 (0)
А82

Выпуск хрестоматии инициирован и подготовлен
Российским советом по международным делам

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

ISBN 978 – 5 – 7567 – 0719 – 9

Т. 1. — 2013. — 360 с.

ISBN 978 – 5 – 7567 – 0720 – 5

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

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

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

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

УДК 339.5
ББК 66.4 (0)

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

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

Раздел 1

ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В АРКТИКЕ И ИНСТИТУТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ

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

Раздел 2

СТРАТЕГИИ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ В АРКТИКЕ

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

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

Раздел 3

ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В АРКТИКЕ

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

А. Н. Чилингаров

Раздел 1

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

А. В. Васильев

Ситуация в Арктике и основные направления международного сотрудничества в регионе

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Здесь есть уже довольно продвинутое направления и темы многостороннего взаимодействия.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

А. А. Ковалев

Международно-правовой режим Арктики и интересы России*

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

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

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

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

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

Экономические интересы России в Арктике

Экономические интересы России в Арктике связаны с наличием в этом регионе важнейших полезных ископаемых, являющихся определяющими для развития экономики страны в настоящее время и в еще большей степени в ближайшей перспективе. Открытые в Арктике запасы газа промышленных категорий составляют 80% общероссийских. По данным Геологической службы США, потенциальные запасы нефти в Арктике составляют 90 млрд баррелей, газа — 43,7 трлн куб. м, газового конденсата — 44 млрд баррелей¹. Арктика является основным источником российского никеля, меди, кобальта, платины и апатитового концентрата. Истощение запасов полезных ископаемых в освоенных районах и утрата Россией в связи с распадом СССР целого ряда источников природных ресурсов объективно предопределяют необходимость расширения в будущем их добычи в Арктической зоне. На севере России сосредоточено 90% никеля, 67% леса, 87% рыбы, 80% апатитов, более 95% алмазов, основные запасы золота, серебра, редкоземельных элементов². Велика роль Арктики и в обороноспособности России, в контроле над космическим пространством, в сдерживании военно-политического присутствия западных держав в северном геополитическом пространстве. Здесь дислоцирована значительная часть вооруженных сил России, в том числе большая часть Тихоокеанского флота — крупнейшие оперативно-стратегические объекты, являющиеся силовой основой решения задач национальной морской политики на соответствующих региональных направлениях. Важную роль для национальной безопасности играют острова Арктического региона, на которых расположены оборонные объекты, пограничные заставы, полярные гидрографические посты, научные станции и экспедиции. Оборонное значение Арктики обусловлено также тем, что в настоящее время только через арктические моря обеспечивается полностью выход в Мировой океан и открывается широкий оперативный простор для действий военно-морского флота. По Северному Ледовитому океану, дальневосточным морям на протяжении более 20 тыс. км проходит граница Российской Федерации, защита

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

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

Вызовы и угрозы национальным интересам России в Арктике

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

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

тики следующим образом: изучением Баренцева и Карского морей занимается Норвегия, морем Лаптевых и Республики Саха (Якутия) — Великобритания (Институт морской геологии и Институт Северного Ледовитого океана) и США (Полярный научный центр Вашингтонского университета). Целью этих исследований является ослабление позиций России на Севере, в том числе выдвижение предложений об объявлении отдельных его районов заповедными и, соответственно, введении запрета на любую промышленную и хозяйственную деятельность. Только в 1998 г. в секторе российских полярных владений было совершено не менее 10 морских научных экспедиций США, Норвегии и Германии. В частности, в июле—августе 1998 г. немецкое научное судно *Polarstern* провело объемные исследования в море Лаптевых вблизи границ 200-мильной экономической зоны Российской Федерации⁶.

Международно-правовой режим арктических территорий формировался в течение столетий и тесно связан с доктриной и практикой международного права в отношении приобретения суверенитета на никому не принадлежащие земли — *terra nullius*. Международно-правовая доктрина и практика международного права твердо придерживались положения, что факт открытия *terra nullius* при оставлении некоторых признаков принадлежности государству-первооткрывателю достаточен для получения правового титула на эту землю⁷. Огромную роль в установлении универсального правопорядка в морских делах, улучшении сотрудничества и координации различных видов деятельности государств на море вообще и в Арктике в частности играет Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

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

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

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

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

Для обеспечения *ползучего вторжения в российскую Арктику* США подвергают резкой критике экономическую политику федерального центра России в отношении ее арктических регионов. Отмечается, в частности, полная неэффективность использования Москвой методов поддержки этих районов. Лейтмотивом комментаторов является тезис о том, что людям приходится жить в условиях, фактически непригодных для проживания. При этом постоянно упоминается, что на российском Севере широко распространены болезни, хроническая бедность, повальный алкоголизм, ощущается явный недостаток элементарных объектов инфраструктуры и снабжения необходимыми для выживания ресурсами⁹.

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

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

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

дят США, Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия и Швеция». В отношении РФ отмечается важность двустороннего договора о морских границах, принятого в 1990 г., но не вступившего в силу из-за того, что он до сих пор не ратифицирован Москвой¹¹.

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

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

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

Международно-правовой режим Арктики

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

верном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г.¹⁹ Согласно этому постановлению географическое арктическое пространство, в пределах которого все ранее открытые земли и острова, а также земли и острова, которые могут быть открыты, объявлялось территорией Советского Союза. Однако это Постановление ЦИК СССР не затрагивало вопросов правового статуса и правового режима пространств полярного сектора Арктики к северу от побережья СССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32°04'35" в.д., проходящим по восточной стороне Вайда-губы, и меридианом 168°49'30" з.д., проходящим в середине пролива, отделяющего острова Ратманова и Крузенштерна от группы островов Диомида в Беринговом проливе²⁰. Общая площадь полярных владений СССР, таким образом, составила 5,8 млн кв. км. Сами по себе границы полярных секторов не считаются государственными границами, а установление тем или иным государством полярного сектора не предвещает вопроса о правовом режиме входящих в этот сектор морских пространств. Это важно подчеркнуть, поскольку некоторые специалисты считают, что все морские пространства, входящие в российский сектор Арктики, являются внутренними водами России.

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

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

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

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

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

Дания включила в свою арктическую область Гренландию и Фарерские острова. Распространение суверенитета Дании на Гренландию было закреплено решением Постоянной палаты международного правосудия в 1933 г. Площадь полярных владений Дании составляет 372 тыс. кв. км. В связи с этим можно отметить, что Гренландия успешно добилась права распоряжаться недрами своего шельфа, который скрывает энергоресурсов на десятки миллионов евро²¹.

США, Норвегия и Дания, в отличие от Канады и России, не принимали специальных актов по арктическим районам, прилегающим к их территориям. Однако законодательство этих стран о континентальном шельфе, экономических и рыболовных зонах распространяется и на арктические районы²².

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

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

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

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

Сложность решения проблемы правового режима Северного Ледовитого океана и прибрежных арктических морей обусловлена разными подходами к определению этого участка земного шара. С одной стороны, он может рассматриваться как открытое море со всеми вытекающими из этого понимания международно-правовыми последствиями. С другой стороны, Северный Ледовитый океан

в своей значительной части представляет ледяную поверхность и потому может рассматриваться как особый вид государственной территории пяти прилегающих к нему стран мира, которые и разделили океан на полярные секторы, а все земли и острова, а также покрытые льдом поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории. Это и объясняет разность подходов приарктических государств в применении международно-правовых и внутригосударственных актов при решении все увеличивающихся межгосударственных споров по использованию пространств и ресурсов Арктики.

В основе российской позиции, выступающей за применение секторального принципа при решении этих споров, стоит утверждение, что еще в 1920-х годах сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этих государств. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление отдельных приарктических государств, в частности России, исключить из действия общих установлений международного морского права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих государств.

Однако эта обычная норма не нашла подтверждения в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Эта Конвенция установила территориальное море шириной до 12 миль, на которое, равно как и на воздушное пространство над ним, на его дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим наследием человечества, т.е. все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные органы заявку на разработку глубоководных ресурсов морского дна. В данном случае не исключены подобные действия и в отношении Арктической зоны в границах 1926 г.²³ Решение о разработке таких ресурсов принимается Международным органом по морскому дну. Если

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

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

Действия России по защите своих интересов в Арктике

Принимая во внимание, что, по прогнозам специалистов, к 2015 г. будут практически исчерпаны рентабельные запасы нефти и газа на суше, исключительно важным для мира, и для России в частности, является арктический шельф²⁴. Только одно Штокмановское месторождение, находящееся в северо-восточной части арктического шельфа, содержит столько газа, сколько все месторождения Норвегии. При этом в Баренцевоморском шельфе выявлены пять новых месторождений нефти.

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

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

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

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

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

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

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

требуются, а требование их предоставить нарушает вопросы безопасности страны. От России также требовали предоставить дополнительные данные по геологическому обоснованию того, что континентальный шельф Северного Ледовитого океана действительно является естественным продолжением ее материковой части. Экспертов, в частности, интересует сопряженность с континентальным шельфом поднятия Менделеева и хребта Ломоносова. В 2005 г. российские специалисты выполнили соответствующие работы на поднятии Менделеева в рамках экспедиции «Арктика-5». Результаты проведенных в 2007 г. работ на хребте Ломоносова в зоне его сочленения с прилегающим шельфом моря Лаптевых и Восточно-Сибирского моря будут представлены в Комиссию²⁵.

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

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

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

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

Примечания

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

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

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

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

⁵ Там же.

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Там же.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ *Ковалев А. А.* Указ. соч. С. 212.

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

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

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

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

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

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

К. В. Воронов

Арктические горизонты стратегии России: современная динамика*

В последние годы обширный и отдаленный район Земли, примыкающий к Северному полюсу и включающий почти весь Северный Ледовитый океан, все больше и больше становится важным пунктом международной повестки. Во-первых, из-за потенциально значительных природных богатств (здесь примерно четверть мировых запасов нефти и газа), но все еще не используемых ресурсов. Во-вторых, ввиду природно-климатических трансформаций (глобальное потепление и стремительное таяние арктических льдов¹), создающих благоприятные перспективы эксплуатации и связующих путей между крупнейшими торговыми зонами Европы, Азии и Америки. Именно эти макрообстоятельства актуализируют вопросы международно-правового разграничения акваторий и шельфа Арктики, существенно меняют геополитическую обстановку, долгосрочные планы и намерения ведущих участников. К тому же нынешнюю ситуацию дополнительно подогревают отдельные политические круги и некоторые СМИ пропагандистскими страшилками в стиле холодной войны. Как представляется, здесь вряд ли продуктивно оперировать подобными устаревшими стереотипами.

Задачи освоения этого региона связаны прежде всего с новыми возможностями успешного двустороннего и многостороннего международного сотрудничества, партнерской кооперации. В программе использования Арктики непосредственное участие принимают пять стран Северного Ледовитого океана: Дания (ее автономная провинция — Гренландия), Канада, Норвегия, США и Россия. Хотя Исландию также часто рассматривают в качестве арктической державы, она, строго говоря, не принадлежит к его бассейну². К арктической пятерке примыкают три северных страны — Швеция, Финляндия и Исландия, которых именуют приполярными/приарктическими странами. Наряду с ними инвестиции в научные

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

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

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

Борьба двух линий

В середине 2007 г. была предпринята инициативная акция — полярная экспедиция «Арктика-2007» в составе флагмана российского научного полярного флота «Академик Федоров» и атомного ледокола «Россия» под руководством известного полярника А. Чилингарова³, которая символически сигнализировала, что «возвращение в Арктику» стало одним из приоритетов государственной политики РФ. Эта экспедиция (организованная Институтом океанологии имени П. П. Ширшова РАН) вызвала, как известно, бурный общественный резонанс и болезненную реакцию наших арктических соседей⁴. Далее последовало проведение выездного совещания Совета Безопасности РФ на самой северной заставе пограничной службы ФСБ РФ «Нагурская» на Земле Франца-Иосифа 16 сентября 2008 г. Логическим завершением стало принятие СБ РФ документа «О защите национальных интересов Российской Федерации в Арктике» и утверждение президентом Д. А. Медведевым 18 сентября 2008 г. «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», а также план мероприятий, направленных на их реализацию (подписан 13.04.2009 г. председателем Правительства РФ В. В. Путиным).

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

территория протянулась от Берингова пролива на востоке до границы с Норвегией на западе, линия российского арктического побережья охватывает почти половину широтного круга. В Арктике расположено 22% мирового шельфа, большая часть которого российская. Это, безусловно, колоссальное достояние⁵. Во-вторых, около 20% ВВП России и 22% общероссийского экспорта, как подчеркнул президент Д. А. Медведев на заседании СБ РФ 17 сентября 2008 г., производится в этом регионе⁶. Около 9 млн россиян проживают в 70 городах, 360 поселках и 1300 мелких поселениях российского Севера. В-третьих, Северный морской путь (СМП) как транспортный коридор в 2 раза короче из Европы в АТР, чем через Суэцкий канал. При этом он в 1,5 раза дешевле за тонну перевозимого груза (данные на начало 2000-х годов)⁷. В-четвертых, здесь более 20 тыс. км границы России, эксклюзивно важный район дислокации Северного флота ВМС РФ, особенно базирования и материально-технического обеспечения его атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) — ключевого компонента стратегических сил сдерживания. Несомненное преимущество России — это то, что использование арктических возможностей, с учетом накопленного исторического опыта работы в высоких широтах и наличия атомного флота ледового класса, становится наиважнейшим условием выживания, предпосылкой и для увеличения российского влияния в мире. Тем самым, Россия находится в выигрышном положении по сравнению с другими претендентами, желающими воспользоваться северными богатствами.

Арктическая политика РФ, как составная часть всей государственной стратегии, сформулирована в целом ряде (помимо вышеупомянутых) документов⁸, в которых определены основные направления российской государственной политики в Арктике в области экономики, социальной политики, науки, военной безопасности и международного сотрудничества⁹. Причем разработка особого законодательства по Арктике, очевидно, будет продолжена. «Этот регион, — заявил Президент РФ Д. Медведев 17 сентября 2008 г., — без преувеличения имеет стратегическое значение для нашей страны, и с его развитием прямо связано решение долгосрочных задач государства»¹⁰. Д. Медведев поручил также разработать новый федеральный закон о южной границе Арктической зоны РФ, которая в советский и постсоветский периоды не была определена. Все большая необходимость как арктических ресурсов, так и транзитных трансарктических коридоров РФ (в том числе российского

Севморпути) требуют правового уточнения этих границ и прочих параметров.

Выдвижение Арктики в самостоятельное направление внешней политики произошло на этот раз, как представляется, не столько из-за военной политики и потребностей безопасности¹¹, но ввиду роста значимости энергоносителей как основы экспорта и экономического благосостояния России в целом. Для РФ арктический шельф — одно из наиболее перспективных направлений для восполнения запасов углеводородного сырья. Среди крупных российских газовых месторождений — Штокмановское, Русановское и Ленинградское в западном секторе¹². В «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной президентом Д. Медведевым 12 мая 2009 г., отмечается, что ожесточенная конкуренция за запасы нефти и природного газа, возможно, проявится в Арктике, особенно в Баренцевом и других морях. «В условиях конкурентной борьбы за ресурсы не исключены решения возникающих проблем, — отмечается в стратегии, — с применением военной силы. Может быть нарушен сложившийся баланс сил вблизи границ Российской Федерации и границ ее союзников»¹³. Арктика является приоритетным направлением российской политики и представляет собой ресурсную базу в отдаленной перспективе. Тем самым, Россия заинтересована в хозяйственной интеграции со странами Запада как потребителями нефти и газа, а также как партнерами в технологическом сотрудничестве в освоении арктических ресурсов.

В «Стратегии национальной безопасности до 2020 г.» от 12 мая 2009 г. также говорится, что Россия будет адекватно противостоять попыткам диктовать ей условия поведения в регионе (подобные сценарии после известных событий в Закавказье оцениваются, похоже, довольно высоко) под угрозой применения силы. Речь о милитаризации Арктики, безусловно, не идет, но использование военных ресурсов для подтверждения российских интересов в регионе вполне возможно. Хотя Москву часто обвиняют в приверженности линии политического реализма (*Realpolitik*), похожие оценки можно найти в документах высших директивных органов и аналитических центров, например, США, Великобритании, Канады и Норвегии¹⁴.

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

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

В недавнем прошлом советская арктическая политика, как проявление мощи сверхдержавы, была уникальна вследствие комплексного объединения всех ее интересов и деятельности как составных частей, различных элементов в высший единый государственный интерес¹⁵. В этом отношении теперь у Москвы нет не только никаких фундаментальных различий и преимуществ по сравнению с нашими соседями в регионе, однако формационная и политическая совместимость новой России с Западом отнюдь не предполагает бесконфликтность экономических интересов и геополитических целей сторон в Арктике¹⁶.

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

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

в примитивно-рыночном варианте в начале 1990-х годов) с его «абсолютизацией существующих реальных трудностей относительно будущего российской Арктики и, более широко, Севера»¹⁷, из-за необратимой неконкурентоспособности ведения хозяйственности на этих территориях¹⁸ и 2) национально-патриотическим подходом, требующим немедленной «масштабной пространственной переориентации всего вектора развития нашего государства» на новой технологической основе и системной эксплуатации¹⁹, воплощения в жизнь порой даже фантастических проектов²⁰. Борьба этих двух концепций будет, очевидно, и дальше продолжаться, но доминирующим становится понимание того, что общегосударственная долгосрочная стратегия связана с хозяйственным освоением Арктического региона, в частности, добыча нефти и газа в шельфовой зоне северных морей станет в середине XXI в. основой развития ТЭК РФ²¹. Глобальный финансово-экономический кризис несколько уменьшил привлекательность многих проектов в Арктике, однако вряд ли можно считать, что Россия вернется на позиции периода 90-х годов минувшего века²².

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

Исполнение принятых доктринальных установок стратегии России в Арктике напрямую связано, безусловно, с политической волей руководства страны, заинтересованностью национального бизнеса («Север для нас совсем не крайний» — призыв на рекламных щитах НК ЛУКОЙЛ в г. Нарьян-Маре²³), экономическими возможностями и привлеченными ресурсами²⁴. Потребуется значительные усилия по отстаиванию заявленных приоритетов, среди которых, очевидно, необходимость восстановления полноценного

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

Геополитика и правовой режим Арктики

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

Однако все пять арктических государств, входящих в группу наиболее развитых стран мира, единодушно выступают с противоположной точки зрения. Они аргументируют свою позицию признанием правового режима Арктики на основе Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*) 1982 г. Все арктические государства ее ратифицировали, за исключением США, хотя есть убедительные свидетельства того, что их позиция меняется и это произойдет в скором времени²⁷, а американские высокопоставленные представители заявляют, что США соблюдают требования Конвенции без ее ратификации²⁸.

Руководство арктических государств неоднократно подчеркивало, что все будут соблюдать требования международного права в Арктике, а все их притязания должны рассматриваться на основе указанной Конвенции ООН, через созданные механизмы и институты. На проходившем в мае 2008 г. в Гренландии заседании Арктического совета министры иностранных дел Норвегии, Канады, Дании, России и США в Илулисатской декларации (по названию гренландского курорта — места проведения конференции) пришли к общему мнению, что проблема состоит не в дефиците международных правил, а в их недостаточном выполнении²⁹. Мировые

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

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

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

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

вания и разрешения споров, нет четкого определения принципов делимитации при соприкосновении или наложении этих ИЭЗ. Это послужило, как известно, причиной длительного исторического конфликта в Баренцевом море при разграничении шельфа и акватории (примерно 155 тыс. кв. км) между Норвегией и Россией. Поскольку этот район богат минеральными ресурсами, спор сторон длился почти 40 лет³¹, пока не было достигнуто принципиальное согласие в ходе государственного визита в Норвегию Президента РФ Д. Медведева в апреле 2010 г. и его переговоров с премьер-министром И. Столтенбергом. Наибольшие трудности составляет раздел южного участка спорной акватории, где, как считают геологи, находятся значительные запасы газа.

Болевой точкой взаимоотношений Норвегии и России остается также конфликт относительно 200-мильной экономической зоны вокруг Шпицбергена, вопрос о режиме шельфа и морских акваторий, прилегающих к этому архипелагу. Суть проблемы (Шпицбергенский регион включает примерно 50% акватории Норвегии к северу от 70° с.ш.) заключается в том, как исчислять шельф архипелага и какой распространять на него режим. К тому же значительная его часть (100 тыс. кв. км) находится к востоку от арктической границы, вблизи российских островов Земли Франца-Иосифа и Новой Земли. В результате здесь в клубок переплелись национальные, двусторонние (российско-норвежские) и международные интересы³².

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

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

ных двусторонних проблем в Арктике. Среди них до сих пор не ратифицированное РФ российско-американское соглашение (называемое также Соглашением о Линии Шеварднадзе—Бейкера) о разграничении экономических зон и континентального шельфа в Чукотском и Беринговом морях³³. До сих пор открыт вопрос о делимитации акватории между США и Канадой в море Бофорта³⁴. В обоих случаях стороны расходятся по вопросу о принципе разграничения — на основе равноудаленности или по медианной линии. Между Данией и Канадой существует застарелый спор о суверенитете над островом Ханс в проливе Кеннеди между островом Элсмир и Гренландией. Оттава заявила, что канадские территориальные воды распространяются на Северо-Западный проход — морской путь через Северный Ледовитый океан вдоль северного побережья Северной Америки через Канадский Арктический архипелаг. Однако США возражают против такого его статуса. (Знаменательно, что впервые в сентябре 2009 г. два грузовых судна ФРГ *Beluga Fraternity* и *Beluga Foresight* успешно прошли Северо-Западным проходом без поддержки ледоколов.)

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

Россия подала заявку в Комиссию по расширению континентального шельфа (далее Комиссия) досрочно в 2001 г., однако представленные доказательства были признаны ею недостаточными и предложено продолжить исследования, дополнить материалы «в разумный срок». В рассмотренной выше «Стратегии развития Арктической зоны РФ» сказано, что необходимо решать проблему юрисдикции российского расширенного шельфа. Уже к 2013 г. должны быть собраны все материалы для международно-правового оформления внешней границы Арктической зоны страны, чтобы доказать, что подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжениями российского континентального шельфа РФ³⁵. Однако Комиссия опять может посчитать, что одних только геофизических данных здесь недостаточно, поэтому нуж-

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

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

Кроме арктических государств активный интерес к решению этой проблемы проявляют многие другие страны, как Китай³⁶, Ирландия и даже Австралия³⁷, а, например, Германия³⁸ и Швеция вносят весьма существенный вклад в получение материалов, служащих основой для принятия решений в отношении установления внешних границ континентального шельфа. Сложность этой проблемы заключается еще и в том, что положение ст. 76 Конвенции в применении к особенностям Северного Ледовитого океана допускает установление таких границ, при которых практически вся его акватория окажется в области национальной юрисдикции пяти береговых государств. Вытекающая из этого возможность — исключение свободного доступа к выходу в Северный Ледовитый океан — вызывает серьезную озабоченность неарктических стран и не находит поддержки у некоторых арктических государств, в частности у США. Поэтому нельзя исключить вероятность возникновения серьезной конфронтации и вытекающей из нее тупиковой ситуации, которую можно будет разрешить лишь на основе компромиссов и сотрудничества всех заинтересованных сторон.

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

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

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

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

Обострение борьбы или расширение сотрудничества?

Перспективы практического освоения арктических запасов остаются сегодня достаточно неопределенными. Одна из главных причин этого — следствие финансово-экономического кризиса, удорожание производственных издержек, волатильность цен на углеводородное сырье, что особенно затрудняет разведку нефтяных и газовых месторождений в экстремальных условиях Северного Ледовитого океана³⁹. Пока что работу в Арктике активно проводят лишь российские и норвежские компании⁴⁰ при значительной поддержке государства. РАО «Газпром» работает над проектом разработки гигантского Штокмановского газоконденсатного месторождения (ГКМ) в Баренцевом море⁴¹, стоимость которого может превысить 40 млрд долл. и окончательное решение о начале проекта должно быть принято в 2010 г.⁴²

По сравнению с другими регионами здесь наблюдается достаточно выраженная частичная асимметрия по снижению новых угроз, рисков и опасностей, таких как международный терроризм, пиратство или наркотрафик. Даже гипотетическая угроза вооруженного конфликта между самими арктическими государствами представляется сейчас крайне маловероятной. Эти акторы, которых условно можно разделить на Россию, не являющуюся членом альянса, и страны — участницы НАТО, не могут урегулировать существующие противоречия (как уже упомянутые территориальные споры, так и разногласия о применении Парижского договора о статусе Шпицбергена 1920 г.) лишь на основе внутриблоковых отношений. Здесь будет уместно вспомнить так называемые тресковые войны 50-х и 70-х годов XX в. между Исландией (дважды расширявшей ИЭЗ с 50 до 200 миль) и Великобританией. Кроме того, следует ожидать появления нового арктического игрока — Гренландии, которая реализует сейчас «мягкий» вариант своего отделения от метрополии — Дании⁴³. Таким образом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на достаточно высокую степень общности евро-атлантического сообщества в рамках НАТО/ЕС по широкому кругу проблем, в особенности в сфере безопасности, противоречия между ними по вопросам суверенитета, ресурсно-экономическим и экологическим проблемам не зависят от уровня их многосторонних трансатлантических связей.

Безопасность и стабильность на Крайнем Севере в долгосрочной перспективе будет напрямую зависеть от уровня двусторонних или многосторонних отношений стран Запада с РФ. Насколько западным государствам удастся учитывать интересы Москвы в Арктике, принимать в расчет ее обеспокоенности и законные намерения, настолько получится обеспечивать нормальные кооперационные связи, развивать позитивные отношения в целом. Однако упор на геополитическое соревнование в Арктической зоне может довольно неблагоприятно сказаться на сотрудничестве на Севере и привести к обострению противоречий в Арктическом регионе. Здесь сохраняется все же риск силовой конфронтации. В арктическом секторе и на приграничной территории РФ регулярно проводятся учения и постоянно ведется разведдеятельность ВС США и ОВС НАТО⁴⁴. Вместе с тем каждая из приполярных стран имеет собственные приоритеты, цели и намерения, от которых они не намерены отказываться.

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

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

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

через Канадский Арктический архипелаг.) Правительство Канады выделило 70 млн канадских долл. (примерно 82 млн долл. США) на программу картографирования морского дна. Здесь, как уже отмечалось, — серьезные противоречия с Вашингтоном, заинтересованным в свободном арктическом маршруте для своих ПЛАРБ. Несмотря на провоцирующую напряженность в Арктике, риторику официальной Оттавы⁴⁶, планы Канады, согласно военной доктрине (май 2008 г.) по созданию к 2012 г. шести — восьми боевых кораблей ледового класса, как и увеличение для этого военного бюджета к 2025 г. с 18 до 36 млрд канад. долл., из-за глобального экономического кризиса благополучно заморожены.

Для Дании важны вопросы обеспечения государственного суверенитета над Гренландией. Министерство науки Дании выделило 38 млн долл. США в виде гранта на проект картографирования континентального шельфа. Попытки Копенгагена обосновать свое право на расширение арктического шельфа оказались довольно высокочрезмерными и малоэффективными. Датской научной экспедиции пока не удалось собрать достаточно сведений, указывающих на принадлежность Северного полюса своей стране. К тому же датские власти часто подвергаются критике по экологическим соображениям⁴⁷. Дамокловым мечом над Копенгагеном висит проблема «мягкой суверенизации» Гренландии и последующий ее исторически неизбежный выход из состава датского королевства, по мере того как освоение гренландского шельфа станет приносить все более значительные поступления в бюджет островного государства.

Долгосрочная стратегия Норвегии — вывести страну на позиции лидера в Заполярье⁴⁸, тем более что в последние годы она обогнала Россию по объему полярных исследований. В новой правительственной программе-стратегии, провозглашенной 1 декабря 2006 г. в г. Тромсё в отношении Крайнего Севера (*Nye byggesteiner i Nord*), за ним закрепляется позиция региона приоритетного для страны⁴⁹. Новый документ, охватывающий деятельность 12 министерств, определяет 22 приоритетных направления, в число которых вошли наука, энергетика и международное сотрудничество. Арктическое направление — важный компонент сотрудничества Норвегии как «арктической сверхдержавы регионального уровня» с ЕС и Россией.

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

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

Хотя Европейский союз в последние годы пытается сформулировать свою коллективную арктическую политику⁵⁰ путем соединения своих программ (например, «Северное измерение», где по инициативе Дании создано специальное «Арктическое окно») с морской политикой ЕС и институтами ОВПБ/ЕПБО, это направление остается все же на уровне общих политических деклараций и риторических пожеланий. Отсутствие эффективных коллективных механизмов в этой сфере, различные национально-государственные интересы и давление стран — членов, для которых они являются доминирующими, ведут к сохранению самостоятельного курса арктических стран — членов ЕС в обозримом будущем. Показательно, что, несмотря на заявку Большого Брюсселя на участие в работе Арктического совета в качестве постоянного наблюдателя, Евросоюзу отказано в этом статусе (вплоть до следующего заседания в 2011 г.) из-за позиции Канады. Сейчас Оттава заблокировала вступление ЕС в Арктический совет в ответ на решение еврочиновников о запрете импорта продукции из тюленя.

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

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

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

* * *

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

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

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

Примечания

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

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

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

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

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

⁶ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913_type63374type63378_206540.shtml.

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

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

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

¹⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://kremlin.ru/appears/2008/09/17/0913_type63374type63378_206540.shtml.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ Так, в конце 2007 г. профильный комитет Сената одобрил идею такой ратификации.

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

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

³⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.robertam.com/blog/foreignpolicy.com/posts/2007/11/07/russian_spies_can_read_madeleine_albrights_mindsterdam.com/2007/11/albright_and_the_consciously_c.htm.

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

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

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

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

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

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

³⁶ Китай построил специальный ледокол и вложил средства в Международный арктический центр на Аляске.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

А. М. Орешенков

Арктический квадрат возможностей*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В. Н. Конышев, А. А. Сергунин

Международные организации и сотрудничество в Арктике*

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

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

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

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

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

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

Международные организации, участвующие в арктической политике, весьма многочисленны, разнородны по своим функциям, полномочиям, составу, характеру деятельности и влиятельности¹. По-разному строят свою политику и государства в отношении этих организаций, что еще больше усложняет общую ситуацию. Наиболее влиятельны четыре организации — Арктический совет (АС), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), ЕС и НАТО.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Одновременно по дипломатической линии США стремятся дискредитировать претензии других государств на расширение прилегающего шельфа. В частности, США по линии Госдепартамента вынуждали Комиссию ООН по границам континентального шельфа отклонить заявку России на хребет Ломоносова и поднятие Менделеева, поданную в 2001 г. Что касается доказательств, то большая часть данных по батиметрии² Арктики получена российскими военными гидрографами и носит закрытый характер. Эти данные не были представлены непосредственно в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Но Россия пригласила членов Комиссии ознакомиться с ними в Санкт-Петербурге. Члены комиссии так и не приехали в Россию. Зато российскую делегацию, специально прибывшую в Нью-Йорк для защиты своей позиции, даже не пустили на заседание комиссии ООН [2].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Литература

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brussels, 2008. URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf (date of access: 07.06.2011).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Примечания

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

² *Батиметрия* — совокупность данных о глубинах водного объекта, результат батиметрической съемки.

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

А. В. Васильев

Международное сотрудничество в Арктике и подходы России*

Современную ситуацию в Арктике определяют три основных фактора.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Будущие области сотрудничества в Арктике очевидны.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Л. С. Воронков

Интересы России в Арктике*

Арктика — традиционная сфера российских интересов

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

История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьми столетий. Еще в 1616 — 1620 гг. царскими указами были закреплены исключительные права России в некоторых районах Арктики. Именно Россия положила начало хозяйственному освоению Аляски, после приобретения которой США стали арктическим государством. В 1821 г. «единственно российским подданным» были предоставлены права торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах по всему северо-западному побережью Америки, Алеутским островам и по всем берегам Сибири¹.

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

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

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

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

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

Права на природные ресурсы Арктики

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Попытки изменения правового статуса арктических пространств

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

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

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

Северный морской путь как национальная транспортная артерия

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

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

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

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

Институты международного партнерства в Арктике

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Примечания

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

² Там же. С. 189.

³ Там же. С. 190.